

Agência Brasileira de Inteligência

ABIN

Oficial de Inteligência – Área 1

Volume I

Edital Nº 2 – ABIN, de 5 de Janeiro de 2018

JN016-A-2018

DADOS DA OBRA

Título da obra: Agência Brasileira de Inteligência - ABIN

Cargo: Oficial de Inteligência - Área 1

(Baseado no Edital Nº 2 – ABIN, de 5 de Janeiro de 2018)

Volume I

- Língua Portuguesa
- Atividade de Inteligência e Legislação Correlata
- Direito Administrativo • Direito Constitucional
- Língua Inglesa • Língua Espanhola • Raciocínio Lógico

Volume II

- História do Brasil • História Mundial:
- Geografia do Brasil: • Geografia Mundial
- Política e Segurança: • Direito Internacional Público: • Direito Penal:

Autoras

Bruna Pinotti Garcia Oliveira
Jaqueline Lima
Silvana Guimarães
Mariela Cardoso
Greice Sarquis

Gestão de Conteúdos

Emanuela Amaral de Souza

Diagramação

Elaine Cristina
Igor de Oliveira
Camila Lopes

Produção Editorial

Suelen Domenica Pereira

Capa

Joel Ferreira dos Santos

Editoração Eletrônica

Marlene Moreno

SUMÁRIO

Língua Portuguesa

1 Compreensão e interpretação de textos de gêneros variados.	01
2 Reconhecimento de tipos e gêneros textuais.	07
3 Domínio da ortografia oficial.	07
4 Domínio dos mecanismos de coesão textual.	11
4.1 Emprego de elementos de referência, substituição e repetição, de conectores e de outros elementos de sequência textual.	11
4.2 Emprego de tempos e modos verbais.	13
5 Domínio da estrutura morfossintática do período.	27
5.1 Emprego das classes de palavras.	27
5.2 Relações de coordenação entre orações e entre termos da oração.	42
5.3 Relações de subordinação entre orações e entre termos da oração.	42
5.4 Emprego dos sinais de pontuação.	53
5.5 Concordância verbal e nominal.	56
5.6 Regência verbal e nominal.	61
5.7 Emprego do sinal indicativo de crase.	68
5.8 Colocação dos pronomes átonos.	73
6 Reescrita de frases e parágrafos do texto.	81
6.1 Significação das palavras.	81
6.2 Substituição de palavras ou de trechos de texto.	81
6.3 Reorganização da estrutura de orações e de períodos do texto.	81
6.4 Reescrita de textos de diferentes gêneros e níveis de formalidade.	81

Atividade de Inteligência e Legislação Correlata

1 Conceitos de Inteligência: escopo e categorias de Inteligência (Inteligência, Contraineligência e operações de Inteligência); funções da atividade de Inteligência.	01
2 Decreto nº 8.793/2016 (Política Nacional de Inteligência): pressupostos da atividade de Inteligência; o Estado, a sociedade e a Inteligência; os ambientes internacional e nacional; instrumentos da atividade de Inteligência; principais ameaças; objetivos da Inteligência nacional e diretrizes de Inteligência.	02
3 Estratégia Nacional de Inteligência.	08
4 Controle da atividade de Inteligência: Inteligência, democracia e controle; o controle parlamentar da atividade de Inteligência; mecanismos não parlamentares de controle; o controle da atividade de Inteligência no Brasil.	11
5 Lei nº 9.883/1999 e suas alterações (institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN e dá outras providências).	13
5.1 Decreto nº 4.376/2002 e suas alterações (dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883/1999, e dá outras providências).	16
5.2 Decreto nº 8.905/2016 (aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Agência Brasileira de Inteligência).	18
5.3 Lei nº 11.776/2008 (dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, cria as Carreiras de Oficial de Inteligência, Oficial Técnico de Inteligência, Agente de Inteligência e Agente Técnico de Inteligência e dá outras providências).	29
5.4 Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).	52

Direito Administrativo

1 Introdução ao direito administrativo.	01
1.1 Os diferentes critérios adotados para a conceituação do direito administrativo.	01
1.2 Objeto do direito administrativo.	01
1.3 Fontes do direito administrativo.	02
1.4 Regime jurídico-administrativo: princípios do direito administrativo.	03
1.5 Princípios da administração pública.	03

SUMÁRIO

2	Administração pública.	06
2.1	Conceito de administração pública sob os aspectos orgânico, formal e material.	06
2.2	Órgão público: conceito e classificação.	06
2.3	Servidor: cargo e funções.	07
2.4	Atribuições.	07
2.5	Competência administrativa: conceito e critérios de distribuição.	10
2.6	Avocação e delegação de competência.	10
2.7	Ausência de competência: agente de fato.	11
2.8	Administração direta e indireta.	11
2.9	Autarquias.	14
2.10	Fundações públicas.	15
2.11	Empresas públicas e privadas.	16
2.12	Sociedades de economia mista.	16
2.13	Entidades paraestatais.	17
2.14	Dispositivos pertinentes contidos na Constituição Federal de 1988.	18
3	Atos administrativos.	18
3.1	Conceitos, requisitos, elementos, pressupostos e classificação.	18
3.2	Fato e ato administrativo.	19
3.3	Atos administrativos em espécie.	20
3.4	Parecer: responsabilidade do emissor do parecer.	20
3.5	O silêncio no direito administrativo.	20
3.6	Cassação.	20
3.7	Revogação e anulação.	21
3.8	Processo administrativo.	21
3.9	Lei nº 9.784/1999.	21
3.10	Fatos da administração pública: atos da administração pública e fatos administrativos.	30
3.11	Formação do ato administrativo: elementos, procedimento administrativo.	30
3.12	Validade, eficácia e autoexecutoriedade do ato administrativo.	30
3.13	Atos administrativos simples, complexos e compostos.	31
3.14	Atos administrativos unilaterais, bilaterais e multilaterais.	31
3.15	Atos administrativos gerais e individuais.	31
3.16	Atos administrativos vinculados e discricionários.	31
3.17	Mérito do ato administrativo, discricionariedade.	31
3.18	Ato administrativo inexistente.	32
3.19	Teoria das nulidades no direito administrativo.	32
3.20	Atos administrativos nulos e anuláveis.	32
3.21	Vícios do ato administrativo.	32
3.22	Teoria dos motivos determinantes.	32
3.23	Revogação, anulação e convalidação do ato administrativo.	33
4	Poderes da administração pública.	33
4.1	Hierarquia: poder hierárquico e suas manifestações.	36
4.2	Poder disciplinar.	36
4.3	Poder de polícia.	36
4.4	Polícia judiciária e polícia administrativa.	37
4.5	Liberdades públicas e poder de polícia.	37
4.6	Principais setores de atuação da polícia administrativa.	38
5	Controle da administração pública.	38
5.1	Conceito, tipos e formas de controle.	38
5.2	Controle interno e externo.	39
5.3	Controle parlamentar.	39
5.4	Controle pelos tribunais de contas.	40
5.5	Controle administrativo.	40

SUMÁRIO

5.6 Recurso de administração.	41
5.7 Reclamação.	42
5.8 Lei nº 8.429/1992 e suas alterações (Lei de Improbidade Administrativa).	43
5.9 Sistemas de controle jurisdicional da administração pública: contencioso administrativo e sistema da jurisdição una.	54
5.10 Controle jurisdicional da administração pública no direito brasileiro.	54
5.11 Controle da atividade financeira do Estado: espécies e sistemas.	56
5.12 Tribunal de Contas da União (TCU) e suas atribuições; entendimentos com caráter normativo exarados pelo TCU.....	56
5.13 Sistema de correição do poder executivo federal.	57
5.14 Pedido de reconsideração e recurso hierárquico próprio e impróprio.	70
5.15 Prescrição administrativa.	71
5.16 Representação e reclamação administrativas.	71
6 Agentes públicos e servidores públicos.	71
6.1 Agentes públicos (servidor público e funcionário público).	71
6.2 Natureza jurídica da relação de emprego público.	72
6.3 Preceitos constitucionais.	72
6.4 Servidor efetivo e vitalício: garantias.	80
6.5 Estágio probatório.	80
6.6 Servidor ocupante de cargo em comissão.	81
6.7 Direitos, deveres e responsabilidades dos servidores públicos civis.	81
6.8 Lei nº 8.112/1990 e suas alterações.	81
6.10 Regime disciplinar e processo administrativo-disciplinar.	81
6.11 Improbidade administrativa.	116
6.12 Lei nº 8.429/1992 e suas alterações (Lei de Improbidade Administrativa).	116
6.13 Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).	116
6.14 Formas de provimento e vacância dos cargos públicos.	137
6.15 Exigência constitucional de concurso público para investidura em cargo ou emprego público.	138
7 Bens públicos.	138
7.1 Requisição da propriedade privada.	139
7.2 Ocupação temporária.	139
8 Responsabilidade civil do Estado.	139
8.1 Responsabilidade patrimonial do Estado por atos da administração pública: evolução histórica e fundamentos jurídicos.	139
8.2 Teorias subjetivas e objetivas da responsabilidade patrimonial do Estado.	140
8.3 Responsabilidade patrimonial do Estado por atos da administração pública no direito brasileiro.	141
9 Direito administrativo disciplinar.	142
9.1 Fontes; princípios; ilícito de direito administrativo disciplinar; procedimentos disciplinares da administração pública.	142
9.2 Lei nº 8.112/1990 e suas alterações: regime disciplinar.	142
9.3 Lei nº 9.784/1999.	142
10 Lei nº 12.846/2013 (Lei anticorrupção).....	142

Direito Constitucional

1 Princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988.	01
2 Direitos e garantias fundamentais, nacionalidade, cidadania e direitos políticos.	06
3 Organização do Estado: União e Administração Pública.	42
4 Poder Executivo.	65
5 Poder Legislativo.	69
6 O controle externo e os sistemas de controle interno.	79
7 Defesa do Estado e das instituições democráticas: estado de defesa, estado de sítio, Forças Armadas e segurança pú- blica.....	81
8 Ordem social: ciência e tecnologia; meio ambiente; e índios.....	85

SUMÁRIO

Língua Inglesa

1 Compreensão de texto escrito em língua espanhola.	01
2 Itens gramaticais relevantes para a compreensão dos conteúdos semânticos.	01

Língua Espanhola

1 Compreensão de texto escrito em língua espanhola.	01
2 Itens gramaticais relevantes para a compreensão dos conteúdos semânticos.	01

Raciocínio Lógico

1 Estruturas lógicas.	01
2 Lógica de argumentação: analogias, inferências, deduções e conclusões.	01
3 Lógica sentencial (ou proposicional).	06
3.1 Proposições simples e compostas.	06
3.2 Tabelas-verdade.	06
3.3 Equivalências.	06
3.4 Leis de De Morgan.	06
3.5 Diagramas lógicos.	06
4 Lógica de primeira ordem.	23
5 Princípios de contagem e probabilidade.	33
6 Operações com conjuntos.	40
7 Raciocínio lógico envolvendo problemas aritméticos, geométricos e matriciais.	44

DIREITO ADMINISTRATIVO

1	Introdução ao direito administrativo.	01
1.1	Os diferentes critérios adotados para a conceituação do direito administrativo.	01
1.2	Objeto do direito administrativo.	01
1.3	Fontes do direito administrativo.	02
1.4	Regime jurídico-administrativo: princípios do direito administrativo.	03
1.5	Princípios da administração pública.	03
2	Administração pública.	06
2.1	Conceito de administração pública sob os aspectos orgânico, formal e material.	06
2.2	Órgão público: conceito e classificação.	06
2.3	Servidor: cargo e funções.	07
2.4	Atribuições.	07
2.5	Competência administrativa: conceito e critérios de distribuição.	10
2.6	Avocação e delegação de competência.	10
2.7	Ausência de competência: agente de fato.	11
2.8	Administração direta e indireta.	11
2.9	Autarquias.	14
2.10	Fundações públicas.	15
2.11	Empresas públicas e privadas.	16
2.12	Sociedades de economia mista.	16
2.13	Entidades paraestatais.	17
2.14	Dispositivos pertinentes contidos na Constituição Federal de 1988.	18
3	Atos administrativos.	18
3.1	Conceitos, requisitos, elementos, pressupostos e classificação.	18
3.2	Fato e ato administrativo.	19
3.3	Atos administrativos em espécie.	20
3.4	Parecer: responsabilidade do emissor do parecer.	20
3.5	O silêncio no direito administrativo.	20
3.6	Cassação.	20
3.7	Revogação e anulação.	21
3.8	Processo administrativo.	21
3.9	Lei nº 9.784/1999.	21
3.10	Fatos da administração pública: atos da administração pública e fatos administrativos.	30
3.11	Formação do ato administrativo: elementos, procedimento administrativo.	30
3.12	Validade, eficácia e autoexecutoriedade do ato administrativo.	30
3.13	Atos administrativos simples, complexos e compostos.	31
3.14	Atos administrativos unilaterais, bilaterais e multilaterais.	31
3.15	Atos administrativos gerais e individuais.	31
3.16	Atos administrativos vinculados e discricionários.	31
3.17	Mérito do ato administrativo, discricionariedade.	31
3.18	Ato administrativo inexistente.	32
3.19	Teoria das nulidades no direito administrativo.	32
3.20	Atos administrativos nulos e anuláveis.	32
3.21	Vícios do ato administrativo.	32
3.22	Teoria dos motivos determinantes.	32
3.23	Revogação, anulação e convalidação do ato administrativo.	33
4	Poderes da administração pública.	33
4.1	Hierarquia: poder hierárquico e suas manifestações.	36
4.2	Poder disciplinar.	36
4.3	Poder de polícia.	36
4.4	Polícia judiciária e polícia administrativa.	37
4.5	Liberdades públicas e poder de polícia.	37
4.6	Principais setores de atuação da polícia administrativa.	38

Agência Brasileira de Inteligência

ABIN

Oficial de Inteligência – Área 1

Volume II

Edital Nº 2 – ABIN, de 5 de Janeiro de 2018

JN016-B-2018

DADOS DA OBRA

Título da obra: Agência Brasileira de Inteligência - ABIN

Cargo: Oficial de Inteligência - Área 1

(Baseado no Edital Nº 2 – ABIN, de 5 de Janeiro de 2018)

Volume I

- Língua Portuguesa
- Atividade de Inteligência e Legislação Correlata
- Direito Administrativo • Direito Constitucional
- Língua Inglesa • Língua Espanhola • Raciocínio Lógico

Volume II

- História do Brasil • História Mundial:
- Geografia do Brasil: • Geografia Mundial
- Política e Segurança: • Direito Internacional Público: • Direito Penal:

Autoras

Bruna Pinotti Garcia Oliveira
Jaqueline Lima
Silvana Guimarães
Mariela Cardoso
Greice Sarquis

Gestão de Conteúdos

Emanuela Amaral de Souza

Diagramação

Elaine Cristina
Igor de Oliveira
Camila Lopes

Produção Editorial

Suelen Domenica Pereira

Capa

Joel Ferreira dos Santos

Editoração Eletrônica

Marlene Moreno

SUMÁRIO

História do Brasil

1 A formação do Brasil contemporâneo.....	01
1.1 A República Velha e as estruturas oligárquicas.	04
1.2 Economia e sociedade: o café e a estratificação social.	09
1.3 A Revolução de 30.	10
1.4 A Era Vargas: política, economia e sociedade.	11
2 O período democrático (1945-1964).	14
2.1 A redemocratização do Estado e a Constituição de 46.	16
2.2 Ideologia e política partidária.	20
2.3 A política de industrialização do governo JK.	26
2.4 A crise do regime democrático.	30
3 O regime militar e a redemocratização (1964 aos dias atuais).	33
3.1 A ruptura política do movimento de 64.	35
3.2 A política econômica e social dos governos militares.	39
3.3 A crise do regime militar e a redemocratização.	40
4 O Brasil político.	43
4.1 Nação e território.	43
4.2 Organização do Estado Brasileiro.	47
4.3 As constituições.	52
4.4 Os partidos políticos e as instituições.	54

História Mundial

1 A sociedade liberal e o mundo contemporâneo (1870-1914).	01
1.1 Consolidação do Capitalismo: a economia e a sociedade da Revolução Industrial.	07
1.2 A expansão da sociedade capitalista: neocolonialismo e imperialismo.	16
1.3 Fundamentação e crítica do Estado liberal: as doutrinas sociais.	20
1.4 As relações internacionais: o equilíbrio europeu e o sistema de alianças.	23
2 A crise da sociedade liberal (1914-1945).	25
2.1 A 1ª Guerra Mundial.	29
2.2 O entre guerras.	31
2.3 Regimes totalitários: nazismo, fascismo e a revolução russa.	32
2.4 A 2ª Guerra Mundial.	34
3 O mundo contemporâneo e as sociedades atuais (pós-1945).	36
3.1 Guerra Fria e descolonização.	38
3.2 Construção e crise do Socialismo: a URSS, a China e a Europa Oriental.	47
3.3 A consolidação do Estado nacional: populismo e autoritarismo.	52
3.4 Políticas intervencionistas, crises e revoluções.	54
3.5 As sociedades contemporâneas.....	56

SUMÁRIO

Geografia do Brasil

1 A integração do Brasil ao processo de internacionalização da economia.	01
2 A divisão inter-regional do trabalho e da produção.	03
3 O processo de industrialização e suas repercussões na organização do espaço.	11
4 A rede brasileira de transportes e sua evolução.	13
5 A estrutura urbana brasileira e as grandes metrópoles.	17
6 A dinâmica das fronteiras agrícolas e sua expansão para o Centro-Oeste e a Amazônia.	20
7 A evolução da estrutura fundiária e problemas demográficos no campo.	24
8 Estruturação e funcionamento do agronegócio no Brasil.	27
9 Estrutura fundiária, uso da terra e relações de produção no campo brasileiro.	32
10 Os movimentos migratórios internos.	34
11 A distribuição dos efetivos demográficos no território nacional.	38
12 A estrutura etária da população brasileira e a evolução de seu crescimento no século XX.	40
13 Integração entre indústria, estrutura urbana, rede de transportes e setor agrícola no Brasil.	42
14 Recursos naturais: aproveitamento, desperdício e políticas de conservação de recursos naturais.	46
15 O Brasil e a questão cultural.	49

Geografia Mundial

1 Globalização e fragmentação em relação à nova ordem mundial.	01
2 O estágio atual do capitalismo e a divisão internacional do trabalho.	03
3 Processo de desenvolvimento/subdesenvolvimento.	09
4 Caracterização geral dos sistemas político-econômicos contemporâneos e suas áreas de influência e disputa.	11
5 O papel das grandes organizações político-econômicas internacionais.	13
6 A formação dos grandes blocos econômicos.	24
7 A ação do Estado na economia e política contemporâneas.	27
8 As consequências da transformação do espaço socialista.	33
9 Os conflitos geopolíticos recentes.	35
10 Movimentos migratórios internacionais e crescimento demográfico.	35
11 A questão ecológica em nível mundial.	39
12 Estrutura e funcionamento do agronegócio internacional.	40
13 Matrizes energéticas: Repercussões na geopolítica internacional.	42

Política e Segurança

1 Relações internacionais: conceitos básicos, atores, processos, instituições e principais paradigmas teóricos.	01
2 Sistema mundial de poder.	13
2.1 A bipolaridade da segunda metade do século XX e o cenário pós-Guerra Fria.	13
2.2 A cultura de massas.	22
2.3 O nacionalismo e a construção de identidades.	22
2.4 A ordem mundial pós-11 de setembro.	25
2.5 O Oriente Médio e seu impacto nas relações internacionais.	25
3 Conflitos étnico-religiosos contemporâneos.	49
4 A política externa brasileira.	51
4.1 Evolução desde 1945, principais vertentes e linhas de ação.	58
4.2 A agenda internacional e o Brasil.	59
4.3 O multilateralismo de dimensão universal: a ONU.	59
4.4 As conferências internacionais.	59
4.5 Os órgãos multilaterais.	59
4.6 O Brasil e o sistema interamericano.	59

SUMÁRIO

4.7 A dimensão da segurança na política exterior do Brasil.	70
4.8 O Brasil e as coalizões internacionais: o G-20, o IBAS e o BRICS.	79
4.9 O Brasil e a América do Sul.	79
4.10 Integração na América do Sul.	79
4.11 O Brasil e a cooperação sul-sul.	83
5 Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.	83
6 Sistema financeiro internacional.	83
7 Desarmamento e não-proliferação.	88
8 Terrorismo.	90
9 Narcotráfico.	92
10 Espionagem.	99
10.1 Espionagem comercial.	99
10.2 Espionagem industrial.	99
11 Sabotagem.	101
12 Interferência externa.	104
13 Segurança cibernética.	104
14 Radicalização e extremismo.	105
14.1 Processos de radicalização.	105
15 Fatos históricos importantes do crime organizado no Brasil na Nova República.	117
16 Legislação específica.	143
16.1 Lei nº 6.634/1979 (dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135/1970 e dá outras providências).	143
16.2 Decreto nº 85.064/1980 (regulamenta a Lei nº 6.634/1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira).	143
16.3 Decreto nº 5.484/2005 (aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências).	155
16.4 Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração).	172

Direito Internacional Público

1 Direito internacional público: conceito, fontes e princípios. Comity, forum non conveniens.	01
2 Atos internacionais.	02
2.1 Tratados: validade; efeitos; ratificação; promulgação; registro, publicidade; vigência contemporânea e diferida; incorporação ao direito interno; violação; conflito entre tratado e norma de direito interno; extinção.	03
2.2 Convenções, acordos, ajustes e protocolos.	08
2.3 Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional (Convenção de Palermo).	09
2.4 Decreto nº 5.015/2004 (Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional).	24
2.5 Decreto nº 5.017/2004 (protocolo adicional à convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional relativo à prevenção, repressão e punição do tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças).	25
2.6 Decreto nº 5.687/2006 (Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção; Convenção de Mérida).	29
3 Estado.	53
3.1 Atos unilaterais do Estado.	53
3.2 Normas imperativas (jus cogens).	53
3.3 Obrigações erga omnes.	53
3.4 Soft Law.	53
3.5 Responsabilidade internacional.	53
3.6 Soberania.	53
3.6.1 Conceito de Huber na decisão arbitral no caso Holanda v. EUA de 1928.	57
3.7 Intervenção e não intervenção.	59
3.7.1 Decisão da Corte Internacional de Justiça no caso Nicarágua v. EUA de 1986.	63
3.7.2 Limites para atuação do Estado.	68
3.7.2.1 Caso Lotus, decidido pelo Tribunal Permanente de Justiça Internacional em 1927.	69
3.8 Imunidade à jurisdição estatal.	75
3.9 Jurisdição internacional e imunidade de jurisdição.	76
3.9.1 Opiniões de Rezek e Guillaume separadas da decisão final no caso Arrest Warrant (Congo x Bélgica, 2000).	79
3.10 Abdução de estrangeiros.	80

SUMÁRIO

3.10.1 Casos relevantes na jurisprudência internacional: Eichmann, Verdugo-Urquidez sobre busca e apreensão extraterritorial (EUA) e Alvarez-Machain (EUA).	80
3.11 Consulados e embaixadas.	84
3.12 Diplomatas e cônsules: privilégios e imunidades.	84
3.13 Organizações internacionais: conceito; natureza jurídica; elementos caracterizadores; espécies.	86
3.14 População; nacionalidade; tratados multilaterais; estatuto da igualdade.	93
3.15 Estrangeiros: vistos; deportação, expulsão e extradição: fundamentos jurídicos; reciprocidade e controle jurisdicional.....	95
3.16 Asilo político: conceito, natureza e disciplina.	95
4 Proteção internacional dos direitos humanos.	99
4.1 Declaração Universal dos Direitos Humanos.	100
4.2 Direitos civis, políticos, econômicos e culturais.	103
4.3 Mecanismos de implementação.	103
4.4 Direito Internacional dos Refugiados.	105
4.4.1 Os dispositivos convencionais, legais e administrativos referentes ao refúgio.	105
4.4.2 Tipos de perseguição.	105
4.4.3 O papel dos órgãos internos e o controle judicial.	112
5 Conflitos internacionais.....	120
5.1 Meios de solução: diplomáticos, políticos e jurisdicionais.	120
5.1.1 Soluções pacíficas de controvérsias internacionais (Capítulo VI da Carta da ONU).	121
5.1.2 Ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão (Capítulo VII da Carta da ONU).	122
5.3 Cortes internacionais.	124
6 Domínio público internacional: mar; águas interiores; mar territorial; zona contígua; zona econômica; plataforma continental; alto-mar; rios internacionais; espaço aéreo; normas convencionais; nacionalidade das aeronaves; espaço extra-atmosférico.	126
7 Convenções internacionais sobre terrorismo: Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas; Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo; Convenção Interamericana Contra o Terrorismo.	127
8 Resolução nº 1.373/2001 do Conselho de Segurança das Nações Unidas.....	144

Direito Penal

1 Princípios básicos do direito penal.	01
2 Direito penal e política criminal.	04
3 Parte Geral do Código Penal.	08
4 Parte Especial do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940) e suas alterações.	22
4.1 Crimes contra a incolumidade pública.	59
4.2 Crimes contra a paz pública.	60
4.3 Crimes contra a fé pública.....	62
4.4 Crimes contra a administração pública.	65
5 Leis Penais Especiais.	66
5.1 Lei nº 11.343/2006 (Tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes).	66
5.2 Lei nº 12.850/2013 (Crime organizado).	75
5.3 Lei nº 9.613/1998 (Lavagem de dinheiro).	79
5.4 Lei nº 4.898/1965 (Abuso de autoridade).	85
5.5 Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do desarmamento).	87
5.6 Lei nº 9.296/1996 (Interceptação telefônica).	92
5.7 Lei nº 13.260/2016 (Crimes de Terrorismo).	93
5.8 Lei nº 7.170/1983 (Crimes contra a segurança nacional).	95

DIREITO ADMINISTRATIVO

5 Controle da administração pública.	38
5.1 Conceito, tipos e formas de controle.	38
5.2 Controle interno e externo.	39
5.3 Controle parlamentar.	39
5.4 Controle pelos tribunais de contas.	40
5.5 Controle administrativo.	40
5.6 Recurso de administração.	41
5.7 Reclamação.	42
5.8 Lei nº 8.429/1992 e suas alterações (Lei de Improbidade Administrativa).	43
5.9 Sistemas de controle jurisdicional da administração pública: contencioso administrativo e sistema da jurisdição una.	54
5.10 Controle jurisdicional da administração pública no direito brasileiro.	54
5.11 Controle da atividade financeira do Estado: espécies e sistemas.	56
5.12 Tribunal de Contas da União (TCU) e suas atribuições; entendimentos com caráter normativo exarados pelo TCU.	56
5.13 Sistema de correção do poder executivo federal.	57
5.14 Pedido de reconsideração e recurso hierárquico próprio e impróprio.	70
5.15 Prescrição administrativa.	71
5.16 Representação e reclamação administrativas.	71
6 Agentes públicos e servidores públicos.	71
6.1 Agentes públicos (servidor público e funcionário público).	71
6.2 Natureza jurídica da relação de emprego público.	72
6.3 Preceitos constitucionais.	72
6.4 Servidor efetivo e vitalício: garantias.	80
6.5 Estágio probatório.	80
6.6 Servidor ocupante de cargo em comissão.	81
6.7 Direitos, deveres e responsabilidades dos servidores públicos civis.	81
6.8 Lei nº 8.112/1990 e suas alterações.	81
6.10 Regime disciplinar e processo administrativo-disciplinar.	81
6.11 Improbidade administrativa.	116
6.12 Lei nº 8.429/1992 e suas alterações (Lei de Improbidade Administrativa).	116
6.13 Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).	116
6.14 Formas de provimento e vacância dos cargos públicos.	137
6.15 Exigência constitucional de concurso público para investidura em cargo ou emprego público.	138
7 Bens públicos.	138
7.1 Requisição da propriedade privada.	139
7.2 Ocupação temporária.	139
8 Responsabilidade civil do Estado.	139
8.1 Responsabilidade patrimonial do Estado por atos da administração pública: evolução histórica e fundamentos jurídicos.	139
8.2 Teorias subjetivas e objetivas da responsabilidade patrimonial do Estado.	140
8.3 Responsabilidade patrimonial do Estado por atos da administração pública no direito brasileiro.	141
9 Direito administrativo disciplinar.	142
9.1 Fontes; princípios; ilícito de direito administrativo disciplinar; procedimentos disciplinares da administração pública.	142
9.2 Lei nº 8.112/1990 e suas alterações: regime disciplinar.	142
9.3 Lei nº 9.784/1999.	142
10 Lei nº 12.846/2013 (Lei anticorrupção).	142

PROF. MA. BRUNA PINOTTI GARCIA OLIVEIRA

Advogada e pesquisadora. Doutoranda em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília – UNB. Mestre em Teoria do Direito e do Estado pelo Centro Universitário Eurípides de Marília (UNIVEM) – bolsista CAPES. Professora de curso preparatório para concursos e universitária da Universidade Federal de Goiás – UFG. Autora de diversos trabalhos científicos publicados em revistas qualificadas, anais de eventos e livros, notadamente na área do direito eletrônico, dos direitos humanos e do direito constitucional.

1 INTRODUÇÃO AO DIREITO ADMINISTRATIVO.

Para introduzir a noção de direito administrativo, nada mais relevante do que abordar o conceito de Estado, do qual se depreende a essência do ramo do direito público e, por consequência, do direito administrativo.

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

paraestatais instituídas para a execução desconcentrada e descentralizada de serviços públicos e outras atividades de interesse coletivo, objeto do Direito Administrativo e das modernas técnicas de administração”¹.

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

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

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

1.1 OS DIFERENTES CRITÉRIOS ADOTADOS PARA A CONCEITUAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO. 1.2 OBJETO DO DIREITO ADMINISTRATIVO.

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

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

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

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

Destaca-se o artigo 41 do Código Civil:

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

I - a **União**;

II - os **Estados, o Distrito Federal e os Territórios**;

III - os **Municípios**;

IV - as **autarquias**;

V - as demais **entidades de caráter público criadas por lei**.

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

Nestes moldes, o Estado é pessoa jurídica de direito público interno. Mas há características peculiares distintas que fazem com que afirmá-lo apenas como pessoa jurídica de direito público interno seja correto, mas não suficiente. Pela peculiaridade da função que desempenha, o Estado é verdadeira **pessoa administrativa**, eis que concentra para si o exercício das atividades de administração pública.

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

“O Direito Administrativo, como sistema jurídico de normas e princípios, somente veio a lume com a instituição do Estado de Direito, ou seja, quando o Poder criador do direito passou também a respeitá-lo. O fenômeno nasce com os movimentos constitucionalistas, cujo início se deu no final do século XVIII. Através do novo sistema, o Estado passava a ter órgãos específicos para o exercício da administração pública e, por via de consequência, foi necessário o desenvolvimento do quadro normativo disciplinador das relações internas da Administração e das relações entre esta e os administrados. Por isso, pode considerar-se que foi a partir do século XIX que o mundo jurídico abriu os olhos para esse novo ramo jurídico, o Direito Administrativo. [...] Com o desenvolvimento do quadro de princípios e normas voltados à atuação do Estado, o Direito Administrativo se tornou ramo autônomo dentre as matérias jurídicas”². Logo, a evolução do Direito Administrativo acompanha a evolução do Estado em si. Conforme a própria noção de limitação de poder ganha forças, surge o Direito Administrativo como área autônoma do Direito apta a regular as relações entre Estado e sociedade.

Neste sentido, “o Direito é tradicionalmente dividido em dois grandes ramos: direito público e direito privado. O direito público tem por objeto principal a regulação dos interesses da sociedade como um todo, a disciplina das relações entre esta e o Estado, e das relações das entidades e órgãos estatais entre si. Tutela ele o interesse público,

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

só alcançando as condutas individuais de forma indireta ou reflexa. [...] Em suma, nas relações jurídicas de direito público o Estado encontra-se em posição de desigualdade jurídica relativamente ao particular, subordinando os interesses deste aos interesses da coletividade, ao interesse público, representados pelo Estado na relação jurídica”³. Em se tratando de direito administrativo, se está diante de uma noção de submissão ao interesse público.

“O Direito Administrativo, como novo ramo autônomo, propiciou nos países que o adotaram diversos critérios como foco de seu objeto e conceito. Na França, prevaleceu a ideia de que o objeto desse Direito consistia nas leis reguladoras da Administração. No direito italiano, a corrente dominante o limitava aos atos do Poder Executivo. Outros critérios foram ainda apontados como foco do Direito Administrativo, como o critério de regulação dos órgãos inferiores do Estado e o dos serviços públicos. À medida, porém, que esse ramo jurídico se desenvolvia, verificou-se que sua abrangência se irradiava para um âmbito maior, de forma a alcançar o Estado internamente e a coletividade a que se destina. Muitos são os conceitos encontrados nos autores modernos de Direito Administrativo. Alguns levam em conta apenas as atividades administrativas em si mesmas; outros preferem dar relevo aos fins desejados pelo Estado. Em nosso entender, porém, o Direito Administrativo, com a evolução que o vem impulsionando contemporaneamente, há de focar-se em dois tipos fundamentais de relações jurídicas: uma, de caráter interno, que existe entre as pessoas administrativas e entre os órgãos que as compõem; outra, de caráter externo, que se forma entre o Estado e a coletividade em geral. Desse modo, sem abandonar dos conceitos dos estudiosos, parece-nos se possa conceituar o Direito Administrativo como sendo o conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir. De fato, tanto é o Direito Administrativo que regula, por exemplo, a relação entre a Administração Direta e as pessoas da respectiva Administração Indireta, como também a ele compete disciplinar a relação entre o Estado e os particulares participantes de uma licitação, ou entre o Estado e a coletividade, quando se concretiza o exercício do poder de polícia”⁴.

1.3 FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO.

A expressão fonte do direito corresponde aos elementos de formação da ciência jurídica ou de um de seus campos. Quando se fala em fontes do direito administrativo, refere-se aos elementos que serviram de aparato lógico para a formação do direito administrativo.

3 ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 16. ed. São Paulo: Método, 2008.

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

Fontes diretas: são aquelas que primordialmente influenciam na composição do campo jurídico em estudo, no caso, o direito administrativo. Apontam-se como fontes diretas a **Constituição Federal e as leis**. Ambas são normas impostas pelo Estado, de observação coativa.

O direito administrativo não se encontra compilado em um único diploma jurídico, isto é, não existe um Código de Direito Administrativo. O que existe é um conjunto de leis e regulamentos diversos que compõem a área. A base legal do direito administrativo, sem dúvidas, vem da Constituição Federal, que trata de princípios do direito administrativo e estabelece a divisão de competências administrativas, entre outras questões. A partir da Constituição, emanam diversas leis que se inserem no campo do direito administrativo, como a lei de licitações (Lei nº 8.666/1993), a lei do regime jurídico dos servidores públicos civis federais (Lei nº 8.112/1990), a lei do processo administrativo (Lei nº 9.784/1999), a lei dos serviços públicos (Lei nº 8.987/1995), a lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992), entre outras.

Fontes indiretas: são aquelas que decorrem das fontes diretas ou que surgem paralelamente a elas. Por exemplo, **a doutrina e a jurisprudência** estabelecem processos de interpretação da norma jurídica, no sentido de que interpretam o que a lei e a Constituição fixam, conferindo rumos para a aplicação das normas do direito administrativo. Já **os costumes e os princípios gerais do Direito** existiam antes mesmo da elaboração da norma, influenciando em sua gênese e irradiando esta influência em todo o processo de aplicação da lei.

**1.4 REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO:
PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO.
1.5 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA.**

Regime jurídico-administrativo

Regime jurídico é uma expressão que designa o tratamento normativo que o ordenamento confere a determinado assunto. Com efeito, o regime jurídico administrativo corresponde ao conjunto de regras e princípios que estruturam o Direito Administrativo, atribuindo-lhe autonomia enquanto um ramo autônomo da ciência jurídica. No mais, coloca-se o Estado numa posição verticalizada em relação ao administrado.

Logo, regime jurídico-administrativo é o conjunto de princípios e regras que compõem o Direito Administrativo, conferindo prerrogativas e fixando restrições à Administração Pública peculiares, não presentes no direito privado, bem como a colocando em uma posição de supremacia quanto aos administrados.

Os objetivos do regime jurídico-administrativo são o de proteção dos direitos individuais frente ao Estado e de satisfação de interesses coletivos.

Os princípios e regras que o compõem se encontram espalhados pela Constituição e por legislações infraconstitucionais. A base do regime jurídico administrativo está nos princípios que regem a Administração Pública.

Princípios

Os princípios da Administração Pública são regras que surgem como parâmetros para a interpretação das demais normas jurídicas. Têm a função de oferecer coerência e harmonia para o ordenamento jurídico. Quando houver mais de uma norma, deve-se seguir aquela que mais se compatibiliza com os princípios elencados na Constituição Federal, ou seja, interpreta-se, sempre, consoante os ditames da Constituição.

Princípios constitucionais expressos

São princípios da administração pública, nesta ordem:

Legalidade
Impessoalidade
Moralidade
Publicidade
Eficiência

Para memorizar: veja que as iniciais das palavras formam o vocábulo LIMPE, que remete à limpeza esperada da Administração Pública. É de fundamental importância um olhar atento ao significado de cada um destes princípios, posto que eles estruturam todas as regras éticas prescritas no Código de Ética e na Lei de Improbidade Administrativa, tomando como base os ensinamentos de Carvalho Filho⁵ e Spitzcovsky⁶:

a) **Princípio da legalidade:** Para o particular, legalidade significa a permissão de fazer tudo o que a lei não proíbe. Contudo, como a administração pública representa os interesses da coletividade, ela se sujeita a uma relação de subordinação, pela qual só poderá fazer o que a lei expressamente determina (assim, na esfera estatal, é preciso lei anterior editando a matéria para que seja preservado o princípio da legalidade). A origem deste princípio está na criação do Estado de Direito, no sentido de que o próprio Estado deve respeitar as leis que dita.

b) **Princípio da impessoalidade:** Por força dos interesses que representa, a administração pública está proibida de promover discriminações gratuitas. Discriminar é tratar alguém de forma diferente dos demais, privilegiando ou prejudicando. Segundo este princípio, a administração pública deve tratar igualmente todos aqueles que se encontrem na mesma situação jurídica (princípio da isonomia ou igualdade). Por exemplo, a licitação reflete a impessoalidade no que tange à contratação de serviços. O princípio da impessoalidade correlaciona-se ao princípio da finalidade, pelo qual o alvo a ser alcançado pela administração pública é somente o interesse público. Com efeito, o interesse particular não pode influenciar no tratamento das pessoas, já que deve-se buscar somente a preservação do interesse coletivo.

c) **Princípio da moralidade:** A posição deste princípio no artigo 37 da CF representa o reconhecimento de uma espécie de moralidade administrativa, intimamente relacionada ao poder público. A administração pública não atua como um particular, de modo que enquanto o descumprimento dos preceitos morais por parte deste particular não é pu-

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

6 SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Método, 2011.

nido pelo Direito (*a priori*), o ordenamento jurídico adota tratamento rigoroso do comportamento imoral por parte dos representantes do Estado. O princípio da moralidade deve se fazer presente não só para com os administrados, mas também no âmbito interno. Está indissociavelmente ligado à noção de bom administrador, que não somente deve ser conhecedor da lei, mas também dos princípios éticos regentes da função administrativa. **TUDO ATO IMORAL SERÁ DIRETAMENTE ILEGAL OU AO MENOS IMPESSOAL**, daí a intrínseca ligação com os dois princípios anteriores.

d) **Princípio da publicidade:** A administração pública é obrigada a manter transparência em relação a todos seus atos e a todas informações armazenadas nos seus bancos de dados. Daí a publicação em órgãos da imprensa e a afixação de portarias. Por exemplo, a própria expressão concurso público (art. 37, II, CF) remonta ao ideário de que todos devem tomar conhecimento do processo seletivo de servidores do Estado. Diante disso, como será visto, se negar indevidamente a fornecer informações ao administrado caracteriza ato de improbidade administrativa.

No mais, prevê o §1º do artigo 37, CF, evitando que o princípio da publicidade seja deturpado em propaganda político-eleitoral:

*Artigo 37, §1º, CF. A **publicidade** dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter **caráter educativo, informativo ou de orientação social**, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.*

Somente pela publicidade os indivíduos controlarão a legalidade e a eficiência dos atos administrativos. Os instrumentos para proteção são o direito de petição e as certidões (art. 5º, XXXIV, CF), além do *habeas data* e - residualmente - do mandado de segurança. Neste viés, ainda, prevê o artigo 37, CF em seu §3º:

*Artigo 37, §3º, CF. A lei disciplinará as formas de **participação do usuário na administração pública direta e indireta**, regulando especialmente:*

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

e) **Princípio da eficiência:** A administração pública deve manter o ampliar a qualidade de seus serviços com controle de gastos. Isso envolve eficiência ao contratar pessoas (o concurso público seleciona os mais qualificados ao exercício do cargo), ao manter tais pessoas em seus cargos (pois é possível exonerar um servidor público

por ineficiência) e ao controlar gastos (limitando o teto de remuneração), por exemplo. O núcleo deste princípio é a procura por produtividade e economicidade. Alcança os serviços públicos e os serviços administrativos internos, se referindo diretamente à conduta dos agentes.

Outros princípios administrativos

Além destes cinco princípios administrativo-constitucionais diretamente selecionados pelo constituinte, podem ser apontados como princípios de natureza ética relacionados à função pública a probidade e a motivação:

a) **Princípio da probidade:** um princípio constitucional incluído dentro dos princípios específicos da licitação, é o dever de todo o administrador público, o dever de honestidade e fidelidade com o Estado, com a população, no desempenho de suas funções. Possui contornos mais definidos do que a moralidade. Diógenes Gasparini⁷ alerta que alguns autores tratam veem como distintos os princípios da moralidade e da probidade administrativa, mas não há características que permitam tratar os mesmos como procedimentos distintos, sendo no máximo possível afirmar que a probidade administrativa é um aspecto particular da moralidade administrativa.

b) **Princípio da motivação:** É a obrigação conferida ao administrador de motivar todos os atos que edita, gerais ou de efeitos concretos. É considerado, entre os demais princípios, um dos mais importantes, uma vez que sem a motivação não há o devido processo legal, uma vez que a fundamentação surge como meio interpretativo da decisão que levou à prática do ato impugnado, sendo verdadeiro meio de viabilização do controle da legalidade dos atos da Administração.

Motivar significa mencionar o dispositivo legal aplicável ao caso concreto e relacionar os fatos que concretamente levaram à aplicação daquele dispositivo legal. Todos os atos administrativos devem ser motivados para que o Judiciário possa controlar o mérito do ato administrativo quanto à sua legalidade. Para efetuar esse controle, devem ser observados os motivos dos atos administrativos.

Em relação à necessidade de motivação dos atos administrativos vinculados (aqueles em que a lei aponta um único comportamento possível) e dos atos discricionários (aqueles que a lei, dentro dos limites nela previstos, aponta um ou mais comportamentos possíveis, de acordo com um juízo de conveniência e oportunidade), a doutrina é uníssona na determinação da obrigatoriedade de motivação com relação aos atos administrativos vinculados; todavia, diverge quanto à referida necessidade quanto aos atos discricionários.

Meirelles⁸ entende que o ato discricionário, editado sob os limites da Lei, confere ao administrador uma margem de liberdade para fazer um juízo de conveniência e oportunidade, não sendo necessária a motivação. No entanto, se houver tal fundamentação, o ato deverá condicionar-se a esta, em razão da necessidade de observância da Teoria

7 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

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

dos Motivos Determinantes. O entendimento majoritário da doutrina, porém, é de que, mesmo no ato discricionário, é necessária a motivação para que se saiba qual o caminho adotado pelo administrador. Gasparini⁹, com respaldo no art. 50 da Lei n. 9.784/98, aponta inclusive a superação de tais discussões doutrinárias, pois o referido artigo exige a motivação para todos os atos nele elencados, compreendendo entre estes, tanto os atos discricionários quanto os vinculados.

c) Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos:

O Estado assumiu a prestação de determinados serviços, por considerar que estes são fundamentais à coletividade. Apesar de os prestar de forma descentralizada ou mesmo delegada, deve a Administração, até por uma questão de coerência, oferecê-los de forma contínua e ininterrupta. Pelo princípio da continuidade dos serviços públicos, o Estado é obrigado a não interromper a prestação dos serviços que disponibiliza. A respeito, tem-se o artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor:

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.

d) Princípios da Tutela e da Autotutela da Administração Pública:

a Administração possui a faculdade de rever os seus atos, de forma a possibilitar a adequação destes à realidade fática em que atua, e declarar nulos os efeitos dos atos eivados de vícios quanto à legalidade. O sistema de controle dos atos da Administração adotado no Brasil é o jurisdicional. Esse sistema possibilita, de forma inexorável, ao Judiciário, a revisão das decisões tomadas no âmbito da Administração, no tocante à sua legalidade. É, portanto, denominado controle finalístico, ou de legalidade.

À Administração, por conseguinte, cabe tanto a anulação dos atos ilegais como a revogação de atos válidos e eficazes, quando considerados inconvenientes ou inoportunos aos fins buscados pela Administração. Essa forma de controle endógeno da Administração denomina-se princípio da autotutela. Ao Poder Judiciário cabe somente a anulação de atos reputados ilegais. O embasamento de tais condutas é pautado nas Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal.

Súmula 346. A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

9 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

Os atos administrativos podem ser extintos por revogação ou anulação. A Administração tem o poder de rever seus próprios atos, não apenas pela via da anulação, mas também pela da revogação. Aliás, não é possível revogar atos vinculados, mas apenas discricionários. A revogação se aplica nas situações de conveniência e oportunidade, quanto que a anulação serve para as situações de vício de legalidade.

e) Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade:

Razoabilidade e proporcionalidade são fundamentos de caráter instrumental na solução de conflitos que se estabelecem entre direitos, notadamente quando não há legislação infraconstitucional específica abordando a temática objeto de conflito. Neste sentido, quando o poder público toma determinada decisão administrativa deve se utilizar destes vetores para determinar se o ato é correto ou não, se está atingindo indevidamente uma esfera de direitos ou se é regular. Tanto a razoabilidade quanto a proporcionalidade servem para evitar interpretações esdrúxulas manifestamente contrárias às finalidades do texto declaratório.

Razoabilidade e proporcionalidade guardam, assim, a mesma finalidade, mas se distinguem em alguns pontos. Historicamente, a razoabilidade se desenvolveu no direito anglo-saxônico, ao passo que a proporcionalidade se origina do direito germânico (muito mais metódico, objetivo e organizado), muito embora uma tenha buscado inspiração na outra certas vezes. Por conta de sua origem, a proporcionalidade tem parâmetros mais claros nos quais pode ser trabalhada, enquanto a razoabilidade permite um processo interpretativo mais livre. Evidencia-se o maior sentido jurídico e o evidente caráter delimitado da proporcionalidade pela adoção em doutrina de sua divisão clássica em 3 sentidos:

- adequação, pertinência ou idoneidade: significa que o meio escolhido é de fato capaz de atingir o objetivo pretendido;
- necessidade ou exigibilidade: a adoção da medida restritiva de um direito humano ou fundamental somente é legítima se indispensável na situação em concreto e se não for possível outra solução menos gravosa;
- proporcionalidade em sentido estrito: tem o sentido de máxima efetividade e mínima restrição a ser guardado com relação a cada ato jurídico que recaia sobre um direito humano ou fundamental, notadamente verificando se há uma proporção adequada entre os meios utilizados e os fins desejados.

f) Supremacia do interesse público sobre o privado:

Na maioria das vezes, a Administração, para buscar de maneira eficaz tais interesses, necessita ainda de se colocar em um patamar de superioridade em relação aos particulares, numa relação de verticalidade, e para isto se utiliza do princípio da supremacia, conjugado ao princípio da indisponibilidade, pois, tecnicamente, tal prerrogativa é irrenunciável, por não haver faculdade de atuação ou não do Poder Público, mas sim "dever" de atuação.

Sempre que houver conflito entre um interesse individual e um interesse público coletivo, deve prevalecer o interesse público. São as prerrogativas conferidas à Administração Pública, porque esta atua por conta de tal interesse. Com efeito, o exame do princípio é predominantemente feito no caso concreto, analisando a situação de conflito entre o particular e o interesse público e mensurando qual deve prevalecer.

**2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.
2.1 CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
SOB OS ASPECTOS ORGÂNICO, FORMAL E
MATERIAL.**

Conceito	Sentido amplo	Sentido estrito
Subjetivo, orgânico ou formal	Órgãos governamentais e administrativos	Apenas órgãos administrativos
Objetivo, material ou funcional	Funções políticas e administrativas	Apenas funções administrativas

Conceituando-se administração pública, “em sentido **objetivo**, material ou funcional, a administração pública pode ser definida como a **atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve**, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos”; ao passo que “em sentido **subjetivo**, formal ou orgânico, pode-se definir Administração Pública, como sendo o **conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas** aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”¹⁰. Logo, o sentido objetivo volta-se à atividade administrativa em si, ao passo que o sentido subjetivo se concentra nos órgãos que a exercem. Em ambos casos, a distinção do sentido amplo para o restrito está nas espécies de atividades e órgãos que são abrangidos. No sentido amplo, inserem-se as atividades desempenhadas pelos órgãos de alto escalão no âmbito governamental, no exercício de funções essencialmente políticas; além das atividades tipicamente administrativas desempenhadas pelos diversos órgãos que compõem a administração executando seus fins de interesse público. No sentido estrito, excluem-se as atividades políticas, abrangendo-se apenas atividades administrativas.

2.2 ÓRGÃO PÚBLICO: CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO.

Conforme Carvalho Filho¹¹, “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 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”.

“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”¹². 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”¹³. 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 Gierke**, 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 intocável e assustador direito de regresso.

10 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas editora, 2010.

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

12 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas editora, 2010.

13 NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo** – esquematizado, completo, atualizado, temas polêmicos, conteúdo dos principais concursos públicos. 3. ed. São Paulo: Atlas editora, 2013.

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

a) Quanto à pessoa federativa: federais, estaduais, distritais e municipais.

b) 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.

c) Quanto à composição: singulares, quando integrados em um só agente, e os coletivos, quando compostos por vários agentes.

d) 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.

e) Quanto à posição estatal: são os que representam os poderes do Estado – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

f) Quanto à estrutura: simples ou unitários e compostos. Os órgãos compostos são constituídos por vários outros órgãos.

2.3 SERVIDOR: CARGO E FUNÇÕES.

Agente público é expressão que engloba todas as pessoas lotadas na Administração, isto é, trata-se daqueles que servem ao Poder Público. "A expressão agente público tem sentido amplo, significa o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública como prepostos do Estado. Essa função, é mister que se diga, pode ser remunerada ou gratuita, definitiva ou transitória, política ou jurídica. O que é certo é que, quando atuam no mundo jurídico, tais agentes estão de alguma forma vinculados ao Poder Público. Como se sabe, o Estado só se faz presente através das pessoas físicas que em seu nome manifestam determinada vontade, e é por isso que essa manifestação volitiva acaba por ser imputada ao próprio Estado. São todas essas pessoas físicas que constituem os agentes públicos"¹⁴.

Neste sentido, o artigo 2º da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa):

*Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, **ainda que transitoriamente ou sem remuneração**, por eleição, nomeação, designação, contratação ou **qualquer outra forma de investidura ou vínculo**, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.*

Quanto às entidades as quais o agente pode estar vinculado, tem-se o artigo 1º da Lei nº 8.429/92:

*Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra **a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio***

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

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

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

Os agentes públicos subdividem-se em:

a) **agentes políticos** – "são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País [...], Presidente da República, Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas pastas, bem como os Senadores, Deputados Federais e Estaduais e os Vereadores"¹⁵. O agente político é aquele detentor de **cargo eletivo**, eleito por mandatos transitórios.

b) **servidores públicos**, que se dividem em funcionário público, empregado público e contratados em caráter temporário. Os servidores públicos formam a grande massa dos agentes do Estado, desenvolvendo variadas funções. O **funcionário público** é o tipo de servidor público que é titular de um **cargo**, se sujeitando a regime estatutário (previsto em estatuto próprio, não na CLT). O **empregado público** é o tipo de servidor público que é titular de um **emprego**, sujeitando-se ao regime celetista (CLT). Tanto o funcionário público quanto o empregado público somente se vinculam à Administração mediante concurso público, sendo nomeados em caráter efetivo. **Contratados em caráter temporário** são servidores contratados por um período certo e determinado, por força de uma situação de excepcional interesse público, não sendo nomeados em caráter efetivo, ocupando uma **função pública**.

c) **particulares em colaboração com o Estado** – são agentes que, embora sejam particulares, executam **funções públicas especiais** que podem ser qualificadas como públicas. Ex.: mesário, jurado, recrutados para serviço militar.

2.4 ATRIBUIÇÕES.

O artigo 18 da Constituição Federal tem caráter genérico e regulamenta a organização político-administrativa do Estado. Basicamente, define os entes federados que irão compor o Estado brasileiro.

Neste dispositivo se percebe o Pacto Federativo firmado entre os entes autônomos que compõem o Estado brasileiro. Na federação, todos os entes que compõem o Estado têm autonomia, cabendo à União apenas concentrar esforços necessários para a manutenção do Estado uno.

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