



Aula 05

*PRF (Policial) Direito Administrativo -
2023 (Pré-Edital) Prof. Antonio Daud*

Autor:
Antonio Daud

Índice

1) Administração Pública - Conceito	3
2) Centralização, Descentralização, Concentração e Desconcentração	6
3) Órgãos Públicos	13
4) Administração Direta e Indireta	28
5) Autarquias	31
6) Fundações Públicas - Fundações Governamentais	53
7) Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista	63
8) Questões Comentadas - Organização Administrativa - Cebraspe	103
9) Lista de Questões - Organização Administrativa - Cebraspe	155

INTRODUÇÃO

Olá amigos!

Nesta aula, começaremos a estudar as formas por meio das quais a Administração Pública se estrutura e se organiza juridicamente para alcançar seus objetivos.

O ordenamento jurídico estabelece deveres bastante diversificados ao Estado, como segurança pública, prestação jurisdicional, saúde, educação, exploração de petróleo etc.

Dadas as particularidades de cada um destes temas, fazem-se necessárias **diferentes estruturas administrativas**, cada uma indicada para certo tipo de atividade.

Dentro deste contexto, estudaremos a **organização administrativa do Estado**, as similitudes e diferenças de cada espécie de estrutura, com foco em concurso público.

Avante!

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (CONCEITO)

No início do nosso curso, distinguimos as expressões “governo” e “administração pública”, no intuito de registrar que o direito administrativo cuida eminentemente da “administração pública”.

A atuação do governo¹, enquanto função política ou de governo, é objeto de estudo do direito constitucional.

Pois bem! Aqui também é importante deixar clara a diferença “entidades políticas” e “entidades administrativas”, já que o nosso grande foco de estudo são os órgãos e entidades de natureza administrativa (que compõem a Administração Pública).

Entidades políticas (ou entes federados ou pessoas políticas) são pessoas jurídicas de direito público interno dotadas de **competências de natureza política, legislativa e administrativa**. São a União, os estados, o Distrito Federal e os milhares de municípios brasileiros.

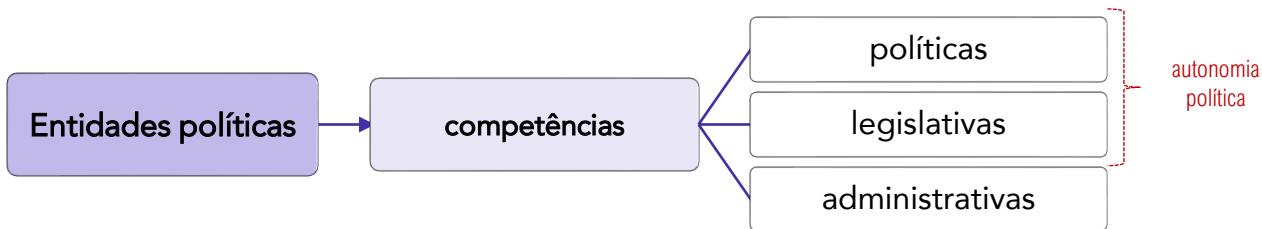
O elemento marcante das entidades políticas consiste na sua **autonomia política**, isto é, na capacidade das entidades políticas de **legislarem** e se **auto-organizarem**.

Com base na **capacidade de legislarem**, as entidades políticas detêm competência para regulamentarem determinados assuntos previstos no texto constitucional.

Então, por exemplo, os municípios detêm competência para legislarem sobre assuntos de interesse local (CF, art. 30, I), ao passo que é a União quem deve legislar a respeito de direito do trabalho e direito civil (CF, art. 22, I).

A **capacidade de auto-organização** consiste na autorização para que as entidades políticas editem Constituições próprias (no caso dos estados - CF, art. 25) ou leis orgânicas (no caso dos municípios e do DF - CF, arts. 29 e 32).

¹ Conceituamos “Governo” como a estrutura que **dirige** o Estado, estabelecendo diretrizes e políticas públicas (função política).



Por outro lado, **as entidades e os órgãos administrativos** são desprovidos de autonomia política. Em razão disto, não possuem capacidade de legislarem ou de se auto-organizarem. Ou seja:

Entidades políticas	→	autonomia política
Órgãos e entidades administrativos	→	sem autonomia política

Apesar de não possuírem competências de natureza política ou legislativa, as entidades administrativas detêm **competências administrativas**, ou seja, destinadas à execução das leis.

Em síntese:



Assim, enquanto o ente político pode inovar o ordenamento jurídico, legislando a respeito de determinado assunto (nos limites definidos pela Constituição Federal), o órgão ou a entidade administrativa limitam-se a executar os ditames legais.

Nesse sentido, o ente político ao editar lei sobre determinado assunto, no exercício de sua competência legislativa, poderia até mesmo criar uma entidade administrativa para executá-la. Este é o conceito de **descentralização**, que estudaremos mais adiante.

CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

INCIDÊNCIA EM PROVA: ALTÍSSIMA

Para organizar o exercício da função administrativa, o Estado se socorre basicamente dos mecanismos de **centralização, descentralização e desconcentração**.

Consoante leciona José dos Santos Carvalho Filho¹, a **centralização** é a situação em que o Estado **executa diretamente** suas tarefas, ou seja, por intermédio de **órgãos** e agentes administrativos subordinados à mesma pessoa política. Em outras palavras, trata-se da execução de tarefas pela **administração direta**.

A respeito da centralização, vejam a questão abaixo:

CEBRASPE/ TCE-PA – Auxiliar Técnico de Controle Externo - Área Administrativa - 2016

A centralização consiste na execução das tarefas administrativas pelo próprio Estado, por meio de órgãos internos integrantes da administração direta.

Gabarito (C)

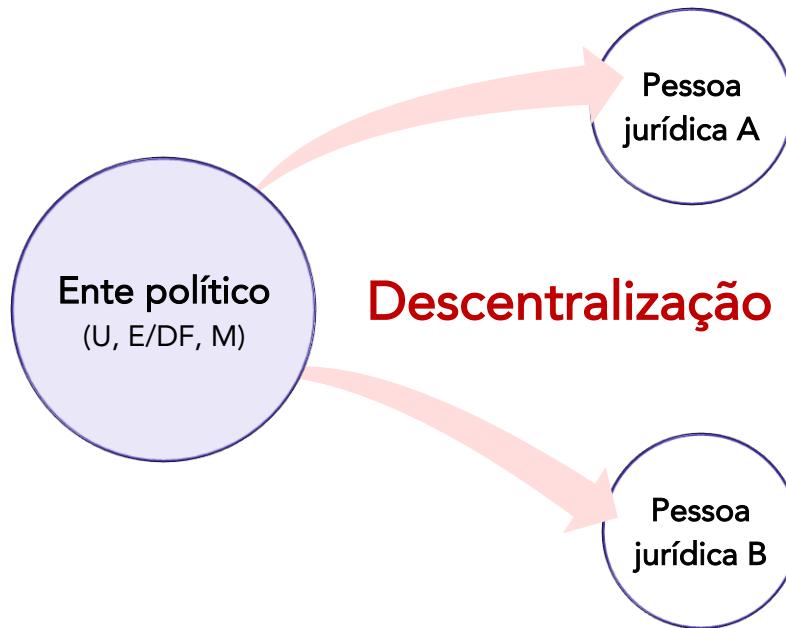
Adiante veremos que, enquanto a Administração Direta é composta de **órgãos** internos, a Administração Indireta se compõe de **pessoas jurídicas**, também denominadas de **entidades**.

Já pela **descentralização** administrativa, o Estado executa suas tarefas **indirectamente**, isto é, **delega a outras entidades**. A partir da descentralização, as atividades não são executadas pelos órgãos do próprio ente político (administração direta), mas por entidades pertencentes à administração indireta ou a particulares prestadores de serviços públicos.

Consoante salienta Marcelo Alexandrino, na descentralização, portanto, temos **duas pessoas jurídicas** diferentes:

- (i) o próprio ente político – isto é, União, estados, DF ou municípios – e
- (ii) a pessoa jurídica que irá executar a atividade.

¹ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27^a ed. Atlas. P. 473



O envolvimento de duas pessoas na descentralização foi cobrado na questão abaixo:

CEBRASPE/ TCE-PA – Auxiliar Técnico de Controle Externo

A descentralização administrativa pressupõe a transferência, pelo Estado, da execução de atividades administrativas a determinada pessoa, sempre que o justificar o princípio da eficiência.

Gabarito (C)

A descentralização pode se dar mediante **outorga** ou **delegação**.

A **descentralização mediante outorga** (ou **descentralização por serviços** ou **funcional** ou **técnica**) se dá quando o Estado, mediante lei, cria uma entidade (ou autoriza sua criação) e transfere a ela determinado serviço público.

É o que ocorre com as entidades da **administração indireta** (em especial, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista).

Apesar de controverso na doutrina, Di Pietro e Marcelo Alexandrino² ressaltam que, na descentralização por serviços, a administração central cria entidades da Administração Indireta e transfere a elas a **titularidade** e a **execução** de serviços públicos.

Além disso, é importante registrar que a descentralização mediante outorga, em geral, se dá com **prazo indeterminado**.

² ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25^a ed. p. 28

Exemplo: a União editou uma lei para criar o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social), enquanto pessoa jurídica pertencente à administração indireta.

A descentralização mediante outorga decorre do **princípio da especialidade**, em razão do qual atribui-se a uma entidade criada especificamente para aquela finalidade uma parcela das competências do Estado. Em tese, ao se especializar em um nicho de serviços, a entidade poderia ter um melhor desempenho do que se o ente político prestasse todo e qualquer serviço público.

Por sua vez, a **descentralização mediante delegação** (ou **descentralização por colaboração**) ocorre quando o Estado, **mediante ato ou contrato** (e não via lei), transfere a um particular a **execução** de determinado serviço público. A descentralização mediante delegação ocorre por **prazo determinado**, como regra geral

Exemplo: a União delegou à empresa de telefonia XPTO, mediante contrato, a prestação de serviços públicos de telefonia fixa.

A delegação mediante ato unilateral consiste na **autorização** para prestação de serviços públicos, sendo que podem ser beneficiários de tal ato pessoas jurídicas ou físicas. Dada a natureza de ato administrativo, a autorização pode ser revogada a qualquer tempo.

A delegação mediante contrato, a seu turno, representa a **concessão** e a **permissão** de serviços públicos.

Sintetizando as diferenças entre as duas formas de descentralização,

Descentralização	por outorga ou serviços	via Lei a entidades da Administração Indireta transfere a titularidade e a execução regra: prazo indeterminado ex.: INSS, Dnit, Petrobras
Descentralização	por delegação ou colaboração	via Ato ou Contrato A particulares transfere apenas a execução do regra: prazo determinado ex.: serviço público de telefonia fixa

Outra diferença entre descentralização mediante outorga e delegação, consoante apontado por Marcelo Alexandrino³, consiste na amplitude do **controle que a administração direta exerce em cada um dos casos**.

No caso da **descentralização mediante outorga** (administração indireta), temos o controle finalístico (ou tutela administrativa), de espectro bastante reduzido.

Já no caso de **descentralização mediante delegação** (particulares), há uma série de controles que o poder concedente exerce sobre o particular, incluindo prerrogativas como a alteração unilateral das condições de execução da delegação, a intervenção imediata na delegação para ulterior apuração de irregularidades e mesmo a decretação de caducidade (extinção unilateral da delegação motivada por prestação inadequada do serviço delegado).

- - - -

Qualquer que seja a modalidade adotada, **na descentralização não há subordinação**. Assim, não há que se falar em poder hierárquico entre a administração direta e a indireta ou entre o ente político e um particular prestador de serviços públicos.

No caso da descentralização mediante outorga (administração indireta) há **mera vinculação** entre a administração direta e a entidade da administração indireta.

Para finalizar o assunto descentralização, destaco uma última modalidade, atualmente sem grande relevância prática.

Trata-se da **descentralização territorial** ou **geográfica**, que consiste na possibilidade de criação de **território federal**, nos termos previstos no texto constitucional⁴.

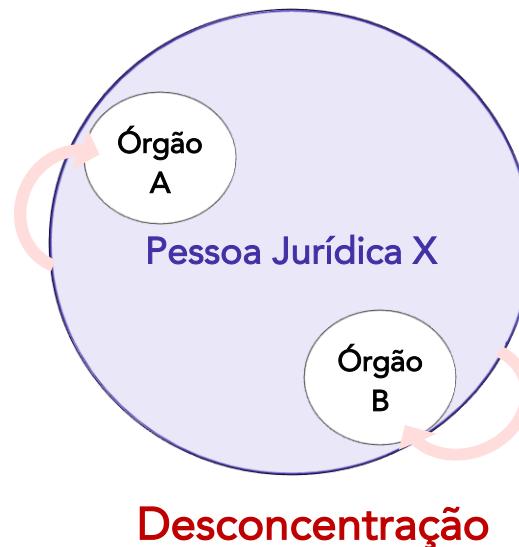
Os territórios federais são pessoas jurídicas de direito público que, caso criados, passam a fazer parte da administração pública federal. São chamados de **autarquias territoriais** e possuem **atribuições administrativas genéricas** e heterogêneas (diferentemente das autarquias convencionais, que possuem atribuições específicas).

Estudadas as principais modalidades de descentralização, agora vamos passar à desconcentração administrativa.

³ ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25^a ed. p. 28

⁴ CF, art. 18, § 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

Na **desconcentração** o Estado se desmembra em órgãos para propiciar melhoria na sua organização estrutural. Ou seja, dentro de uma mesma pessoa jurídica, um feixe de competências é segmentado e atribuído a um órgão.



Exemplos: o Ministério da Economia e seus órgãos, como a Esaf, a Secretaria do Tesouro Nacional e a Receita Federal (todos órgãos subordinados à União); os tribunais; as casas legislativas.

Quanto aos exemplos, vejam a questão abaixo:

CEBRASPE/ TRE-MT - Analista Judiciário – Área Judiciária (adaptada)

Os ministérios, órgãos integrantes da administração direta, não possuem personalidade jurídica própria.

Gabarito (C)

A exata noção de desconcentração parte da ideia de **órgão público**. Este conceito será detalhado mais à frente, mas já podemos adiantar que consistem em círculos de atribuições repartidos no interior da personalidade estatal¹⁵ **sem personalidade jurídica própria**.

Entidade → **pessoa jurídica**

Órgão → ente **sem** personalidade jurídica própria

¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. Ed. Malheiros. 26ª ed. P. 69

Vejam como as bancas podem tentar confundir os conceitos de desconcentração e descentralização:

CEBRASPE/ PC-PE - Delegado de Polícia (adaptada)

Desconcentração é a distribuição de competências de uma pessoa física ou jurídica para outra, ao passo que descentralização é a distribuição de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica, em razão da sua organização hierárquica.

Gabarito (E)

Diferentemente do que ocorre na descentralização, **na desconcentração há hierarquia**, ou seja, há **subordinação** entre os órgãos.



Atenção! A desconcentração é observada tanto na **administração direta** (na criação de órgãos) como nas entidades da **administração indireta** (na ramificação em órgãos, departamentos, setores, unidades etc).

Assim, poderemos ter, por exemplo, administração descentralizada desconcentrada (entidade da administração indireta subdividida em órgãos e departamentos) e administração centralizada desconcentrada (órgão da administração direta).

A este respeito, vejam a questão abaixo:

FCC/ ALESE – Técnico Legislativo (adaptada)

Os órgãos públicos são unidades de atuação integrantes apenas da estrutura da Administração direta, haja vista que as unidades de atuação integrantes da estrutura da Administração indireta denominam-se entidades.

Gabarito (E)

Para não confundirmos a terminologia referente à “descentralização” e “desconcentração”, segue um mnemônico clássico (que toma por base a descentralização por serviços):

desCEntralização → Cria Entidade

desCOncentração → Cria Órgão

E agora uma breve comparação entre os dois institutos:

Descentralização

- atribuição de competências a **entidades** (personalidade jurídica própria)
- sem subordinação ao ente político
- modalidades
 - **outorga** (via Lei): administração indireta
 - **delegação** (via Ato ou Contrato): particulares
 - **territorial**: territórios federais

Desconcentração

- atribuição de competências a **órgãos** (sem personalidade jurídica própria)
- subordinação entre os órgãos
- pode se dar tanto dentro da administração direta como no interior das entidades da indireta

A partir do estudo das noções de centralização, descentralização e desconcentração, vamos abordar os conceitos de **administração direta** e **indireta**.



ÓRGÃOS PÚBLICOS

INCIDÊNCIA EM PROVA: ALTA

Órgãos públicos, sejam na administração direta ou na indireta, resultam de um processo de **desconcentração**, em que a pessoa jurídica se desmembra em **unidades internas** para propiciar melhoria na sua organização estrutural. Ou seja, dentro de uma **mesma pessoa jurídica**, um feixe de competências é segmentado e atribuído a um órgão.

Segundo Hely Lopes Meirelles, órgãos públicos são "centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja **atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem**".

Conceito interessante é também apresentado por Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual órgão público consiste em círculos de **atribuições** repartidos no interior da personalidade estatal¹.

No plano da legislação federal, é importante destacarmos as definições constantes da Lei 9.784/1999:

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

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

Retomando os exemplos anteriores:

Exemplos de órgãos públicos: o Ministério da Economia e seus órgãos, como a Secretaria do Tesouro Nacional e a Receita Federal; o Tribunal de Contas da União; a Câmara dos Deputados; o Superior Tribunal de Justiça; o Ministério Público.

O elemento mais marcante do conceito de órgão público consiste na **ausência de personalidade jurídica própria**. São centros de competência despersonalizados.

Vejamos a seguir algumas repercussões da falta de personalidade jurídica própria.

1) Impossibilidade de serem parte em contratos administrativos

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. Ed. Malheiros. 26ª ed. P. 69

Como não possuem personalidade própria, os órgãos não celebram contratos administrativos em nome próprio.

Imagine o seguinte exemplo: o Ministério da Economia celebra um contrato administrativo para aquisição de computadores. Em decorrência da falta de personalidade própria do Ministério da Economia (enquanto órgão público), temos que, juridicamente, o contrato administrativo foi celebrado pela pessoa jurídica a que o órgão pertence (neste caso, a União), por intermédio daquele órgão.

Apesar de não possuírem capacidade para celebração de contratos administrativos, os órgãos detêm capacidade para celebrarem, em nome próprio, **contratos de gestão**, para ampliação de sua autonomia, consoante regra constitucional inserida pela EC 19/98:

CF, art. 37, § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos **órgãos** e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante **contrato**, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

- I - o prazo de duração do contrato;
- II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
- III - a remuneração do pessoal.

Além disso, é importante destacar que os órgãos **possuem CNPJ**, já que a inscrição na base de dados do CNPJ não é exclusiva dos entes dotados de personalidade própria.

2) Ausência de patrimônio próprio

Os órgãos públicos não possuem patrimônio próprio. Os bens por eles utilizados são de propriedade da pessoa jurídica a que pertencem.

Imagine os bens imóveis e a frota de veículos utilizados pela Receita Federal. Todos estes bens são de propriedade da União, que é a pessoa jurídica a que o órgão pertence.

3) Falta de capacidade processual

Outra decorrência da ausência de personalidade própria, é que, em regra, os órgãos não detêm capacidade para serem judicialmente acionados para responder por danos causados por seus

agentes no exercício de suas atribuições. A atuação dos órgãos é imputada à pessoa jurídica a que pertencem e, portanto, é a pessoa jurídica quem deverá figurar como parte em um processo judicial, como regra geral. Como será detalhado mais à frente, como regra, os órgãos não possuem capacidade processual.

Dito isto, passemos a analisar as teorias que explicam como a atuação de um agente público e de um órgão público é atribuída ao Estado.

Teorias do órgão, do mandato e da representação

Sabemos que o Estado, enquanto pessoa jurídica, atua por intermédio de agentes públicos (pessoas físicas). Assim, é importante conhecer a teoria do órgão e as demais teorias que buscam explicar como a conduta destes agentes públicos vincula o Estado.

➤ Teoria do mandato

O **mandato**, no direito privado, consiste em um **contrato**, por meio do qual uma pessoa (o mandante) delega poderes a outra pessoa (mandatário), para que esta realize atos em nome daquela. O instrumento do mandato é chamado de **procuração**².

Assim, pela teoria do mandato, o agente público seria um **mandatário** da pessoa jurídica, agindo em nome e sob responsabilidade da pessoa jurídica.

Esta teoria foi criticada principalmente por não explicar como o Estado (que não tem vontade própria) outorga o mandato ao agente público.

➤ Teoria da representação

Traçando um paralelo com o direito civil, temos que a representação é instrumento usualmente utilizado para suprir uma incapacidade civil, como a menoridade. Nestes casos, o menor é representado por alguém plenamente capaz, um **tutor** ou um **curador**.

Trazendo este conceito para o direito administrativo, percebemos que a teoria da representação informa que o agente público é um **representante do Estado**, atuando como um **tutor ou curador do Estado**.

² Código Civil, art. 653. Opera-se o mandato quando alguém recebe de outrem poderes para, em seu nome, praticar atos ou administrar interesses. A procuração é o instrumento do mandato.

Esta teoria também é bastante criticada, neste caso por equiparar a pessoa jurídica a um incapaz e por pressupor que o Estado confere representantes a si mesmo, diferentemente do que, de fato, ocorre em uma tutela ou curatela.

➤ Teoria do órgão ou da imputação volitiva

Aqui temos a teoria amplamente aceita no direito administrativo brasileiro e utilizada, atualmente, para explicar a relação entre os atos dos agentes públicos e a responsabilidade do Estado.

A **teoria do órgão**, também chamada de **teoria da imputação volitiva**, foi desenvolvida pelo alemão Otto Gierke e afirma que a pessoa jurídica manifesta sua vontade por meio dos órgãos. Em outras palavras, esta teoria parte do pressuposto de que o órgão é parte integrante do Estado.

Assim, como os agentes compõem o órgão público, quando o agente manifesta sua vontade, é como se o próprio Estado o fizesse.

Dessa forma, a ideia da representação, defendida pela teoria anterior, é substituída pela **imputação** da vontade do agente ao Estado.

Como leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro³ esta teoria é utilizada para justificar a validade dos atos praticados por funcionário de fato⁴. Ou seja, o ato do funcionário é ato do órgão e, portanto, imputável à Administração.

Além disso, a doutrina aponta **limites** à teoria da imputação. Di Pietro aponta que, para a ocorrência da imputação, deve-se ter, ao menos, **aparência** de legitimidade. Não havendo aparência de que o agente atua em nome do poder público, sua conduta não será imputada ao Estado.

Assim, não se implica ao Estado a conduta da pessoa que assume o exercício de função pública por sua conta própria, quer **dolosamente** (como o usurpador de função⁵), quer de **boa-fé**, para desempenhar função em momentos de emergência.

Aproveito para lembrar que:

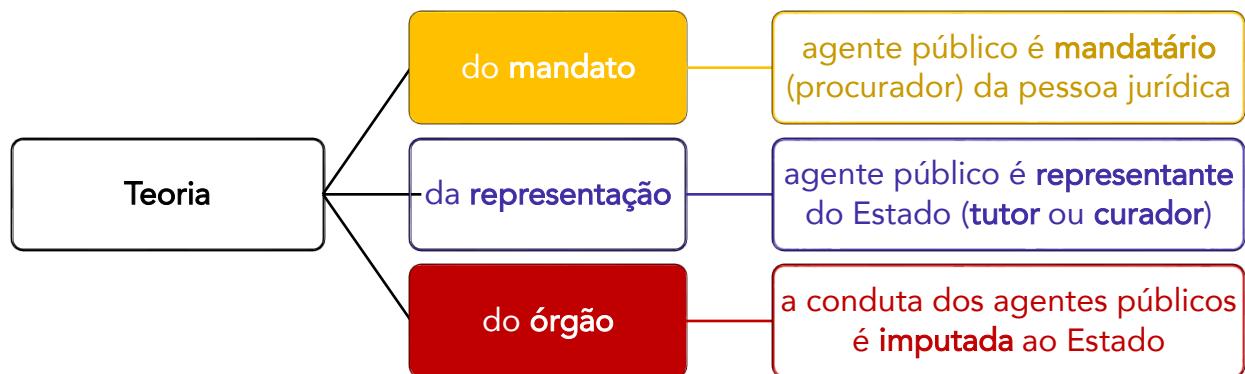
O **usurpador** é aquele que **não** é agente público, nem nunca recebeu nenhuma forma de investidura em cargo, emprego ou função. Apesar disso, ele “finge” agir em nome do Estado.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 18412

⁴ Funcionário de fato consiste no agente público cuja investidura no cargo encontra-se eivada de vício.

Pela gravidade, a usurpação de função pública foi definida como **crime**, tipificado no art. 328 do Código Penal.

Em síntese:



Considerando a prevalência da teoria do órgão, vejam a questão a seguir:

CEBRASPE/ TC-DF - Procurador

A atuação do órgão público é imputada à pessoa jurídica a que esse órgão pertence.

Gabarito (C)

Criação e Extinção

A criação e a extinção de órgãos **dependem de ato legislativo**. Adiante veremos que a criação/extinção de órgãos do legislativo demandam resolução legislativa e para os demais poderes, lei (em sentido estrito).

A) Como regra geral (isto é, para órgãos do Executivo, do Judiciário, do MP e dos tribunais de contas), exige-se **lei** (em sentido estrito) para a criação e extinção de órgãos:

CF, art. 48. Cabe ao **Congresso Nacional**, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (...)

XI – criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública;

Além disso, tratando-se de órgãos do Poder Executivo, a **iniciativa** desta lei cabe ao **Chefe do Poder Executivo**:

CF, art. 61, § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...)

II - disponham sobre:

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

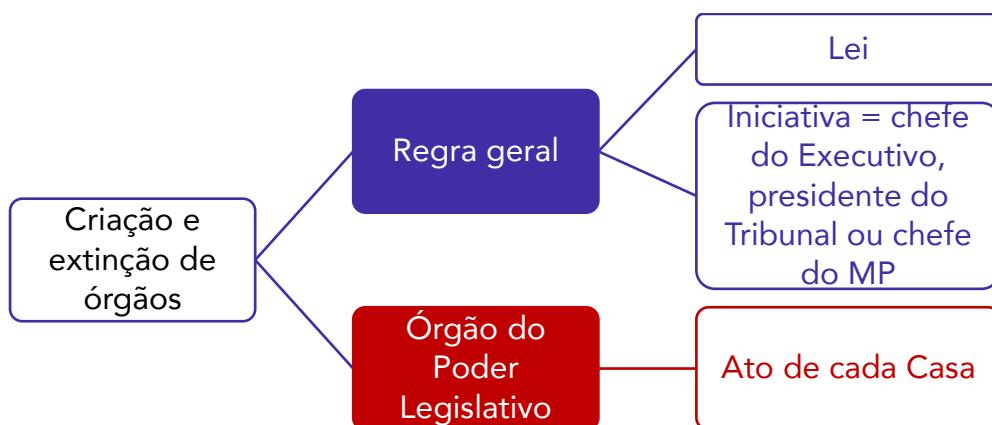
Notem que, apesar de o dispositivo constitucional acima se referir ao Executivo Federal, sua aplicação é obrigatória, por simetria, a **todos os entes federativos**, consoante tem entendido o STF⁶.

A este respeito lembro que **não se pode criar ou extinguir órgãos mediante decreto**:

CF, art. 84, 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**;

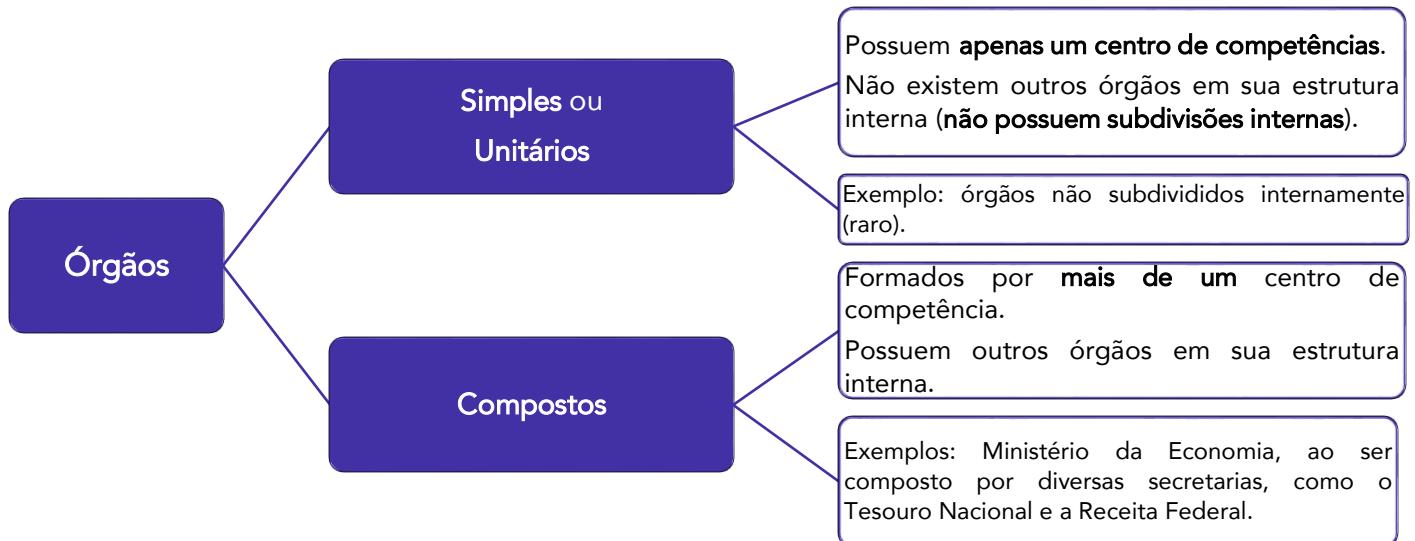
B) Especificamente para a criação e extinção de órgãos do Poder Legislativo, a Constituição exigiu simples **Resoluções Legislativas** de cada Casa, por meio do disposto nos arts. 51, IV, e 52, XIII, da Constituição Federal.



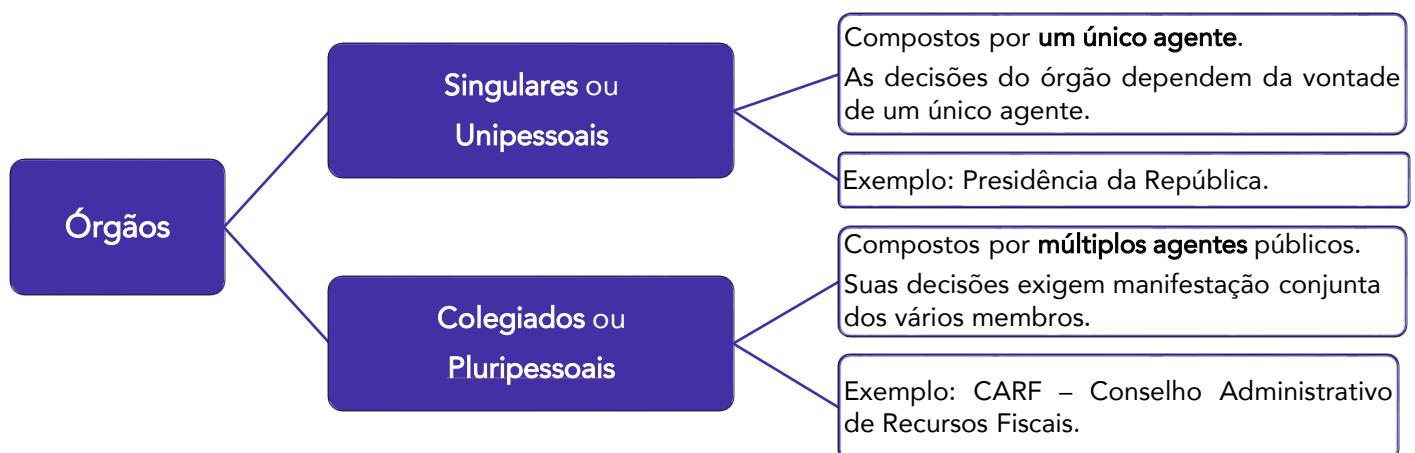
⁶ STF - ADI: 1275 SP, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 16/05/2007, Tribunal Pleno.

Classificações

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



Já quanto à **atuação funcional**, os órgãos podem ser:



Quanto a esta classificação, Carvalho Filho⁷ denomina-os como órgãos de “representação unitária” e de “representação plúrima”.

Ainda quanto a esta classificação, Di Pietro lembra que existe pensamento diverso, segundo o qual os órgãos seriam divididos em **burocráticos** e **colegiados**. Os órgãos **burocráticos** seriam aqueles formados por uma só pessoa física ou por várias ordenadas verticalmente (hierarquicamente). Já os órgãos **colegiados** são aqueles formados por várias pessoas físicas ordenadas horizontalmente (sem relação de hierarquia), havendo entre elas mera coligação ou coordenação.

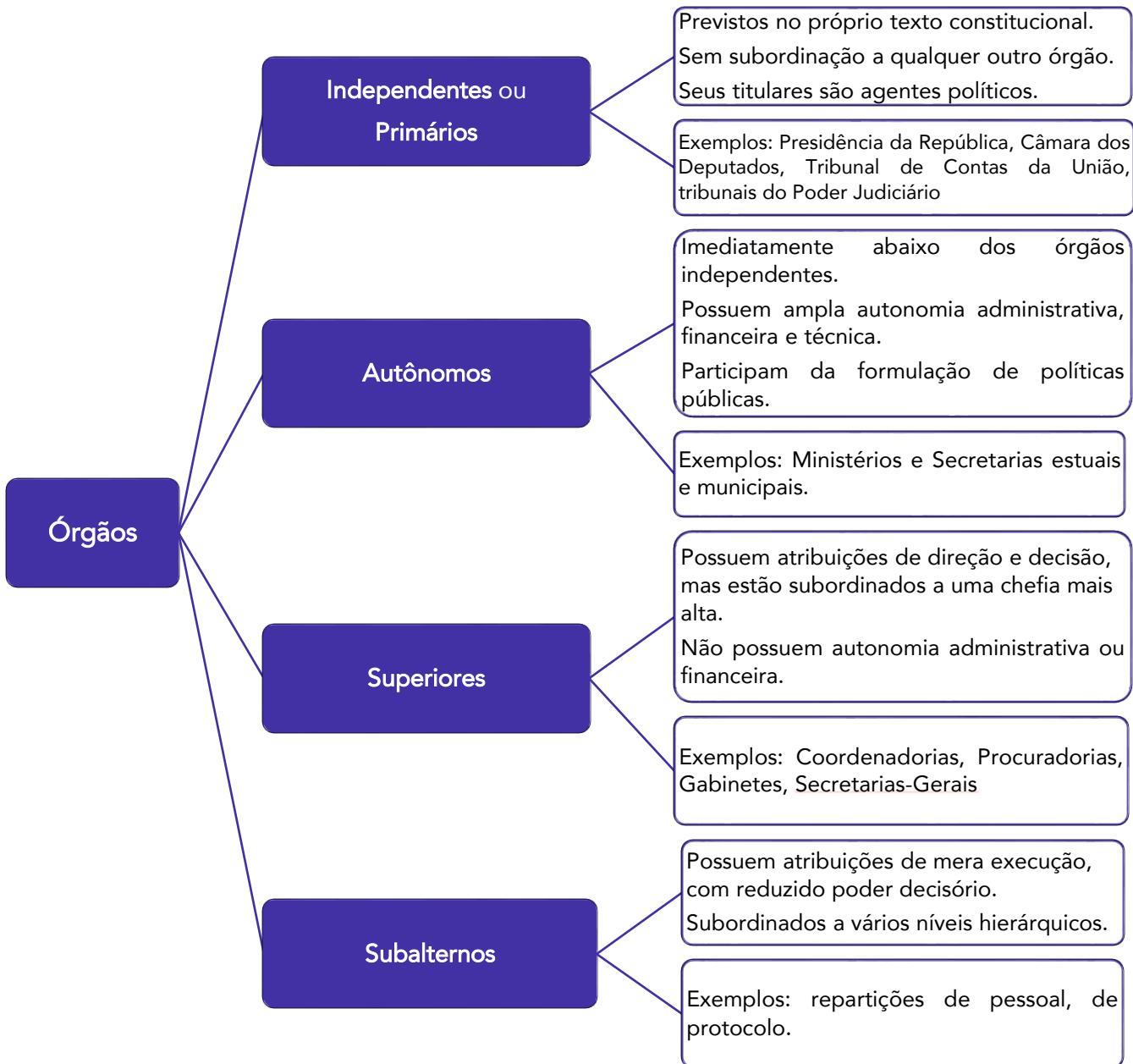
De acordo com José dos Santos Carvalho Filho⁸, quanto à **situação estrutural**:



Por fim, quanto à **posição hierárquica**:

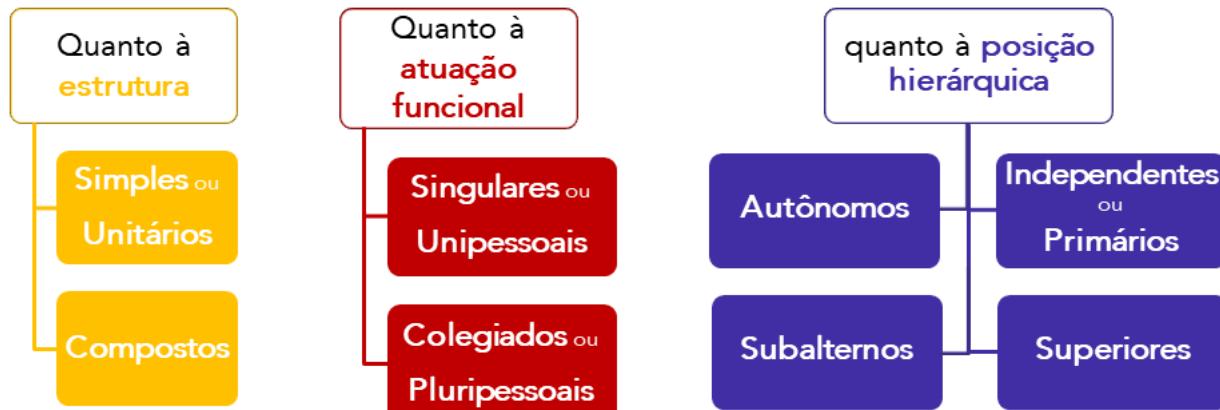
⁷ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27^a ed. Atlas. P. 17

⁸ Op. cit



ESQUEMATIZANDO

Sintetizando as principais classificações comentadas, temos o seguinte diagrama:



Capacidade processual

Como já adiantado anteriormente, em decorrência da ausência de personalidade jurídica própria, em regra, os órgãos não detêm capacidade para serem judicialmente açãoados para responder por danos causados por seus agentes. Em outras palavras, como regra, os órgãos não possuem capacidade processual. O particular deve açãoar a pessoa jurídica a que o órgão pertence.

No entanto, a jurisprudência vem reconhecendo, excepcionalmente, capacidade processual especial a alguns órgãos públicos em determinadas situações.

Portanto, órgãos públicos não podem ser açãoados diretamente perante o Judiciário, exceto órgãos específicos dotados de capacidade processual especial.

Adiante passemos ao estudo destas principais exceções!

➤ Órgãos independentes e autônomos: defesa de suas prerrogativas

Esta capacidade processual de caráter excepcional é reconhecida a órgãos **independentes** e **autônomos** (mas não aos superiores e subalternos), como a Presidência da República, que pode realizar defesa judicial de suas prerrogativas, sobretudo no bojo de mandados de segurança. Nesse sentido, considerando-se as câmaras de vereadores órgãos independentes e autônomos, temos a SUM-525 do STJ, atribuindo a elas a “personalidade judiciária” o que se equivale à capacidade processual:

A Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, apenas **personalidade judiciária**, somente podendo demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais.

➤ Defesa dos direitos dos consumidores

Outra situação em que a legislação confere capacidade processual aos órgãos diz respeito às ações de defesa dos consumidores:

CDC, art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente [defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas]:

III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, **ainda que sem personalidade jurídica**, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;

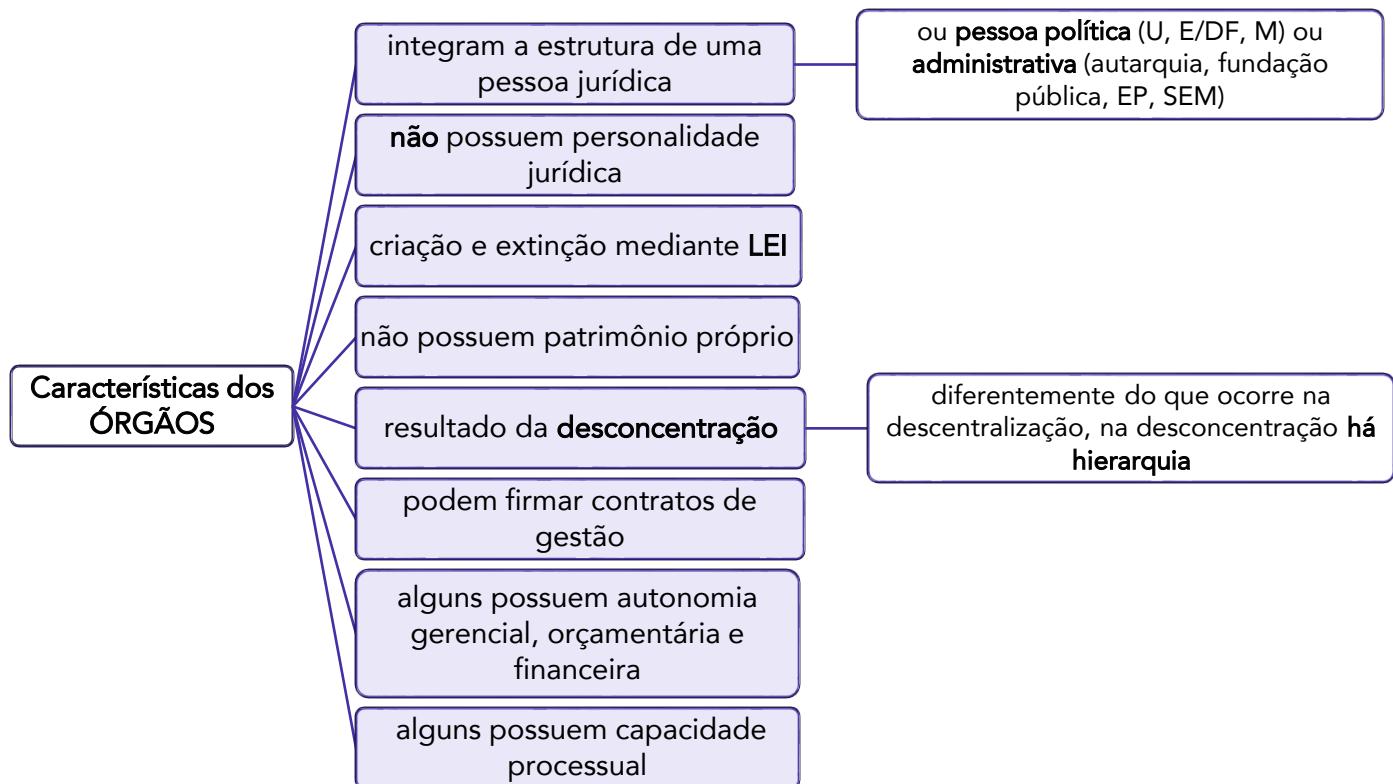
Nestes casos, portanto, mesmo não possuindo personalidade jurídica, órgãos públicos incumbidos da defesa das relações de consumo poderão ingressar com ações judiciais.



Síntese das principais características dos órgãos públicos

Sintetizando os principais aspectos estudados nesta seção, a doutrina⁹ aponta características gerais dos órgãos públicos, a saber:

⁹ A exemplo de ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 134-135



Contrato de Gestão e Contrato de Desempenho

INCIDÊNCIA EM PROVA: MÉDIA

Pouco acima, comentamos que mesmo os órgãos (desprovidos de personalidade própria) podem celebrar **contratos de gestão**, comprometendo-se com o alcance de determinados resultados e prazos.

Assim sendo, antes de passar aos comentários sobre as entidades da administração direta, vamos aqui abrir um parêntese para detalharmos um pouco mais os referidos “contratos de gestão”, bem como os “contratos de desempenho”, criados em dezembro de 2019, a partir da lei 13.934/2019.

Em ambos os “contratos”, o fundamento constitucional é o mesmo (CF, art. 37, § 8º - transcrito logo abaixo), de onde já percebemos que tais instrumentos buscam **ampliar os resultados alcançados pelos entes públicos** (princípio da eficiência) e, em contrapartida, confere a tais entes **maior autonomia administrativa**:

CF, art. 37, § 8º A **autonomia gerencial, orçamentária e financeira** dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser **ampliada** mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a **fixação de metas de desempenho** para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre (EC 19/1998):

- I - o prazo de duração do contrato;
- II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
- III - a remuneração do pessoal.

Adiante passaremos a comentar estes dois instrumentos.

➤ Contrato de Gestão

O contrato de gestão a que se refere o texto constitucional transcrito acima é firmado entre o poder público e outros **entes pertencentes à Administração Pública**, sejam órgãos da própria administração direta, sejam entidades descentralizadas.

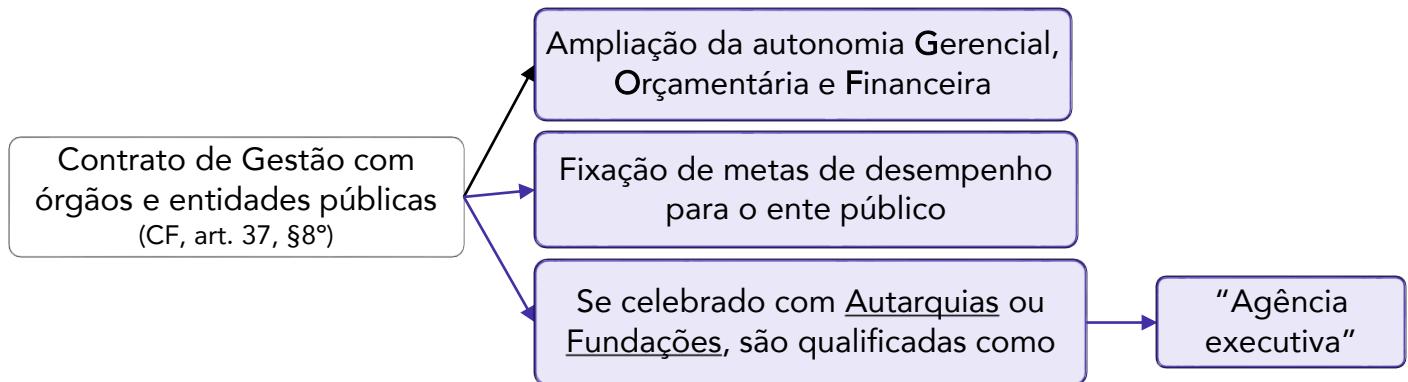
Este contrato de gestão resulta na **ampliação da autonomia** de órgãos e entidades da Administração Pública, especificamente a autonomia gerencial, orçamentária e financeira (a chamada "autonomia GOF").

Mas a ampliação da autonomia tem, como contrapartida, a fixação de **metas de desempenho** para o ente público.

Reparam que, por um lado, são **reduzidos os controles sobre as atividades-meio** (orçamento, finanças e práticas gerenciais) e, por outro, são intensificados os **controles sobre os resultados** (desempenho) destas organizações públicas.

Além disso, caso o contrato de gestão seja celebrado com uma **autarquia** ou com uma **fundaçao** pública, esta receberá a qualificação de **agência executiva** (Lei 9.649/1998, art. 51), como detalharemos mais adiante.





CURIOSIDADE



Antes de comentar o “contrato de desempenho”, lembro que existe uma outra modalidade de “contrato de gestão”, o qual é celebrado com entes privados (e não com entes públicos) e possui como fundamento a Lei 9.637/1998 (e não a Lei 9.649/1998 ou o art. 37, §8º, da CF).

- - - -

Agora sim, vamos à nova figura, criada em dezembro de 2019 pela Lei 13.934.

➤ Contrato de Desempenho

O contrato de desempenho, assim como o contrato de gestão, busca assegurar o comprometimento dos entes públicos com o **alcance de resultados** (princípio da eficiência).

O ente público que o celebra se compromete a: (i) apresentar **desempenho superior** na prestação de serviços, (ii) melhor **qualidade** dos produtos gerados e (iii) trabalhar com **prazos** garantidos.

Em contrapartida, tal ente público passa a usufruir de **maior autonomia** administrativa, especialmente quanto à (i) celebração de contratos, (ii) realização de **despesas de pequeno vulto** com limites diferenciados e (iii) estabelecimento de **banco de horas** em favor de seus servidores.

Tal contrato faz surgir uma verdadeira relação de **supervisão** entre dois entes públicos, o que inspirou a terminologia adotada pelo legislador: ente supervisor e ente supervisionado.



maior autonomia

(contratos, despesas de pequeno vulto, banco de horas)



Fechado o parêntese, agora sim passemos às entidades da **administração indireta**, as quais resultam da **descentralização**.



Tudo bem até aqui?! =)

Tome um fôlego! Adiante iremos comentar trechos bem importante da aula.

ADMINISTRAÇÃO DIRETA E ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

INCIDÊNCIA EM PROVA: ALTÍSSIMA

Mais à frente, iremos nos aprofundar nestes conceitos, mas é importante já distinguiirmos, em linhas gerais, as expressões “**Administração Direta**” e “**Administração Indireta**” e, ainda, situarmos as **entidades paraestatais** neste cenário.

Administração Direta consiste no conjunto de **órgãos públicos** que integram as pessoas políticas (União, estados/Distrito Federal e Municípios), aos quais foi atribuída a competência para o exercício, **de forma centralizada**, das atividades administrativas do Estado. Segundo leciona Carvalho Filho¹, na Administração Direta “a Administração Pública é, ao mesmo tempo, a **titular** e a **executora** do serviço público”.

A **Administração Indireta**, por sua vez, consiste no o conjunto de **pessoas** administrativas que, **vinculadas** à respectiva Administração Direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas **de forma descentralizada**.

Considerando o que dispõe o DL 200/1967, a Administração Indireta brasileira é composta por²:

- Autarquias
- Fundações públicas (ou seja, fundações instituídas pelo poder público)
- Sociedades de Economia Mista - SEM
- Empresas Públicas - EP

BIZU



¹ Segundo MADEIRA, José Maria Pinheiro citado por FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 475

² Há doutrinadores, como Di Pietro, que defendam que as subsidiárias de estatais também fariam parte da Administração Pública.

O mnemônico “**F-A-S-E**” ajuda-nos a memorizar as espécies de entidades descentralizadas: (**F**undação pública, **A**utarquia, **S**ociedade de economia mista, **E**mpresa pública).

Além destas 4 espécies, há autores que acrescentam ainda os “**consórcios públicos**”, criados em 2005, por meio da Lei 11.107³.

O conceito de administração indireta foi cobrado na questão a seguir:

CEBRASPE/ Prefeitura de São Paulo – SP (adaptada)

A administração indireta compreende as pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva administração direta, desempenham atividades administrativas de forma descentralizada.

Gabarito (C)

Antes de avançar, é importante comentarmos a situação das **entidades paraestatais**.

Pela etimologia da palavra ('**para**'⁴ + 'estatal') já podemos perceber que são entidades que se colocam **ao lado do Estado**, ou seja, estão **fora da Administração Pública** (em sentido formal) mas colaboram com o Estado no desempenho de atividades de interesse público. Em outras palavras, tais entidades não pertencem à Administração Pública, mas desempenham atividades de interesse público.

Marçal Justen Filho define entidade paraestatal como sendo

uma pessoa jurídica de direito privado criada por lei para, atuando **sem submissão à Administração Pública**, promover o atendimento de necessidades assistenciais e educacionais de certas atividades ou categorias profissionais, que arcam com sua manutenção mediante contribuições compulsórias.

Tais entidades compõem o chamado **terceiro setor**, já que o Estado é considerado o **primeiro setor** e o mercado compõe o **segundo setor**.

Segundo Di Pietro o conceito de entidades paraestatais comprehende:

- ✓ **Serviços sociais autônomos** (também conhecidos como “Sistema S”, a exemplo de Sesi, Sesc, Senat)
- ✓ **Entidades de apoio**⁵

³ Em razão de os consórcios possuírem personalidade jurídica própria e do disposto na Lei 11.107/2005, art. 6º, § 1º.

⁴ “para” tem significado de “ao lado”, assim como em “paramédicos”, “paramilitar”.

⁵ Segundo Di Pietro, são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, **instituídas por servidores públicos**, porem em nome próprio, sob forma de fundação, associação ou cooperativa, para

- ✓ **Organizações Sociais (OS)⁶**
- ✓ **Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)⁷**
- ✓ **Organizações da Sociedade Civil (OSC)⁸**

Apesar de **não integrarem a Administração Pública**, tais entidades são objeto de estudo do direito administrativo, em razão da proximidade com o Estado e do interesse público nos serviços por elas prestados.

Tais entidades serão objeto de estudo em aula específica, mas já é importante frisar que elas **não pertencem à Administração Pública**. Este é o teor da questão abaixo:

CEBRASPE/ TCE-PB – Auditor de Contas Públicas (adaptada)

As entidades que integram a administração pública indireta incluem as organizações sociais, os serviços sociais autônomos e as entidades paraestatais.

Gabarito (E)

a prestação, em caráter privado, de serviços sociais não exclusivos do Estado, mantendo vínculo jurídico com entidades da administração, em regra por meio de convênio.

⁶ Entidades criadas por particulares que celebraram **contrato de gestão** com o poder público para prestar serviço de **natureza social**.

⁷ Entidades criadas por particulares que celebraram **termo de parceria** com o poder público para prestar serviço de natureza social.

⁸ Entidades disciplinadas pela Lei 13.019/2014, podendo ser entidade sem fins lucrativos, cooperativas ou organizações religiosas.

Autarquias

INCIDÊNCIA EM PROVA: ALTA

Como há pouco comentamos, as autarquias são entidades dotadas de personalidade jurídica de **direito público**, com autonomia administrativa, para a **prestação descentralizada de serviços públicos**.

José Cretella Júnior, citado por Di Pietro, relembra que a palavra ‘autarquia’ é formada por dois termos ‘autós’ (=próprio) e ‘arquia’ (=comando, governo, direção), etimologicamente, tendo significado de “comando próprio, direção própria, autogoverno”.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹, autarquia é

Pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com **capacidade de autoadministração**, para o **desempenho de serviço público** descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei.

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho², consistem na

Pessoa jurídica de direito público, integrante da Administração Indireta, criada por lei para desempenhar funções que, **despidas de caráter econômico**, sejam próprias e típicas do Estado.

Segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto³, a autarquia é

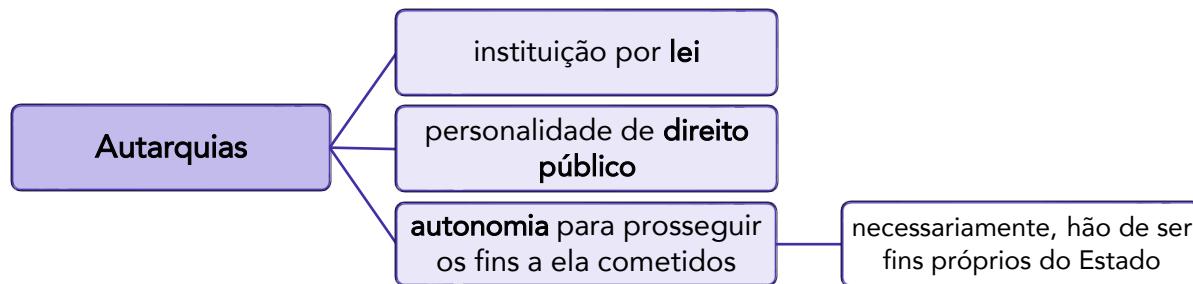
uma entidade estatal da administração indireta, criada por lei, com personalidade de direito público, **descentralizada funcionalmente**, para desempenhar competências administrativas próprias e específicas, para tanto **dotada de autonomia patrimonial, administrativa e financeira**.

O mesmo autor destaca três elementos essenciais deste conceito:

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31^a ed. 2018. eBook. P. 14761

² FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27^a ed. Atlas. P. 490

³ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Curso de Direito Administrativo. GenMétodo. 16^a ed. Item 72



No direito positivo, é importante destacarmos a definição contida no Decreto-Lei 200/1967, o qual é primariamente aplicável ao Executivo Federal:

DL 200/1967, art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

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

Do conceito acima, reparem que a especialização na **prestaçāo de serviços típicos** é outro elemento marcante das autarquias. Por este motivo parte da doutrina chega a dizer que são a "**personificação de um serviço**" retirado da administração centralizada⁴.

A natureza jurídica das autarquias e sua liberdade administrativa foram cobradas na questão abaixo:

CEBRASPE/ STM - Técnico Judiciário – Área Administrativa – 2018

As autarquias são pessoas jurídicas criadas por lei e possuem liberdade administrativa, não sendo subordinadas a órgãos estatais.

Gabarito (C)

Como as atividades desempenhadas pelas autarquias são típicas da administração pública, a legislação confere a elas uma série de prerrogativas, próprias do regime jurídico-administrativo, as quais iremos detalhar nos próximos tópicos.

Criação e Extinção

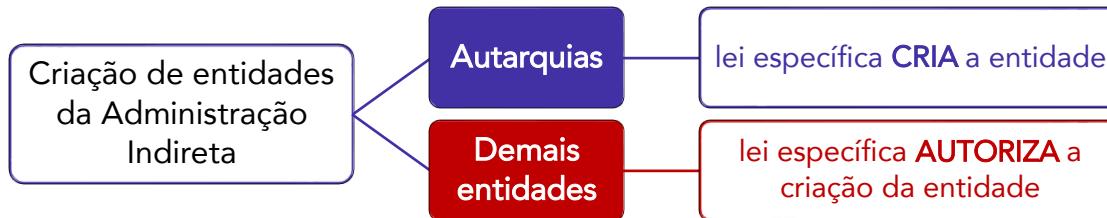
A criação e, por simetria, a extinção de autarquias somente pode ocorrer mediante **lei específica**:

⁴ A exemplo de ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 44-45

CF, art. 37, XIX – somente por **lei específica** poderá ser **criada autarquia** e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

Portanto, diferentemente das demais entidades da administração indireta, as autarquias são **diretamente criadas por lei**. Para as demais entidades, a lei apenas autorização sua criação.

Relembrando:



Assim, a **personalidade da autarquia inicia-se juntamente com a vigência da lei que a criou**. Por ser de direito público, não lhe são exigidos registros dos atos constitutivos em cartórios de pessoas jurídicas, tampouco em juntas comerciais, diferentemente das entidades de direito privado.

A respeito do assunto, vejam a questão abaixo:

CEBRASPE/ TRT - 7ª Região - Técnico Judiciário

A União, por intermédio do Ministério do Trabalho e Emprego, pretende criar uma autarquia para a execução de determinadas atividades administrativas típicas.

Nessa situação hipotética, a autarquia deverá ser criada por

- a) lei complementar.
- b) portaria ministerial.
- c) decreto presidencial.
- d) lei ordinária específica.

Gabarito (D)

Além disso, friso que, tratando-se de autarquia do Poder Executivo, a **iniciativa da lei é reservada ao chefe do Poder Executivo** (CF, art. 61, §1º, II, 'e').

Natureza Jurídica

Como entidade, a autarquia tem personalidade jurídica diversa do ente que a criou. Em outras palavras, a autarquia é uma **pessoa jurídica** diferente do ente político que a criou (apesar de também personalidade de direito público, como veremos à frente).

Em decorrência de sua personalidade própria, a autarquia é **sujeita de direito e obrigações**, possui **patrimônio próprio e capacidade processual**.

Regime Jurídico

Como são pessoas jurídicas de direito público, isto significa dizer que o regime jurídico aplicável a tais entidades é o **regime jurídico público** (também chamado de “regime jurídico-administrativo”), fortemente marcado pelos princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público, e não pelas regras de direito privado.

Espécies de autarquias

A doutrina e a jurisprudência têm entendido que o termo “autarquia” constitui um gênero, que comporta várias espécies, da seguinte forma:



As **autarquias administrativas** (ou comuns) são aquelas que não apresentam particularidades e, portanto, se encaixam no conceito constante do DL 200/1967.

Exemplo: INSS – Instituto Nacional do Seguro Social.

As **autarquias especiais** (ou sob regime especial) consistem nas autarquias que possuem uma ou outra peculiaridade que as diferem das “administrativas”. Como exemplo, temos as Agências Reguladoras, que possuem um regime diferenciado de nomeação e destituição de seus dirigentes.

Exemplos: Sudam – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia⁵ e Agências reguladoras, como Anatel e Aneel.

Já que estamos falando sobre “agência reguladora”, vou aproveitar para diferenciar esta expressão do conceito de “agência executiva”.

Diferentemente das “agências reguladoras”, as “**agências executivas**” consistem nas autarquias e fundações que celebram **contrato de gestão**⁶ com o poder público, para a melhoria da eficiência e redução de custos.

Dessa forma, se uma “autarquia comum” celebra contrato de gestão com o poder central, esta receberá a qualificação de “agência executiva”.

Exemplo de Agência Executiva é o Inmetro, na qualidade de autarquia federal, que celebrou contrato de gestão.

As **autarquias fundacionais** (ou fundações autárquicas) são as fundações públicas instituídas sob regime de direito público, estudadas mais adiante nesta aula. Diferentemente das autarquias (que são “serviço público personificado”), as fundações se caracterizam por serem um **patrimônio personalizado**.

Exemplo: Funasa – Fundação Nacional de Saúde.

Por sua vez, as **autarquias corporativas** são definidas pelo Prof. Diogo Moreira como aquelas que exercem, com total autonomia em relação à entidade política matriz, **atividades de regulação e fiscalização profissional**, por delegação legal.

Exemplos: CREA, CRM, Ordem dos Advogados do Brasil - OAB⁷ e tantas outras.

⁵ LC 124/2007, art. 1º - Fica instituída a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, de natureza autárquica especial, (...)

⁶ CF, art. 37, § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato [de gestão], a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

⁷ Segundo parte da doutrina, como NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Curso de Direito Administrativo. GenMétodo. 16ª ed. Item 72. FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 495

Por fim, não podemos nos esquecer de que os territórios federais⁸, quando criados, assumem a forma de **autarquias territoriais**.

Há, ainda, quem inclua nesta classificação, as **autarquias consorciais** (ou interfederativas) como sendo os consórcios públicos com personalidade de direito público⁹, previstos na Lei 11.107/2005, os quais constituem-se na forma de associações públicas.

Outras classificações

Outra classificação importante é apresentada pela doutrina, a exemplo de José dos Santos Carvalho Filho¹⁰, quando ao **objetivo da atuação da autarquia**, a saber:



Atividades desenvolvidas

A grande finalidade da existência das autarquias consiste na **prestaçao de serviços**. Assim, percebam que, idealmente, as autarquias **não se destinam à exploração de atividade econômica**, como pode ocorrer com as estatais.

Além disso, não é todo e qualquer serviço que pode ser prestado pelas autarquias, mas, idealmente, apenas aqueles **serviços típicos do Estado**:

DL 200/1967, art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

⁸ CF, art. 18, § 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

⁹ Código Civil, art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno: (...) IV - as autarquias, inclusive as associações públicas;

¹⁰ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 494-495

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

Neste tópico vamos aproveitar para detalhar a natureza da **OAB** (Ordem dos Advogados do Brasil) no contexto da organização administrativa.

A **doutrina** se debate acerca da real natureza da OAB. Parte da doutrina¹¹ entende que a OAB não é uma “autarquia” e que seria uma entidade *sui generis*, não pertencente à Administração Pública.

Outra corrente doutrinária defende que a OAB é sim uma autarquia corporativa¹².

No plano jurisprudencial, temos alguns importantes **julgados do STF** e do **TCU**. Em 2006, no bojo da ADI 3.026/DF, o Supremo deliberou que a OAB **não faz parte da Administração Pública**. Vejam um trecho da ementa deste julgado:

3. A **OAB não é uma entidade da Administração Indireta da União**. A Ordem é um **serviço público independente**, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro.
4. A **OAB não está incluída** na categoria na qual se inserem essas que se tem referido **como "autarquias especiais"** para pretender-se afirmar equivocada independência das hoje chamadas "agências".
5. Por **não consubstanciar uma entidade da Administração Indireta**, a OAB não está sujeita a controle da Administração, nem a qualquer das suas partes está vinculada. Essa não-vinculação é formal e materialmente necessária.
6. A OAB ocupa-se de atividades atinentes aos advogados, que exercem **função constitucionalmente privilegiada**, na medida em que são indispensáveis à administração da Justiça [artigo 133 da CB/88]. É entidade cuja finalidade é afeita a atribuições, interesses e seleção de advogados. Não há ordem de relação ou dependência entre a OAB e qualquer órgão público.
7. A Ordem dos Advogados do Brasil, cujas características são autonomia e independência, não pode ser tida como congênero dos demais órgãos de fiscalização profissional. A OAB **não está voltada exclusivamente a finalidades corporativas. Possui finalidade institucional**.

¹¹ A exemplo de ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 50-51

¹² A exemplo de NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Curso de Direito Administrativo. GenMétodo. 16ª ed. Item 72

8. Embora decorra de determinação legal, o regime estatutário imposto aos empregados da OAB não é compatível com a entidade, que é autônoma e independente.

(..)

STF - ADI: 3026 DF, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 08/06/2006, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 29-09-2006 PP-00031 EMENT VOL-02249-03 PP-00478

Na sequência, em 2016, ao decidir sobre a competência para julgar ações contra a OAB, o STF¹³ se baseou em dispositivo constitucional¹⁴ para fundamentar sua decisão e, indiretamente, esposou a tese de que a OAB consistiria em **entidade autárquica**.

Para complicar ainda mais a questão, em novembro de 2018, o **TCU** (Tribunal de Contas da União), entendendo que a ADI 3.026 teria alcance limitado à não obrigatoriedade da realização de concurso público pela OAB, decidiu, no bojo do Acórdão 2.573/2018-Plenário, que a OAB faz sim **parte da Administração Pública**, na qualidade de **autarquia** por exercer **atividade típica** de Estado:

A regulamentação e a fiscalização de profissões, entre as quais a de advogado, constitui **atividade típica de Estado**, pois envolve o exercício do poder de polícia administrativa sobre particulares, mediante limitação de direitos e aplicação de penalidades

(..) a OAB **preenche todos os requisitos** descritos na lei para **se enquadrar como autarquia**, ou seja, consiste em: "[1º] serviço autônomo, [2º] criado por lei, [3º] com personalidade jurídica, [4º] patrimônio e receita próprios, [5º] para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Na mesma assentada, o TCU firmou entendimento de que a OAB deve **prestar contas** dos recursos que recebe a título de anuidade, os quais possuem, segundo o TCU, **natureza de tributo**, dada a obrigatoriedade da contribuição e o disposto no *caput* do art. 149 da CF, que prevê as contribuições de interesse das categorias profissionais.

Em setembro de 2020, em decisão que ainda depende da confirmação pelo plenário do STF¹⁵, um dos ministros do STF acolheu a tese do TCU, entendendo que a OAB deveria sim prestar contas ao tribunal de contas, consignando expressamente que "**A Ordem dos Advogados do Brasil está sujeita a fiscalização pelo Tribunal de Contas da União**".

¹³ RE 595.332/PR, rel. Min. Marco Aurélio, 31/8/2016 (Informativo 837 do STF) – repercussão geral.

¹⁴ CF, art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, **entidade autárquica** ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, réis, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

¹⁵ STF. RE 1.182/189. Min. Marco Aurélio. 30/9/2020.

Pessoal

A redação atualmente vigente da Constituição exige **regime único** de pessoal para as autarquias, assim como para as fundações públicas e para a administração direta:

CF, art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, **regime jurídico único** e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das **autarquias** e das fundações públicas.

Lembro que este dispositivo chegou a ser alterado pela EC 19/1998¹⁶, no sentido de extinguir o regime único de pessoal, no entanto a nova redação teve sua eficácia suspensa pelo STF, no bojo da ADI 2.135-4.

Vejam a questão abaixo a respeito:

FCC/ DPE-ES - Defensor Público (adaptada)

O regime jurídico constitucional e legal vigente aplicável às entidades da administração indireta dispõe que estão sujeitos ao regime jurídico único os servidores da administração pública direta, das autarquias e fundações públicas.

Gabarito (C)

Mas o que significa “regime jurídico único” para o pessoal?

Isto significa que, para cada esfera da federação, os entes públicos devem adotar um único regime para os órgãos e entidades de direito público (administração direta, autarquias e fundações públicas).

Portanto, o dispositivo constitucional veda que a administração direta federal, por exemplo, tenha agentes públicos sob regime estatutário (servidores públicos) e, concomitantemente, sob regime celetista (empregados públicos).

E, em regra, o regime adotado, inclusive para autarquias, é o **estatutário**.

- - - -

¹⁶ CF, art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (redação com eficácia suspensa, dada pela EC 19/98)

Seguindo adiante, é importante mencionar, como regra geral, que as autarquias¹⁷, assim como os órgãos e entidades públicos em geral, devem realizar **concurso público** prévio à investidura em cargos ou empregos públicos:

CF, art. 37, II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em **concurso público** de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Atos e Contratos

Por estarem submetidos ao regime de direito público, os agentes pertencentes às autarquias praticam **atos administrativos**, ou seja, declarações unilaterais de vontade, sujeitos a regime de direito público.

Pelo mesmo motivo, os contratos celebrados pelas autarquias são qualificados como **contratos administrativos**, em relação aos quais a legislação estabelece uma superioridade da Administração Pública sobre os particulares contratados.

A respeito da celebração de contratos, é oportuno destacar que as autarquias estão submetidas ao mandamento constitucional da **licitação**, como regra geral, para selecionar empresas para fornecerem bens ou prestarem serviços ao poder público:

CF, art. 37, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante **processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Orçamento

O texto constitucional estabelece que, anualmente, devem ser elaborados orçamentos, na forma de leis, para que sejam fixadas despesas e previstas receitas para o ano seguinte.

Assim, as despesas e receitas de uma autarquia federal, por exemplo, são fixadas e previstas no orçamento da União daquele exercício.

Além disso, é importante saber que o orçamento anual compreende três partes (CF, art. 165, §5º): o **orçamento fiscal**, o **orçamento de investimento** das estatais e o **orçamento da seguridade social**.

¹⁷ Inclusive os Conselhos Profissionais (STF MS 28469 e Acórdão TCU 814/2003-Plenário, entre outros)

Em qual destes orçamentos estão listadas as receitas e despesas das autarquias?

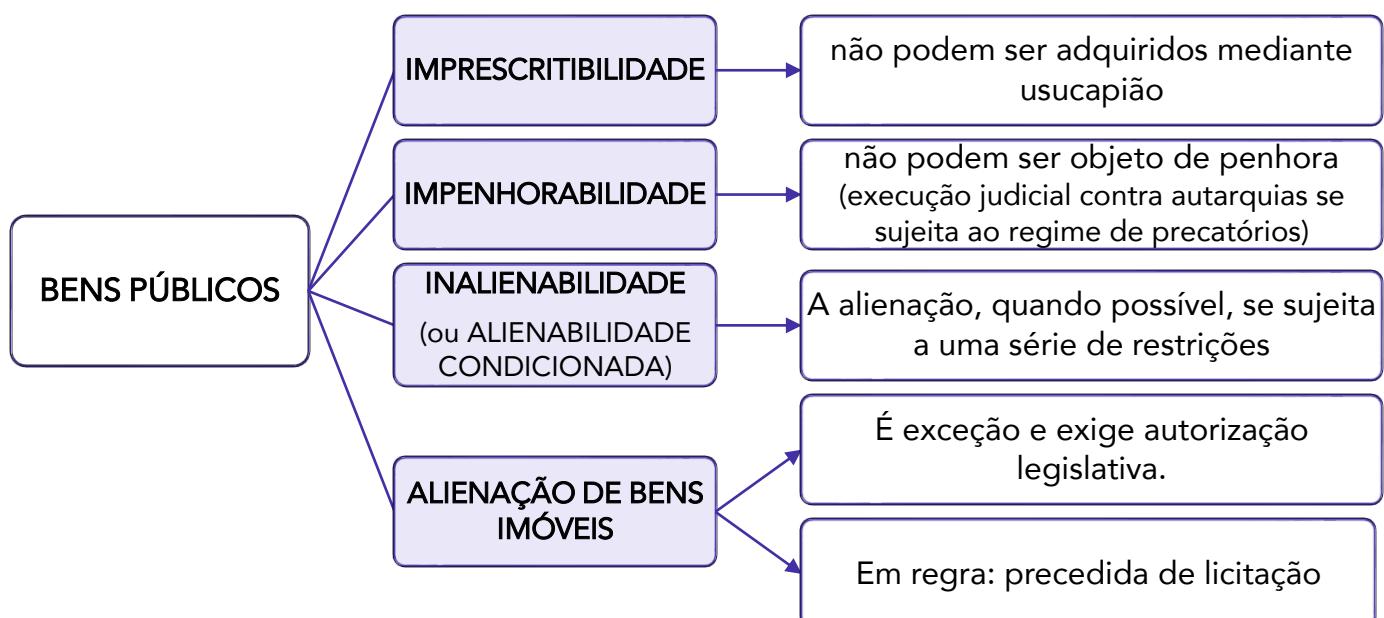
Assim como ocorre, em geral, para a Administração Direta o orçamento das autarquias integra o **orçamento fiscal**.

Patrimônio

A autarquia possui **patrimônio próprio**, em geral formado a partir da transferência de bens do ente federativo que a criou.

Além disso, os bens da autarquia são considerados **bens públicos**¹⁸, assim como os bens da administração direta.

Dessa forma, os bens das autarquias, como públicos, estão sujeitos aos privilégios e restrições próprios do regime jurídico-administrativo, o qual impõe algumas características:



Imunidade Tributária

As autarquias gozam de **imunidade tributária**, de sorte que não podem ser cobrados **impostos** de autarquias, em relação ao seu patrimônio, renda ou serviços prestados pelas autarquias:

¹⁸ Código Civil, art. 98. **São públicos** os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

CF, art. 150, § 2º A vedação do inciso VI, "a"¹⁹, é **extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público**, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

Esta é a chamada **imunidade tributária recíproca**, que impede que um ente político cobre impostos de outro ente, e é extensível às autarquias e fundações criadas pelos entes.

Pela literalidade do dispositivo constitucional, a imunidade alcança apenas **impostos**, de modo que continuam devidos taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais.

Nomeação e Exoneração de dirigentes

A nomeação e exoneração de dirigentes de autarquias seguem as regras previstas na lei que criou a entidade.

Mas, como regra geral, tanto a nomeação quanto a exoneração dos dirigentes de autarquia são competências privativas do Chefe do Poder Executivo (CF, art. 84, XXV).

Para **nomeação** destes dirigentes pode-se estabelecer, como exigência, **aprovação legislativa prévia**.

No plano federal²⁰, a Constituição autoriza que lei estabeleça outros casos em que a nomeação será precedida de aprovação prévia pelo **Senado Federal**. É o que ocorre para agências reguladoras federais, como no caso da Anatel²¹.

Para outras esferas, o STF entende²² que, por força do princípio da simetria, é legítima tal exigência. Assim, a lei local poderá estabelecer, como requisito para a **nomeação** do dirigente de autarquia estaduais ou municipais, a aprovação prévia pelo respectivo Poder Legislativo.

¹⁹ CF, art. 150. ".. é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios", VI - instituir impostos sobre: a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

²⁰ CF, art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...) III - aprovar previamente, por voto secreto, após argüição pública, a escolha de:

a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;

b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;

c) Governador de Território;

d) Presidente e diretores do banco central;

e) Procurador-Geral da República;

f) titulares de outros cargos que a lei determinar;

²¹ Lei 9.472/1997, art. 23. Os conselheiros serão brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de sua especialidade, devendo ser escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados, **após aprovação pelo Senado Federal**, nos termos da alínea f do inciso III do art. 52 da Constituição Federal.

²² STF - ADI: 1642 MG, Relator: Min. EROS GRAU, Data de Julgamento: 03/04/2008

O que não se admite, no entanto, é a autorização legislativa para a **exoneração** de dirigentes de autarquias, inclusive de agências reguladoras²³, ou mesmo que o próprio poder legislativo destitua dirigente de autarquia do Executivo²⁴ (isto é, a exoneração sem a participação direta do próprio Executivo):

2. São inconstitucionais as disposições que amarram a destituição dos dirigentes da agência reguladora estadual somente à decisão da Assembleia Legislativa. (...) 3. Ressalte-se, ademais, que quanto seja necessária a participação do chefe do Executivo, a exoneração dos conselheiros das agências reguladoras também não pode ficar a critério discricionário desse Poder. Tal fato poderia subverter a própria natureza da autarquia especial, destinada à regulação e à fiscalização dos serviços públicos prestados no âmbito do ente político, tendo a lei lhe conferido certo grau de autonomia.

Juízo competente

As causas comuns envolvendo autarquias federais são julgadas pela **justiça federal**, nos termos do seguinte dispositivo constitucional:

CF, art. 109. Aos **juízes federais** compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, **entidade autárquica** ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, réis, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

Nos processos envolvendo autarquias estaduais e municipais, a Justiça Estadual será o foro judicial competente.

Mas reparem o seguinte:

No âmbito federal, tratando-se de uma lide entre um servidor estatutário e a autarquia, a justiça federal seria o juízo competente.

Aproveito para adiantar que esta regra também vale para os chamados “agentes públicos contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público” (CF, art. 37, inciso IX). Para o STF²⁵, estes agentes temporários possuem vínculo de natureza jurídico-administrativa com o poder público (e não trabalhista).

²³ ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 56

²⁴ STF - ADI: 1949 RS, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 17/09/2014

²⁵ STF - RE 573.202/AM, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Data de Julgamento: 21/08/2008 (repercussão geral)

Por outro lado, se estivéssemos diante de uma autarquia municipal, cujo regime de pessoal é o celetista, a mesma ação deveria ser proposta perante a Justiça do Trabalho²⁶ (pois o vínculo de trabalho é celetista).

Privilégios processuais

Quando alguém aciona judicialmente um órgão da administração direta, entram em cena os chamados **privilégios processuais da Fazenda Pública** em juízo.

O mesmo ocorrerá quando se aciona judicialmente uma autarquia. Ou seja, a autarquia goza dos mesmos privilégios processuais conferidos à Fazenda Pública.

A seguir vamos comentar alguns destes privilégios.

- **Prazo em dobro** para todas as manifestações processuais das autarquias, exceto se houver outro prazo específico aplicável:

CPC, art. 183. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público gozarão de **prazo em dobro** para todas as suas manifestações processuais, cuja contagem terá início a partir da intimação pessoal.

- **Dispensa de preparo e de depósito prévio**, para a interposição de recursos:

CPC, art. 1007, § 1º São **dispensados de preparo**, inclusive porte de remessa e de retorno, os recursos interpostos pelo Ministério Público, pela União, pelo Distrito Federal, pelos Estados, pelos Municípios, e respectivas **autarquias**, e pelos que gozam de isenção legal.

Lei 9.494/1997, art. 1º-A. Estão dispensadas de depósito prévio, para interposição de recurso, as pessoas jurídicas de direito público federais, estaduais, distritais e municipais.

- **Dispensa de exibição de procuraçāo**, pelos procuradores do quadro de pessoal das autarquias:

CPC, art. 287, parágrafo único. Dispensa-se a juntada da procuraçāo:

I - no caso previsto no art. 104;

²⁶ CF, art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar: I as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - se a parte estiver representada pela Defensoria Pública;

III - se a representação decorrer diretamente de norma prevista na Constituição Federal ou em lei.

- submetem-se ao **regime de precatórios** (CF, art. 100), como regra geral, dado que seus bens são impenhoráveis
- sentença proferida contra autarquias está sujeita ao **duplo grau de jurisdição obrigatório**, não produzindo efeito até que seja confirmada pelo tribunal

CPC, art. 496. Está sujeita ao **duplo grau de jurisdição**, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença:

I - proferida contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público;

II - que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução fiscal.



Em relação ao **regime de precatórios**, vale destacar entendimento do STF²⁷, em sede de repercussão geral reconhecida, de que tal regime não se aplica aos **Conselhos Profissionais** (como o Crea, CRM, CRO etc):

Os pagamentos devidos, em razão de pronunciamento judicial, pelos Conselhos de Fiscalização **não** se submetem ao regime de precatórios

Responsabilidade Civil

Assim como ocorre em relação à administração direta, as autarquias **respondem objetivamente** pelos prejuízos causados por seus agentes a particulares:

CF, art. 37, § 6º As **pessoas jurídicas de direito público** e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade,

²⁷ STF – tema 877 - RE: 938837 SP - SÃO PAULO, Relator: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 19/04/2017, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-216 25-09-2017

causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

A responsabilidade objetiva é aquela que não exige comprovação da existência de culpa ou dolo na conduta estatal (ou seja, dispensa o elemento subjetivo da conduta – culpa ou dolo).

Além de ser objetiva, a responsabilidade das autarquias é **primária** ou **direta**, ou seja, a própria autarquia é que deve ser acionada judicialmente para reparação dos danos. Assim, a **administração direta** somente seria acionada, por dívidas da autarquia, de modo **subsidiário**.

Imaginem o seguinte exemplo: um servidor do Dnit (autarquia federal), no exercício de suas atribuições e dirigindo veículo da entidade, provoca um acidente que causa um dano de R\$ 100 mil a um particular.

Como a responsabilidade é objetiva, para responsabilizar a autarquia, o particular não necessita provar que o agente público agiu com dolo ou culpa (a responsabilidade é objetiva).

Além disso, o particular somente poderia cobrar aquela dívida da União (administração direta a qual a entidade se vincula) caso a autarquia não possua condições patrimoniais e orçamentárias de indenizar a integralidade do valor da condenação.

Autarquias sob Regime Especial

Autarquias sob regime especial são entidades dotadas de uma **independência** ainda maior do que as demais.

Esta maior independência é conferida pela lei e resultado de determinados mecanismos que conferem maior isolamento à entidade para que esta tome suas decisões da maneira mais imparcial possível. Entre estes mecanismos destaca-se a **nomeação diferenciada dos dirigentes** destas autarquias.

Como exemplos de autarquias sob regime especial são as **agências reguladoras**, o **Banco Central**²⁸ e a **CVM** (Comissão de Valores Mobiliários).

Pela importância em provas, vamos tratar das agências reguladoras separadamente no tópico a seguir.

➤ Agências reguladoras

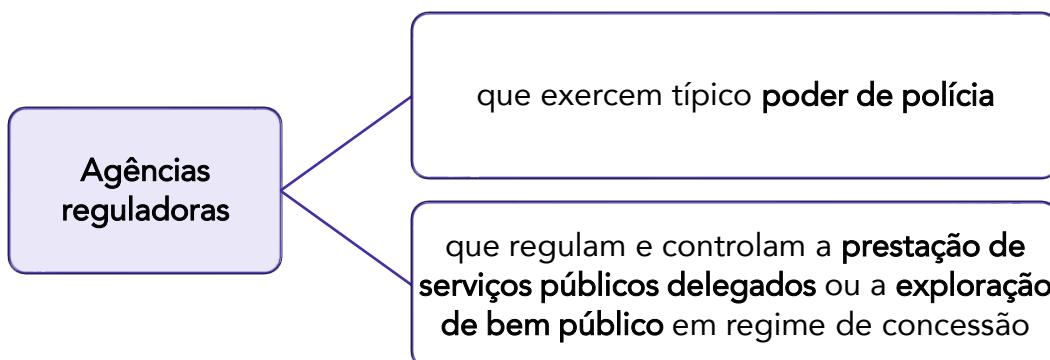
²⁸ Há quem enquadre o Banco Central como uma “agência reguladora” do sistema financeiro.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro²⁹, há dois tipos de agências reguladoras no direito brasileiro:

a) aquelas que exercem típico **poder de polícia**, com a imposição de limitações administrativas, fiscalização e repressão: como é o caso da Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), da Ana (Agência Nacional das Águas) e da ANS (Agência Nacional de Saúde Pública Suplementar)

b) as que regulam e **controlam as atividades que foram objeto de concessão, permissão ou autorização** de serviço público (telecomunicações, energia elétrica, transportes etc) ou de **concessão para exploração de bem público** (petróleo, rodovias etc): é o caso da Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), da Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica), da ANP (Agência Nacional de Petróleo). Da delegação contratual dos serviços públicos resultam poderes para a Administração concedente, os quais são exercidos pelas agências reguladoras.

Em síntese:



Este segundo grupo representa a grande novidade no direito brasileiro, fazendo parte do grande modelo estatal de delegação de serviços públicos associada à regulação dos setores econômicos por meio de entidades criadas especificamente para tal atividade. Nesse sentido, é por meio das agências que o Estado fortalece seu papel como **agente regulador** do mercado, intervindo de modo indireto nas atividades econômicas.

De toda forma, em ambos os casos, para se reduzirem as interferências políticas nesta regulação, foram criadas as agências reguladoras, na forma de autarquias especiais, na ideia de que esta “separação” do poder central iria lhes conferir maior **autonomia técnica**.

A doutrina, a exemplo de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, elenca importantes aspectos de atuação das agências reguladoras:

²⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 16220

1) autonomia política dos dirigentes, a serem nomeados pelo Chefe do Poder Executivo, mas sob aprovação do Poder Legislativo, com mandatos estáveis, durante um prazo determinado

Durante o prazo do mandato, os dirigentes possuem **estabilidade**, não podendo ser livremente exonerados. Neste período, eles somente poderão ser desligados da Agência nos casos expressamente previstos em lei.

2) independência normativa, necessária para disciplinar, de forma autônoma, os serviços públicos e as atividades econômicas que estão submetidos à sua regulação e controle

Como já havíamos adiantado, a independência normativa das agências reguladoras é condição essencial para que a regulação seja bem-sucedida. Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto,

essa competência normativa atribuída às agências reguladoras é a chave de uma desejada atuação célere e flexível para a solução, em abstrato e em concreto, de **questões em que predomine a escolha técnica**, distanciada e isolada das disputas partidárias e dos complexos debates congressuais em que preponderam as escolhas abstratas político-administrativas.

É importante ressaltar que uma das formas de a agência exercer seu poder normativo consiste nos chamados **regulamentos autorizados**. Tais regulamentos fazem parte do fenômeno da **deslegalização**, em que ocorre a regulamentação de **assuntos de natureza técnica** por meio de diplomas infralegais, no sentido de completar a regulamentação legal.

3) autonomia gerencial, orçamentária e financeira

A respeito da autonomia financeira atribuída às agências reguladoras, Marçal Justen Filho³⁰ leciona que

o modelo de agências reguladoras comporta a atribuição de **autonomia financeira**, por meio de garantia de **receitas vinculadas**. Isso significaria a possibilidade de manutenção de sua estrutura e de seu funcionamento **sem dependência de disputas políticas sobre a distribuição de verbas orçamentárias**.

4) autonomia técnico-decisória, com predomínio da discricionariedade técnica sobre a discricionariedade político-administrativa

³⁰ FILHO, Marçal Justen. Curso de Direito Administrativo. 13^a ed. p. 590

A este respeito, Carvalho Filho destaca que autonomia decisória significa que os conflitos administrativos se desencadeiam e **se dirimem através dos próprios órgãos da autarquia**. Em outras palavras, o **poder revisional exaure-se no âmbito interno**, sendo inviável juridicamente eventual recurso dirigido a órgãos ou autoridades da pessoa federativa à qual está vinculada a autarquia.

Di Pietro chega a falar que a agência “pode dirimir conflitos em última instância administrativa”, demonstrando sua autonomia decisória.

Por outro lado, questiona-se sobre a possibilidade de interposição do chamado “**recurso hierárquico impróprio**”³¹ perante a administração direta. Ou seja, poderia um particular se insurgir contra a decisão da agência e submeter o caso à autoridade da administração direta?

Apesar de receber duras críticas doutrinárias, o parecer AGU 51/2006, aprovado pelo Presidente da República com **força vinculante** na Administração Federal³², entendeu **cabível a interposição de recurso hierárquico impróprio em face das decisões proferidas pelas agências reguladoras** para o respectivo Ministério.

Em linhas gerais, o mencionado parecer fixou o entendimento de que cabe recurso hierárquico impróprio das decisões proferidas pelas agências caso (i) ultrapassem os limites de competência definidos em lei ou (ii) violem as políticas públicas do setor.

Por outro lado, não caberá recurso se a decisão da agência envolver matéria finalística (isto é, competência regulatória) e estiver em consonância com a política pública do setor.

Antes de avançar, é importante ressaltar que a **maior autonomia** das agências reguladoras, segundo destaca Maria Sylvia Zanella Di Pietro³³, só existe **em relação ao Poder Executivo**. Isto porque a atuação das agências reguladoras pode ser objeto de apreciação pelo Poder Judiciário ou pelo Poder Legislativo, inclusive perante os Tribunais de Contas.

Além disso, em relação ao Executivo, as agências reguladoras continuam sob o controle finalístico da administração direta:

CEBRASPE/ TC-DF – Auditor de Controle Externo

³¹ O recurso hierárquico próprio é aquele em que a autoridade superior está na mesma estrutura da autoridade que proferiu a decisão. O recurso hierárquico impróprio é aquele em que a autoridade superior encontra-se em outra estrutura.

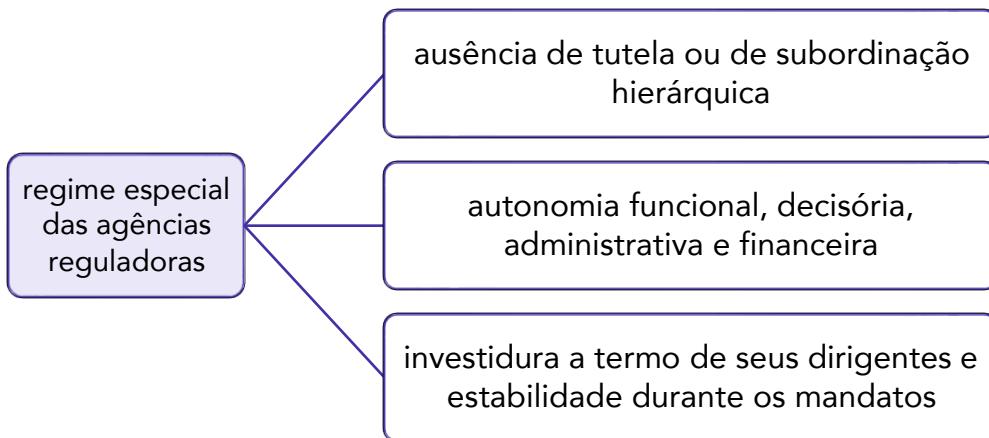
³² LC 73/1993, art. 40, § 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

³³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 16220

Uma agência reguladora está sujeita ao controle finalístico do ministério correspondente à sua área de atuação.

Gabarito (C)

No plano positivo, ganha destaque a Lei 13.848, de junho de 2019, considerada uma “**lei geral das agências reguladoras federais**”. Nos termos de seu art. 3º, sua **natureza especial** é caracterizada pelo seguinte:



Apesar desta regra legal, reparem que independência administrativa e ausência de subordinação hierárquica são inerentes a toda e qualquer autarquia.

A Lei 13.848 trouxe, também, regras interessantes quanto ao **processo decisório** no âmbito das agências reguladoras. Primeiramente, destaco que o processo de decisão referente a regulação terá caráter **colegiado** (devendo ser fruto da discussão e deliberação por mais de um agente público) - art. 7º.

Além disso, para assegurar a **transparência** da atuação destas agências, a lei exige que as **reuniões** deliberativas do conselho diretor ou da diretoria colegiada da agência sejam **públicas** e **gravadas** em meio eletrônico (art. 8º).

E, ainda, suas **decisões** sejam devidamente **motivadas**, inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos. Assim, o art. 5º da Lei 13.848 prevê que a agência reguladora indique os pressupostos de fato e de direito que determinarem suas decisões.

A Lei 13.848 positivou, ainda, a legitimidade das agências para celebração de **TAC – Termo de Ajustamento de Conduta** (art. 32), com pessoas físicas ou jurídicas sujeitas à sua competência.

Além desta “lei geral”, cada agência reguladora possui sua regulamentação específica, a exemplo da Lei 9.472/1997, que criou a Anatel, nos seguintes termos:

Lei 9.472/1997, art. 8º Fica criada a Agência Nacional de Telecomunicações, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a **regime autárquico especial** e vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de órgão regulador das telecomunicações, com sede no Distrito Federal, podendo estabelecer unidades regionais.

(..)

§ 2º A natureza de autarquia especial conferida à Agência é caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira.

Portanto, os mecanismos que verdadeiramente tornam especial o regime da Anatel consistem no **mandato fixo³⁴** na **estabilidade de seus dirigentes** e na **autonomia financeira**.

Some-se a esta proteção conferida aos dirigentes, a exigência de **aprovação legislativa prévia** pelo Senado Federal, como no caso da Anatel³⁵.

A respeito destas características especiais das agências reguladoras, vejam a questão abaixo:

CEBRASPE/ TJ-CE – Juiz Substituto

São traços distintivos do regime jurídico especial das agências reguladoras: a investidura especial de seus dirigentes; o mandato por prazo determinado; e o período de quarentena após o término do mandato direutivo.

Gabarito (C)

Ainda quanto às agências reguladoras, é importante destacar que apenas duas agências gozam de estatura constitucional: a Anatel (CF, art. 21, XI) e a ANP (CF, art. 177, §2º, III). As demais agências possuem fundamento exclusivo nas respectivas leis criadoras e no art. 2º da Lei 13.848/2019.

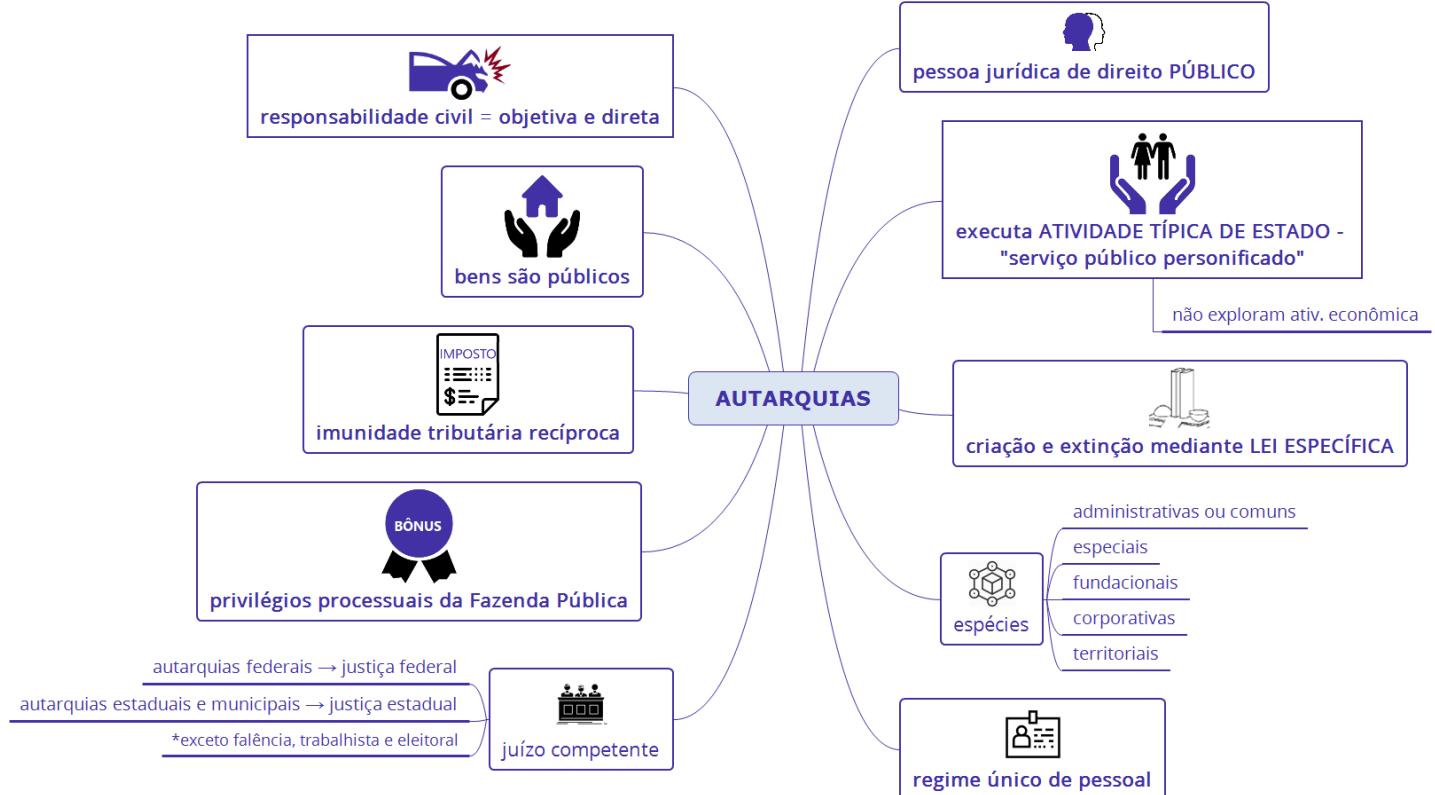
- - - -

Sintetizando os principais aspectos estudados nesta seção, temos o seguinte quadro:

³⁴ Lei 9.472/1997, art. 24. O mandato dos membros do Conselho Diretor será de cinco anos.

Art. 25. Os mandatos dos primeiros membros do Conselho Diretor serão de três, quatro, cinco, seis e sete anos, a serem estabelecidos no decreto de nomeação.

³⁵ Lei 9.472/1997, art. 23. Os conselheiros serão brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de sua especialidade, devendo ser escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados, **após aprovação pelo Senado Federal**, nos termos da alínea f do inciso III do art. 52 da Constituição Federal.

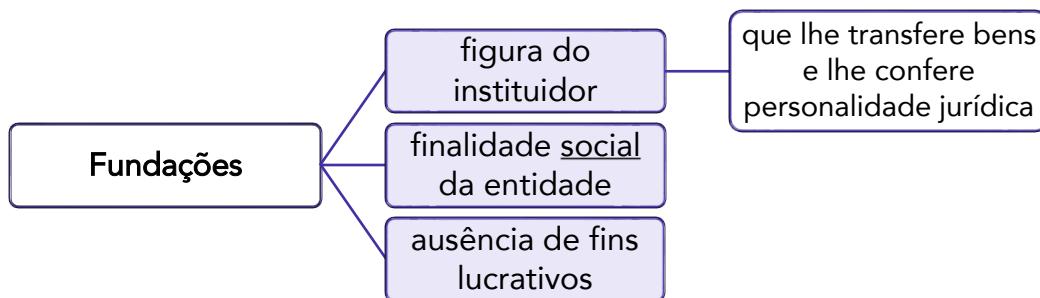


FUNDAÇÕES PÚBLICAS

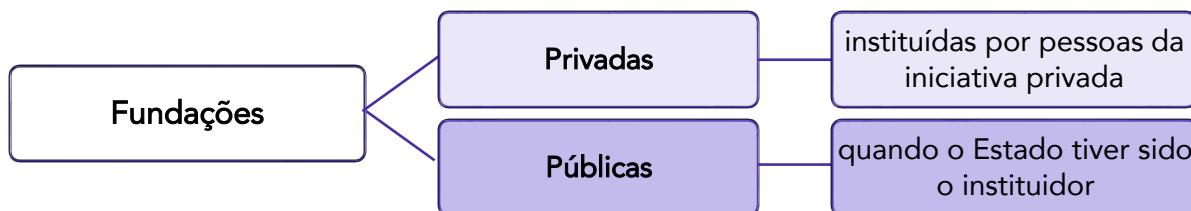
INCIDÊNCIA EM PROVA: BAIXÍSSIMA

Antes de estudar as “fundações públicas”, lembro que poderemos ter Fundações no âmbito público (fundações públicas) ou no privado (fundações privadas).

Assim, a “fundação”, enquanto pessoa jurídica, é caracterizada pela **atribuição de personalidade jurídica a um patrimônio preordenado** a certo fim social. José dos Santos Carvalho Filho¹ assim ressalta os três elementos principais do conceito de fundação:



A partir destes três elementos, o mesmo autor deixa claro que a figura do instituidor é o único elemento que irá diferenciar as fundações públicas das fundações privadas:



As fundações privadas não fazem parte da Administração Pública, tão-somente as fundações públicas, que são aquelas instituídas pelo Poder Público.

E, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro², **fundação pública** é aquela

instituída pelo Poder Público com o **patrimônio**, total ou parcialmente público, **dotado de personalidade jurídica**, de direito público ou privado, e destinado, por lei, ao **desempenho de atividades do Estado na ordem social**, com capacidade de **autoadministração** e mediante controle da Administração Pública, nos limites da lei.

¹ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 540

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 14918

Percebiam o seguinte: enquanto as autarquias consistem na personificação de um serviço público, as fundações consistem na **personificação do patrimônio**.



No setor público, poderemos ter fundações **de direito privado ou de direito público**. Ou seja, o Estado pode instituir (i) **fundações públicas de direito público** e (ii) **fundações públicas de direito privado**.

São exemplos de fundações públicas:

- Fundação Nacional da Saúde (**Funasa**): fundação pública de direito público
- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (**CNPq**): fundação pública de direito privado

A seguir comentaremos as principais características das fundações públicas, já ressaltando a existência de grandes divergências doutrinárias quanto a esta espécie de entidade.

Uma destas divergências consiste na natureza destas entidades, na medida em que o Decreto-Lei 200/1967, previa a existência apenas de fundações públicas de direito privado:

DL 200, art. 5º, IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica **de direito privado**, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.

Criação e Extinção

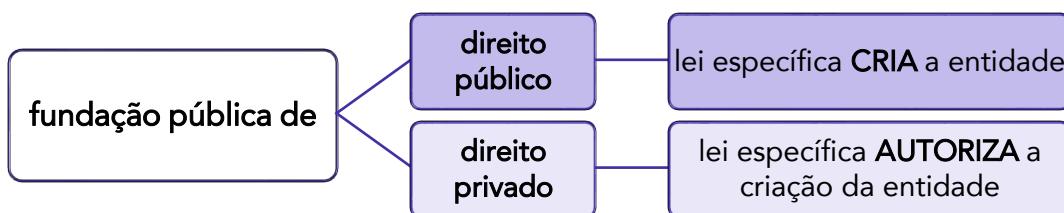
A criação e a extinção de fundações públicas também dependem de lei:

CF, art. 37, XIX – somente por **lei específica** poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de **fundação**, cabendo à **lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação**;

Pela literalidade deste dispositivo constitucional, **lei específica** iria **autorizar a criação** de fundação pública.

No entanto, a doutrina tem entendido que as fundações públicas de direito público seguem o mesmo regime das autarquias, inclusive quanto à sua criação. Na verdade, tais fundações são chamadas de “autarquias fundacionais” ou “fundações autárquicas”.

De acordo com tal entendimento, portanto, teríamos as seguintes situações:



Assim, a personalidade da fundação de direito público inicia-se juntamente com a vigência da lei que a criou, não lhe sendo exigidos registros dos atos constitutivos em cartórios de pessoas jurídicas.

Por outro lado, tratando-se de fundação de direito privado, a personalidade jurídica teria início apenas com a inscrição de seus atos constitutivos.

Atividades desenvolvidas

Vimos que a atuação das fundações se relaciona a **atividades de interesse público de ordem social**.

Por outro lado, a partir da EC 19/98, a Constituição passou a exigir, em sua parte final, que **lei complementar** estabeleça as áreas em que as fundações públicas poderiam atuar:

CF, art. 37, XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de **fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação**;

Esta lei complementar não foi editada até o momento.

É oportuno lembrar que, para as fundações privadas (instituídas por particulares), suas possíveis finalidades constam do parágrafo único do art. 62 do Código Civil³.

³ CC, art. 62, parágrafo único. A fundação somente poderá constituir-se para fins de:

I – assistência social; II – cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
III – educação; IV – saúde; V – segurança alimentar e nutricional;

Regime Jurídico

O regime jurídico aplicável às fundações irá depender essencialmente de sua natureza: se de direito público ou privado.

Sendo de direito público, a fundação pública será submetida ao **regime jurídico-administrativo**.

A controvérsia surge quando estamos diante das fundações públicas de direito privado.

José dos Santos Carvalho Filho⁴ fala que a lei lhes criou um **regime especial** ou **regime híbrido**, recebendo

em parte (quanto à constituição e ao registro) recebem o influxo de **normas de direito privado** e noutra parte incidirão **normas de direito público**, normas que, diga-se de passagem, visarão a adequar as entidades à sua situação especial de pessoa da Administração Indireta

Quanto a estas normas de direito público aplicáveis às fundações públicas de direito privado, Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁵ e Marcelo Alexandrino⁶ destacam o seguinte:

- ✓ subordinam-se à fiscalização, controle e gestão financeira, o que inclui fiscalização pelo Tribunal de Contas e controle administrativo, exercido pelo Poder Executivo
- ✓ equiparação dos seus empregados aos servidores públicos para fins previstos no art. 37 da Constituição, inclusive quanto à acumulação de cargos e para fins de improbidade administrativa
- ✓ submissão à Lei 8.666/1993, nas licitações e contratos
- ✓ imunidade tributária referente ao imposto sobre o patrimônio, a renda ou serviços vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes (CF, art. 150, §2º)
- ✓ não podem desempenhar atividades que exijam o exercício de poder de império (como atos decorrentes do poder de polícia e outros atos imperativos ou autoexecutórios)
- ✓ não têm poder normativo
- ✓ seus bens são enquadrados como privados, mas aqueles que estiverem sendo diretamente empregados na prestação de serviços públicos podem, por força do princípio da continuidade dos serviços públicos, estar sujeitos a regras de direito público, tais como a impenhorabilidade

VI – defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII – pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, modernização de sistemas de gestão, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos; VIII – promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos; IX – atividades religiosas;

⁴ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 549

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 15031

⁶ ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 69-70

- ✓ não gozam dos privilégios processuais outorgados à Fazenda Pública
- ✓ não estão sujeitas ao regime de precatórios judiciários, previsto no art. 100 da Constituição

Pessoal

Aqui também será necessário diferenciarmos as Fundações Públicas de direito público daquelas que possuem personalidade de direito privado.

O pessoal das **fundações públicas de direito privado** sujeita-se ao regime trabalhista comum, previsto na CLT⁷.

Por outro lado, ao pessoal das **fundações públicas de direito público**, da mesma forma que as autarquias, aplica-se o regime jurídico único, podendo ser estatutário.

Em qualquer dos casos (direito público ou privado), José dos Santos Carvalho Filho⁸ entende que aplicam-se aos funcionários das fundações públicas as restrições de nível constitucional, como, por exemplo, a vedação à acumulação de cargos e empregos⁹ e a necessidade de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos antes da contratação¹⁰.

Atos e Contratos

Também aqui teremos distinções entre as fundações públicas de direito público e privado.

As fundações de direito público, assim como as autarquias, praticam atos administrativos, como regra geral. Seus contratos também são, em regra, regidos pelo regime administrativo.

As fundações públicas de direito privado, no entanto, praticam atos de direito privado, como regra geral.

⁷ STF – RE 716.378 e ADI 4247

⁸ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 550-551

⁹ CF, art. 37, XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público

¹⁰ CF, art. 37, II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração

José dos Santos Carvalho Filho¹¹ leciona que somente serão considerados atos administrativos aqueles praticados pelas fundações de direito privado quando estas atuarem no exercício de função delegada pelo poder público.

Já em relação aos contratos, a Lei 8.666/1993 estendeu suas disposições indistintamente às “fundações públicas”:

Lei 8.666/1993, art. 1º, parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as **fundações públicas**, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Dessa forma, as fundações públicas, **de direito privado e público**, também deverão **realizar licitação** e terão seus contratos regidos pelas disposições da Lei 8.666/1993.

Patrimônio

Aqui também será necessário diferenciarmos as Fundações Públcas de direito público daquelas que possuem personalidade de direito privado.

Os bens das **fundações públicas de direito público**, da mesma forma que as autarquias, são caracterizados como **bens públicos**.

Por outro lado, as fundações públicas de direito privado têm seu patrimônio constituído de bens privados.

José dos Santos Carvalho Filho¹² pontua que a lei autorizadora da criação da fundação poderá criar “restrições e impedimentos quanto à gestão dos bens fundacionais”, as quais deverão se obedecidas pelos dirigentes. Não havendo tal restrição, o poder de gestão de seus bens é da própria fundação.

De forma mais específica, Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹³ registra que os bens das fundações públicas de direito privado “não são juridicamente classificados como bens públicos, mas aqueles que estiverem sendo **diretamente empregados na prestação de serviços públicos** podem, por força do princípio da continuidade dos serviços públicos, estar **sujeitos a regras de direito público**, tais como a impenhorabilidade”.

¹¹ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 553

¹² FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 550

¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 15067

Imunidade Tributária

As fundações públicas, **sejam de direito público ou privado**, gozam de **imunidade tributária**, de sorte que não podem ser cobrados **impostos** destas fundações, em relação ao seu patrimônio, renda ou serviços prestados:

CF, art. 150, § 2º A vedação do inciso VI, "a"¹⁴, é **extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público**, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

Esta é a chamada **imunidade tributária recíproca**, também dirigidas às fundações público criadas pelos entes federativos.

Foro Judicial competente

Para as **fundações públicas de direito público**, dada a semelhança com as autarquias¹⁵, não há dúvidas de que se submetem, na esfera federal, à justiça federal¹⁶ para as causas comuns.

Já no que se refere às fundações públicas de direito privado, embora existam controvérsias, a doutrina majoritária entende que estas se submetem, nas causas comuns, à justiça estadual. De acordo com tal entendimento, portanto, as causas envolvendo as fundações públicas de direito privado em nível federal seriam apreciadas pela justiça estadual.

Responsabilidade Civil

As fundações públicas, indistintamente, **respondem objetivamente** pelos prejuízos causados por seus agentes a particulares (CF, art. 37, §6º):

CF, art. 37, § 6º As **pessoas jurídicas** de direito público e as **de direito privado prestadoras de serviços públicos** responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

¹⁴ CF, art. 150. “.. é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”, VI - instituir impostos sobre: a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

¹⁵ CF, art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, **entidade autárquica** ou (...), exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

¹⁶ A exemplo do que decidiu o STF no RE 215.741/SE.

Tal entendimento decorre da conclusão de que, sejam de direito público ou de direito privado, as fundações públicas executam atividades de caráter social, as quais são verdadeiros “serviços públicos”.

Lembro que a responsabilidade objetiva é aquela que não exige comprovação da existência de culpa ou dolo na conduta estatal (ou seja, dispensa o elemento subjetivo da conduta – culpa ou dolo).

Além de ser objetiva, a responsabilidade das fundações é **primária**, ou seja, a própria entidade é que deve ser acionada judicialmente para reparação dos danos, sendo que o **ente instituidor** somente seria acionado, por dívidas da fundação, de modo **subsidiário**.

Controle

José dos Santos Carvalho Filho¹⁷ leciona que as fundações públicas, assim como toda entidade da Administração Indireta, sujeitam-se ao controle exercido pela Administração Direta, sendo:

- 1) **controle político**: decorre da relação de confiança entre os órgãos de controle e os dirigentes da entidade controlada (estes são indicados e nomeados por aqueles)
- 2) **controle administrativo** (tutela ou supervisão ministerial): a Administração Direta fiscaliza se a fundação está desenvolvendo atividade consonante com os fins para os quais foi instituída

Além disso, tais entidades estão sujeitas ao **controle financeiro**, exercido pelo Tribunal de Contas, tendo a entidade o encargo de oferecer sua prestação de contas para apreciação por aquele Colegiado¹⁸ (arts. 70 e 71, II, da CF).

Além destas formas de controle da atuação das fundações e, obviamente, do controle judicial de seus atos, pela importância do tema incluímos uma seção específica para abordarmos o controle que o Ministério Público exerce sobre as fundações.

Controle do Ministério Público

Para as fundações instituídas pelos particulares (fundações privadas), o Ministério Público (MP) exerce o chamado **controle fundacional**:

¹⁷ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 550

¹⁸ CF, art. 71. O **controle externo**, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, **incluídas as fundações** e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público

CCB, art. 66. **Velará pelas fundações** o Ministério Público do Estado onde situadas.

Parte da doutrina, como Di Pietro e Carvalho Filho, entendem que tal controle é **desnecessário para as fundações públicas** (sejam de direito público ou privado), na medida em que estas já estão submetidas a várias outras formas de controle, como detalhado no tópico anterior.

Neste caso, o MP continua sendo competente para atuar sobre as fundações quando houver indícios de irregularidade, como ocorre para qualquer entidade da Administração, mas não exerce a função de **velar** prevista no Código Civil (art. 66).

Para as fundações públicas, portanto, o Ministério Público não exerce a curatela das fundações, mas continua sendo parte legítima para fiscalizar sua atuação.

A par desta diferença quanto à natureza do controle exercido pelo MP sobre as fundações públicas, é importante destacar entendimento do STF de que o **Ministério Público Federal** (MPF) deverá velar pelas **fundações federais** de direito público:

(..) 5. Por excesso, na medida em que, por outro lado, a circunstância de serem sediadas ou funcionarem no Distrito Federal evidentemente não é bastante nem para incorporá-las à Administração Pública da União - sejam elas fundações de direito privado ou fundações públicas, como as instituídas pelo Distrito Federal -, nem para submetê-las à Justiça Federal. 6. Declarada a inconstitucionalidade do § 1º do art. 66 do Código Civil, sem prejuízo, da atribuição ao Ministério Público Federal da veladura pelas fundações federais de direito público, funcionem, ou não, no Distrito Federal ou nos eventuais Territórios.

STF - ADI: 2794 DF, Relator: SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 14/12/2006, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 30-03-2007 PP-00068 EMENT VOL-02270-02 PP-00334 LEXSTF v. 29, n. 340, 2007, p. 56-73

Assim, de acordo com tal entendimento, as **fundações públicas federais** estariam sob competência do MPF.

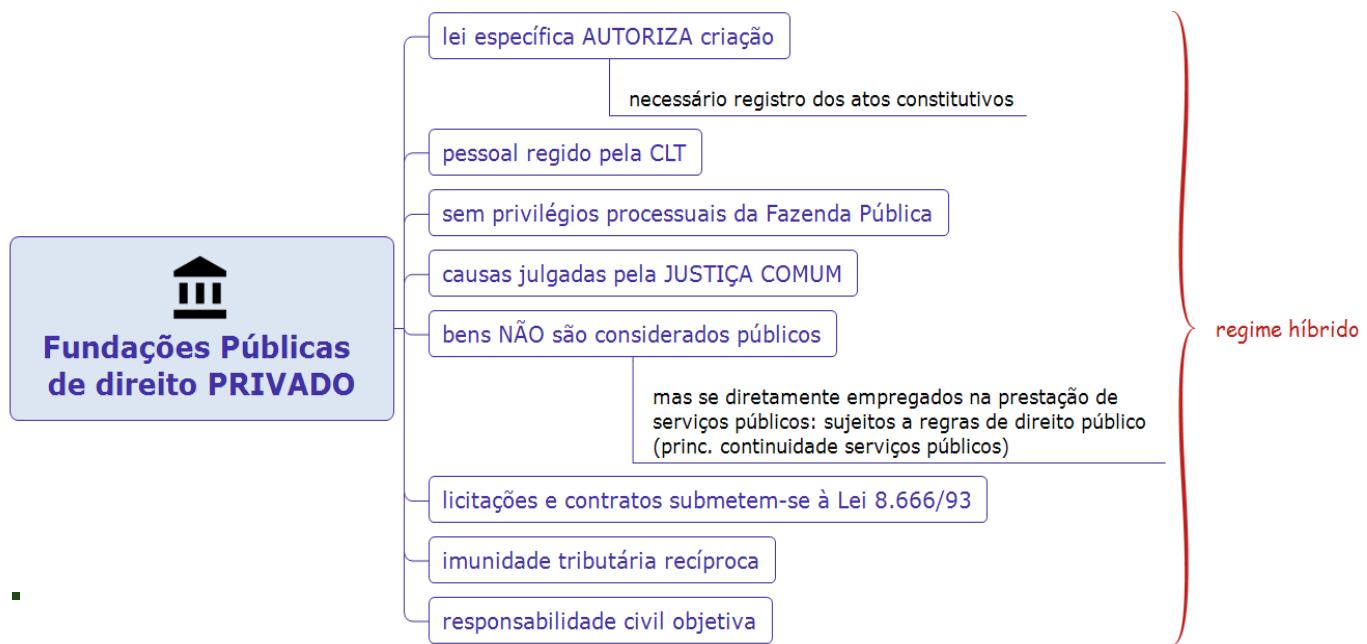
E as **fundações privadas** e as **fundações públicas estaduais e municipais** estariam sob jurisdição dos Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal.



ESQUEMATIZANDO

Como vimos, as fundações públicas de direito público seguem o mesmo regime das autarquias.

Já em relação às fundações públicas de direito privado, podemos sintetizar suas principais características na seguinte figura:



EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

INCIDÊNCIA EM PROVA: MÉDIA

As Empresas Públicas (EP) e as Sociedades de Economia Mista (SEM), na categoria de **empresas estatais**, inicialmente surgiram a partir da ideia do **Estado-empresário**, em que o Estado deveria suprir lacunas na atuação do setor produtivo. Trata-se da **intervenção direta** do Estado nas atividades econômicas.

Sob esta visão, o Estado não deveria se limitar a regular o setor privado, mas, em determinados casos, **atuar diretamente como agente econômico**, produtor de bens e prestador de serviços.

Para realizar tais atividades, o Estado-empresário constitui empresas, que, em geral, assumem a forma de Empresas Públicas (EP) e as Sociedades de Economia Mista (SEM).

Atualmente não há mais dúvidas de que tais entidades, embora de natureza muito semelhante às empresas constituídas por particulares, fazem parte da Administração Pública Indireta, conforme já mencionava em 1967 o Decreto-Lei 200 para o âmbito federal:

Art. 4º A Administração Federal compreende: (...)

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

b) Emprêas Públicas;

c) Sociedades de Economia Mista.

Antes de prosseguir, é importante destacar que, embora tenham sido concebidas inicialmente para a **exploração de atividade econômica**, em sentido estrito (Estado-empresário), atualmente temos EP e SEM utilizadas também para a **prestação de serviços públicos**.

Dito de outra forma, atualmente temos estatais (EP e SEM) que exploram atividades econômicas (sentido estrito), como a Petrobras, por exemplo, e estatais que prestam serviços públicos, a exemplo dos Correios (empresa pública que presta o serviço postal) e das estatais que prestam o serviço público de distribuição de energia elétrica (como a Cemig – sociedade de economia mista).

Mas a exploração de atividades econômicas não deveria ser restrita à iniciativa privada (segundo setor)?

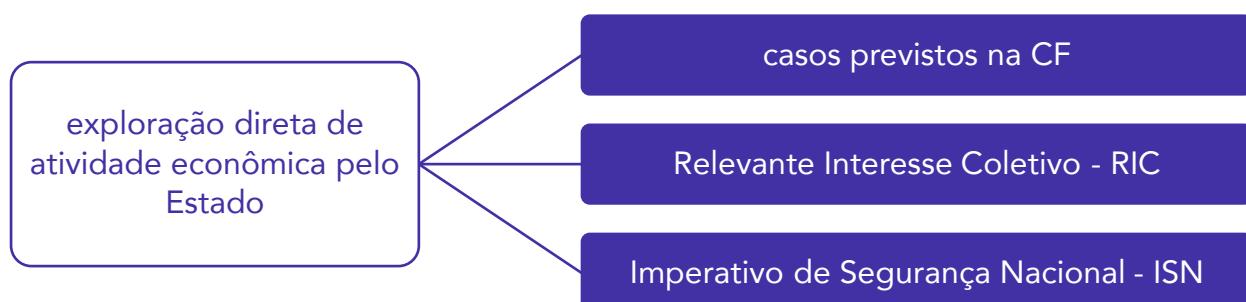
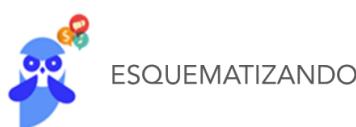
De fato, de acordo com nossa Constituição, a exploração de atividade econômica pelo Estado (Estado-empresário) **não deve ser a regra**. Isto deve ocorrer, em caráter excepcional, em apenas três situações básicas:

- a) casos constitucionalmente previstos
- b) relevante interesse coletivo
- c) imperativos da segurança nacional.

Vejam a literalidade do artigo 173 da CF:

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

A respeito dos “casos previstos nesta Constituição”, a doutrina aponta principalmente as situações em que a União detém monopólio da atividade, nos termos do art. 177 da Constituição¹.



¹ Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;
 II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;
 III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;
 IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;
 V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal

Mais adiante veremos que a atividade desempenhada pela estatal (se serviço público ou se atividade econômica em sentido estrito) será determinante nas prerrogativas atribuídas a estas empresas.

E, por falar nisso, vou abrir um parêntese para melhor diferenciarmos a exploração de **atividade econômica da prestação de serviços públicos**.

Para tanto, esquematizando as lições de Marcelo Alexandrino², temos que:



A respeito das “atividades econômicas em sentido amplo”, acima, lembro que o próprio STF reconheceu que este é “gênero que compreende duas espécies, o serviço público e a atividade econômica em sentido estrito”³.

- - - -

Dito isto, friso que as estatais poderão tanto explorar “atividades econômicas”, em sentido estrito, quanto prestar serviços públicos.

Este é, portanto, o cenário geral em que se inserem as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

² ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 74-75

³ STF - ADPF: 46 DF, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 05/08/2009.

Adiante veremos as características comuns a estas duas espécies e, mais à frente, as três diferenças entre elas.

Mas onde encontro as regras aplicáveis a estas estatais?

Ambas estatais, EP e SEM, atualmente possuem um estatuto próprio, estabelecido pela Lei 13.303, de junho de 2016. Esta Lei é conhecida como “**Lei das Estatais**” e foi editada com fundamento no artigo 173, §1º, do texto constitucional⁴.

Vejam seu primeiro dispositivo:

Lei 13.303/2016, art. 1º Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da **empresa pública**, da **sociedade de economia mista** e de **suas subsidiárias**, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que **explore atividade econômica** de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.

Percebam que a Lei das Estatais é um diploma aplicável em **âmbito nacional**, ou seja, aplica-se às estatais federais, estaduais, distritais e municipais.

Além disso, a Lei das Estatais é aplicável tanto às estatais que exploram **atividade econômica** (em sentido estrito) como àquelas que **prestam serviços públicos** com finalidade lucrativa.

A respeito da aplicação da Lei das Estatais para EP/SEM que prestam serviços públicos, Marcelo Alexandrino⁵ ressalta que o diploma não é aplicável a estatais que prestam serviços públicos sem finalidade lucrativa, a exemplo da Ebserh - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (empresa pública que visa à prestação de serviços médico-hospitalares e apoio a instituições públicas de ensino).

Dito de outra forma:

⁴ Art. 173, § 1º A **lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias** que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

- I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;
- II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;
- III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;
- IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;
- V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

⁵ ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 79-80

a lei das estatais é aplicável, segundo tal entendimento, àquelas estatais que (i) exploram atividade econômica em sentido estrito e que (ii) prestam serviços públicos com finalidade lucrativa.

Definições

Segundo o art. 3º da Lei 13.303/2016, **empresa pública** é

a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

Como exemplos de empresas públicas, temos: Caixa Econômica Federal, a Infraero, a Conab (Companhia Nacional de Abastecimento), a Empresa Brasileira de Correios, o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e a Codesp (Companhia Docas do Estado de São Paulo).

E, segundo o art. 4º da Lei 13.303/2016, **Sociedade de Economia Mista** é

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

Como exemplos de sociedades de economia mista, temos o Banco do Brasil e a Petrobras.



ESQUEMATIZANDO

Mais adiante, iremos detalhar as semelhanças e as distinções entre empresa pública e sociedade de economia mista, mas já aproveito para comparar os dois conceitos que acabamos de estudar:

empresa pública

personalidade de direito privado

criação autorizada por lei

capital social é integralmente detido por ente federativo ou por entidade da administração indireta

sociedade de economia mista

personalidade de direito privado

criação autorizada por lei

ações com direito a voto pertencem na maioria a ente federativo ou a entidade da administração indireta

forma de sociedade anônima

Subsidiárias

As **subsidiárias** de EP e SEM também são regidas pela Lei das Estatais. É muito comum que EP/SEM se socorram da criação de outras empresas, chamadas de “subsidiárias”, para melhor organizarem suas operações. Como exemplo, temos a Transpetro (subsidiárias da Petrobras) e as várias subsidiárias do Banco do Brasil.

As subsidiárias são assim definidas no Decreto 8.945/2016, que regulamentou a Lei das Estatais no âmbito federal:

Decreto 8.945/2016, art. 2º, IV - **subsidiária** - empresa estatal cuja **maioria das ações com direito a voto pertença** direta ou indiretamente a empresa pública ou a sociedade de economia mista;

As subsidiárias possuem personalidade jurídica própria, diferente da pessoa jurídica que a控制.

Há divergência doutrinária quanto à inclusão das subsidiárias de EP e SEM como parte ou não da Administração Indireta, havendo doutrinadores que defendem que estas não integram a Administração pelo fato de não terem sido mencionadas no DL 200/1967 (como Matheus Carvalho e Marcelo Alexandrino) e outros que defendem sua inclusão (como José dos Santos Carvalho Filho e Maria Sylvia Zanella Di Pietro).

Criação e Extinção

A **criação** de EP e SEM depende de duas providências: (i) **autorização em lei específica** e (ii) **registro dos seus atos constitutivos**:

CF, art. 37, XIX – somente por **lei específica** poderá ser criada autarquia e **autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista** e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

A expressão “lei específica” significa que o ente político (U, E/DF e M) deverá editar uma lei ordinária com conteúdo específico, autorizando a criação da entidade e, até mesmo, já prevendo diretrizes para seu funcionamento.

Uma vez autorizada a criação da EP/SEM, mediante lei específica, caberá ao Poder Executivo tomar uma providência adicional, para, de maneira concreta, fazer surgir a entidade.

Assim, a existência jurídica da estatal, assim como a aquisição de sua personalidade jurídica, somente ocorre após o **registro dos seus atos constitutivos**, por exemplo, na junta comercial, nos termos exigidos pelo Código Civil⁶.

Em atenção ao princípio da simetria das formas jurídicas⁷, a **extinção** de EP/SEM também dependerá de dois atos: (i) autorização legislativa mediante lei + (ii) ato do Poder Executivo.

Vistas acima as exigências para criação e extinção de EP e SEM, é preciso conheceremos, ainda, as regras para que estas empresas criem e vendam **subsidiárias**.

Nesse sentido, a Constituição exige “autorização legislativa”, tanto para a criação de subsidiárias quanto para a participação de EP/SEM em empresas já existentes:

CF, art. 37, XX - depende de **autorização legislativa**, em cada caso, a **criação de subsidiárias** das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a **participação de qualquer delas em empresa privada**;

Então se a estatal desejar abrir 10 subsidiárias, serão necessárias 10 autorizações legislativas?

⁶ Código Civil, art. 45. **Começa a existência legal** das pessoas jurídicas de direito privado **com a inscrição** do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.

⁷ STF - ADI 2295. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgamento: 15/06/2016

Não é bem assim!

Na verdade, o STF firmou entendimento⁸ de que a própria lei que criou a EP/SEM poderá “se adiantar” e já autorizar que a estatal que está tendo sua criação autorizada, futuramente crie subsidiárias:

2. É **dispensável** a autorização legislativa para a criação de empresas subsidiárias, **desde que haja previsão para esse fim na própria lei que instituiu a empresa de economia mista matriz**, tendo em vista que a lei criadora é a própria medida autorizadora.

Assim, a lei que autorizou a criação da sociedade de economia mista X, já pode autorizá-la a criar as subsidiárias, legitimando a criação futura das subsidiárias X1, X2 e X3, por exemplo.

Dessa forma, dizemos que a autorização legal para criação de subsidiárias pode ser genérica.

Tal entendimento foi adotado no Decreto 8.945/2016, que regulamentou a Lei das Estatais no nível federal:

Decreto 8.945/2016, art. 6º A constituição de subsidiária, inclusive sediada no exterior ou por meio de aquisição ou assunção de controle acionário majoritário, dependerá de **prévia autorização legal**, que poderá estar prevista apenas na lei de criação da empresa pública ou da sociedade de economia mista controladora.

Art. 7º Na hipótese de a autorização legislativa para a constituição de subsidiária ser **genérica**, o Conselho de Administração da empresa estatal terá de autorizar, de forma individualizada, a constituição de cada subsidiária.



Em junho de 2019, o STF⁹ considerou que a venda de subsidiárias de estatais **não** requer **autorização legislativa** ou a realização de **licitação**.

⁸ STF - ADI 1649. Rel. Maurício Corrêa, Julgamento: 24/03/2004

⁹ STF - ADI 5624. Rel. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 6/6/2019

Portanto, a despeito da necessidade de lei para criação e extinção de subsidiárias, a venda destas empresas não requer a edição de uma lei (e nem mesmo de licitação).

Tal entendimento, no entanto, **não vale para a alienação das empresas-matrizes**, as quais continuam requerendo prévia autorização legislativa. Isto é, a alienação do controle acionário de uma empresa pública ou de uma sociedade de economia requer tanto autorização por meio de lei como prévia licitação.

Este é o entendimento a que chegou o Supremo em meados de 2019:

1 - A alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedade de economia mista matriz exige autorização legislativa e licitação.

2 - A exigência de autorização legislativa, todavia, não se aplica a alienação do controle de suas subsidiárias e controladas. Nesse caso, a operação pode ser realizada **sem a necessidade de licitação**, desde que siga procedimento que observe os princípios da administração pública, respeitada, sempre, a exigência de necessária competitividade.



ESQUEMATIZANDO

Alienação de	Autorização legislativa	Licitação
EP ou SEM	SIM	SIM
Subsidiária	NÃO	NÃO

Além disso, em relação à autorização legislativa para alienação de EP e SEM, segundo o STF (ADI 6241 - fevereiro/2021), esta poderá ser **genérica**. O governo poderia, por exemplo, criar um “programa de privatizações” por meio de lei, sem que as estatais a serem privatizadas constem do texto da lei.

Em síntese, enquanto a criação das estatais exige autorização em lei específica, em aparente conflito com o princípio da simetria, o STF entende que sua extinção poderia ser viabilizada por “lei genérica”.

Atividades desenvolvidas

Como já havíamos adiantado anteriormente, embora tenham sido concebidas inicialmente para a **exploração de atividade econômica**, em sentido estrito (Estado-empresário), atualmente temos EP e SEM utilizadas também para a **prestação de serviços públicos**.

Ou seja: empresas públicas e sociedades de economia mista podem explorar atividades econômicas (sentido estrito), como a Petrobras, por exemplo, ou prestar serviços públicos, a exemplo das estatais que prestam o serviço público de distribuição de energia elétrica (a exemplo da Cemig – sociedade de economia mista) e do serviço postal¹⁰ (Correios).

A respeito das estatais que se dedicam a prestar serviços públicos, é importante reforçar que estas continuam tendo **personalidade jurídica de direito privado**.

Dito isto, vamos passar a estudar o regime jurídico aplicável a estas empresas.

Regime Jurídico

Como regra geral, o regime jurídico aplicável será essencialmente de direito privado.

Dizemos “essencialmente” já que haverá a derrogação parcial de tal regime por normas de direito público, falando-se, assim, em **regime jurídico híbrido**, ou seja, parcialmente de direito público e parcialmente de direito privado.

Consoante leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹¹, o regime aplicável “será sempre o direito privado, a não ser que se esteja na presença de norma **expressa** de direito público”.

Esta derrogação parcial do direito privado pelas normas expressas de direito público, segundo a autora, destina-se a manter a vinculação com o ente político que instituiu a empresa, do contrário a empresa deixaria de atuar como instrumento do Estado.

De forma mais contundente Marcelo Alexandrino¹² preceitua que

não é demais ressaltar que **nenhuma** entidade integrante da administração pública formal, seja qual for a sua área de atuação, estará, jamais, sujeita **integralmente** ao regime jurídico de **direito privado**. É verdade que o fato de as empresas públicas e sociedades de economia mista serem sempre dotadas de personalidade jurídica de direito privado enseja,

¹⁰ STF - ADPF: 46 DF, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 05/08/2009

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31^a ed. 2018. eBook. P. 15402

¹² ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25^a ed. p. 96

na sua organização e no seu funcionamento, um influxo maior de normas de direito privado, o que leva a doutrina a afirmar que elas são entidades submetidas a um **regime jurídico híbrido** - parte público e parte privado.

Vimos acima, portanto, o regime jurídico geralmente aplicável. Agora vamos estudar alguns detalhes desta questão, considerando a natureza das atividades desenvolvidas pela estatal.



De modo mais aprofundado, o mesmo autor¹³ leciona que, a partir da possibilidade de EP/SEM ou explorarem atividade econômica (sentido estrito) ou prestarem serviços públicos, a doutrina clássica preceitua que o regime jurídico irá **depender da atividade desenvolvida**.

Assim, se exerce **atividade econômica em sentido estrito**, a EP/SEM sujeita-se **essencialmente** a normas de **direito privado**. No entanto, se presta serviços públicos, será aplicável regime jurídico **essencialmente de direito público**.

Exemplo desta diferenciação é vista no próprio texto constitucional, ao prever que as estatais exploradoras de atividade econômica devem seguir o mesmo regime das empresas privadas, como regra geral, “inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários”:

CF, art. 173, § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias **que explorem atividade econômica** de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (...)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

A par desta distinção, o legislador previu que as **regras da Lei das Estatais** são **aplicadas indistintamente** tanto às estatais exploradoras de atividade econômica como àquelas que prestam serviços públicos de natureza econômica.

No plano positivo, portanto, houve a **unificação de determinadas regras** a ambas as categorias de estatais. Assim, temas como transparência (art. 8º), gestão de riscos e controle interno (art. 9º), funcionamento e composição do conselho de administração (art. 16-22), licitações e contratações

¹³ Op. Cit. p. 134-137

com terceiros (arts. 28-84), todos contemplados no texto da Lei 13.303/2016, são indistintamente aplicáveis a ambas as categorias de EP/SEM.

De toda forma, indo além das regras estatuídas na Lei das Estatais, temos o seguinte:



Controle exercido sobre EP e SEM

Vimos que EP e SEM estão submetidas ao regime jurídico híbrido, composto parcialmente por normas do direito privado e parcialmente de direito público.

Nesse sentido, os instrumentos de controle a que estão submetidas estas entidades são parte destas normas do direito público.

Assim, como ocorre em toda entidade da Administração Indireta, as estatais estão sujeitas à **supervisão ministerial** (ou **controle** ou **tutela**). Por meio deste instrumento, a Administração Direta faz o **controle finalístico** da atuação da entidade, isto é, se os resultados alcançados pela entidade estão de acordo com a finalidade que ensejou sua criação.

Este controle não significa que a entidade está subordinada à Administração Direta ou que esta tem ascensão hierárquica sobre aquela. Em outras palavras, na relação entre Administração Direta e Indireta **não há subordinação**, mas mera **vinculação**, de sorte que não reduz a autonomia administrativa das estatais. Nesse sentido dispõe expressamente a Lei das Estatais:

Lei 13.303/2016, art. 89. O exercício da **supervisão por vinculação** da empresa pública ou da sociedade de economia mista, pelo órgão a que se vincula, não pode ensejar a redução ou a supressão da autonomia conferida pela lei específica que autorizou a criação da entidade supervisionada ou da autonomia inerente a sua natureza, nem autoriza a ingerência do supervisor em sua administração e funcionamento, devendo a supervisão ser exercida nos limites da legislação aplicável.

Em outro giro, não podemos nos esquecer de que EP e SEM, assim como os demais entes públicos, estão sujeitos ao controle exercido pelo Poder Legislativo (com o auxílio dos Tribunais de Contas) e pelo Poder Judiciário.

Dessa forma, assim como os demais órgãos e entidades administrativas, as estatais sujeitam-se ao **Controle Externo**.

Pessoal

Os agentes públicos em geral pertencentes à EP e à SEM são considerados **empregados públicos** (e não “servidores públicos” propriamente ditos), vez que são **regidos pela CLT** (Consolidação das Leis do Trabalho) e não por estatuto.

A exceção a esta regra fica por conta de alguns **dirigentes** das estatais (como alguns diretores e membros de conselho), que não possuem vínculo regido pela CLT. Nestes casos específicos, a prestação de serviços à estatal por parte do dirigente decorre de uma previsão no **estatuto da empresa**, por isto se diz que eles possuem um **vínculo estatutário de trabalho**. Reparem que aqui não estamos falando do vínculo estatutário dos servidores públicos propriamente ditos (como aqueles regidos pela Lei federal 8.112/1990), mas de um vínculo cuja previsão encontra-se no estatuto da empresa. Portanto, apesar do mesmo nome (estatutário), teremos regras distintas para estes dirigentes.

Além disso, as estatais são igualmente submetidas ao mandamento constitucional do **concurso público**. Este é o teor da SUM-231 do TCU:

SÚMULA Nº 231

A exigência de **concurso público** para admissão de pessoal se estende a **toda a Administração Indireta**, nela compreendidas as Autarquias, as Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, **as Sociedades de Economia Mista, as Empresas Públicas e, ainda, as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União**, mesmo que visem a objetivos estritamente econômicos, em regime de competitividade com a iniciativa privada

Como o vínculo é celetista, a **Justiça do Trabalho** será competente para julgamento das ações entre empregados públicos e as respectivas empresas.

Além disso, como são **empregados** de pessoas jurídicas de direito privado, tem-se entendido que eles **não** são detentores da estabilidade a que se refere o art. 41 da CF¹⁴. Este é o entendimento majoritário no TST:

¹⁴ CF, art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os **servidores** nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

SUM-390, II - Ao empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, não é garantida a estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988.

- - -
Embora em geral possam ser demitidos, discute-se a **necessidade de motivação** do ato de demissão desses empregados.

O assunto é polêmico e suscita acalorados debates a respeito.

Tomando por base a **jurisprudência**, lembro que o STF chegou a entender, em julgamento proferido em 2013¹⁵, que, **de forma geral**, dependia de motivação a dispensa de empregado público de estatal que presta serviço público. Por outro lado, se a estatal explorasse atividade econômica em sentido estrito, não haveria que se exigir a motivação da demissão.

Tal entendimento, no entanto, foi revisto em outubro de 2018¹⁶. O STF buscou restringir os efeitos de sua decisão apenas ao caso dos **Correios** (e não mais a todas as estatais prestadoras de serviços públicos). A partir de então, fixou-se a seguinte tese pelo STF:

A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT tem o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados

No **plano doutrinário**, vale destacar entendimentos de que tal demissão, ainda que não exija a instauração de um processo administrativo, deve ser motivada, na medida em que **afeta direitos** dos empregados públicos.

Apesar de ser uma discussão ainda em evolução, é importante levar o atual entendimento do STF para a prova.

- - -
Para finalizar este tópico, é importante comentarmos quanto à sujeição das estatais ao **teto remuneratório** do serviço público:

CF, art. 37, XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da **administração direta, autárquica e fundacional**, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie

¹⁵ RE 589.998-RG/PI, com repercussão geral, 21/3/2013

¹⁶ RE 589.998-RG/PI, com repercussão geral, 10/10/2018, com publicação em 5/12/2018

remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, **não poderão exceder o subsídio mensal**, em espécie, dos **Ministros do Supremo Tribunal Federal**, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

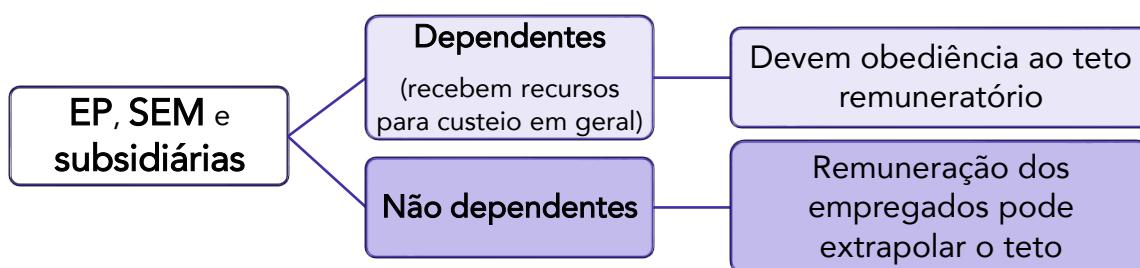
A partir da leitura do dispositivo constitucional, reparem que tal limite alcança (i) os órgãos da administração direta, (ii) as autarquias e (iii) as fundações públicas, ou seja à “administração direta, autárquica e fundacional”.

Em relação às estatais, no entanto, o §9º a seguir prevê que a sujeição ao teto somente ocorrerá caso elas sejam **dependentes** de recursos orçamentários para custeio de suas despesas correntes (são as chamadas “estatais dependentes”).

Caso a estatal **não dependa** de recursos provenientes do orçamento para suas despesas correntes, elas não se sujeitarão ao teto remuneratório. Ou seja, os empregados das estatais não dependentes poderão receber remuneração superior ao subsídio dos ministros do STF:

CF, art. 37, § 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, **que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral**.

Em síntese:



Nesse sentido, vejam a seguinte questão:

O regime jurídico constitucional e legal vigente aplicável às entidades da administração indireta dispõe que a remuneração dos empregados das empresas estatais que se dediquem à atividade econômica em sentido estrito não está sujeita ao teto remuneratório constitucional.

Gabarito (E)

Licitações e contratos

As estatais, como regra geral, estão sujeitas ao dever de realizar uma licitação para selecionarem um fornecedor:

CF, art. 37, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

No entanto, mesmo antes da Lei 13.303/2016, a Constituição já sinalizava pela possibilidade de estabelecimento de um regime diferenciado, quando a estatal se dedicasse à exploração de atividade econômica:

CF, art. 173, § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (...)

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

Assim, fazendo uso desta possibilidade, a Lei 13.303/2016 estabeleceu, tanto para estatais que exploram atividade econômica como para as que prestam serviços públicos, novas regras licitatórias, muito similares àquelas já existentes para os entes públicos em geral.

Apesar disso, é importante destacar que as estatais estão dispensadas de realizar licitação previamente à celebração de contratos relacionados diretamente com suas atividades-fim:

Lei 13.303/2016, art. 28, § 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista **dispensadas** da observância dos dispositivos deste Capítulo [CAPÍTULO I - DAS LICITAÇÕES] nas seguintes situações:

I - comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput, de **produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais**;

Em relação aos contratos celebrados pelas estatais com terceiros, a Lei 13.303/2016 representou significativa mudança em relação ao regime adotado pela Lei 8.666/1993 (aplicável aos demais entes públicos). A Lei 13.303 restringiu os poderes do ente público em relação ao particular, retirando a possibilidade de que sejam incluídas cláusulas exorbitantes nos respectivos contratos.

Assim, parte da doutrina vem entendendo que os contratos das estatais mais se assemelham a “contratos de direito privado da administração pública” do que a “contratos administrativos”.

Patrimônio

Os bens de EP e SEM são considerados **bens privados**¹⁷, dada sua personalidade de direito privado.

Além disso, como tem entendido o STF¹⁸, as estatais não estarão sujeitas ao regime de precatório, previsto no art. 100 da CF. Lembro que, para facilitar, quando se falar em ‘precatório’, mentalize a imagem de uma **fila** de pessoas que têm valores a receber do Estado.

No entanto, haverá algumas particularidades – criadas a partir da jurisprudência do STF – a depender da atividade prestada pela estatal.

Caso a EP/SEM se dedique à **prestaçāo de serviços públicos**, os bens **diretamente relacionados** à prestação dos serviços receberão tratamento similar àquele deferido aos bens públicos, a exemplo da **impenhorabilidade**.

Esta conclusão decorre do seguinte raciocínio: se o serviço público depende daquele bem para continuar sendo prestado, aquele bem deveria receber do ordenamento jurídico uma proteção especial. Percebiam, portanto, que é uma decorrência do **princípio da continuidade dos serviços públicos** (e não da natureza jurídica do bem – que é de direito privado).

Mas, dentro do conjunto de estatais prestadoras de serviços públicos, haverá **outra diferenciação** para aquelas que prestam serviço essencial, próprio do Estado, em **regime não concorrencial** (isto é, sem competir com empresas privadas).

Para este subconjunto de EP e SEM, **todos os bens**, direta ou indiretamente relacionados à prestação dos serviços, gozarão de proteção similar àquela conferida aos bens públicos. Por este motivo, bens de tais empresas não podem ser penhorados para satisfazer a uma dívida da empresa. As dívidas destas empresas seguirão o regime de precatório.

¹⁷ Código Civil, art. 98. **São públicos** os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

¹⁸ STF RE 851711/DF. Rel. Min. Marco Aurélio. 12/12/2017.

Portanto, como regra, será aplicável “regime de precatório às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial”, como no caso do serviço postal prestado pelos Correios¹⁹.

Para concluir este tópico, lembro que estas exceções consistem no fenômeno que parte da doutrina tem chamado de “autarquização das empresas estatais”, por meio do qual são estendidas algumas das prerrogativas do direito público a estatais que se enquadrem em determinadas situações.



ESQUEMATIZANDO

Compilando estas três diferentes situações, temos o seguinte quadro-esquemático:



Imunidade tributária e privilégios fiscais

Quando estudamos as autarquias e fundações, vimos que elas são destinatárias da imunidade tributária recíproca, prevista no texto constitucional²⁰.

Já em relação às empresas públicas e sociedades de economia mista, teremos duas situações distintas, a depender da atividade desenvolvida.

¹⁹ STF - RE: 220906 DF, Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 16/11/2000.

²⁰ CF, art. 150. “.. é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”, VI - instituir impostos sobre: a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

Primeiramente, é preciso destacar que o texto constitucional não atribui expressamente às estatais qualquer tratamento diferenciado. Pelo contrário, o constituinte previu uma **limitação** à concessão de benefícios ou **privilégios fiscais** às estatais, da seguinte forma:

CF, art. 173, § 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista **não** poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

Apesar disto, o Supremo vem entendendo²¹ que estatais que se dedicam à **prestações de serviços públicos** têm direito à **imunidade tributária recíproca**:

I. - As **empresas públicas prestadoras de serviço público** distinguem-se das que exercem atividade econômica. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos é prestadora de serviço público de prestação obrigatória e exclusiva do Estado, motivo por que está **abrangida pela imunidade tributária recíproca**: C.F., art. 150, VI, a. II. - R.E. conhecido em parte e, nessa parte, provido.

Por outro lado, se a estatal se volta à exploração de atividade econômica, não haveria que se falar em imunidade tributária recíproca.

Portanto, de acordo com entendimento firmado pelo STF:

a imunidade tributária alcança apenas as estatais prestadoras de serviços públicos.

Além disso, vimos que o art. 173, §2º, da CF, impõe **limitação** à concessão de benefícios ou **privilégios fiscais** às estatais, de forma ampla. Tal medida busca evitar que o legislador imponha tratamento privilegiado às estatais, o que certamente iria prejudicar a competição destas estatais com empresas privadas.

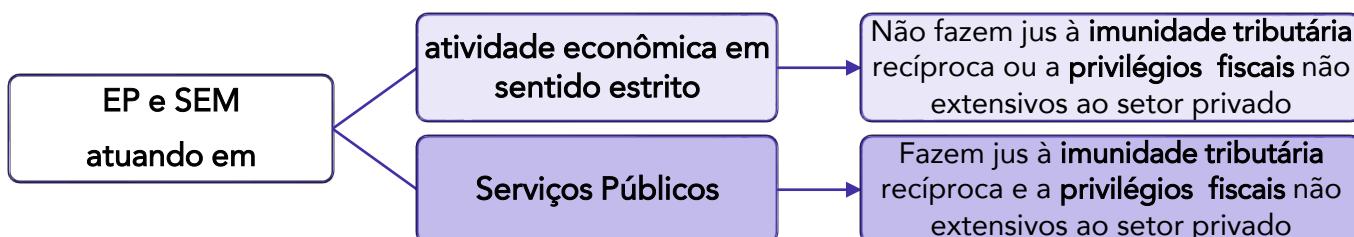
Assim, o Constituinte previu que privilégios fiscais (tributários) somente podem ser concedidos às estatais caso também sejam estendidos às empresas privadas.

Interpretando tal dispositivo constitucional, a jurisprudência e a doutrina passaram a delimitar seu alcance, afirmando que a norma seria aplicável apenas em relação às estatais **exploradoras de atividade econômica** em sentido estrito.

²¹ A exemplo do RE: 407099 RS, Relator: CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 22/06/2004

Assim, poderiam ser estabelecidos privilégios fiscais em favor das estatais **prestadoras de serviços públicos**, uma vez que estas não atuam em regime de concorrência com o mercado, não havendo prejuízos à livre concorrência.

Em síntese:



Nomeação e Exoneração de dirigentes

Diferentemente do que estudamos em relação às autarquias, a nomeação de dirigentes de empresas públicas ou sociedades de economia mista **não** pode estar condicionada à **aprovação legislativa prévia**. Este é o entendimento a que chegou o STF neste julgado:

1. Esta Corte em oportunidades anteriores definiu que a **aprovação, pelo Legislativo**, da indicação dos Presidentes das entidades da Administração Pública Indireta **restringe-se às autarquias e fundações públicas**, dela **excluídas as sociedades de economia mista e as empresas públicas**. Precedentes. (..)

5. A intromissão do Poder Legislativo no processo de provimento das diretorias das empresas estatais colide com o princípio da harmonia e interdependência entre os poderes. A escolha dos dirigentes dessas empresas é matéria inserida no âmbito do regime estrutural de cada uma delas.

STF - ADI: 1642 MG, Relator: Min. EROS GRAU, Data de Julgamento: 3/4/2008

Responsabilidade Civil

Aqui também a natureza da responsabilidade irá depender das atividades desenvolvidas pela estatal.

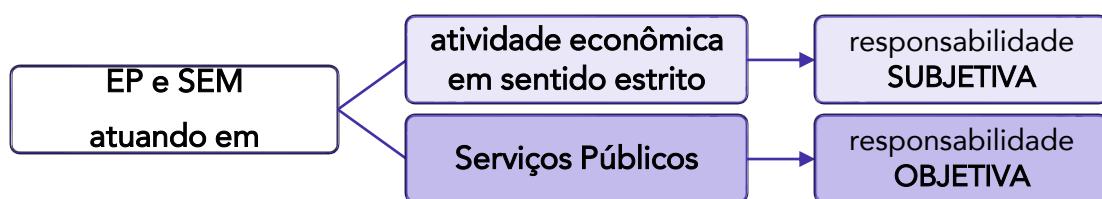
Caso a estatal seja **prestadora de serviços públicos**, responderá **objetivamente** pelos prejuízos causados por seus agentes a particulares:

CF, art. 37, § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado **prestadoras de serviços públicos** responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Lembro que a responsabilidade objetiva é aquela que não exige comprovação da existência de culpa ou dolo na conduta estatal (ou seja, dispensa o elemento subjetivo da conduta – culpa ou dolo).

Por outro lado, caso seja a estatal **exploradora de atividade econômica** em sentido estrito, sua responsabilidade perante terceiros será **subjetiva**. Estas somente se obrigam a indenizar o particular quando este provar a existência de culpa na atuação estatal.

Em resumo:



Por último, vale mencionar que o ente federativo (U, E/DF, M) que instituiu a estatal é responsável **subsidiário** pelas dívidas da empresa (e não solidário). Isto significa dizer que, “somente se o patrimônio dessas entidades for insuficiente para solver os débitos”, os credores poderão cobrar seus créditos da pessoa federativa que controlar a estatal.

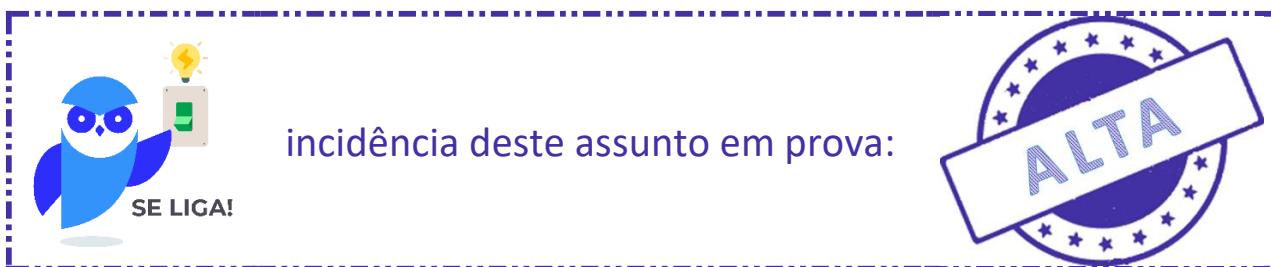
Falência

Qualquer que seja a atividade desenvolvida, empresas públicas e sociedades de economia mista **não se sujeitam à falência**. A Lei de Falências exclui, expressamente, as estatais do seu alcance:

Lei 11.101/2005, art. 2º Esta Lei **não** se aplica a:

I – empresa pública e sociedade de economia mista;

Estudadas as características comuns à EP e SEM, a partir de agora, vamos estudar as três diferenças básicas. Assunto importantíssimo em prova!



Composição do capital

O capital das **sociedades de economia mista** é **misto**, devendo ser composto de parcela pública e outra privada. Ou seja, parte das ações de uma sociedade de economia mista estará sob propriedade de particulares. O que se exige é que a maioria do **capital votante** pertença ao ente federativo:

Lei 13.303/2016, art. 4º Sociedade de economia mista (...) cujas ações com direito a voto pertençam **em sua maioria** à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta.

Já para as **empresas públicas**, o capital deve ser **integralmente público**. Ou seja, 100% das ações ou quotas de uma empresa pública deverão pertencer a uma ou mais pessoas federativas (U, E/DF, M):

Lei 13.303/2016, art. 3º, Empresa pública (...) cujo capital social é **integralmente** detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios

Apesar de ser integralmente público, admite-se que o capital de EP esteja também sob propriedade de outros entes da Administração Pública, desde que a maioria do capital votante esteja sob propriedade do ente federativo:

Lei 13.303/2016, art. 3º, parágrafo único. Desde que a maioria do capital votante permaneça em propriedade da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, será **admitida**, no capital da empresa pública, a participação de **outras pessoas jurídicas de direito público interno**, bem como de **entidades da administração indireta** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Diante disso, percebam que as empresas públicas podem ser **unipessoais**, quando o capital pertence exclusivamente à pessoa instituidora, ou **pluripessoais**, quando, além do capital dominante da pessoa criadora, se associam recursos de outras pessoas administrativas.

Como exemplo de empresa pública pluripessoal, temos a **Dataprev**, empresa pública federal, cuja composição acionária está dividida entre a União (51%) e o INSS (49%).

Não se admite, no entanto, a presença de pessoas da iniciativa privada no capital de empresa pública.

Esta distinção foi cobrada na questão abaixo:

O capital social das sociedades de economia mista deve ser integralmente público, e a participação do Estado no capital social das empresas públicas deve ser majoritária.

Gabarito (E)

Forma Jurídica

As **Sociedades de Economia Mista** (SEM) devem sempre ser constituídas sob a forma de **sociedade anônima** (S/A):

Lei 13.303/2016, art. 5º A **sociedade de economia mista** será constituída sob a forma de **sociedade anônima** e, ressalvado o disposto nesta Lei, estará sujeita ao regime previsto na Lei nº 6.404²², de 15 de dezembro de 1976.

Já as **Empresas Públicas** (EP) podem ser constituídas sob **qualquer das formas admitidas** no nosso ordenamento jurídico, como por exemplo sociedade limitada – Ltda e sociedade por ações – S/A.

Em síntese:

Sociedades de Economia Mista → **sociedade anônima** (S/A)

Empresas Públicas → **qualquer das formas admitidas** em direito

Especificamente para o **nível federal** existe uma recomendação para que se adote a forma de **S/A** também para empresas públicas:

Decreto 8.945/2016, art. 11. A **empresa pública** adotará, **preferencialmente**, a forma de **sociedade anônima**, que será obrigatória para as suas subsidiárias.

Juízo competente

Em se tratando de empresas públicas e de sociedades de economia mista de **nível estadual** ou **municipal**, não há qualquer particularidade: o juízo competente para ambas será a **justiça estadual** comum.

Situação particular surgirá quanto às estatais da **esfera federal**.

As causas comuns envolvendo empresas públicas federais são julgadas pela **justiça federal**, nos termos do seguinte dispositivo constitucional:

²² A Lei 6.404/1976 é chamada de "Lei das Sociedades por Ações" ou "Lei das SA".

CF, art. 109. Aos **juízes federais** compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou **empresa pública federal** forem interessadas na condição de autoras, réis, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

Já nos processos envolvendo sociedades de economia mista federais, a Justiça Estadual será o foro judicial competente²³.

Portanto, quanto ao juízo competente de EP/SEM podemos sintetizar da seguinte forma:

Regra: justiça estadual (comum)

Exceção: empresas públicas federais (causas julgadas pela justiça federal)

Este assunto foi cobrado na questão a seguir:

Auditor Federal de Controle Externo – Auditoria de Obras Públicas

Ação judicial cuja parte autora seja um cidadão comum que requeira indenização por danos materiais e morais contra empresa pública federal será processada na justiça federal.

Gabarito (C)

Mas relembro que:

Qualquer ação que verse sobre o vínculo entre os empregados públicos e a estatal, deverá ser proposta perante a Justiça do Trabalho²⁴.

²³ STF - Súmula 556. É competente a Justiça Comum para julgar as causas em que é parte sociedade de economia mista.

²⁴ CF, art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

I as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;



ESQUEMATIZANDO

Abaixo vamos sintetizar as **características comuns** entre empresas públicas (EP) e sociedades de economia mista (SEM):

EP e SEM – características comuns
Criação autorizada em lei específica (CF, 37, XIX)
Personalidade jurídica de direito privado
Exigência de concurso público para contratação de pessoal
Pessoal é regido pela CLT (empregados públicos)
Empregados não detém estabilidade no emprego
Não sujeitas aos tetos constitucionais de remuneração, exceto se receber recursos orçamentários para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral
Sujeitas ao controle exercido pelos Tribunais de Contas

Agora passemos às principais **diferenças** do regime jurídico das estatais, a depender do seu **objeto de atuação**:

Exploradoras de atividade econômico em sentido estrito	Prestadoras de serviços públicos
Atividade sujeita predominantemente ao regime de direito privado	Atividade sujeita predominantemente ao regime de direito público
Não têm direito à imunidade tributária	Imunidade tributária recíproca
Não podem ser destinatárias de privilégio fiscal, salvo se houver monopólio ou extensível ao setor privado	Podem ser destinatárias de privilégio fiscal

Por fim, as três diferenças entre EP e SEM:

empresa pública

Constituída sob qualquer forma admitida (Ltda, S/A...)

Capital social integralmente público

Empresa pública federal: foro processual é a justiça federal

sociedade de economia mista

Sempre constituída sob a forma de sociedade anônima (S/A)

Capital social misto

Foro processual será a justiça estadual

RESUMO

Entidades políticas → pessoas jurídicas de direito público interno dotadas de **autonomia política**. Consistem nos entes federados (ou pessoas políticas): União, estados, Distrito Federal e municípios.

Entidades administrativas e órgãos administrativos → **desprovidos de autonomia política**. Isto é, não possuem capacidade de legislarem ou de se auto-organizarem. Possuem competências de natureza administrativa.

- - - -

Centralização → Estado **executa diretamente** suas tarefas, por meio da **administração direta**.

Descentralização → Estado executa suas tarefas **indiretamente**, isto é, **delega a outras pessoas jurídicas**.

Modalidades:

Modalidades de Descentralização

por outorga ou serviços	via Lei a entidades da Administração Indireta transfere a titularidade e a execução do serviço ex.: INSS, Dnit, Petrobras
por delegação ou colaboração	via Ato ou Contrato a particulares transfere apenas a execução do serviço ex.: serviço público de telefonia fixa
territorial ou geográfica	criação dos territórios federais atribuição de competências administrativas genéricas

Desconcentração → dentro de uma mesma pessoa jurídica, Estado se desmembra em **órgãos** para propiciar melhoria na sua organização estrutural. Ocorre tanto na **administração direta** como nas entidades da **administração indireta**.

Entidades paraestatais → não pertencem à Administração Pública, mas desempenham atividades de interesse público. Terceiro setor.

Administração Direta → conjunto de órgãos que integram as pessoas políticas, aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, das atividades administrativas do Estado.

Órgãos Públicos → "centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes". Sua atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem (**teoria do órgão**, de origem alemã).

Classificações dos órgãos públicos	
Quanto à estrutura	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Simples ou Unitários: não possuem subdivisões internas. Apenas um centro de competências. ✓ Compostos: mais de um centro de competência. Possuem outros órgãos em sua estrutura interna.
Quanto à atuação funcional	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Singulares ou unipessoais ou Unitários: decisões dependem da vontade de um único agente. ✓ Colegiados ou Pluripessoais ou Plúrimos: decisões dependem da vontade de múltiplos agentes.
Quanto à posição hierárquica	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Independentes ou Primários: Previstos no próprio texto constitucional. Sem subordinação a qualquer outro órgão. Seus titulares são agentes políticos. ✓ Autônomos: Imediatamente abaixo dos órgãos independentes. Possuem ampla autonomia administrativa, financeira e técnica. ✓ Superiores: Possuem atribuições de direção e decisão, mas estão subordinados a uma chefia mais alta. Não possuem autonomia administrativa ou financeira. ✓ Subalternos: Possuem atribuições de mera execução, com reduzido poder decisório. Subordinados a vários níveis hierárquicos.
Quanto à situação estrutural	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Diretivos: detêm funções de comando e direção ✓ Subordinados: incumbidos das funções rotineiras de execução

Características dos órgãos públicos	
✓	integram a estrutura da pessoa jurídica a que pertencem <ul style="list-style-type: none"> ○ ou pessoa política (U, E/DF, M) ○ ou administrativa (autarquia, fundação pública, EP, SEM ou fundação)
✓	não possuem personalidade jurídica
✓	criação e extinção mediante LEI
✓	resultado da desconcentração (hierarquia)
✓	alguns possuem autonomia gerencial, orçamentária e financeira
✓	alguns possuem, em caráter excepcional, capacidade processual

Administração Indireta → a conjunto de **pessoas** administrativas que, **vinculadas** à respectiva Administração Direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas **de forma descentralizada**.

- resulta da descentralização por serviços (isto é, mediante outorga)
- não há hierarquia com a Administração Direta (mera vinculação)

Autarquia

- ✓ pessoa jurídica de direito público
- ✓ prestam serviço típico de Estado - não exploram atividade econômica
- ✓ criação e extinção mediante lei específica
- ✓ segue regime único de pessoal (predominantemente estatuário)
- ✓ responsabilidade civil é objetiva e direta
- ✓ bens públicos (imprescritibilidade, impenhorabilidade e inalienabilidade)
- ✓ goza de imunidade tributária
- ✓ juízo competente será a justiça federal para as autarquias federais
- ✓ goza de privilégios processuais
- ✓ agências reguladoras: autarquias sob regime especial, com estabilidade dos dirigentes

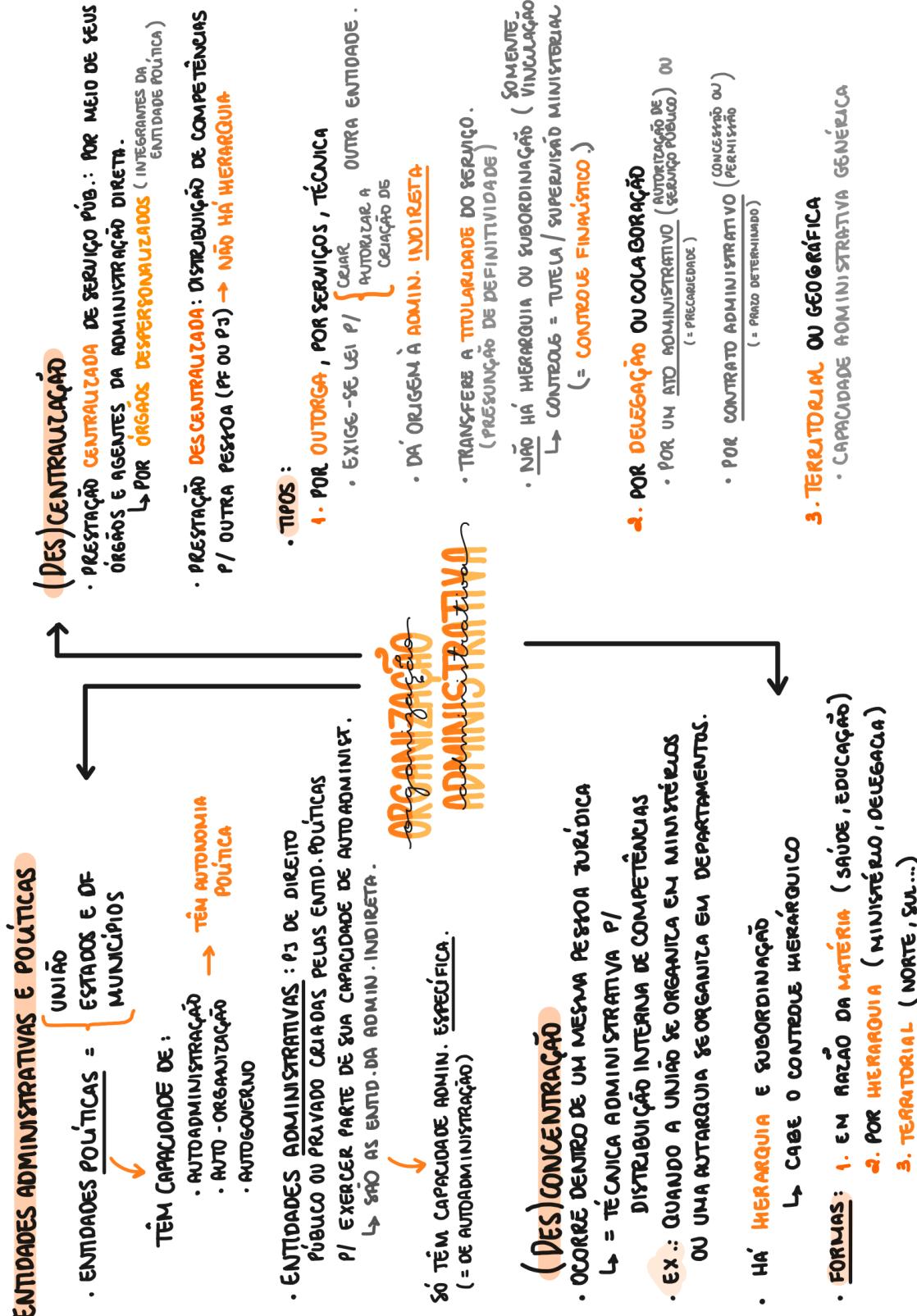
Fundação Pública

- ✓ patrimônio personalizado. Atividades com interesse social.
- ✓ regime jurídico de direito público ou híbrido (essencialmente privado)
- ✓ possuem imunidade tributária recíproca
- ✓ responsabilidade civil objetiva
- ✓ sujeitas à fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas
- ✓ fundações públicas de direito público:
 - criadas por lei
 - regime único de pessoal
 - bens públicos
- ✓ fundações públicas de direito privado:
 - lei específica apenas autoriza a criação
 - regime celetista
 - bens privados. Se diretamente utilizados na prestação de serviços públicos: possuem algumas prerrogativas próprias de bens públicos

Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista

- ✓ criação autorizada em lei específica. Necessário registro dos atos constitutivos.
- ✓ personalidade jurídica de direito privado
- ✓ podem prestar serviços públicos ou explorar atividade econômica em sentido estrito
- ✓ exigência de concurso público para contratação de pessoal
- ✓ Pessoal é regido pela CLT (empregados públicos)
- ✓ empregados não detém estabilidade no emprego
- ✓ não sujeitas aos tetos constitucionais de remuneração, exceto se receber recursos orçamentários para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral
- ✓ sujeitas ao controle exercido pelos Tribunais de Contas
- ✓ **Prestadoras de serviços públicos:**
 - Atividade sujeita predominantemente ao regime de direito público
 - Imunidade tributária recíproca
 - Podem ser destinatárias de privilégio fiscal
 - Responsabilidade objetiva pelas ações de seus agentes nesta condição
- ✓ **Sociedade de Economia Mista**
 - Sempre Sociedade Anônima (S/A)
 - Capital social é misto
 - Foro processual = justiça estadual
- ✓ **Empresa Pública**
 - Constituída sob qualquer das formas admitidas em direito
 - Capital social integralmente público
 - Empresa pública federal: foro processual = justiça federal

MAPAS



HELY LOPES MEIRELES :

QUANTO A:

PORÇÃO ESTATAL

1. INDEPENDENTES: (= PRIMÁRIOS)
 - PREVISTOS NA CF/18
 - REPRESENTATIVOS DOS PODERES
 - NÃO TÊM QUALQUER SUBORDINAÇÃO
 - HIERÁRQUICA OU FUNCIONAL
 - Têm PRECIPUAMENTE FUNÇÃO → PÚBLICA, JUDICIAIS, QUASE JUDICIAIS
 - SEUS MEMBROS SÃO AGENTES PÚBLICOS
 - EX.: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, TCU, CÂMARA DOS DEP., SENADO, STF, MPF...

AUTÔNOMOS:

- IMEDIATAMENTE ABALHO DOS ÓRGÃOS INDEPENDENTES.
- TÊM AMPLA AUTONOMIA → FINANCEIRA, TÉCNICA
- SÃO ÓRGÃOS DIRETIVOS
- EX.: MINISTÉRIOS, SECRETARIAS, AGU...

SUPERIORES:

- TÊM PODER DE CONSELHEIROS EM ASSEMBLEIAS DE SUA COMPETÊNCIA ESSÉNTICA.

SUBALTERNOS

- SUBSIDIARIAIS E CONTRÓLE MÉTRICO
- NÃO TÊM AUTONOMIA ADMINISTRATIVA OU FINANCEIRA
- EX.: PORTARIAS, PROCURAÇÕES, DEPARTAMENTOS...

HELY LOPES MEIRELES :

QUANTO A:

ESTRUTURA

1. SIMPLES OU UNITÁRIOS
 - ÚNICO CENTRO DE COMPETÊNCIAS (CONCENTRAÇÃO)
 - EX.: PORTARIAS
2. COMPOSTOS
 - REUNEM DIVERSOS ÓRGÃOS SUBORDINADOS (DESCONCENTRAÇÃO)
 - EX.: MINISTÉRIOS
3. ATUAÇÃO FUNCIONAL

→

1. SINGULARES OU UNIPESSOAIS
 - DECASÃO POR UM ÚNICO CHEFE
 - EX.: PRESIDÊNCIA, PREFEITURAS...
2. COLEGIADOS OU PLURIPESSOAIS
 - DECASÃO POR UM CONJUNTO DE MEMBROS
 - EX.: TRIBUNALS

ORGANIZAÇÃO

ADMINISTRATIVA

= CLASSIFICAÇÃO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS =

ORGANIZATIVA

ADMINISTRATIVA

CLASSEIFICAÇÃO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS =

ORGÃOS PÚBLICOS :

- SUBORDINAÇÃO E CONTRÔLE MÉTRICO
- NÃO TÊM AUTONOMIA ADMINISTRATIVA OU FINANCEIRA
- EX.: PORTARIAS, PROCURAÇÕES, DEPARTAMENTOS...

MARIA DI PIETRO

QUANTO A :

ESTRUTURA

1. BURÓCRATICOS

- A CARGO DE UMA PF OU DE VÁRIAS PF's **ORDENADAS VERTICALMENTE**
(ESTRUTURA MÉTRARQUICA)
- EQUIPARA -SE AOS ÓRGÃOS UNIPESSOAIS

2. CONEGADOS

- POR UMA COLETIVIDADE DE PF'S **ORDENADAS HORIZONTALMENTE**
(COORDENAÇÃO E COORDENAÇÃO)
- NÃO HÁ MÉTRARQUIA .

3. COMPOENDE

4. SINGULARES

- INTEGRADOS POR UM ÚNICO AGENTE
- EX :: **PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

5. CONCENTRADOS

- INTEGRADOS POR VÁRIOS AGENTES .
- Ex :: **TRIBUNAL DE IMPORTOS E TAXAS** .

BANDEIRA DE MEU

QUANTO A :

FUNÇÕES QUE EXERCEM

1. ATIVOS

- EXPRESAM AS DECISÕES ESTATAIS P/
CUMPRIR OS FINS DA PJ.
- EX :: **MINISTÉRIOS**

2. DE CONTROLE

- FISCALIZAM E CONTROLAM ATIVIDADES DE
OUTROS ÓRGÃOS / AGENTES
- EX :: **TU**
- EX :: **CONSELHOS**
- ACONSEGUEM AMENDA E EXECUCAÇÃO
AOS ÓRGÃOS ATIVOS
- EX :: **AGU**

ORGANIZAÇÃO
ADMINISTRATIVA
= **CLASSIFICAÇÃO DOS**
ÓRGÃOS PÚBLICOS =

ADMINISTRAÇÃO DIRETA

- CONJUNTOS DE **ÓRGÃOS** QUE INTEGRAM PESSOAS POLÍTICAS OU FEDERATIVAS.
- TÊM COMPETÊNCIA P/ O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ADMINIST. DO ESTADO DE FORMA CENTRALIZADA.



ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

- COMPOSTA POR ENTIDADES ADMINISTRATIVAS, COM **PERSONALIDADE JURÍDICA PRÓPRIA**
- POSSUEM PATRIMÔNIO PRÓPRIO. ↗ CAPACIDADE DE AUTODIRECTRACÃO E RECENTE PRÓPRIA, AUTONOMIA TÉCNICA, AUTONOMIA FINANCIÁRIA.
- ATIVIDADE ADMINISTRATIVA **DESENTRALIZADA**.
- CREAÇÃO OU AUTORIZAÇÃO VIA **LEI ESPECÍFICA**.



ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA

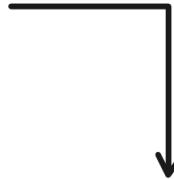
NÃO TÊM PERSONALIDADE JURÍDICA !

ÓRGÃOS

- CENTROS DE COMPETÊNCIA.
- DESPERSONALIZADOS.

- EM TODOS OS PODERES E EM TODAS AS REFERENCIAS.
- ↪ A MAIOR PARTE ESTÁ NO PODER EXECUTIVO.

- AS ENTIDADES DA ADMIN. INDIRETA TAMBÉM PODEM POSSUIR ÓRGÃOS.
- ↪ NÃO SÃO LIVREMENTE CRIADOS E EXTINtos : DEPENDEM DE LEI.



NÃO TÊM AUTONOMIA POLÍTICA E ECONÔMICA

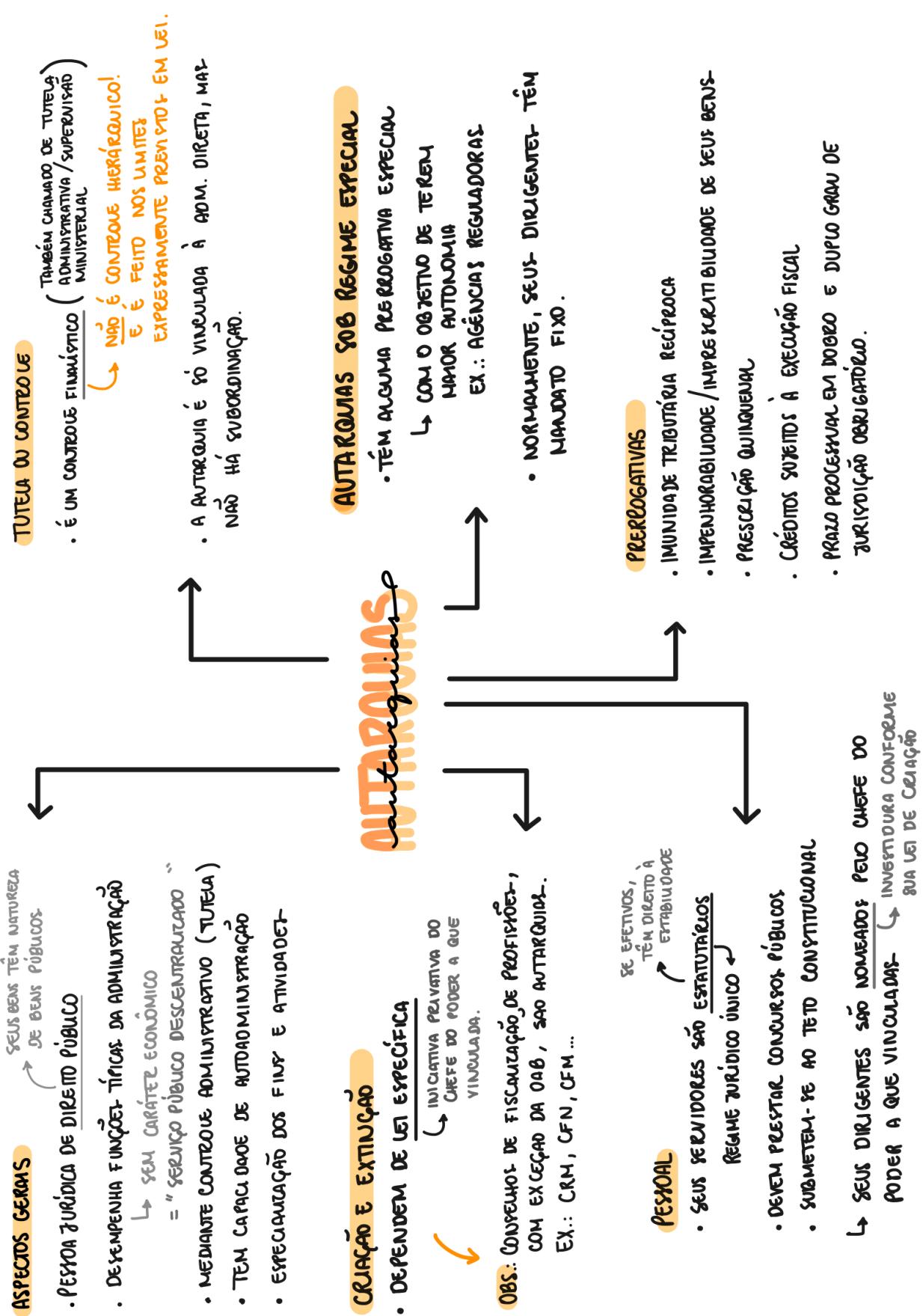
VINCULADAS À ADMINISTRAÇÃO DIRETA



COMPOSTA POR:

1. AUTARQUIAS
 2. FUNDAÇÃO DE PÚBLICAS
 3. EMPRESAS PÚBLICAS
 4. SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA
- É POSSÍVEL QUE EXISTAM NOS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, MAS A MAIOR PARTE ESTÁ NO EXECUTIVO.

- OS CONSORCIOS PÚBLICOS CONSTITUIDOS COMO ASSOCIAÇÃO PÚBLICA INTEGRAM A ADM. INDIRETA DE TODOS OS ENTES CONSORCIADOS.



AGÊNCIAS REGULADORAS

- DUPLA FUNÇÃO :
- 1. ASUMEM PODERES / EXCARGOS DO PODER CONCESSIONÁRIO NOSSOS CONTRATOS DE CONCESSÃO

- a. REGULAÇÃO : ESTABELECER REGRAS DE CONJUNTA , FISCALIZAR, REPRENDER, PUNIR ...

↳ RELACIONADAS À MATERIAIS DE SUA COMPETÊNCIA AUTORIZADA POR UEL.

↳ TÊM TÍPICAMENTE PODER DE POLÍCIA

CUIDADO ! BACEN E CVM NÃO SÃO AS REGULADORAS !

- TÊM AUTONOMIA FINANCEIRA E PATRIMONIAL
- ORGANIZACIONAL
- ADMINISTRATIVA
- TÉCNICA

↳ DIRIGIDOS POR COLEGÍO → MEMBROS NOMENADOS PELO PESIDENTE APÓS PESQUISA APROVAÇÃO DO SENADO (VEDADA EXONERAÇÃO AD HONORE) COM MANDATO DE PRAZO FIXO .

↳ SÓ PERDEM O MANDATO EM CASO DE :

1. RENÚNCIA
2. CONVENÇÃO JUDICIAL
3. TRANSFESA EM JULGADO
4. PROCESSO ADMIN. DISCIPLINAR
5. OUTRAS CONDIÇÕES NA UEL CREADORA

• SUBMETEM - SE AO CONTROLE INTERNO E À VINCULAÇÃO AO MINISTÉRIO DO SETOR RELACIONADO .

• ALGUNS EXEMPLOS : ANATEL, ANTT, ANATEL

AGÊNCIAS EXECUTIVAS

- ↳ TÍTULO CONCEDIDO A AUTARQUIAS E FUNDAGÓES - QUE CUMPRIAM CERTOS REQUISITOS

- a. TER UM PLANO ESTRATÉGICO DE RESTRUTURAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL.
- b. CELEBRAR CONTRATO DE GESTÃO C/ O RESPECTIVO MINISTÉRIO.

- NÃO SÃO UM NOVO TIPO DE ENTIDADE ADMINISTRATIVA , MAS SÓ UMA QUASI-FIGURAÇÃO ESPECIAL .

- ↳ É UM ATO DISCRECIONÁRIO DO PRESIDENTE DO PREDILECTO
- VISANDO AUMENTAR A EFICIÊNCIA DA AUTARQUIA E FUNDAGÓES

- OS CONTRATOS DE GESTÃO TÊM PRAZOS CICLICOS
- MÍNIMA DE 4 ANO E ESTABELECERÃO → METAS INICADORES DE DESENVOLVIMENTO

- AS AGÊNCIAS EXECUTIVAS TÊM LIMITE DUPUCADO P/ DISPENSAS DE UCITAÇÃO

- SÃO DISCUPLINADAS POR UEL FEDERAL (só se aplica)
- ↳ SE ESTADOS E MUNICÍPIOS Têm QUEREREM, DEVEREM EDITAR SUAS PRÓPRIAS .

AFFEÇÕES GERAIS

- SÃO A PERSONIFICAÇÃO DE UM PATRIMÔNIO
- INSTITUI DA POR UMA PESSOA PÚBLICA, DEFININDO A PARTE DO PATRIMÔNIO PÚBLICO A UMA ATIVIDADE DE (Dotação patrimonial E) INTERESE SOCIAL.
- RECURSOS ORGÂNICAMENTE
- ↳ A DOTAÇÃO PODE SER TAMBÉM PARTE PARTICULAR
- TÊM CAPACIDADE DE AUTO ADMINISTRAÇÃO
- SÃO SUBSTANTAS AO CONTROLE ADMINISTRATIVO (PELA ADMINISTRAÇÃO DIRETA)

**CEIADORES
POR LEI**

- PODEM SER PESSOA JURÍDICA
- AUTORIDADE DE DIREITO PRIVADO → AS FUNDACÕES PRIVADAS

REGIME JURÍDICO LIBERDO

- CONCURSO PÚBLICO
- UCITAÇÃO
- CONTRATO ADMINISTRATIVO
- AUTORIZAÇÃO
- FOR LEI

NATUREZA JURÍDICA

- PODEM SER PESSOA JURÍDICA
- AUTORIDADE DE DIREITO PRIVADO → AS FUNDACÕES PRIVADAS

**ATIVIDADES****COMUMENTE DEFINIDAS PELO A :**

1. ASSISTÊNCIA SOCIAL
2. ASSISTÊNCIA MÉDICA E HOSPITALAR
3. EDUCAÇÃO E ESPRITUAL
4. PESQUISA
5. ATIVIDADES CULTURAIS

→ CADE A LEI COMPLEMENTAR DEFINIR AS ÁREAS DE ATUAÇÃO (Das fundo públucos de direito privado).

REGIME JURÍDICO**PRECOGATIVAS**

F.P. DE DIREITO PÚBLICO	F.P. DE DIREITO PRIVADO
IMUNIDADE TRIBUTÁRIA	SIM
PRECOGATIVAS PROCEDIMENTAIS	SIM
REGIME DE PRECATÓRIO	SIM
BENS PÚBLICOS	SIM
UCITAÇÃO	SIM
SERVIDORES EFETIVOS	SIM

CARACTERÍSTICAS COMUNS

1. Criação / Extinção **AUTO RICADA** - Por lei específica
2. P.J. de Direito Privado → criadas com o registo do ato constitutivo.
3. Sujeição ao controle estatal
4. Derrogação parcial do regime de dir. privado por normas de dir. público.

5. Vinculação aos fins de sua lei

6. Atividade econômica

7. Submissão - se aos princípios administrativos

e concurso público

REGIME DE PESSOAS = CIVILITATIS (C.I.T +)

EMPRESA PÚBLICO →

↳ não têm estabilidade

SEmpresa Estatal DEPENDENTE,
aplica - se o teto remuneratório.

8. Em regra, devem licitar, licitação → objeto social

SAUO → dispensa → oportunidade de parceria.

CONTRATACAO → licitação → dispensa → licitação
direta → licitação → dispensa → licitação

9. Não gozam do prazo quinquenal de prescrição

10. independentemente da atividade que desempenham, E.P. e S.E.M. não se sujeitam ao regime faumetar

↳ As entidades políticas instituídas

podem responder de forma subsidiária.

ATIVIDADES DE SERVIÇOS PÚBLICOS

1. Exploração de atividade econômica
 - ↳ quando necessária aos imprestivos da segurança nacional ou a relevante interesse público.
 - ↳ predominam as regras de direito privado, próprio das empresas privadas
 - ↳ **Não podem gozar de benefícios fiscais não extensivos ao setor privado. (só no em monopólio)** (não têm imunidade tributária)

ENTES ESTATAIS

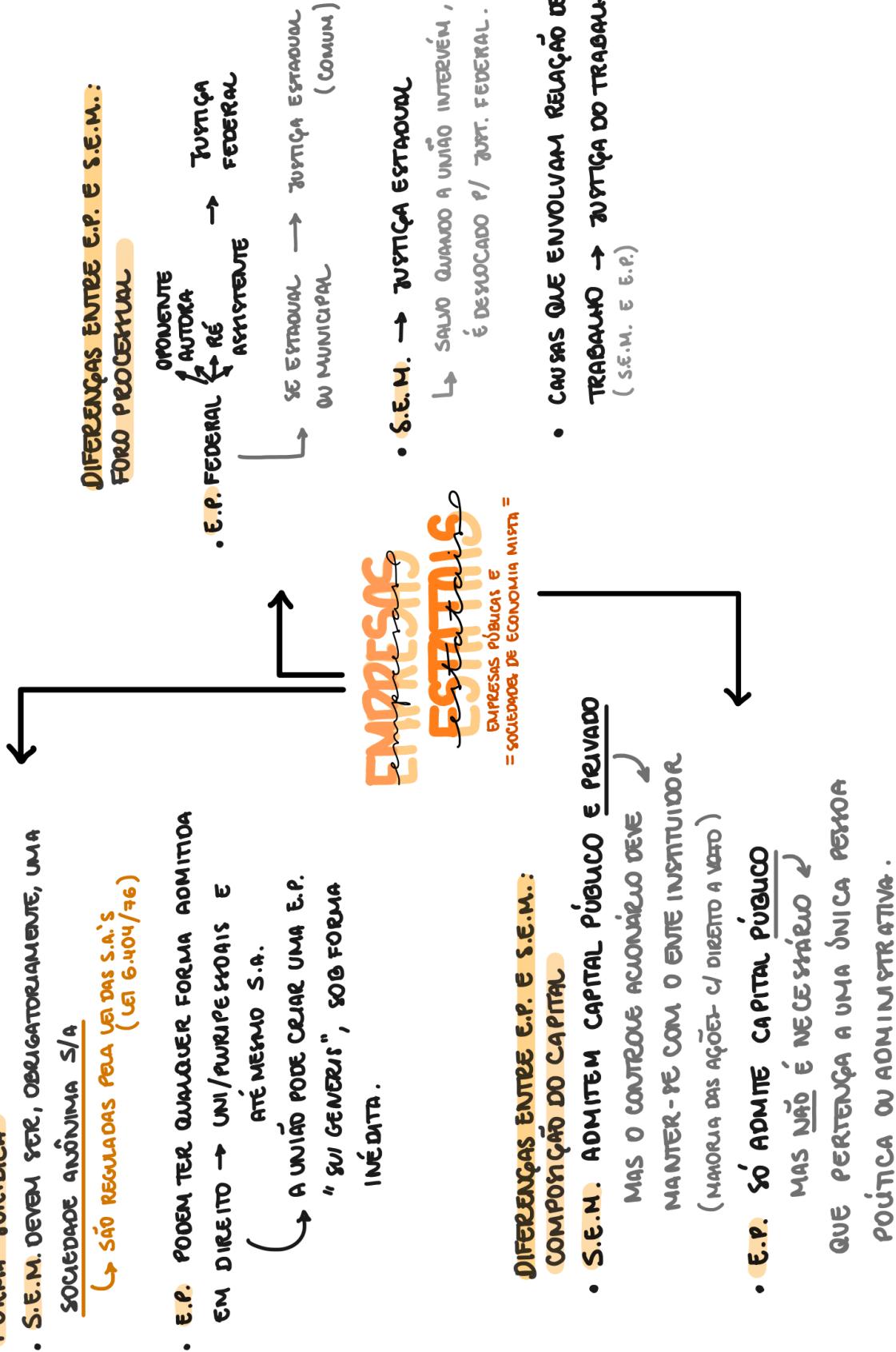
EMPRESAS PÚBLICAS E = SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA =

SEmpresa Estatal DEPENDENTE,
aplica - se o teto remuneratório.

2. Prestação de serviço público
 - ↳ não pode aqueles típicos do estatismo (existem p.j. de direito público)
 - ↳ predominantemente, regras de direito público (observar o princípio da continuidade do tempo público)
 - ↳ podem gozar da imunidade tributária recíproca (STF) → se exclusivos (mas ainda não há consenso)
 - ↳ os bens afetados aos serviços têm os privilégios da fatia da pública (imunidades, precatórios...)

DIFERENÇAS ENTRE E.P. E S.E.M.: FORMA JURÍDICA

- S.E.M. DEVERÁ SER, OBEGATORIAMENTE, UMA SOCIEDADE ANÔNIMA S/A
 ↳ SÃO REGULADAS PELA LEI DAS S.A.'S (LEI 6.404/76)



QUESTÕES COMENTADAS

1. Cebraspe/TCE-SC - 2022

Conforme entendimento do STF, a alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como suas subsidiárias e controladas, exige autorização legislativa e licitação pública.

Comentários:

A assertiva contraria entendimento do STF¹, o qual considera que a venda de subsidiárias de estatais ou de empresas por elas controladas **não** requer **autorização legislativa** ou a realização de **licitação**. Tal entendimento, no entanto, **não** vale para a alienação das empresas-matrizes, as quais continuam requerendo prévia autorização legislativa. Isto é, a alienação do controle acionário de uma empresa pública ou de uma sociedade de economia requer tanto autorização por meio de lei como prévia licitação:

- 1 - A alienação do controle acionário de **empresas públicas** e **sociedade de economia mista** matriz exige **autorização legislativa** e **licitação**.
- 2 - A exigência de autorização legislativa, todavia, **não se aplica** a alienação do controle de suas **subsidiárias** e **controladas**. Nesse caso, a operação pode ser realizada **sem** a necessidade de **licitação**, desde que siga procedimento que observe os princípios da administração pública, respeitada, sempre, a exigência de necessária competitividade.

Gabarito (E)

2. CEBRASPE/TJ-RJ – Técnico Judiciário - 2021

Na administração pública federal, a administração direta compreende os serviços integrados na estrutura administrativa da

- a) Presidência da República, dos ministérios, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista.
- b) Presidência da República e dos ministérios, apenas.
- c) Presidência da República, dos ministérios e das autarquias, apenas.
- d) Presidência da República, dos ministérios, das autarquias e das fundações públicas, apenas.
- e) Presidência da República, dos ministérios, das autarquias, das fundações públicas e das empresas públicas, apenas.

¹ STF - ADI 5624. Rel. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 6/6/2019

Comentários:

A alternativa (B) está correta, sendo que a questão cobrou a literalidade do Decreto-Lei 200/67, que afirma, em seu artigo 4º:

DL 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.

Gabarito (b)

3. CEBRASPE/SEFAZ-CE – Auditor - 2021

As autarquias são pessoas jurídicas de direito público, integrantes da administração indireta, que devem obediência integral à Lei de Licitações e Contratos e estão sujeitas ao controle pelos tribunais de contas. A investidura em seus cargos depende de aprovação prévia em concurso público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Comentários:

A definição de **autarquias** apresentada pela questão está correta e bem completa! De fato, elas são pessoas jurídicas de direito público que integram a administração indireta. Além disso, elas estão sujeitas à aplicação da Lei de Licitações e Contratos (14.133/2021, art. 1º) e ao controle dos tribunais de contas (CF, art. 71, II). E ainda, conforme o art. 39 da CF, as autarquias estão sujeitas ao **regime único** de pessoal, sendo exigido concurso público para investidura nos cargos, exceto os de provimento em comissão (CF, art. 37, II).

Gabarito (correta)

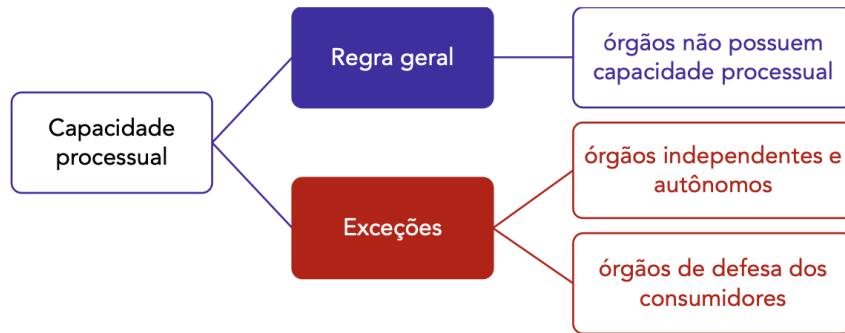
4. CEBRASPE/SEFAZ-CE – Auditor - 2021

Órgãos públicos, por não terem personalidade jurídica própria, não possuem capacidade processual, razão por que devem, necessariamente, ser representados em juízo pela pessoa jurídica a qual é vinculado.

Comentários:

Em regra, por serem entes despersonalizados, os órgãos **não possuem capacidade processual**. Por esse motivo, eles não detêm capacidade para serem acionados judicialmente a responder por danos causados por seus agentes, sendo necessário que o particular acione a pessoa jurídica a que o órgão pertence.

Todavia, o termo “necessariamente” tornou a afirmação incorreta. Isto porque a regra acima possui **exceções**, pois alguns órgãos, ainda que despersonalizados, possuem sim **capacidade processual específica** para defesa de suas prerrogativas constitucionais. É o caso dos órgãos independentes e autônomos e dos órgãos de defesa dos consumidores. Por esse motivo, a assertiva se encontra errada.



Gabarito (errada)

5. Cebraspe – PC-AL/2021

A desconcentração administrativa caracteriza-se pela divisão de competências entre órgãos de uma mesma pessoa jurídica de direito público.

Comentários

O item está correto, ao relacionar a desconcentração com a subdivisão de competências que ocorre **dentro de uma pessoa jurídica**. Assim, a partir da desconcentração seriam criados **órgãos públicos**.

Gabarito (C)

6. Cebraspe – PC-AL/2021

A vedação de constituição de empresa pública com finalidade genérica está em consonância com o princípio da especialidade.

Comentários

O item está correto! A criação de entidades da administração indireta decorre do **princípio da especialidade**, em razão do qual atribui-se a uma entidade criada especificamente para aquela finalidade uma parcela das competências do Estado. Em tese, ao se especializar em um nicho de serviços, a entidade poderia ter um melhor desempenho do que se o ente político prestasse todo e qualquer serviço público.

Gabarito (C)

7. Cebraspe/Policial Rodoviário - PRF/2021

Órgão público é ente descentralizado da administração indireta que possui personalidade jurídica de direito público.

Comentários

Órgão público é resultado da **desCOncentração administrativa** e não possui personalidade jurídica própria. São as **entidades** que resultam da **desCENtralização administrativa** e possuem personalidade própria.

Gabarito (E)

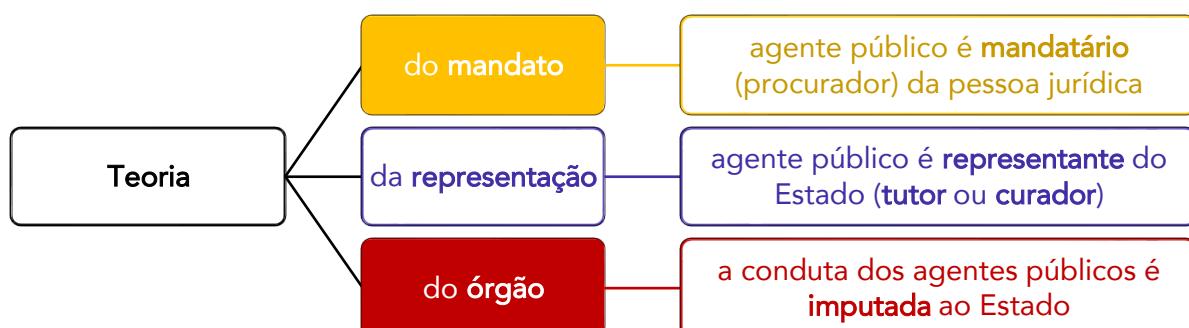
8. Cespe - Procurador - MP/TCDF/2021

Embora apresentem diferenças, as teorias do mandato, da representação e do órgão têm como traço comum a imputação da vontade do órgão público à pessoa jurídica em que aquele se encontra inserido.

Comentários

A "imputação da vontade" é característica apenas da **teoria do órgão**, que também é conhecida como "teoria da imputação volitiva". Na verdade, este é o cerne da distinção entre a teoria do órgão e as demais.

Nas teorias do mandato e da representação, o que se tem é a analogia com uma procuração (mandato) e com a representação de um incapaz, respectivamente.



Gabarito (E)

9. Cebraspe/MPE-CE - Técnico - 2020

A administração pública indireta é composta por órgãos e agentes públicos que, no âmbito federal, constituem serviços integrados na estrutura administrativa da presidência da República e dos ministérios.

Comentários:

Ao contrário, o que caracteriza a administração indireta são as **entidades**. Nesse sentido, os ministérios e a presidência da república são **órgãos** da administração direta.

Gabarito (E)**10. Cebraspe/TCE-RO - Auditor - 2019**

Um ente, ao ter sido descentralizado, passou a deter a titularidade de uma atividade e a executá-la de forma independente do ente que lhe deu origem, podendo até se opor a interferências indevidas.

Nesse caso, o ente passou por uma descentralização

A territorial.

B geográfica.

C por serviços.

D política.

E por colaboração.

Comentários:

Como o enunciado menciona que foi atribuída a outro ente a **titularidade** e a **execução** de determinado serviço, o qual o executa com **autonomia**, sabemos que se trata de **descentralização por serviços**. Relembrando:

Descentralização	por outorga ou serviços	via Lei a entidades da Administração Indireta transfere a titularidade e a execução do serviço regra: prazo indeterminado ex.: INSS, Dnit, Petrobras
	por delegação ou colaboração	via Ato ou Contrato A particulares transfere apenas a execução do serviço regra: prazo determinado ex.: serviço público de telefonia fixa

Gabarito (C)

11. CEBRASPE/ PGE-PE - Procurador do Estado – 2018

Assinale a opção correta acerca da organização administrativa.

- a) Ocorre descentralização por serviços quando o poder público contrata empresa privada para desempenhar atividade acessória à atividade finalística da administração.
- b) A autorização, a permissão e a concessão de serviços públicos a empresas privadas caracterizam desconcentração administrativa.
- c) O ente titular do serviço público pode interferir na execução do serviço público transferido a outra pessoa jurídica no caso descentralização por serviços.
- d) A descentralização por colaboração resulta na transferência da titularidade e da execução do serviço público para empresas públicas ou sociedades de economia mista.
- e) No caso de descentralização por colaboração, a alteração das condições de execução do serviço público independe de previsão legal específica.

Comentários:

A **letra (a)** está incorreta, pois a **descentralização por serviços** (ou mediante outorga) ocorre, mediante lei, pela criação de entidade da Administração Indireta. A contratação de empresa privada para prestação de serviço público consiste em outra modalidade de descentralização, chamada de **descentralização por colaboração**.

Relembrando:

Descentralização por serviços		Descentralização por colaboração
via Lei	via Ato ou Contrato	
Administração Indireta	A particulares	
transfere a titularidade e a execução do serviço	transfere apenas a execução do serviço	
regra: prazo indeterminado	regra: prazo determinado	

A **letra (b)** está incorreta. A autorização, a permissão e a concessão de serviços públicos pressupõem a existência de uma outra pessoa jurídica, consistindo em casos de **descentralização** administrativa. A **desconcentração**, por outro lado, é fenômeno que ocorre dentro da

Administração Pública, direta ou indireta, que resulta na criação de órgãos públicos, sem atribuir a prestação de serviços a outras pessoas.

A **letra (c)** está incorreta. Na descentralização por serviços é criada uma entidade e a ela é transferida a prestação do serviço público. No entanto, esta entidade não se subordina ao seu ente criador, estando sujeita apenas ao controle de resultados (finalístico). Assim, a administração central não poderia interferir na execução do serviço público, tão-somente avaliar o alcance dos resultados pela entidade criada (princípio da tutela).

A **letra (d)** está duplamente incorreta. Primeiramente, notem que na descentralização mediante colaboração não se transfere a titularidade dos serviços, apenas a mera execução. O particular contratado pelo poder público se responsabiliza pela execução do serviço público, mas a titularidade continua pertencendo à Administração. Além disso, a criação de empresas públicas e sociedades de economia mista consiste em descentralização por serviços.

A **letra (e)** está correta, pois estamos diante da descentralização por colaboração, que ocorre por meio de **ato** ou **contrato** celebrado com um particular. Assim, a alteração nas condições de execução do serviço público depende de alteração em ato ou no contrato (não de alteração legislativa).

Gabarito (E)

12. CEBRASPE/ STM - Técnico Judiciário – Área Administrativa – 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.

Comentários:

A distribuição **interna** de competências consiste na **desconcentração** administrativa. O agrupamento de competências em unidades individualizadas resulta na criação de órgãos públicos. A descentralização, por outro lado, implica a atribuição de competências para fora daquela pessoa jurídica.

Gabarito (E)

13. CEBRASPE/ CGM de João Pessoa – PB – Técnico Municipal de Controle Interno – 2018

Acerca da organização da administração direta e indireta, centralizada e descentralizada, julgue o item a seguir.

Define-se desconcentração como o fenômeno administrativo que consiste na distribuição de competências de determinada pessoa jurídica da administração direta para outra pessoa jurídica, seja ela pública ou privada.

Comentários:

A questão está errada pois menciona, na verdade, o conceito de **descentralização** administrativa.

Gabarito (E)

14. CEBRASPE/TCE-PB – Agente – 2018

No processo de descentralização por serviço, em que o órgão passa a deter a titularidade e a execução do serviço, ocorre

- a) o exercício da capacidade administrativa do órgão descentralizado mediante dependência financeira em relação ao poder central.
- b) a sujeição do órgão descentralizado a controle — ou tutela —, exercido pelo poder central nos limites da lei para assegurar certa independência ao órgão descentralizado.
- c) o uso de patrimônio próprio pelo órgão descentralizado, bem como a sua não sujeição ao princípio da especialização.
- d) a sujeição do órgão descentralizado ao princípio da especialização, bem como a sua dependência financeira em relação ao poder central.
- e) a distribuição interna de competências no âmbito de uma mesma pessoa jurídica.

Comentários:

Apesar de o enunciado ter mencionado “órgão” e as alternativas mencionarem “órgão descentralizado”, sabemos que a descentralização envolve outra pessoa jurídica, neste caso, uma “entidade”. Além disso, como se mencionou descentralização por serviço, estamos diante das **entidades da Administração Indireta**.

A **letra (a)** está incorreta. Pelo contrário, as entidades da administração indireta possuem capacidade de autoadministração e autonomia financeira.

A **letra (b)** está correta. O princípio da tutela (ou controle) sujeita as entidades da administração indireta a um controle exercido pelo poder central, de natureza finalística. Este controle, no entanto, deve ser exercido nos limites legais, para não se infringir a autonomia inerente a estas entidades.

A **letra (c)** está incorreta, na medida em que as entidades se sujeitam ao princípio da especialização.

Em razão do **princípio da especialização** (ou da especialidade), atribui-se a uma entidade criada especificamente para aquela finalidade uma parcela das competências do Estado. Em tese, ao se especializar em um nicho de serviços, a entidade poderia ter um melhor desempenho do que se o ente político prestasse todo e qualquer serviço público.

A **letra (d)** está incorreta, pois as entidades da administração indireta são dotadas de capacidade de autoadministração e de autonomia financeira.

A **letra (e)** está incorreta, pois a distribuição interna consiste no fenômeno da **desconcentração**.

Gabarito (B)

15. CEBRASPE/ TRE-TO - Analista Judiciário – Área Administrativa -2017

No que tange à organização administrativa e aos institutos da centralização, descentralização e desconcentração, julgue os itens a seguir.

I - Os institutos da descentralização e da desconcentração diferenciam-se quanto ao número de pessoas envolvidas no processo.

II - A descentralização ocorre no âmbito de uma única pessoa jurídica.

III - A desconcentração administrativa acontece quando a administração reparte as atribuições e competências dentro do mesmo órgão.

Assinale a opção correta.

- a) Apenas o item I está certo.
- b) Apenas o item II está certo.
- c) Apenas os itens I e III estão certos.
- d) Apenas os itens II e III estão certos.
- e) Todos os itens estão certos.

Comentários:

O **Item I** está correto. Enquanto na descentralização teremos mais de uma pessoa jurídica, na desconcentração teremos uma única pessoa jurídica (com múltiplas subdivisões internas).

O **Item II** está incorreto, pois mencionou o conceito de desconcentração.

O **Item III** foi dado como correto pela Banca. De fato, a desconcentração envolve apenas “órgãos” (e não “entidades”), na medida em que consiste na repartição interna de atribuições. No entanto, apesar do gabarito da Banca, vale destacar que, a rigor, tal repartição ocorre no interior de uma mesma pessoa jurídica (e não de um mesmo órgão).

Gabarito (C)

16. CEBRASPE/ TRF - 1ª REGIÃO - Técnico Judiciário – Área Administrativa – 2017

Com relação à administração direta e indireta, centralizada e descentralizada, julgue o item a seguir.

Administração direta remete à ideia de administração centralizada, ao passo que administração indireta se relaciona à noção de administração descentralizada.

Comentários:

Questão sem grandes dificuldades. A **administração direta** é aquela que não passou por processo de descentralização.

Gabarito (C)

17. CEBRASPE/ TRT - 7ª Região (CE) - Técnico Judiciário – Área Administrativa – 2017

Ao transferir, por contrato, a execução de atividade administrativa para uma pessoa jurídica de direito privado, a União se utiliza do instituto da

- a) desconcentração.
- b) outorga.
- c) descentralização.
- d) concentração.

Comentários:

Estamos diante da **descentralização mediante colaboração**, também chamada de descentralização mediante delegação, na qual atribui-se a um particular, mediante ato ou contrato, a execução de determinado serviço público.

Gabarito (C)

18. CEBRASPE/ TRE-BA - Técnico Judiciário – Área Administrativa – 2017

Em razão da grande demanda constitucional por sua atuação, o Estado, além de realizar suas atividades administrativas de maneira direta, pode desenvolvê-las de modo indireto por meio de órgãos, agentes e pessoas jurídicas. Nesse cenário da organização administrativa, podem ocorrer os processos de desconcentração e descentralização do poder.

Acerca desses processos, assinale a opção correta.

- a) O processo de distribuição interna de competências decisórias, agrupadas em unidades do conjunto orgânico que compõe o Estado, é chamado de desconcentração.
- b) A desconcentração administrativa pressupõe pessoas jurídicas diversas daquelas que originalmente teriam titulação sobre a atividade.
- c) O Estado pode exercer diretamente as atividades administrativas ou desenvolvê-las por meio de outros agentes públicos, o que caracteriza a desconcentração.
- d) A atividade administrativa exercida pelo próprio Estado ou pelo conjunto orgânico que o compõe é chamada descentralizada.
- e) Na centralização, o Estado atua indiretamente por meio dos seus órgãos, isto é, do conjunto orgânico que o compõe, e dele não se distingue.

Comentários:

A **letra (a)** previu corretamente o conceito de desconcentração: distribuição de competências decisórias dentro de uma mesma pessoa jurídica (interna).

A **letra (b)** está incorreta, ao mencionar o conceito de **descentralização**.

A **letra (c)** está incorreta. A execução de atividades mediante agentes públicos não caracteriza a desconcentração. Imaginem que um Município não se subdividiu em nenhum órgão, atua de forma totalmente concentrada. Neste cenário, é possível perceber que não é o fato de o Município se utilizar de agentes públicos para realizar suas atividades que caracterizará sua administração como descentralizada.

A **letra (d)** está incorreta. Ao mencionar o “conjunto orgânico” que compõe o Estado temos que nos lembrar dos **órgãos** da administração direta. Dessa forma, estamos diante da atividade administrativa **centralizada**.

A **letra (e)** está incorreta. Na centralização o Estado atua **diretamente** por meio de seus órgãos.

Gabarito (A)

19. CEBRASPE/ Prefeitura de Fortaleza – CE - Procurador do Município – 2017

Em cada um do item a seguir é apresentada uma situação hipotética seguida de uma assertiva a ser julgada, a respeito da organização administrativa e dos atos administrativos.

Ao instituir programa para a reforma de presídios federais, o governo federal determinou que fosse criada uma entidade para fiscalizar e controlar a prestação dos serviços de reforma. Nessa situação, tal entidade, devido à sua finalidade e desde que criada mediante lei específica, constituirá uma agência executiva.

Comentários:

O que qualifica uma entidade como “agência executiva” é a celebração de um **contrato de gestão**², o que não foi mencionado na questão. Na verdade, se a entidade é “criada” diretamente por lei específica, poderíamos pressupor que estamos diante de uma autarquia.

Gabarito (E)

20. CEBRASPE/ SEDF – Conhecimentos Básicos – Cargos 36 e 37 – 2017

Em relação aos princípios da administração pública e à organização administrativa, julgue o item que se segue.

Quando a União cria uma nova secretaria vinculada a um de seus ministérios para repassar a ela algumas de suas atribuições, o ente federal descentraliza uma atividade administrativa a um ente personalizado.

Comentários:

² CF, art. 37, § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato [de gestão], a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

Como estamos dentro de uma mesma pessoa jurídica (União), que apenas criou mais uma subdivisão **interna**, temos que o ente federal, na verdade, **desconcentrou** uma atividade administrativa a um **ente despersonalizado**.

Gabarito (E)

21. CEBRASPE/ Prefeitura de São Paulo – SP - 2016

O aspecto mais relevante que caracteriza a administração indireta é o fato de ela ser, ao mesmo tempo, titular e executora de serviço público.

Comentários:

A despeito de se considerar que a administração indireta resulta da descentralização mediante serviços, recebendo, mediante a lei, a titularidade e a execução de serviços públicos, a administração direta executa e é a titular originária dos serviços públicos.

Este é o teor das lições de Carvalho Filho³, para quem a Administração **Direta** é aquela em que “a Administração Pública é, ao mesmo tempo, a **titular** e a **executora** do serviço público”.

Gabarito (E)

22. CEBRASPE/ FUB – Assistente em Administração – 2016

Acerca dos princípios fundamentais que regem a administração pública brasileira, julgue o item a seguir.

De acordo com o princípio fundamental da descentralização, é possível descentralizar atividades da administração federal para empresas privadas.

Comentários:

A questão aborda a descentralização mediante colaboração, também chamada de descentralização mediante delegação, por meio da qual atribui-se a um particular a execução de serviços públicos, mediante ato ou contrato.

Gabarito (C)

23. CEBRASPE/ FUNPRES-P-JUD - Assistente – Secretariado Executivo – 2016

³ Segundo MADEIRA, José Maria Pinheiro citado por FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 475

Em relação à organização administrativa e às concessões e permissões do serviço público, julgue o item a seguir.

O Tribunal Regional Federal é órgão descentralizado da União que possui personalidade jurídica própria, portanto compõe a administração pública indireta.

Comentários:

O Tribunal Regional Federal (TRF), assim como todos os tribunais da esfera federal, consiste em órgão que compõe a **administração direta** da União. Eles não possuem personalidade jurídica própria.

Gabarito (E)

24. CEBRASPE/ TCE-PA – Auditor de Controle Externo – Procuradoria – 2016

O Congresso Nacional aprovou uma reforma administrativa proposta pelo presidente da República que reduziu o número de ministérios. Nesse contexto, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério da Previdência Social foram fundidos, tornando-se Ministério do Trabalho e Previdência Social. A partir dessa situação hipotética, julgue o item a seguir.

A fusão do Ministério do Trabalho e Emprego com o Ministério da Previdência Social mencionada é exemplo de concentração administrativa.

Comentários:

Se a desconcentração resulta no aumento da quantidade de órgãos públicos, a partir da atribuição de competências a uma unidade interna, a fusão de duas unidades em um único órgão é exemplo da **concentração administrativa**.

Gabarito (C)

25. CEBRASPE/ INSS – Analista de Seguro Social – Serviço Social – 2016

Conforme o Decreto n.º 7.556/2011, o INSS é uma autarquia federal vinculada ao MPS e tem por finalidade promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios administrados pela previdência social, assegurando agilidade e comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social.

Considerando essa informação, julgue o item seguinte, acerca da administração direta e indireta.

Os institutos da desconcentração e da descentralização, essenciais à organização e repartição de competências da administração pública, podem ser exemplificados, respectivamente, pela relação entre o MPS e a União e pela vinculação entre o INSS e o MPS.

Comentários:

Um ministério é exemplo de órgão integrante da estrutura administrativa da União. É resultado do processo de **desconcentração**, na medida em que o ministério não possui personalidade jurídica própria.

Já o INSS, enquanto autarquia federal, é resultante do processo de **descentralização** (por serviços), pois pressupõe a atribuição de atividades a uma outra pessoa jurídica.

Gabarito (C)

26. CEBRASPE/ DPU - Defensor Público Federal – 2015

Acerca da organização da administração pública federal, julgue o item abaixo. Considera-se desconcentração a transferência, pela administração, da atividade administrativa para outra pessoa, física ou jurídica, integrante do aparelho estatal.

Comentários:

Ao mencionar a possibilidade de transferir a atividade administrativa para outra pessoa, ainda que integrante do aparelho estatal, a questão aborda, na verdade, o conceito de **descentralização**.

Gabarito (E)

27. CEBRASPE/ TRE-TO - Técnico Judiciário – Área Administrativa – 2017

Consideram-se entes da administração direta

- a) as entidades vinculadas ao ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.
- b) as entidades da sociedade civil qualificadas como organização social.
- c) as autarquias.
- d) os serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios.
- e) as fundações públicas.

Comentários:

Ao mencionar “entidades”, “autarquias” e “fundações públicas”, as **letras (a), (b), (c) e (e)** estão incorretas. Estas alternativas mencionam entidades da administração indireta e do terceiro setor.

A **letra (d)**, por sua vez, lista entes da Administração Direta federal ao mencionar os Ministérios e a Presidência da República.

Gabarito (D)

28. CEBRASPE/ ANVISA - Técnico Administrativo – 2016

Julgue o item subsequente, relativos a organização administrativa.

Não existe hierarquia entre o Ministério da Saúde e a ANVISA.

Comentários:

O Ministério é órgão da administração direta e a Anvisa é agência reguladora, pertencente à administração indireta, ambos da esfera federal.

De fato, entre uma entidade e a administração direta não há subordinação ou hierarquia, mas mera vinculação. A tutela exercida pelo poder central não retira a autonomia administrativa da entidade, pois tem viés finalístico, limitando-se a aferir a atenção ao princípio da especialização.

Gabarito (C)

29. CEBRASPE/ PC-GO – Agente de Polícia Substituto – 2016

A administração direta da União inclui

- a) a Casa Civil.
- b) o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).
- c) as agências executivas.
- d) o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).
- e) a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

Comentários:

Apenas a **letra (a)** prevê um órgão federal, não dotado de personalidade jurídica própria. Todas as demais alternativas preveem entidades da administração indireta.

Gabarito (A)

30. CEBRASPE/ DPE-RN – Defensor Público Substituto - 2015

Com referência à administração pública direta e indireta e à sua organização, assinale a opção correta.

- a) As empresas públicas e a sociedade de economia mista, entidades da administração indireta com natureza jurídica de direito privado, devem constituir-se sob a forma jurídica de sociedade anônima.
- b) Por meio da descentralização, o Estado transfere a titularidade de certas atividades que lhe são próprias a particulares ou a pessoas jurídicas que institui para tal fim.
- c) Segundo a doutrina, pertinente à posição dos órgãos estatais, os órgãos superiores seriam aqueles situados na cúpula da administração, diretamente subordinados à chefia dos órgãos independentes, gozando de autonomia administrativa, técnica e financeira.
- d) Mediante contrato a ser firmado entre administradores e o poder público, tendo por objeto a fixação de metas de desempenho para órgão ou entidade, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada.
- e) Como pessoas jurídicas de direito público instituídas por lei, às quais são transferidas atividades próprias da administração pública, as autarquias se submetem ao controle hierárquico da administração direta.

Comentários:

A **letra (a)** está incorreta. Diferentemente do que ocorre em relação às sociedades de economia mista, as empresas públicas podem se constituir sob qualquer das formas admitidas.

A **letra (b)** está incorreta. Na transferência de atividades a particulares (descentralização por colaboração), a titularidade da atividade continua com o poder central, transferindo-se apenas sua execução.

A **letra (c)** está incorreta, pois citou características dos **órgãos autônomos**. De acordo com Hely Lopes Meirelles, os **órgãos superiores** possuem atribuições de direção e decisão, mas não possuem autonomia administrativa ou financeira e não estão diretamente subordinados aos órgãos independentes.

Relembrando:

Órgãos públicos quanto à posição hierárquica	
Independentes ou Primários	Previstos no próprio texto constitucional. Sem subordinação a qualquer outro órgão. Seus titulares são agentes políticos.
Autônomos	Imediatamente abaixo dos órgãos independentes. Possuem ampla autonomia administrativa, financeira e técnica.
Superiores	Possuem atribuições de direção e decisão, mas estão subordinados a uma chefia mais alta. Não possuem autonomia administrativa ou financeira.
Subalternos	Possuem atribuições de mera execução, com reduzido poder decisório. Subordinados a vários níveis hierárquicos.

A **letra (d)** está correta. A partir da EC 19/98, é possível a celebração de **contratos de gestão**, para se ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira de órgãos e entidades da Administração Pública:

CF, art. 37, § 8º A **autonomia gerencial, orçamentária e financeira** dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser **ampliada** mediante **contrato**, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

- I - o prazo de duração do contrato;
- II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
- III - a remuneração do pessoal.

A **letra (e)** está incorreta, pois as autarquias, assim como as demais entidades da Administração Indireta, não têm relação de **hierarquia** com a Administração Direta. A relação é de mera **vinculação**.

Gabarito (D)

31. CEBRASPE/ TJ-DFT - Juiz de Direito Substituto – 2015

Assinale a opção correta acerca da administração pública direta e indireta.

- a) As autarquias são serviços autônomos, criados por lei, com natureza jurídica de direito privado e personalidade jurídica própria.

- b) As empresas públicas e as sociedades de economia mista são entidades com natureza jurídica de direito privado e capital exclusivo do ente estatal que as instituir.
- c) A administração direta compreende os entes federativos e as fundações instituídas com personalidade jurídica de direito público.
- d) Os consórcios públicos integram a administração indireta e, se constituídos como associação, terão personalidade jurídica de direito privado.
- e) As fundações públicas e as empresas públicas são entidades da administração indireta.

Comentários:

A **letra (a)** está incorreta, na medida em que as **autarquias** possuem personalidade jurídica de direito público.

A **letra (b)** está incorreta, pois as sociedades de economia mista possuem capital misto.

A **letra (c)** está incorreta, pois a administração direta compreende apenas os entes federativos. As fundações públicas, ainda que de direito público, pertencem à Administração Indireta.

A **letra (d)** está incorreta. Segundo a doutrina, os consórcios públicos sempre assumem a forma de associação, seja associação pública (personalidade de direito público) ou associação civil (personalidade de direito privado). Além disso, a par do debate doutrinário, no plano positivo temos que

Lei 11.107/2005, art. 1º, § 1º O consórcio público constituirá **associação pública ou pessoa jurídica de direito privado**.

Lei 11.107/2005, art. 6º, § 1º O consórcio público com **personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta** de todos os entes da Federação consorciados.

A **letra (e)** está correta. Aproveito para transcrever trecho do DL 200/1967, aplicável ao Poder Executivo Federal:

DL 200/1967, art. 4º, 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.

Gabarito (E)

32. CEBRASPE/ EMAP - Conhecimentos Básicos – Cargos de Nível Superior – 2018

Julgue o seguinte item, relativo à organização administrativa da União.

Os órgãos não dotados de personalidade jurídica própria que exercem funções administrativas e integram a União por desconcentração, componentes de uma hierarquia, fazem parte da administração direta.

Comentários:

A questão mesclou informações relacionadas aos órgãos públicos da administração direta federal: (i) resultam do processo de desconcentração, (ii) não possuem personalidade própria e (iii) fazem parte da administração direta.

Ressalto, no entanto, que teremos órgãos também na administração indireta, quando a entidade se subdivide internamente.

Gabarito (C)

33. CEBRASPE/ TRF - 1ª REGIÃO - Técnico Judiciário – Área Administrativa – 2017

No que diz respeito a organização administrativa, julgue o item que se segue.

Órgão público é ente despersonalizado, razão por que lhe é defeso⁴, em qualquer hipótese, ser parte em processo judicial, ainda que a sua atuação seja indispensável à defesa de suas prerrogativas institucionais.

Comentários:

Como regra geral, os órgãos de fato não são dotados de capacidade processual, o que lhes retira a possibilidade de serem parte em processo judicial.

Em caráter excepcional, todavia, é reconhecida a alguns órgãos possuem capacidade processual especial, como em relação aos órgãos independentes e autônomos.

⁴ Defeso é sinônimo de proibido, vedado.

Gabarito (E)

34. CEBRASPE/ DPU – Agente Administrativo – Conhecimentos Específicos – 2016

Acerca da gestão de contratos, julgue o item subsecutivo.

Órgãos e entidades públicos, tanto da administração direta quanto da indireta, podem aumentar a sua autonomia gerencial, orçamentária e financeira mediante contratos firmados, conforme previsão legal.

Comentários:

A questão aborda corretamente a possibilidade de celebração de **contratos de gestão**, consoante regra constitucional inserida pela EC 19/98:

CF, art. 37, § 8º A **autonomia gerencial, orçamentária e financeira** dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser **ampliada** mediante **contrato**, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: (...)

Gabarito (C)

35. CEBRASPE/ TRE-MT - Analista Judiciário – Área Administrativa – 2015 (adaptada)

Assinale a opção correta, acerca da administração direta e indireta e ao terceiro setor.

- a) Conforme a CF, as empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica estão sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, exceto quanto aos direitos e obrigações civis e comerciais.
- b) Entidades paraestatais são pessoas jurídicas de direito público, sem fins lucrativos, que exercem atividades de interesse social e coletivo e, por isso, recebem incentivos do Estado.
- c) A qualificação das entidades privadas sem fins lucrativos como organizações sociais dependem de aprovação do Ministério da Justiça.
- d) Os órgãos públicos não têm personalidade jurídica e podem integrar tanto a estrutura da administração direta como a da administração indireta.
- e) As autarquias e as fundações públicas são subordinadas hierarquicamente a órgãos da administração direta.

Comentários:

A **letra (a)** está incorreta. A Constituição estabelece que as estatais exploradoras de atividade econômica devem seguir o mesmo regime das empresas privadas, como regra geral, “inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários”:

CF, art. 173, § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias **que explorem atividade econômica** de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

(..)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

A **letra (b)** está incorreta, pois entidades paraestatais não fazem parte do Estado e, portanto, não são dotadas de personalidade de direito público. São pessoas de direito privado.

A **letra (c)** está incorreta. Conforme veremos mais adiante neste curso, a qualificação como Oscip é que depende de aprovação do Ministério da Justiça.

A **letra (d)** está correta e aborda a possibilidade de existirem órgãos também na administração indireta.

A **letra (e)** está incorreta, na medida em que inexiste subordinação ou hierarquia entre as entidades e a Administração Direta.

Gabarito (D)

36. CEBRASPE/ Telebras – 2015

Julgue o próximo item acerca dos princípios administrativos e da responsabilidade dos agentes públicos.

A teoria do órgão, segundo a qual os atos e provimentos administrativos praticados por determinado agente são imputados ao órgão por ele integrado, é reflexo importante do princípio da impessoalidade.

Comentários:

Os órgãos não são dotados de personalidade jurídica própria, são entes impessoais, despersonalizados. Como consequência desta característica, foram criadas diversas teorias que buscam explicar como a conduta dos agentes públicos é atribuída ao órgão a que pertencem e, em última análise, ao Estado.

Uma destas é a **teoria do órgão**, também chamada de **teoria da imputação volitiva**, desenvolvida pelo alemão Otto Gierke, a qual afirma que a pessoa jurídica manifesta sua vontade por meio dos órgãos e agentes.

Em virtude desta impessoalidade é que são mantidos os atos praticados por agente público irregularmente investido (teoria do funcionário de fato).

Gabarito (C)

37. CEBRASPE/SEFAZ-RS – Auditor Fiscal da Receita Estadual – Bloco II – 2019

A entidade da administração pública indireta criada por meio de lei para desempenho de atividades específicas, com personalidade jurídica pública e capacidade de autoadministração é a

- a) autarquia.
- b) fundação privada.
- c) sociedade de economia mista.
- d) empresa pública.
- e) empresa subsidiária.

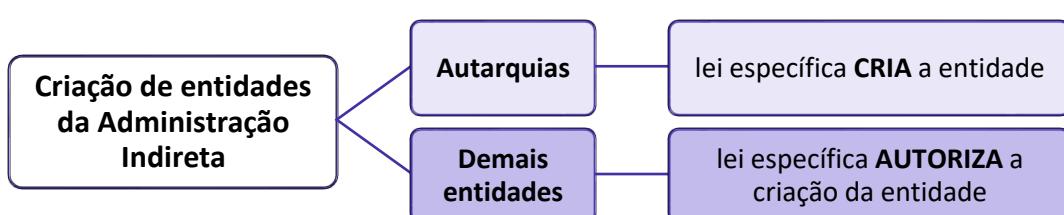
Comentários:

A **letra (a)** apresenta corretamente a definição de **autarquia**, tomando por base a previsão do Decreto-Lei 200/1967:

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

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

Quanto à forma de criação, vale o que consta do inciso XIX do art. 37 da CF, a seguir sintetizado:



Gabarito (A)**38. Cebraspe/TCE-MG – Conhecimentos Básicos – 2018**

De acordo com a Lei 13.303/2016, a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal ou pelos municípios, é a

- a) fundação
- b) organização social
- c) sociedade de economia mista
- d) empresa pública
- e) autarquia

Comentários:

Ao mencionar a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), já poderíamos excluir as **alternativas (A), (B) e (E)**. Apenas as **sociedades de economia mista** – SEM – e as **empresas públicas** – EP (e respectivas subsidiárias) são regulamentadas por aquele diploma legal.

Nesse sentido, se o capital é **integralmente** detido por entes públicos (União, estados, Distrito Federal ou municípios – e suas entidades descentralizadas), estamos diante da **empresa pública**, consoante previsto no art. 3º da Lei 13.303/2016:

a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

Aproveito para sintetizar as principais diferenças entre EP e SEM:

Sociedade de Economia Mista	Empresa Pública
Sempre constituída sob a forma de sociedade anônima (S/A)	Constituída sob qualquer das formas admitidas
Capital social é misto	Capital social é integralmente público
Foro processual será a justiça estadual	Empresa pública federal: foro processual é a justiça federal

Gabarito (D)

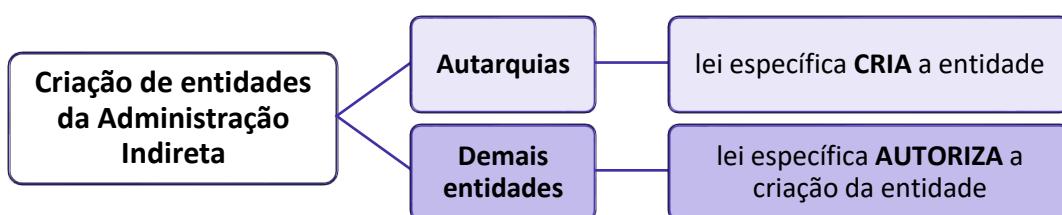
39. CEBRASPE/ EMAP - Conhecimentos Básicos – Cargos de Nível Superior – 2018

Julgue o seguinte item, relativo à organização administrativa da União.

As autarquias somente podem ser criadas mediante lei específica, enquanto empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, que integram a administração indireta, podem ter sua criação autorizada mediante decreto do presidente da República.

Comentários:

Tanto para as autarquias como para as demais entidades (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações) exige-se **lei específica**. A diferença é que, no primeiro caso, a lei já é suficiente para criar a autarquia, sendo que nos demais casos a lei apenas autoriza a criação da entidade. Relembando:



Portanto, não se pode criar ou autorizar a criação de entidades públicas mediante simples decreto presidencial.

Gabarito (E)

40. CEBRASPE/ EMAP - Conhecimentos Básicos – Cargos de Nível Superior – 2018

Julgue o seguinte item, relativo à organização administrativa da União.

A empresa pública difere da sociedade de economia mista no que se refere à personalidade jurídica: aquela é empresa estatal de direito privado, esta é de direito público.

Comentários:

A alternativa está incorreta, visto que ambas as estatais são pessoas jurídicas de direito **privado**.

Gabarito (E)

41. CEBRASPE/ PGE-PE - Procurador do Estado – 2018

No que diz respeito à administração indireta e ao regime jurídico das agências reguladoras e executivas, assinale a opção correta.

- a) A autonomia técnica das agências reguladoras é compatível com a criação de instâncias administrativas revisoras de seus atos.
- b) Embora as agências reguladoras disponham de poder normativo técnico, as normas que resultam do seu poder regulamentar não introduzem direito novo no ordenamento.
- c) Desde que apresentem plano de reestruturação e celebrem contrato de gestão com o órgão supervisor, as associações civis podem ser qualificadas como agências executivas.
- d) Embora a estabilidade seja a regra para o mandato dos dirigentes das agências reguladoras, a lei instituidora da agência pode estabelecer condições distintas para a perda de cargo de seus dirigentes.
- e) De acordo com o STF, é viável condicionar a demissão de conselheiro de agência reguladora estadual durante o mandato a decisão exclusiva da assembleia legislativa local.

Comentários:

A **letra (a)** está incorreta. Embora se admita excepcionalmente que o Ministério reveja decisões da Agência reguladora, não se admite a criação de uma instância revisora de suas decisões. Tal estrutura certamente prejudicaria a autonomia técnica e administrativa das agências reguladoras.

A **letra (b)** está incorreta, dada a existência, ainda que controvertida, dos **regulamentos autorizados**.

Regulamentos autorizados consistem na autorização dada pela Lei para que o Poder Executivo discipline **situações não reguladas no texto legal**. Fazem parte do fenômeno da **deslegalização**. São situações em que a administração pública **vai além** de, simplesmente, regulamentar dispositivos legais já existentes. Os regulamentos autorizados **inovam o ordenamento jurídico** e completam a regulamentação legal.

O exemplo mais comum na doutrina⁵ é a lei que autoriza a Anatel a editar normas técnicas que completarão as disposições legais e estabelecerão o marco regulatório do setor.

A **letra (c)** está incorreta. A qualificação como “agência executiva” é privativa das autarquias e fundações que celebram **contrato de gestão**⁶ com o poder público, para a melhoria da eficiência e redução de custos.

⁵ Op. Cit. P. 291

⁶ CF, art. 37, § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato [de gestão], a ser firmado entre

A **letra (d)** está correta, nos termos da Lei 9.986/2000, que dispõe sobre os recursos humanos das agências reguladoras:

Lei 9.986/2000, art. 9º, parágrafo único. A lei de criação da Agência poderá prever outras condições para a perda do mandato.

A **letra (e)** está incorreta, tendo por base a Adi 1.949 do STF.

2. São inconstitucionais as disposições que amarram a destituição dos dirigentes da agência reguladora estadual somente à decisão da Assembleia Legislativa. (...) 4. A natureza da investidura a termo no cargo de dirigente de agência reguladora, bem como a incompatibilidade da demissão ad nutum com esse regime, haja vista que o art. 7º da legislação gaúcha prevê o mandato de quatro anos para o conselheiro da agência, exigem a fixação de balizas precisas quanto às hipóteses de demissibilidade dos dirigentes dessas entidades. Em razão do vácuo normativo resultante da inconstitucionalidade do art. 8º da Lei estadual nº 10.931/97 e tendo em vista que o diploma legal não prevê qualquer outro procedimento ou garantia contra a exoneração imotivada dos conselheiros da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), deve a Corte estabelecer, enquanto perdurar a omissão normativa, as hipóteses específicas de demissibilidade dos dirigentes dessa entidade. 5. A teor da norma geral, aplicável às agências federais, prevista no art. 9º da Lei Federal nº 9.986/2000, uma vez que os dirigentes das agências reguladoras exercem mandato fixo, podem-se destacar como hipóteses gerais de perda do mandato: (i) a renúncia; (ii) a condenação judicial transitada em julgado e (iii) o procedimento administrativo disciplinar, sem prejuízo de outras hipóteses legais, as quais devem sempre observar a necessidade de motivação e de processo formal, não havendo espaço para discricionariedade pelo chefe do Executivo.

STF - ADI: 1949 RS, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 17/09/2014

Gabarito (D)

42. CEBRASPE/ STM - Analista Judiciário – Área Judiciária – 2018

Considerando a doutrina majoritária, julgue o próximo item, referente ao poder administrativo, à organização administrativa federal e aos princípios básicos da administração pública.

Quando criadas como autarquias de regime especial, as agências reguladoras integram a administração direta.

Comentários:

seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

Na qualidade de autarquias, as agências reguladoras integram a Administração Indireta.

Gabarito (E)

43. CEBRASPE/ TCE-PB – Auditor de Contas Públicas – Demais Áreas – 2018

As entidades que integram a administração pública indireta incluem as

- a) autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.
- b) secretarias estaduais, as autarquias e as fundações privada.
- c) autarquias, as fundações e as organizações sociais.
- d) organizações sociais, os serviços sociais autônomos e as entidades paraestatais.
- e) empresas públicas, as sociedades de economia mista e os serviços sociais autônomos.

Comentários:

A **letra (a)** está correta, pois menciona três espécies de entidades da administração indireta.

A **letra (b)** está incorreta, na medida em que as “secretarias estaduais” consistem em órgãos da administração direta.

A **letra (c)** está incorreta, pois “organizações sociais” não integram a administração indireta. São entidades paraestatais, que atuam “ao lado” do Estado, no desempenho de atividades de interesse público.

A **letra (d)** está incorreta, pois as entidades mencionadas sequer integram a Administração Pública.

A **letra (e)** está incorreta, porquanto os “serviços sociais autônomos” não integram a administração indireta. São entidades paraestatais.

Gabarito (A)

44. CEBRASPE/ FUB - Assistente em Administração – 2016

Acerca da estrutura da administração federal brasileira, julgue o item seguinte.

Fundações públicas são entidades da administração indireta dotadas de personalidade jurídica de direito público.

Comentários:

Como se sabe, as fundações públicas podem assumir personalidade de direito público ou privado. Assim, não seria correto afirmar genericamente que são dotadas de personalidade de direito público. Isto já bastaria para considerarmos incorreta tal afirmação.

Mas vejam o seguinte detalhe: o enunciado da questão menciona a “estrutura da administração federal brasileira”, o que nos remete ao Decreto-Lei 200/1967, o qual afirmava expressamente que as fundações públicas são pessoas de direito privado:

DL 200, art. 5º, IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.

Gabarito (E)

45. CEBRASPE / TCE-PR – Analista de Controle – Contábil – 2016

Assinale a opção correta, a respeito das autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas.

- a) A extinção das empresas públicas e das sociedades de economia mista somente pode ocorrer por meio de lei autorizadora.
- b) Poderá o Estado instituir fundações públicas quando pretender intervir no domínio econômico.
- c) Cabe às autarquias a execução de serviços públicos de natureza social, de atividades administrativas e de atividades de cunho econômico e mercantil.
- d) As empresas públicas, as sociedades de economia mista e as autarquias têm personalidade jurídica de direito privado.
- e) Tanto as sociedades de economia mista quanto as empresas públicas devem ter a forma de sociedades anônimas.

Comentários:

A **letra (a)** está correta. Pelo princípio da simetria das formas, é necessária lei específica para autorizar a criação e a extinção de empresas públicas e sociedades de economia mista:

CF, art. 37, XIX – somente por **lei específica** poderá ser criada autarquia e **autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista** e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

A **letra (b)** está incorreta. Quando o Estado pretende intervir diretamente no domínio econômico, como na exploração de atividade econômica em sentido estrito, deverá assumir a forma de empresa pública ou sociedade de economia mista.

A **letra (c)** está incorreta. Às autarquias não cabe a execução de atividades de cunho econômico e mercantil. Tais atividades cabem às empresas públicas e às sociedades de economia mista.

A **letra (d)** está incorreta, pois as autarquias possuem personalidade jurídica de direito público.

A **letra (e)** está incorreta, pois apenas as sociedades de economia mista devem assumir obrigatoriamente a forma de sociedade anônima. As empresas públicas, em geral, podem assumir qualquer forma admitida pelo direito.

Gabarito (A)

46. CEBRASPE/ TRE-PI - Técnico Judiciário – Área Administrativa -2016

Entidade administrativa, com personalidade jurídica de direito público, destinada a supervisionar e fiscalizar o ensino superior, criada mediante lei específica,

- a) é regida, predominantemente, pelo regime jurídico de direito privado.
- b) integra a administração direta.
- c) possui autonomia e é titular de direitos e obrigações próprios.
- d) tem natureza de empresa pública.
- e) é exemplo de entidade resultante da desconcentração administrativa.

Comentários:

Como estamos diante de uma entidade administrativa, já sabemos que ela integra a **administração indireta** e é resultante de processo de **descentralização** administrativa, de sorte que as **letras (b)** e **(e)** estão incorretas.

Como ela possui **personalidade jurídica de direito público**, também podemos concluir que a **letra (a)** está incorreta.

A **letra (c)**, por sua vez, está correta e menciona duas características próprias de qualquer entidade da administração indireta: a autonomia administrativa e a personalidade jurídica própria.

Por fim, em relação à **letra (d)**, como empresa pública tem personalidade de direito privado, sua natureza não se confunde com a da entidade em tela.

Gabarito (C)

47. CEBRASPE/ TRE-PI - Técnico Judiciário – Área Administrativa – 2016

O Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE/PI), cuja sede se encontra na capital do estado, integra a administração

- a) direta federal.
- b) direta fundacional federal.
- c) indireta estadual.
- d) autárquica indireta federal.
- e) indireta autárquica estadual.

Comentários:

O Tribunal Regional Eleitoral (TRE) é um tribunal da esfera federal e, como tal, consiste em órgão pertencente à administração direta da União.

Gabarito (A)

48. CEBRASPE/ TJ-DFT – Juiz – 2016

No que se refere a características e regime jurídico das entidades da administração indireta, assinale a opção correta.

- a) As agências reguladoras são fundações de regime especial, cuja atividade precípua é a regulamentação de serviços e de atividades concedidas, que possuem regime jurídico de direito público, autonomia administrativa e diretores nomeados para o exercício de mandato fixo.
- b) As autarquias são pessoas jurídicas de direito público com autonomia administrativa, beneficiadas pela imunidade recíproca de impostos sobre renda, patrimônio e serviços, cujos bens são passíveis de aquisição por usucapião e cujas contratações são submetidas ao dever constitucional de realização de prévia licitação.

- c) As sociedades de economia mista, cuja criação e cuja extinção são autorizadas por meio de lei específica, possuem personalidade jurídica de direito privado, são constituídas sob a forma de sociedade anônima e aplica-se ao pessoal contratado o regime de direito privado, com empregados submetidos ao regime instituído pela legislação trabalhista.
- d) As empresas públicas, que possuem personalidade jurídica de direito público, são organizadas sob qualquer das formas admitidas em direito, estão sujeitas à exigência constitucional de contratação mediante licitação e têm quadro de pessoal instituído pela legislação trabalhista, cuja contratação condiciona-se a prévia aprovação em concurso público.
- e) As agências executivas são compostas por autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista que celebram contrato de gestão com órgãos da administração direta a que estão vinculadas, com vistas ao aprimoramento de sua eficiência no exercício das atividades-fim e à diminuição de despesas.

Comentários:

A **letra (a)** está incorreta, pois as agências reguladoras são **autarquias** de regime especial.

A **letra (b)** está incorreta, pois os bens das autarquias, dada a natureza de **bens públicos**, são imprescritíveis e, portanto, não são passíveis de aquisição por usucapião.

A **letra (c)** menciona corretamente características das sociedades de economia mista: (i) personalidade jurídica de direito privado, (ii) constituição sob a forma de sociedade anônima e (iii) pessoal regido pela CLT.

A **letra (d)** está incorreta, pois empresas públicas têm personalidade jurídica de direito privado.

A **letra (e)** está incorreta, pois a qualificação como “agência executiva” é privativa de **autarquias e fundações** que celebram contrato de gestão com o poder público.

Gabarito (C)

49. CEBRASPE / STJ - Conhecimentos Básicos – 2015

A respeito da administração pública direta e indireta e de atos administrativos, julgue o item a seguir.

É defesa aos Poderes Judiciário e Legislativo a criação de entidades da administração indireta, como autarquias e fundações públicas.

Comentários:

Assim como ocorre com o Poder Executivo, nada impede que os demais poderes criem entidades especializadas que lhes auxiliem em suas missões constitucionais.

Gabarito (E)

50. CEBRASPE/ STJ - Analista Judiciário – Área Administrativa - 2015

A respeito da organização administrativa do Estado e do ato administrativo, julgue o item a seguir. O princípio da especialidade na administração indireta impõe a necessidade de que conste, na lei de criação da entidade, a atividade a ser exercida de modo descentralizado.

Comentários:

Em decorrência do princípio da legalidade, as entidades da administração indireta têm sua criação realizada ou autorizada mediante lei específica. Além disso, sabemos que a administração indireta segue o princípio da especialidade, segundo o qual as entidades são criadas para atender a **finalidade específica**. Assim, a finalidade da atuação da entidade deve constar da lei de criação, e desta a entidade não pode se desviar.

Gabarito (C)

51. CEBRASPE/ TRF - 5ª REGIÃO – Juiz Federal Substituto – 2015

Considerando a disciplina legal acerca das agências reguladoras e das agências executivas, assinale a opção correta.

- a) Apenas as autarquias podem, mediante iniciativa do advogado- geral da União, ser qualificadas como agências executivas, desde que possuam um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional que definam diretrizes, políticas e medidas voltadas para a racionalização de sua estrutura.
- b) A qualificação de uma entidade como agência reguladora é efetivada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo, a partir do que deverá assinar contrato de gestão com o respectivo ministério ao qual é subordinada.
- c) A agência executiva deve celebrar contrato de gestão com o respectivo ministério supervisor, com periodicidade mínima de um ano, no qual se estabelecerão os objetivos, metas e indicadores de desempenho da entidade, bem como os recursos necessários e os critérios e instrumentos para a avaliação do seu cumprimento.
- d) Pela técnica da deslegalização, mediante a qual o próprio legislador retirou certas matérias do domínio da lei, as agências reguladoras podem editar atos normativos dotados de conteúdo

técnico que disciplinem matérias que deveriam ser reguladas por lei ordinária e por lei complementar, desde que expressamente autorizadas pela legislação pertinente.

e) As agências reguladoras são autarquias com regime jurídico especial, dotadas de autonomia em relação ao ente central, razão pela qual não se admite a interposição de recurso hierárquico impróprio contra suas decisões nem a demissão de seus dirigentes, salvo mediante sentença transitada em julgado.

Comentários:

A **letra (a)** está incorreta, pois fundações públicas também podem receber a qualificação de agências executivas. Além disso, tal qualificação não é ato do Advogado-Geral da União, mas do Presidente da República.

A **letra (b)** está incorreta. A qualificação como “agência **reguladora**” é proveniente da própria lei criadora da agência, diferentemente da qualificação como “agência **executiva**”.

A **letra (c)** está correta, nos termos previstos na Lei 9.649/1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios:

Lei 9.649/1998, art. 52, § 1º Os Contratos de Gestão das **Agências Executivas** serão celebrados com **periodicidade mínima de um ano** e estabelecerão os objetivos, metas e respectivos indicadores de desempenho da entidade, bem como os recursos necessários e os critérios e instrumentos para a avaliação do seu cumprimento.

A **letra (d)** está incorreta. De fato, tem-se entendido que as agências reguladoras podem editar regulamentos autorizados, para disciplinar **situações não reguladas no texto legal**. Fazem parte do fenômeno da **deslegalização**, em que a Administração Pública **inova o ordenamento jurídico** e completam a regulamentação legal, especialmente em assuntos técnicos. No entanto, se a Constituição Federal exigiu que determinado assunto seja tratado por meio de lei complementar (quórum qualificado), este assunto não poderia ser objeto de regulamento autorizado.

A **letra (e)** está incorreta. O parecer AGU 51/2006, aprovado pelo Presidente da República com **força vinculante** na Administração Federal⁷, entendeu cabível a interposição de recurso hierárquico impróprio em face das decisões proferidas pelas agências reguladoras para o respectivo Ministério.

⁷ LC 73/1993, art. 40, § 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

Em linhas gerais, o mencionado parecer fixou o entendimento de que cabe recurso hierárquico impróprio das decisões proferidas pelas agências caso (i) ultrapassem os limites de competência definidos em lei ou (ii) violem as políticas públicas do setor.

Por outro lado, não caberá recurso se a decisão da agência envolver matéria finalística (isto é, competência regulatória) e estiver em consonância com a política pública do setor.

Observe-se a ementa do mencionado parecer:

II - Estão sujeitas à revisão ministerial, de ofício ou por provocação dos interessados, inclusive pela apresentação de recurso hierárquico impróprio, as decisões das agências reguladoras referentes às suas **atividades administrativas ou que ultrapassem os limites de suas competências** materiais definidas em lei ou regulamento, ou, ainda, **violem as políticas públicas definidas para o setor** regulado pela Administração direta. III - Excepcionalmente, por ausente o instrumento da revisão administrativa ministerial, **não pode ser provido** recurso hierárquico impróprio dirigido aos Ministérios supervisores contra as decisões das agências reguladoras adotadas finalisticamente no estrito âmbito de suas competências regulatórias previstas em lei e que **estejam adequadas às políticas públicas definidas para o setor** (...)

Gabarito (C)

52. CEBRASPE/ PC-MA - Delegado de Polícia - 2018

Com relação à organização administrativa, julgue os itens a seguir.

I - As autarquias são pessoas jurídicas com capacidade de autodeterminação, patrimônio e receitas próprias, criadas por lei para o desempenho de atividades típicas do Estado, submetidas ao controle hierárquico pela administração pública direta.

II - As sociedades de economia mista e empresas públicas são entidades de direito privado integrantes da administração indireta, criadas por autorização legal, para o desempenho de atividades gerais de caráter econômico ou, em certas situações, prestação de serviços públicos.

III - Por meio da contratação de consórcios públicos, poderão ser constituídas associações públicas para a realização de objetivos de interesse comum, adquirindo tais entidades personalidade jurídica de direito público e passando a integrar a administração indireta de todos os entes federativos consorciados.

IV - Por serem entes despersonalizados, os órgãos públicos não detêm capacidade processual para a defesa de suas prerrogativas e competências.

Estão certos apenas os itens:

- a) I e II.
- b) I e IV.
- c) II e III.
- d) I, III e IV.
- e) II, III e IV.

Comentários:

O **Item I** está incorreto, pois as autarquias não se submetem a controle hierárquico pela administração direta.

O **Item II** está correto. Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista, de fato, fazem parte da Administração Pública e podem se dedicar à exploração de atividade econômica em sentido estrito ou à prestação de serviço público.

O **Item III** está correto. Segundo dispõe a Lei 11.107/2005, o consórcio público de direito público assume a forma de associação pública, de natureza autárquica, e integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados:

Lei 11.107/2005, art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica: I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

§ 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

O **Item IV** está incorreto, na medida em que alguns órgãos possuem capacidade processual para defesa de suas prerrogativas e competências em juízo, como o é o caso da Presidência da República.

Gabarito (C)

53. CEBRASPE/ TRF - 5ª REGIÃO - Juiz Federal Substituto – 2017

Acerca da administração indireta, das formas de intervenção do Estado e do direito administrativo econômico, assinale a opção correta.

- a) Segundo o STF, o tratamento constitucional favorecido para empresas de pequeno porte resguarda o acesso aos programas de benefícios fiscais mesmo a empresas de pequeno porte que tenham débitos fiscais.
- b) Situação hipotética: A autarquia X, vinculada ao Ministério Y, foi instituída para fiscalizar as atividades desenvolvidas pelo setor Z. Assertiva: Nessa situação, a transferência de recursos do ente instituidor é vedada à autarquia X, visto que esta possui personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa e financeira.
- c) Situação hipotética: Em razão de grave crise hídrica que assola o estado X, o governo local instituiu empresa subsidiária da empresa de abastecimento primária para atuar nos problemas emergenciais de abastecimento de água. Assertiva: Nessa situação, houve descentralização do serviço por delegação, sendo legal a instituição de subsidiária da empresa de abastecimento.
- d) Situação hipotética: Com base em competência constitucional, o Ministério X proibiu, por meio de portaria, a venda de combustíveis para transportadoras e revendedoras do tipo Y, com o objetivo de combater o transporte clandestino de combustíveis e regulamentar o mercado em defesa do consumidor. Assertiva: Conforme entendimento do STF, a referida portaria é inconstitucional, por ofensa ao princípio da livre iniciativa.
- e) Conforme o STJ, embora seja permitido o exercício do poder de polícia fiscalizatório por sociedade de economia mista, é vedada a possibilidade de aplicação de sanções pecuniárias derivadas da coercitividade presente no referido poder.

Comentários:

A **letra (a)** está incorreta. O assunto não se relaciona diretamente ao tema do nosso curso, mas mantive esta questão para não corrermos o risco de o tema não ser estudado. Ao contrário do que afirma a questão, o STF entende razoável que micro e pequenas empresas com dívidas com o Estado deixem de desfrutar dos benefícios fiscais do Simples Nacional:

2. Ausência de afronta ao princípio da isonomia tributária. O regime foi criado para diferenciar, em iguais condições, os empreendedores com menor capacidade contributiva e menor poder econômico, sendo **desarrazoado que, nesse universo de contribuintes, se favoreçam aqueles em débito com os fiscos pertinentes**, os quais participariam do mercado com uma vantagem competitiva em relação àqueles que cumprem pontualmente com suas obrigações. 3. A condicionante do inciso V do art. 17 da LC 123/06⁸ **não se caracteriza**, a priori, **como fator de desequilíbrio concorrencial**, pois se constitui em exigência imposta a todas as pequenas e as microempresas (MPE), bem como a todos os

⁸ LC 123, art. 17, V - que possua débito com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, ou com as Fazendas Públicas Federal, Estadual ou Municipal, cuja exigibilidade não esteja suspensa;

microempreendedores individuais (MEI), devendo ser contextualizada, por representar também, forma indireta de se reprovar a infração das leis fiscais e de se garantir a neutralidade, com enfoque na livre concorrência. (...)

STF - RE: 627543 RS, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 30/10/2013 – repercussão geral

A **letra (b)** está incorreta. Não podemos confundir a autonomia financeira e administrativa com a impossibilidade de recebimento de recursos provenientes do ente instituidor da autarquia. A entidade poderá sim receber recursos do ente que a instituiu.

A **letra (c)** está incorreta. Reparem que o governo instituiu a subsidiária de uma estatal municipal. Nesta situação, estamos diante da **descentralização mediante outorga** (e não via delegação).

A **letra (d)** está incorreta. O STF entendeu que, no exercício do seu poder de polícia, é legítima a limitação quanto à atividade de transporte de combustíveis:

1. O exercício de qualquer atividade econômica pressupõe o atendimento aos requisitos legais e às limitações impostas pela Administração no regular exercício de seu poder de polícia, principalmente quando se trata de distribuição de combustíveis, setor essencial para a economia moderna. 2. O princípio da livre iniciativa não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação do mercado e de defesa do consumidor. (...) 3. A Portaria 62/95 do Ministério de Minas e Energia, que limitou a atividade do transportador-revendedor-retalhista, foi legitimamente editada no exercício de atribuição conferida pelo DL 395/38 e não ofendeu o disposto no art. 170, parágrafo único, da Constituição. 4. Recurso extraordinário conhecido e provido.

STF - ARE: 793190 RJ, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 20/05/2014, Data de Publicação: DJe-102 DIVULG 28/05/2014 PUBLIC 29/05/2014

A **letra (e)** está correta. Consoante estudamos na aula sobre poderes administrativos, o STJ tem entendido que EP e SEM podem exercer, mediante delegação, algumas etapas do poder de polícia. No entanto, em relação às fases de **ordem** (também chamada de legislação) e de **sanção de polícia** o STJ entendeu que decorrem diretamente do poder de império, não sendo passíveis de delegação a entidades estatais.

Gabarito (E)

54. CEBRASPE/ TRT - 7ª Região (CE) - 2017

Para o direito administrativo brasileiro, uma característica das autarquias é a

- a) autonomia equiparada à dos entes federativos que as criam.

- b) natureza jurídica público-privada.
- c) capacidade de autoadministração.
- d) criação por portaria ministerial.

Comentários:

A **letra (a)** está incorreta. Os entes federativos que criam as autarquias possuem **autonomia política** e administrativa. As autarquias, a seu turno, apesar de possuírem **autonomia administrativa**, não podem se autogovernar (não possuem autonomia política).

Por este motivo, a **letra (c)** está correta.

A **letra (b)** está incorreta, pois as autarquias seguem regime jurídico de **natureza pública**.

Por fim, a **letra (d)** está incorreta, pois a criação de autarquias depende de **lei específica** (CF, art. 37, XIX).

Gabarito (C)

55. CEBRASPE/ TCE-RN – Auditor – 2015

Em ação direta de constitucionalidade, a Procuradoria-Geral da República (PGR) provocou o Supremo Tribunal Federal a declarar a constitucionalidade de artigo da Lei nº. 8.906/1994 que dispunha sobre a possibilidade de os servidores da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) — até aquele momento considerados servidores públicos —, optarem pelo regime celetista, assegurando-lhes uma compensação de cinco vezes o valor da última remuneração quando da sua aposentadoria. A alegação da PGR foi de que o artigo feriria o princípio da moralidade administrativa, não se justificando o pagamento de indenização, e de que a OAB, por ser autarquia, só poderia contratar mediante concurso público, sendo-lhe vedada, como ente da administração pública indireta, a contratação via CLT.

Acerca da informação acima, julgue o item seguinte.

Por ter sido criada mediante lei específica, a OAB possui natureza de autarquia.

Comentários:

A questão foi dada como **incorreta**, com base no entendimento firmado pelo STF no bojo da ADI 3.026, na qual o STF firmou entendimento de que a OAB não faz parte da Administração Pública, não é autarquia, sendo uma entidade *sui generis*, que exerce função constitucionalmente privilegiada.

Precisamos destacar que, na sequência, em 2016, ao decidir sobre a competência para julgar ações contra a OAB, o STF⁹ se baseou em dispositivo constitucional¹⁰ para fundamentar sua decisão e, indiretamente, esposou a tese de que a OAB consistiria em **entidade autárquica**.

Gabarito (E)

56. CEBRASPE/ FUB – Auditor – 2015

No que diz respeito ao controle da administração pública, julgue o item subsecutivo.

As autarquias territoriais não detêm autonomia política.

Comentários:

Assim como as demais autarquias, os territórios federais não possuem autonomia política. Eles estão sujeitos à regulamentação federal.

Gabarito (C)

57. CEBRASPE/ EMAP - Conhecimentos Básicos – 2018

Julgue o seguinte item, relativo à organização administrativa da União.

As agências reguladoras são autarquias em regime especial, o que lhes confere maior autonomia administrativa e financeira, contudo, não possuem independência em relação aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Comentários:

As agências reguladoras são, de fato, autarquias em regime especial, dotadas de maior **autonomia** em relação à Administração Direta. A Lei 9.472/1997, que criou a Anatel, até chega a falar em “independência” administrativa. No entanto, conceitualmente, não se poderia falar que possuem “independência” em relação aos Poderes constituídos.

Ora, como entidades da administração indireta as agências continuam sob supervisão ministerial do Poder Executivo. Seus atos continuam sujeitos ao controle de legalidade exercido pelo

⁹ RE 595.332/PR, rel. Min. Marco Aurélio, 31/8/2016 (Informativo 837 do STF) – repercussão geral.

¹⁰ CF, art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, **entidade autárquica** ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, réis, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

Judiciário, além de estarem submetidas ao Controle Externo exercido pelo Legislativo, com o auxílio dos tribunais de contas.

Gabarito (C)

58. CEBRASPE/ TRT - 7ª Região - Analista Judiciário – Área Judiciária – 2017

As características das agências reguladoras incluem

- a) relações de trabalho regulamentadas pela CLT.
- b) personalidade jurídica de direito privado.
- c) discricionariedade técnica no exercício do poder normativo.
- d) livre exoneração de seus dirigentes.

Comentários:

As agências reguladoras são autarquias sob regime especial, o qual é caracterizado por maior autonomia administrativa e financeira, ausência de subordinação hierárquica, **mandato fixo** e **estabilidade de seus dirigentes**. Dessa forma, não há que se falar em “livre exoneração de seus dirigentes”, pelo que a **letra (D)** está incorreta.

Por serem autarquias, são pessoas de **direito público** e suas relações de trabalho seguem o regime jurídico único, sendo, na esfera federal, **estatutário**. Assim, estão incorretas as **letras (A) e (B)**.

Assim, por eliminação temos a **letra (C)** como correta. Além disso, por terem o poder de expedirem normas técnicas no âmbito do setor regulado, as agências reguladoras exercem juízo técnico discricionário. A Aneel, por exemplo, expede normas técnicas relacionadas ao setor elétrico. Nesse sentido, parte da doutrina reconhece às agências a possibilidade de expedirem os chamados regulamentos autônomos.

Gabarito (C)

59. CEBRASPE / TCE-PE – Conhecimentos Básicos – Cargos 1 e 2 – 2017

Acerca das agências reguladoras e da construção de agendas de políticas públicas, julgue o item a seguir.

Para que as agências reguladoras atuem de maneira eficiente e efetiva, de modo a atender interesses e direitos dos usuários, é fundamental a sua independência.

Comentários:

A chamada “independência técnica” conferida às agências visa justamente conferir maior isolamento à entidade para que esta tome suas decisões da maneira mais imparcial possível, visando a atender os direitos dos usuários dos serviços públicos do setor regulado.

Um dos mecanismos para isolar politicamente a agência reguladora consiste nas regras de **nomeação diferenciada dos seus dirigentes**.

Gabarito (C)

60. CEBRASPE/ TCE-PA – Auditor de Controle Externo – Área Planejamento – Administração - 2016

A respeito da administração direta, indireta e fundacional, julgue o item a seguir.

Agências reguladoras federais, como a Agência Nacional de Energia Elétrica, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, embora possuam características especiais conferidas pelas leis que as criaram, são consideradas autarquias.

Comentários:

A assertiva menciona três agências reguladoras federais, as quais, embora sejam dotadas de regime especial, consistem em entidades autárquicas.

Gabarito (C)

61. CEBRASPE / TCU – Auditor Federal de Controle Externo - 2015

Considerando aspectos diversos relacionados à administração pública, julgue o item.

As agências reguladoras constituem instrumento de intervenção estatal direta no domínio econômico, uma vez que impõem comportamentos definidos pela autoridade do Estado.

Comentários:

Pelo contrário, a intervenção que o Estado faz **diretamente** na economia se dá por meio das empresas estatais. Por meio da Petrobras, o próprio Estado comercializa produtos, indicando sua participação direta como agente econômico.

As agências reguladoras, por outro lado, consistem em formas de o Estado atuar **indiretamente** na economia. A ANS (Agência Nacional de Saúde Pública Suplementar), por exemplo, ao expedir

atos normativos aplicáveis ao setor de saúde, indica a interferência do Estado no mercado de planos de saúde, de forma indireta.

Gabarito (E)

62. CEBRASPE/ TRF - 1ª REGIÃO - Juiz Federal Substituto - 2015

A lei federal X, dotada de vigência e eficácia, estabeleceu normas regulatórias que condicionaram e limitaram o exercício de atividades típicas para determinado setor econômico. Posteriormente, promulgou-se a lei federal Y, a qual revogou expressamente a lei federal X. Por meio da nova lei, determinada autarquia federal em regime especial foi criada com a função de estabelecer padrões para o exercício do setor econômico em questão. Assim, a nova autarquia assumiu as competências para regular esse setor de forma ampla, como a edição de normas, o exercício do poder de polícia e a aplicação de penalidades, as quais eram anteriormente exercidas diretamente pela União.

Em face dessa situação hipotética e das discussões doutrinárias e jurisprudenciais a respeito da regulação e das agências reguladoras, assinale a opção correta.

- a) Os atos normativos expedidos pelos entes reguladores têm natureza de atos administrativos, não podendo modificar, suspender, suprimir ou revogar disposição legal, nem tampouco inovar na ordem jurídica. O poder normativo dos entes reguladores está limitado à complementação e à suplementação normativa da lei.
- b) A lei federal Y, que promoveu a delegação legislativa, deve ser declarada inconstitucional, pois é inadmissível, no sistema jurídico vigente, o esvaziamento das competências exclusivas do Poder Legislativo por meio de sua transferência ao Poder Executivo.
- c) A transferência, ao ente administrativo, da competência para dispor sobre matéria anteriormente disciplinada por lei em sentido estrito, fundamentada no rebaixamento da valoração objetiva das atividades reguladas, é um fenômeno conhecido como degradação hierárquica.
- d) A transferência da competência normativa da União para uma autarquia federal ofendeu os princípios da tipicidade, da preeminência de lei, da legalidade e da separação dos poderes.
- e) A transferência das competências tipicamente legislativas para o novo ente administrativo, que passou a exercer a atividade regulatória, é um fenômeno conhecido como deslegalização ou como congelamento do grau hierárquico.

Comentários:

Questão interessante que cobrou detalhes sobre o poder normativo das agências reguladoras, especialmente as lições do português J.J. Canotilho a respeito:

quando uma matéria tiver sido regulada por acto legislativo, o **grau hierárquico desta regulamentação fica congelado** e só um outro acto legislativo poderá incidir sobre a mesma matéria (...). Os princípios da tipicidade e da preeminência da lei justificam logicamente o princípio do congelamento do grau hierárquico: uma norma legislativa nova, substitutiva, modificativa ou revogatória de outra, deve ter um a hierarquia normativa pelo menos igual à da norma que se pretende alterar, revogar, modificar ou substituir. Este princípio não impede, rigorosamente, a possibilidade de **deslegalização** ou de **degradação do grau hierárquico** [ou de **delegação legal**]. Neste caso, uma lei, sem entrar na regulamentação da matéria, rebaixa formalmente o seu grau normativo, permitindo que essa matéria possa vir a ser modificada por regulamentos. A deslegalização encontra **limites** constitucionais nas matérias **constitucionalmente reservadas à lei**.

Agora sim passemos às alternativas.

A **letra (A)** foi dada como correta. Apesar de ter asseverado que os atos normativos expedidos pelas agências reguladoras não podem inovar o ordenamento jurídico, a questão mencionou claramente que tais atos podem **complementar e suplementar a lei**. Tais expressões caracterizam bem o poder normativo das agências reguladoras, o qual não se limita a regulamentar e detalhar as disposições legais, podem expedir regulamentos de caráter técnico, complementares à lei.

Em relação à possibilidade de “inovar o ordenamento jurídico”, ressalto que, na prova de PGE-PE/2018, o Cebraspe considerou incorreta a seguinte assertiva “Embora as agências reguladoras disponham de poder normativo técnico, as normas que resultam do seu poder regulamentar não introduzem direito novo no ordenamento”, sinalizando uma alteração de entendimento a respeito.

As **letras (b) e (d)** estão incorretas, pois a doutrina tem aceitado o fenômeno da deslegalização, materializado nos chamados **regulamentos autorizados**. Tais regulamentos consistem na autorização dada pela Lei para que o Poder Executivo discipline **situações não reguladas no texto legal**. São situações em que a agência reguladora **vai além** de, simplesmente, regulamentar dispositivos legais já existentes. Os regulamentos autorizados **inovam o ordenamento jurídico** e completam a regulamentação legal. O exemplo mais comum na doutrina¹¹ é a lei que autoriza a Anatel a editar normas técnicas que completarão as disposições legais e estabelecerão o marco regulatório do setor.

¹¹ Op. Cit. P. 291

A **letra (c)** está incorreta, pois a degradação hierárquica que se operou fundamenta-se no entendimento de que a agência reguladora terá melhor condições técnicas de avaliar as atividades reguladas.

A **letra (e)** está incorreta. A deslegalização é também conhecida como descongelamento do grau hierárquico. Ou seja, para uma matéria submetida à reserva legal, descongela-se seu grau hierárquico e passa-se a admitir sua normatização por meio de atos normativos de hierarquia inferior.

Gabarito (A)

63. CEBRASPE/ CGM de João Pessoa – PB – Técnico Municipal de Controle Interno – Geral – 2018

Acerca da organização da administração direta e indireta, centralizada e descentralizada, julgue o item a seguir.

É possível a constituição de fundação pública de direito público ou de direito privado para a exploração direta de atividade econômica pelo Estado, quando relevante ao interesse público.

Comentários:

O erro desta assertiva consiste em afirmar que fundação pode se dedicar à exploração direta de atividade econômica, o que na verdade ocorre por meio das empresas públicas e sociedades de economia mista. A atuação das fundações está ligada a atividades de **âmbito social**, não lucrativas.

Gabarito (E)

64. CEBRASPE/ TRT - 7ª Região (CE) - Técnico Judiciário – Área Administrativa – 2017

Pessoa jurídica da administração indireta criada por lei específica, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, e que realiza apenas atividades de interesse público denomina-se

- a) empresa pública.
- b) sociedade de economia mista.
- c) fundação pública.
- d) autarquia.

Comentários:

Questão polêmica, cuja resposta foi confirmada pelo Cebraspe no gabarito definitivo.

Primeiramente, ao dizer que a entidade foi “criada por lei específica”, já eliminamos as **letras (a)** e **(b)**, pois as estatais têm sua criação apenas **autorizada** por lei. Autarquias e fundações de direito público, estas sim, são **diretamente** criadas mediante lei.

A grande dúvida nesta questão repousa sobre as letras (C) e (D).

Em relação a isto, reparem que o enunciado fala que a entidade desempenha “apenas atividades de interesse público”, o que nos remete genericamente às fundações públicas.

O que caracteriza as autarquias é a prestação de “**atividades típicas do Estado**”, o que, apesar de poder ser considerada uma “atividade de interesse público”, apresenta conteúdo mais específico que a expressão mencionada na questão.

Além disso, apesar de as autarquias também possuírem “patrimônio próprio”, temos que nos lembrar que o patrimônio afetado a uma finalidade é elemento marcante da fundação.

Assim, o gabarito definitivo é **letra (c)**, fundação pública.

Gabarito (C)

65. CEBRASPE/TCE-SC – Auditor Fiscal de Controle Externo - Administração – 2016

No que se refere à organização da administração pública brasileira, julgue o item que se segue.

Caso o governador do estado de Santa Catarina pretenda qualificar uma fundação pública da área de saúde como agência executiva, essa qualificação poderá ocorrer mesmo sem a celebração de contrato de gestão com a Secretaria de Estado da Saúde.

Comentários:

A celebração de “contrato de gestão” é condição necessária para que autarquias e fundações possam ostentar a qualificação de “agência executiva”.

Tomando por base a legislação federal, temos os seguintes requisitos para tal qualificação:

Lei 9.649/1998, art. 51. O Poder Executivo poderá qualificar como Agência Executiva a autarquia ou fundação que tenha cumprido os seguintes requisitos:

I - ter um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento;

II - ter celebrado Contrato de Gestão com o respectivo Ministério supervisor.

§ 1º A qualificação como Agência Executiva será feita em ato do Presidente da República.

Gabarito (E)**Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista****66. CEBRASPE/ SEFAZ-RS – Auditor do Estado – 2018**

Assinale a opção que apresenta característica comum às sociedades de economia mista e às empresas públicas.

- a) Estão sujeitas ao regime de precatórios, como regra.
- b) Não gozam de privilégios fiscais não extensíveis ao setor privado.
- c) Não precisam realizar procedimento licitatório, a fim de viabilizar a atuação no mercado competitivo.
- d) São criadas por lei.
- e) Não estão sujeitas à fiscalização dos tribunais de contas.

Comentários:

A **letra (a)** está incorreta. Os bens das estatais não possuem natureza pública e, como regra, podem ser objeto de penhora. Nesse sentido, **não** estão sujeitas ao regime de precatório previsto no art. 100 da CF.

Em exceção, segundo o STF¹², será aplicável “**regime de precatório** às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público **próprio do Estado** e de **natureza não concorrencial**”, como no caso do serviço postal prestado pelos Correios¹³.

A **letra (b)** consiste na regra geral constitucional, segundo a qual:

CF, art. 173, § 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista **não** poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

No entanto, a jurisprudência e a doutrina vêm entendendo que poderiam ser estabelecidos privilégios fiscais em favor das estatais **prestadoras de serviços públicos**, uma vez que estas não atuam em regime de concorrência com o mercado, não havendo prejuízos à livre concorrência.

¹² STF - AgR RE: 852302/AL, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 15/12/2015.

¹³ STF - RE: 220906 DF, Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 16/11/2000.

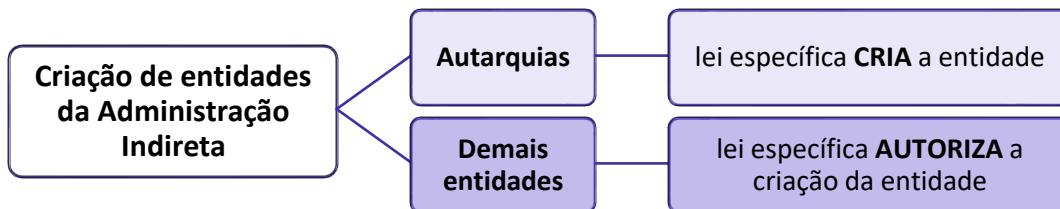
A **letra (c)** está incorreta. As estatais devem sim realizar procedimento licitatório, como regra geral, para selecionarem seus fornecedores. O entendimento ficou consolidado com a edição da Lei 13.303/2016, que previu regras específicas quanto aos procedimentos licitatórios destas entidades.

O que se autoriza, para conferir mais agilidade, em caráter excepcional, é a dispensa de licitação em relação às atividades-fim das estatais:

Lei 13.303/2016, art. 28, § 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista **dispensadas** da observância dos dispositivos deste Capítulo [CAPÍTULO I - DAS LICITAÇÕES] nas seguintes situações:

I - comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput, de **produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais**;

A **letra (d)** está incorreta, porquanto tais entidades têm sua criação apenas autorizada mediante lei. Relembrando:



A **letra (e)** está incorreta, porquanto as estatais estão sujeitas à fiscalização dos tribunais de contas, sem peculiaridades.

Gabarito (B)

67. CEBRASPE/ STM – Técnico Judiciário – Programação de Sistemas – 2018

Em relação à organização administrativa e à licitação administrativa, julgue o item a seguir.

Por ser dotada de personalidade jurídica de direito público e integrar a administração pública indireta, a empresa pública não pode explorar atividade econômica.

Comentários:

A assertiva está duplamente incorreta: (i) empresa pública tem personalidade de direito privado e (ii) pode explorar atividade econômica em sentido estrito e também prestar serviço público.

Gabarito (E)

68. CEBRASPE / TCE-PR – 2016

Com base em lei específica estadual, foi autorizada a instituição da empresa X, pessoa jurídica sob a forma de sociedade anônima, com controle acionário pertencente ao ente federativo estadual, para fins de exploração de determinada atividade econômica de interesse coletivo.

Nessa situação hipotética,

- a) a pessoa federativa a que estará vinculada a empresa X será solidariamente responsável pela solvência dos débitos dessa empresa.
- b) a empresa X deverá ser constituída como sociedade de economia mista, com personalidade jurídica de direito privado, pertencente à administração indireta, à qual é delegada a titularidade de atividade típica do Estado.
- c) por se tratar de pessoa jurídica que exercerá atividade econômica, a empresa X submeter-se-á ao regime jurídico próprio das empresas privadas, salvo em relação a obrigações trabalhistas e tributárias.
- d) a empresa X submeter-se-á ao controle do tribunal de contas no que concerne aos bens, valores e dinheiros públicos provenientes diretamente do ente público controlador.
- e) a empresa X não poderá realizar contratações e licitações em regime diverso daquele previsto para a administração direta.

Comentários:

A **letra (a)** está incorreta. O ente federativo que instituiu a estatal não é responsável solidário pelas dívidas da empresa. Neste caso, ele até poderá ser chamado a responder, em momento posterior, de forma **subsidiária**, isto é, se o patrimônio dessas entidades for insuficiente para solver seus débitos.

A **letra (b)** está incorreta. São as autarquias que se dedicam a atividades típicas do Estado. As estatais podem explorar atividade econômica em sentido estrito ou prestar serviços públicos.

A **letra (c)** está incorreta. As estatais exploradoras de atividade econômica em sentido estrito sujeitam-se ao regime jurídico das empresas privadas, inclusive no tocante às **obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários**:

Constituição Federal, art. 173, § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias **que explorem atividade econômica** de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (...)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

A **letra (d)** está correta, pois as estatais submetem-se à fiscalização dos tribunais de contas, assim como todo ente público.

A **letra (e)** está incorreta. As estatais seguem regime jurídico diverso dos entes da administração direta, inclusive no tocante às licitações. As regras licitatórias a que se submetem as estatais estão previstas na Lei 13.303/2016 e, para a administração direta, na Lei 8.666/1993,

Gabarito (D)

69. CEBRASPE/ TCE-PA – Auditor de Controle Externo – Área Administrativa - Administração – 2016

Julgue o próximo item, relativo à legislação administrativa.

As empresas públicas, entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, cuja criação é autorizada por lei, possuem patrimônio próprio e podem ser unipessoais ou pluripessoais.

Comentários:

O que diferencia as empresas públicas (EP) das sociedades de economia mista é, principalmente, o fato de seu capital pertencer integralmente ao poder público.

No entanto, o capital da EP pode pertencer exclusivamente à pessoa instituidora, quando será chamada de **unipessoal**, ou seu capital, embora seja dominante da pessoa criadora, pode também estar sob propriedade de outras pessoas administrativas, sendo considerada **pluripessoal**.

Gabarito (C)

70. CEBRASPE/ TJ-AM - Juiz Substituto – 2016

No que se refere às sociedades de economia mista e às empresas públicas, assinale a opção correta.

- A pessoa federativa a que estejam vinculadas as sociedades de economia mista possui responsabilidade solidária quanto aos atos ilícitos praticados por agentes dessas sociedades.
- A composição do capital das sociedades de economia mista é o resultado da conjugação de recursos públicos e privados, sendo os recursos privados inadmitidos na composição do capital das empresas públicas.

- c) As empresas públicas assumem obrigatoriamente a forma de sociedades anônimas, enquanto as sociedades de economia mista podem-se revestir de qualquer das formas admitidas em direito.
- d) O protesto apresentado por empresa pública federal em execução que tramite na justiça estadual desloca a competência para a justiça federal.
- e) A legislação relativa ao regime falimentar não se aplica às empresas públicas e às sociedades de economia mista, assim como os regimes de execução e penhora.

Comentários:

A **letra (a)** está incorreta. A responsabilidade do ente federativo controlador pelas dívidas da estatal é **subsidiária** (e não solidária).

A **letra (b)** está correta e retrata uma das três diferentes entre EP e SEM. O capital das empresas públicas deve ser integralmente público.

A **letra (c)** está incorreta ao confundir a forma jurídica de cada entidade:

Sociedades de Economia Mista	→ sociedade anônima (S/A)
Empresas Públicas	→ qualquer das formas admitidas em direito

A **letra (d)**, incorreta, cobrou um entendimento específico do STJ, consubstanciado em sua súmula 270, segundo a qual:

O protesto pela preferência de crédito, apresentado por ente federal em execução que tramita na Justiça Estadual, **não** desloca a competência para a Justiça Federal.

A **letra (e)** está incorreta. A legislação relativa ao regime de falências, a exemplo da Lei 11.101/2005, realmente não se aplica às estatais:

Lei 11.101/2005, art. 2º Esta Lei **não** se aplica a:

I – empresa pública e sociedade de economia mista;

No entanto, os bens das estatais, como regra, são bens privados sujeitos à penhora. Os bens das estatais somente se tornam impenhoráveis (i) quando a estatal é prestadora de serviços públicos e o bem é ligado diretamente à prestação e (ii) quanto a estatal é prestadora de serviço essencial, próprio do Estado, em regime não concorrencial, neste caso atingindo todos seus bens.

Gabarito (B)

71. CEBRASPE – TRE-RS - Analista Judiciário – Área Judiciária – 2015 (adaptada)

Embora a sociedade de economia mista esteja vinculada aos fins definidos na lei que autorizou sua criação, é possível a alteração de seus objetivos mediante ato do Poder Executivo, devidamente aprovado na forma prevista em seus estatutos.

Comentários:

A afirmativa está **incorrecta**. Os objetivos a estatal decorrem da finalidade que ensejou sua criação, a qual está ligada ao princípio da especialização e não podem ser alterados por meio de ato infralegal. A finalidade da atuação das entidades da administração indireta está submetida à reserva legal.

Gabarito (E)

LISTA DAS QUESTÕES COMENTADAS

1. Cebraspe/TCE-SC - 2022

Conforme entendimento do STF, a alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como suas subsidiárias e controladas, exige autorização legislativa e licitação pública.

2. CEBRASPE/TJ-RJ – Técnico Judiciário - 2021

Na administração pública federal, a administração direta compreende os serviços integrados na estrutura administrativa da

- a) Presidência da República, dos ministérios, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista.
- b) Presidência da República e dos ministérios, apenas.
- c) Presidência da República, dos ministérios e das autarquias, apenas.
- d) Presidência da República, dos ministérios, das autarquias e das fundações públicas, apenas.
- e) Presidência da República, dos ministérios, das autarquias, das fundações públicas e das empresas públicas, apenas.

3. CEBRASPE/SEFAZ-CE – Auditor - 2021

As autarquias são pessoas jurídicas de direito público, integrantes da administração indireta, que devem obediência integral à Lei de Licitações e Contratos e estão sujeitas ao controle pelos tribunais de contas. A investidura em seus cargos depende de aprovação prévia em concurso público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

4. CEBRASPE/SEFAZ-CE – Auditor - 2021

Órgãos públicos, por não terem personalidade jurídica própria, não possuem capacidade processual, razão por que devem, necessariamente, ser representados em juízo pela pessoa jurídica a qual é vinculado.

5. Cebraspe – PC-AL/2021

A desconcentração administrativa caracteriza-se pela divisão de competências entre órgãos de uma mesma pessoa jurídica de direito público.

6. Cebraspe – PC-AL/2021

A vedação de constituição de empresa pública com finalidade genérica está em consonância com o princípio da especialidade.

7. Cebraspe/Policial Rodoviário - PRF/2021

Órgão público é ente descentralizado da administração indireta que possui personalidade jurídica de direito público.

8. Cespe - Procurador - MP/TCDF/2021

Embora apresentem diferenças, as teorias do mandato, da representação e do órgão têm como traço comum a imputação da vontade do órgão público à pessoa jurídica em que aquele se encontra inserido.

9. Cebraspe/MPE-CE - Técnico - 2020

A administração pública indireta é composta por órgãos e agentes públicos que, no âmbito federal, constituem serviços integrados na estrutura administrativa da presidência da República e dos ministérios.

10. Cebraspe/TCE-RO - Auditor - 2019

Um ente, ao ter sido descentralizado, passou a deter a titularidade de uma atividade e a executá-la de forma independente do ente que lhe deu origem, podendo até se opor a interferências indevidas.

Nesse caso, o ente passou por uma descentralização

A territorial.

B geográfica.

C por serviços.

D política.

E por colaboração.

11. CEBRASPE/ PGE-PE - Procurador do Estado – 2018

Assinale a opção correta acerca da organização administrativa.

a) Ocorre descentralização por serviços quando o poder público contrata empresa privada para desempenhar atividade acessória à atividade finalística da administração.

b) A autorização, a permissão e a concessão de serviços públicos a empresas privadas caracterizam desconcentração administrativa.

- c) O ente titular do serviço público pode interferir na execução do serviço público transferido a outra pessoa jurídica no caso descentralização por serviços.
- d) A descentralização por colaboração resulta na transferência da titularidade e da execução do serviço público para empresas públicas ou sociedades de economia mista.
- e) No caso de descentralização por colaboração, a alteração das condições de execução do serviço público independe de previsão legal específica.

12. CEBRASPE/ STM - Técnico Judiciário – Área Administrativa – 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.

13. CEBRASPE/ CGM de João Pessoa – PB – Técnico Municipal de Controle Interno – 2018

Acerca da organização da administração direta e indireta, centralizada e descentralizada, julgue o item a seguir.

Define-se desconcentração como o fenômeno administrativo que consiste na distribuição de competências de determinada pessoa jurídica da administração direta para outra pessoa jurídica, seja ela pública ou privada.

14. CEBRASPE/TCE-PB – Agente – 2018

No processo de descentralização por serviço, em que o órgão passa a deter a titularidade e a execução do serviço, ocorre

- a) o exercício da capacidade administrativa do órgão descentralizado mediante dependência financeira em relação ao poder central.
- b) a sujeição do órgão descentralizado a controle — ou tutela —, exercido pelo poder central nos limites da lei para assegurar certa independência ao órgão descentralizado.
- c) o uso de patrimônio próprio pelo órgão descentralizado, bem como a sua não sujeição ao princípio da especialização.
- d) a sujeição do órgão descentralizado ao princípio da especialização, bem como a sua dependência financeira em relação ao poder central.
- e) a distribuição interna de competências no âmbito de uma mesma pessoa jurídica.

15. CEBRASPE/ TRE-TO - Analista Judiciário – Área Administrativa -2017

No que tange à organização administrativa e aos institutos da centralização, descentralização e desconcentração, julgue os itens a seguir.

I - Os institutos da descentralização e da desconcentração diferenciam-se quanto ao número de pessoas envolvidas no processo.

II - A descentralização ocorre no âmbito de uma única pessoa jurídica.

III - A desconcentração administrativa acontece quando a administração reparte as atribuições e competências dentro do mesmo órgão.

Assinale a opção correta.

- a) Apenas o item I está certo.
- b) Apenas o item II está certo.
- c) Apenas os itens I e III estão certos.
- d) Apenas os itens II e III estão certos.
- e) Todos os itens estão certos.

16. CEBRASPE/ TRF - 1^a REGIÃO - Técnico Judiciário – Área Administrativa – 2017

Com relação à administração direta e indireta, centralizada e descentralizada, julgue o item a seguir.

Administração direta remete à ideia de administração centralizada, ao passo que administração indireta se relaciona à noção de administração descentralizada.

17. CEBRASPE/ TRT - 7^a Região (CE) - Técnico Judiciário – Área Administrativa – 2017

Ao transferir, por contrato, a execução de atividade administrativa para uma pessoa jurídica de direito privado, a União se utiliza do instituto da

- a) desconcentração.
- b) outorga.
- c) descentralização.
- d) concentração.

18. CEBRASPE/ TRE-BA - Técnico Judiciário – Área Administrativa – 2017

Em razão da grande demanda constitucional por sua atuação, o Estado, além de realizar suas atividades administrativas de maneira direta, pode desenvolvê-las de modo indireto por meio de órgãos, agentes e pessoas jurídicas. Nesse cenário da organização administrativa, podem ocorrer os processos de desconcentração e descentralização do poder.

Acerca desses processos, assinale a opção correta.

- a) O processo de distribuição interna de competências decisórias, agrupadas em unidades do conjunto orgânico que compõe o Estado, é chamado de desconcentração.
- b) A desconcentração administrativa pressupõe pessoas jurídicas diversas daquelas que originalmente teriam titulação sobre a atividade.
- c) O Estado pode exercer diretamente as atividades administrativas ou desenvolvê-las por meio de outros agentes públicos, o que caracteriza a desconcentração.
- d) A atividade administrativa exercida pelo próprio Estado ou pelo conjunto orgânico que o compõe é chamada descentralizada.
- e) Na centralização, o Estado atua indiretamente por meio dos seus órgãos, isto é, do conjunto orgânico que o compõe, e dele não se distingue.

19. CEBRASPE/ Prefeitura de Fortaleza – CE - Procurador do Município – 2017

Em cada um do item a seguir é apresentada uma situação hipotética seguida de uma assertiva a ser julgada, a respeito da organização administrativa e dos atos administrativos.

Ao instituir programa para a reforma de presídios federais, o governo federal determinou que fosse criada uma entidade para fiscalizar e controlar a prestação dos serviços de reforma. Nessa situação, tal entidade, devido à sua finalidade e desde que criada mediante lei específica, constituirá uma agência executiva.

20. CEBRASPE/ SEDF – Conhecimentos Básicos – Cargos 36 e 37 – 2017

Em relação aos princípios da administração pública e à organização administrativa, julgue o item que se segue.

Quando a União cria uma nova secretaria vinculada a um de seus ministérios para repassar a ela algumas de suas atribuições, o ente federal descentraliza uma atividade administrativa a um ente personalizado.

21. CEBRASPE/ Prefeitura de São Paulo – SP - 2016

O aspecto mais relevante que caracteriza a administração indireta é o fato de ela ser, ao mesmo tempo, titular e executora de serviço público.

22. CEBRASPE/ FUB – Assistente em Administração – 2016

Acerca dos princípios fundamentais que regem a administração pública brasileira, julgue o item a seguir.

De acordo com o princípio fundamental da descentralização, é possível descentralizar atividades da administração federal para empresas privadas.

23. CEBRASPE/ FUNPRES-P-JUD - Assistente – Secretariado Executivo – 2016

Em relação à organização administrativa e às concessões e permissões do serviço público, julgue o item a seguir.

O Tribunal Regional Federal é órgão descentralizado da União que possui personalidade jurídica própria, portanto compõe a administração pública indireta.

24. CEBRASPE/ TCE-PA – Auditor de Controle Externo – Procuradoria – 2016

O Congresso Nacional aprovou uma reforma administrativa proposta pelo presidente da República que reduziu o número de ministérios. Nesse contexto, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério da Previdência Social foram fundidos, tornando-se Ministério do Trabalho e Previdência Social. A partir dessa situação hipotética, julgue o item a seguir.

A fusão do Ministério do Trabalho e Emprego com o Ministério da Previdência Social mencionada é exemplo de concentração administrativa.

25. CEBRASPE/ INSS – Analista de Seguro Social – Serviço Social – 2016

Conforme o Decreto n.º 7.556/2011, o INSS é uma autarquia federal vinculada ao MPS e tem por finalidade promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios administrados pela previdência social, assegurando agilidade e comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social.

Considerando essa informação, julgue o item seguinte, acerca da administração direta e indireta.

Os institutos da desconcentração e da descentralização, essenciais à organização e repartição de competências da administração pública, podem ser exemplificados, respectivamente, pela relação entre o MPS e a União e pela vinculação entre o INSS e o MPS.

26. CEBRASPE/ DPU - Defensor Público Federal – 2015

Acerca da organização da administração pública federal, julgue o item abaixo. Considera-se desconcentração a transferência, pela administração, da atividade administrativa para outra pessoa, física ou jurídica, integrante do aparelho estatal.

27. CEBRASPE/ TRE-TO - Técnico Judiciário – Área Administrativa – 2017

Consideram-se entes da administração direta

- a) as entidades vinculadas ao ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.
- b) as entidades da sociedade civil qualificadas como organização social.
- c) as autarquias.
- d) os serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios.
- e) as fundações públicas.

28. CEBRASPE/ ANVISA - Técnico Administrativo – 2016

Julgue o item subsequente, relativos a organização administrativa.

Não existe hierarquia entre o Ministério da Saúde e a ANVISA.

29. CEBRASPE/ PC-GO – Agente de Polícia Substituto – 2016

A administração direta da União inclui

- a) a Casa Civil.
- b) o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).
- c) as agências executivas.
- d) o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).
- e) a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

30. CEBRASPE/ DPE-RN – Defensor Público Substituto - 2015

Com referência à administração pública direta e indireta e à sua organização, assinale a opção correta.

- a) As empresas públicas e a sociedade de economia mista, entidades da administração indireta com natureza jurídica de direito privado, devem constituir-se sob a forma jurídica de sociedade anônima.
- b) Por meio da descentralização, o Estado transfere a titularidade de certas atividades que lhe são próprias a particulares ou a pessoas jurídicas que institui para tal fim.
- c) Segundo a doutrina, pertinente à posição dos órgãos estatais, os órgãos superiores seriam aqueles situados na cúpula da administração, diretamente subordinados à chefia dos órgãos independentes, gozando de autonomia administrativa, técnica e financeira.
- d) Mediante contrato a ser firmado entre administradores e o poder público, tendo por objeto a fixação de metas de desempenho para órgão ou entidade, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada.
- e) Como pessoas jurídicas de direito público instituídas por lei, às quais são transferidas atividades próprias da administração pública, as autarquias se submetem ao controle hierárquico da administração direta.

31. CEBRASPE/ TJ-DFT - Juiz de Direito Substituto – 2015

Assinale a opção correta acerca da administração pública direta e indireta.

- a) As autarquias são serviços autônomos, criados por lei, com natureza jurídica de direito privado e personalidade jurídica própria.
- b) As empresas públicas e as sociedades de economia mista são entidades com natureza jurídica de direito privado e capital exclusivo do ente estatal que as instituir.
- c) A administração direta compreende os entes federativos e as fundações instituídas com personalidade jurídica de direito público.
- d) Os consórcios públicos integram a administração indireta e, se constituídos como associação, terão personalidade jurídica de direito privado.
- e) As fundações públicas e as empresas públicas são entidades da administração indireta.

32. CEBRASPE/ EMAP - Conhecimentos Básicos – Cargos de Nível Superior – 2018

Julgue o seguinte item, relativo à organização administrativa da União.

Os órgãos não dotados de personalidade jurídica própria que exercem funções administrativas e integram a União por desconcentração, componentes de uma hierarquia, fazem parte da administração direta.

33. CEBRASPE/ TRF - 1ª REGIÃO - Técnico Judiciário – Área Administrativa – 2017

No que diz respeito a organização administrativa, julgue o item que se segue.

Órgão público é ente despersonalizado, razão por que lhe é defeso¹, em qualquer hipótese, ser parte em processo judicial, ainda que a sua atuação seja indispensável à defesa de suas prerrogativas institucionais.

34. CEBRASPE/ DPU – Agente Administrativo – Conhecimentos Específicos – 2016

Acerca da gestão de contratos, julgue o item subsecutivo.

Órgãos e entidades públicos, tanto da administração direta quanto da indireta, podem aumentar a sua autonomia gerencial, orçamentária e financeira mediante contratos firmados, conforme previsão legal.

35. CEBRASPE/ TRE-MT - Analista Judiciário – Área Administrativa – 2015 (adaptada)

Assinale a opção correta, acerca da administração direta e indireta e ao terceiro setor.

- a) Conforme a CF, as empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica estão sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, exceto quanto aos direitos e obrigações civis e comerciais.
- b) Entidades paraestatais são pessoas jurídicas de direito público, sem fins lucrativos, que exercem atividades de interesse social e coletivo e, por isso, recebem incentivos do Estado.
- c) A qualificação das entidades privadas sem fins lucrativos como organizações sociais dependem de aprovação do Ministério da Justiça.
- d) Os órgãos públicos não têm personalidade jurídica e podem integrar tanto a estrutura da administração direta como a da administração indireta.
- e) As autarquias e as fundações públicas são subordinadas hierarquicamente a órgãos da administração direta.

36. CEBRASPE/ Telebras – 2015

Julgue o próximo item acerca dos princípios administrativos e da responsabilidade dos agentes públicos.

¹ Defeso é sinônimo de proibido, vedado.

A teoria do órgão, segundo a qual os atos e provimentos administrativos praticados por determinado agente são imputados ao órgão por ele integrado, é reflexo importante do princípio da impensoalidade.

37. CEBRASPE/ SEFAZ-RS – Auditor Fiscal da Receita Estadual – Bloco II – 2019

A entidade da administração pública indireta criada por meio de lei para desempenho de atividades específicas, com personalidade jurídica pública e capacidade de autoadministração é a

- a) autarquia.
- b) fundação privada.
- c) sociedade de economia mista.
- d) empresa pública.
- e) empresa subsidiária.

38. Cebraspe/TCE-MG – Conhecimentos Básicos – 2018

De acordo com a Lei 13.303/2016, a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal ou pelos municípios, é a

- a) fundação
- b) organização social
- c) sociedade de economia mista
- d) empresa pública
- e) autarquia

39. CEBRASPE/ EMAP - Conhecimentos Básicos – Cargos de Nível Superior – 2018

Julgue o seguinte item, relativo à organização administrativa da União.

As autarquias somente podem ser criadas mediante lei específica, enquanto empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, que integram a administração indireta, podem ter sua criação autorizada mediante decreto do presidente da República.

40. CEBRASPE/ EMAP - Conhecimentos Básicos – Cargos de Nível Superior – 2018

Julgue o seguinte item, relativo à organização administrativa da União.

A empresa pública difere da sociedade de economia mista no que se refere à personalidade jurídica: aquela é empresa estatal de direito privado, esta é de direito público.

41. CEBRASPE/ PGE-PE - Procurador do Estado – 2018

No que diz respeito à administração indireta e ao regime jurídico das agências reguladoras e executivas, assinale a opção correta.

- a) A autonomia técnica das agências reguladoras é compatível com a criação de instâncias administrativas revisoras de seus atos.
- b) Embora as agências reguladoras disponham de poder normativo técnico, as normas que resultam do seu poder regulamentar não introduzem direito novo no ordenamento.
- c) Desde que apresentem plano de reestruturação e celebrem contrato de gestão com o órgão supervisor, as associações civis podem ser qualificadas como agências executivas.
- d) Embora a estabilidade seja a regra para o mandato dos dirigentes das agências reguladoras, a lei instituidora da agência pode estabelecer condições distintas para a perda de cargo de seus dirigentes.
- e) De acordo com o STF, é viável condicionar a demissão de conselheiro de agência reguladora estadual durante o mandato a decisão exclusiva da assembleia legislativa local.

42. CEBRASPE/ STM - Analista Judiciário – Área Judiciária – 2018

Considerando a doutrina majoritária, julgue o próximo item, referente ao poder administrativo, à organização administrativa federal e aos princípios básicos da administração pública.

Quando criadas como autarquias de regime especial, as agências reguladoras integram a administração direta.

43. CEBRASPE/ TCE-PB – Auditor de Contas Públicas – Demais Áreas – 2018

As entidades que integram a administração pública indireta incluem as

- a) autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.
- b) secretarias estaduais, as autarquias e as fundações privada.
- c) autarquias, as fundações e as organizações sociais.

- d) organizações sociais, os serviços sociais autônomos e as entidades paraestatais.
- e) empresas públicas, as sociedades de economia mista e os serviços sociais autônomos.

44. CEBRASPE/ FUB - Assistente em Administração – 2016

Acerca da estrutura da administração federal brasileira, julgue o item seguinte.

Fundações públicas são entidades da administração indireta dotadas de personalidade jurídica de direito público.

45. CEBRASPE/ TCE-PR – Analista de Controle – Contábil – 2016

Assinale a opção correta, a respeito das autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas.

- a) A extinção das empresas públicas e das sociedades de economia mista somente pode ocorrer por meio de lei autorizadora.
- b) Poderá o Estado instituir fundações públicas quando pretender intervir no domínio econômico.
- c) Cabe às autarquias a execução de serviços públicos de natureza social, de atividades administrativas e de atividades de cunho econômico e mercantil.
- d) As empresas públicas, as sociedades de economia mista e as autarquias têm personalidade jurídica de direito privado.
- e) Tanto as sociedades de economia mista quanto as empresas públicas devem ter a forma de sociedades anônimas.

46. CEBRASPE/ TRE-PI - Técnico Judiciário – Área Administrativa -2016

Entidade administrativa, com personalidade jurídica de direito público, destinada a supervisionar e fiscalizar o ensino superior, criada mediante lei específica,

- a) é regida, predominantemente, pelo regime jurídico de direito privado.
- b) integra a administração direta.
- c) possui autonomia e é titular de direitos e obrigações próprios.
- d) tem natureza de empresa pública.
- e) é exemplo de entidade resultante da desconcentração administrativa.

47. CEBRASPE/ TRE-PI - Técnico Judiciário – Área Administrativa – 2016

O Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE/PI), cuja sede se encontra na capital do estado, integra a administração

- a) direta federal.
- b) direta fundacional federal.
- c) indireta estadual.
- d) autárquica indireta federal.
- e) indireta autárquica estadual.

48. CEBRASPE/ TJ-DFT – Juiz – 2016

No que se refere a características e regime jurídico das entidades da administração indireta, assinale a opção correta.

- a) As agências reguladoras são fundações de regime especial, cuja atividade precípua é a regulamentação de serviços e de atividades concedidas, que possuem regime jurídico de direito público, autonomia administrativa e diretores nomeados para o exercício de mandato fixo.
- b) As autarquias são pessoas jurídicas de direito público com autonomia administrativa, beneficiadas pela imunidade recíproca de impostos sobre renda, patrimônio e serviços, cujos bens são passíveis de aquisição por usucapião e cujas contratações são submetidas ao dever constitucional de realização de prévia licitação.
- c) As sociedades de economia mista, cuja criação e cuja extinção são autorizadas por meio de lei específica, possuem personalidade jurídica de direito privado, são constituídas sob a forma de sociedade anônima e aplica-se ao pessoal contratado o regime de direito privado, com empregados submetidos ao regime instituído pela legislação trabalhista.
- d) As empresas públicas, que possuem personalidade jurídica de direito público, são organizadas sob qualquer das formas admitidas em direito, estão sujeitas à exigência constitucional de contratação mediante licitação e têm quadro de pessoal instituído pela legislação trabalhista, cuja contratação condiciona-se a prévia aprovação em concurso público.
- e) As agências executivas são compostas por autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista que celebram contrato de gestão com órgãos da administração direta a que estão vinculadas, com vistas ao aprimoramento de sua eficiência no exercício das atividades-fim e à diminuição de despesas.

49. CEBRASPE/ STJ - Conhecimentos Básicos – 2015

A respeito da administração pública direta e indireta e de atos administrativos, julgue o item a seguir.

É defesa aos Poderes Judiciário e Legislativo a criação de entidades da administração indireta, como autarquias e fundações públicas.

50. CEBRASPE/ STJ - Analista Judiciário – Área Administrativa - 2015

A respeito da organização administrativa do Estado e do ato administrativo, julgue o item a seguir. O princípio da especialidade na administração indireta impõe a necessidade de que conste, na lei de criação da entidade, a atividade a ser exercida de modo descentralizado.

51. CEBRASPE/ TRF - 5ª REGIÃO – Juiz Federal Substituto – 2015

Considerando a disciplina legal acerca das agências reguladoras e das agências executivas, assinale a opção correta.

- a) Apenas as autarquias podem, mediante iniciativa do advogado- geral da União, ser qualificadas como agências executivas, desde que possuam um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional que definam diretrizes, políticas e medidas voltadas para a racionalização de sua estrutura.
- b) A qualificação de uma entidade como agência reguladora é efetivada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo, a partir do que deverá assinar contrato de gestão com o respectivo ministério ao qual é subordinada.
- c) A agência executiva deve celebrar contrato de gestão com o respectivo ministério supervisor, com periodicidade mínima de um ano, no qual se estabelecerão os objetivos, metas e indicadores de desempenho da entidade, bem como os recursos necessários e os critérios e instrumentos para a avaliação do seu cumprimento.
- d) Pela técnica da deslegalização, mediante a qual o próprio legislador retirou certas matérias do domínio da lei, as agências reguladoras podem editar atos normativos dotados de conteúdo técnico que disciplinem matérias que deveriam ser reguladas por lei ordinária e por lei complementar, desde que expressamente autorizadas pela legislação pertinente.
- e) As agências reguladoras são autarquias com regime jurídico especial, dotadas de autonomia em relação ao ente central, razão pela qual não se admite a interposição de recurso hierárquico impróprio contra suas decisões nem a demissão de seus dirigentes, salvo mediante sentença transitada em julgado.

52. CEBRASPE/ PC-MA - Delegado de Polícia - 2018

Com relação à organização administrativa, julgue os itens a seguir.

I - As autarquias são pessoas jurídicas com capacidade de autodeterminação, patrimônio e receitas próprias, criadas por lei para o desempenho de atividades típicas do Estado, submetidas ao controle hierárquico pela administração pública direta.

II - As sociedades de economia mista e empresas públicas são entidades de direito privado integrantes da administração indireta, criadas por autorização legal, para o desempenho de atividades gerais de caráter econômico ou, em certas situações, prestação de serviços públicos.

III - Por meio da contratação de consórcios públicos, poderão ser constituídas associações públicas para a realização de objetivos de interesse comum, adquirindo tais entidades personalidade jurídica de direito público e passando a integrar a administração indireta de todos os entes federativos consorciados.

IV - Por serem entes despessoalizados, os órgãos públicos não detêm capacidade processual para a defesa de suas prerrogativas e competências.

Estão certos apenas os itens:

- a) I e II.
- b) I e IV.
- c) II e III.
- d) I, III e IV.
- e) II, III e IV.

53. CEBRASPE/ TRF - 5ª REGIÃO - Juiz Federal Substituto – 2017

Acerca da administração indireta, das formas de intervenção do Estado e do direito administrativo econômico, assinale a opção correta.

- a) Segundo o STF, o tratamento constitucional favorecido para empresas de pequeno porte resguarda o acesso aos programas de benefícios fiscais mesmo a empresas de pequeno porte que tenham débitos fiscais.
- b) Situação hipotética: A autarquia X, vinculada ao Ministério Y, foi instituída para fiscalizar as atividades desenvolvidas pelo setor Z. Assertiva: Nessa situação, a transferência de recursos do ente instituidor é vedada à autarquia X, visto que esta possui personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa e financeira.

c) Situação hipotética: Em razão de grave crise hídrica que assola o estado X, o governo local instituiu empresa subsidiária da empresa de abastecimento primária para atuar nos problemas emergenciais de abastecimento de água. Assertiva: Nessa situação, houve descentralização do serviço por delegação, sendo legal a instituição de subsidiária da empresa de abastecimento.

d) Situação hipotética: Com base em competência constitucional, o Ministério X proibiu, por meio de portaria, a venda de combustíveis para transportadoras e revendedoras do tipo Y, com o objetivo de combater o transporte clandestino de combustíveis e regulamentar o mercado em defesa do consumidor. Assertiva: Conforme entendimento do STF, a referida portaria é inconstitucional, por ofensa ao princípio da livre iniciativa.

e) Conforme o STJ, embora seja permitido o exercício do poder de polícia fiscalizatório por sociedade de economia mista, é vedada a possibilidade de aplicação de sanções pecuniárias derivadas da coercitividade presente no referido poder.

54. CEBRASPE/ TRT - 7ª Região (CE) - 2017

Para o direito administrativo brasileiro, uma característica das autarquias é a

- a) autonomia equiparada à dos entes federativos que as criam.
- b) natureza jurídica público-privada.
- c) capacidade de autoadministração.
- d) criação por portaria ministerial.

55. CEBRASPE/ TCE-RN – Auditor – 2015

Em ação direta de inconstitucionalidade, a Procuradoria-Geral da República (PGR) provocou o Supremo Tribunal Federal a declarar a inconstitucionalidade de artigo da Lei nº. 8.906/1994 que dispunha sobre a possibilidade de os servidores da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) — até aquele momento considerados servidores públicos —, optarem pelo regime celetista, assegurando-lhes uma compensação de cinco vezes o valor da última remuneração quando da sua aposentadoria. A alegação da PGR foi de que o artigo feriria o princípio da moralidade administrativa, não se justificando o pagamento de indenização, e de que a OAB, por ser autarquia, só poderia contratar mediante concurso público, sendo-lhe vedada, como ente da administração pública indireta, a contratação via CLT.

Acerca da informação acima, julgue o item seguinte.

Por ter sido criada mediante lei específica, a OAB possui natureza de autarquia.

56. CEBRASPE/ FUB – Auditor – 2015

No que diz respeito ao controle da administração pública, julgue o item subsecutivo.

As autarquias territoriais não detêm autonomia política.

57. CEBRASPE/ EMAP - Conhecimentos Básicos – 2018

Julgue o seguinte item, relativo à organização administrativa da União.

As agências reguladoras são autarquias em regime especial, o que lhes confere maior autonomia administrativa e financeira, contudo, não possuem independência em relação aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

58. CEBRASPE/ TRT - 7ª Região - Analista Judiciário – Área Judiciária – 2017

As características das agências reguladoras incluem

- a) relações de trabalho regulamentadas pela CLT.
- b) personalidade jurídica de direito privado.
- c) discricionariedade técnica no exercício do poder normativo.
- d) livre exoneração de seus dirigentes.

59. CEBRASPE / TCE-PE – Conhecimentos Básicos – Cargos 1 e 2 – 2017

Acerca das agências reguladoras e da construção de agendas de políticas públicas, julgue o item a seguir.

Para que as agências reguladoras atuem de maneira eficiente e efetiva, de modo a atender interesses e direitos dos usuários, é fundamental a sua independência.

60. CEBRASPE/ TCE-PA – Auditor de Controle Externo – Área Planejamento – Administração - 2016

A respeito da administração direta, indireta e fundacional, julgue o item a seguir.

Agências reguladoras federais, como a Agência Nacional de Energia Elétrica, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, embora possuam características especiais conferidas pelas leis que as criaram, são consideradas autarquias.

61. CEBRASPE / TCU – Auditor Federal de Controle Externo - 2015

Considerando aspectos diversos relacionados à administração pública, julgue o item.

As agências reguladoras constituem instrumento de intervenção estatal direta no domínio econômico, uma vez que impõem comportamentos definidos pela autoridade do Estado.

62. CEBRASPE/ TRF - 1ª REGIÃO - Juiz Federal Substituto - 2015

A lei federal X, dotada de vigência e eficácia, estabeleceu normas regulatórias que condicionaram e limitaram o exercício de atividades típicas para determinado setor econômico. Posteriormente, promulgou-se a lei federal Y, a qual revogou expressamente a lei federal X. Por meio da nova lei, determinada autarquia federal em regime especial foi criada com a função de estabelecer padrões para o exercício do setor econômico em questão. Assim, a nova autarquia assumiu as competências para regular esse setor de forma ampla, como a edição de normas, o exercício do poder de polícia e a aplicação de penalidades, as quais eram anteriormente exercidas diretamente pela União.

Em face dessa situação hipotética e das discussões doutrinárias e jurisprudenciais a respeito da regulação e das agências reguladoras, assinale a opção correta.

- a) Os atos normativos expedidos pelos entes reguladores têm natureza de atos administrativos, não podendo modificar, suspender, suprimir ou revogar disposição legal, nem tampouco inovar na ordem jurídica. O poder normativo dos entes reguladores está limitado à complementação e à suplementação normativa da lei.
- b) A lei federal Y, que promoveu a delegação legislativa, deve ser declarada inconstitucional, pois é inadmissível, no sistema jurídico vigente, o esvaziamento das competências exclusivas do Poder Legislativo por meio de sua transferência ao Poder Executivo.
- c) A transferência, ao ente administrativo, da competência para dispor sobre matéria anteriormente disciplinada por lei em sentido estrito, fundamentada no rebaixamento da valoração objetiva das atividades reguladas, é um fenômeno conhecido como degradação hierárquica.
- d) A transferência da competência normativa da União para uma autarquia federal ofendeu os princípios da tipicidade, da preeminência de lei, da legalidade e da separação dos poderes.
- e) A transferência das competências tipicamente legislativas para o novo ente administrativo, que passou a exercer a atividade regulatória, é um fenômeno conhecido como deslegalização ou como congelamento do grau hierárquico.

63. CEBRASPE/ CGM de João Pessoa – PB – Técnico Municipal de Controle Interno – Geral – 2018

Acerca da organização da administração direta e indireta, centralizada e descentralizada, julgue o item a seguir.

É possível a constituição de fundação pública de direito público ou de direito privado para a exploração direta de atividade econômica pelo Estado, quando relevante ao interesse público.

64. CEBRASPE/ TRT - 7ª Região (CE) - Técnico Judiciário – Área Administrativa – 2017

Pessoa jurídica da administração indireta criada por lei específica, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, e que realiza apenas atividades de interesse público denomina-se

- a) empresa pública.
- b) sociedade de economia mista.
- c) fundação pública.
- d) autarquia.

65. CEBRASPE/ TCE-SC – Auditor Fiscal de Controle Externo - Administração – 2016

No que se refere à organização da administração pública brasileira, julgue o item que se segue.

Caso o governador do estado de Santa Catarina pretenda qualificar uma fundação pública da área de saúde como agência executiva, essa qualificação poderá ocorrer mesmo sem a celebração de contrato de gestão com a Secretaria de Estado da Saúde.

Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista

66. CEBRASPE/ SEFAZ-RS – Auditor do Estado – 2018

Assinale a opção que apresenta característica comum às sociedades de economia mista e às empresas públicas.

- a) Estão sujeitas ao regime de precatórios, como regra.
- b) Não gozam de privilégios fiscais não extensíveis ao setor privado.
- c) Não precisam realizar procedimento licitatório, a fim de viabilizar a atuação no mercado competitivo.
- d) São criadas por lei.
- e) Não estão sujeitas à fiscalização dos tribunais de contas.

67. CEBRASPE/ STM – Técnico Judiciário – Programação de Sistemas – 2018

Em relação à organização administrativa e à licitação administrativa, julgue o item a seguir.

Por ser dotada de personalidade jurídica de direito público e integrar a administração pública indireta, a empresa pública não pode explorar atividade econômica.

68. CEBRASPE / TCE-PR – 2016

Com base em lei específica estadual, foi autorizada a instituição da empresa X, pessoa jurídica sob a forma de sociedade anônima, com controle acionário pertencente ao ente federativo estadual, para fins de exploração de determinada atividade econômica de interesse coletivo.

Nessa situação hipotética,

- a) a pessoa federativa a que estará vinculada a empresa X será solidariamente responsável pela solvência dos débitos dessa empresa.
- b) a empresa X deverá ser constituída como sociedade de economia mista, com personalidade jurídica de direito privado, pertencente à administração indireta, à qual é delegada a titularidade de atividade típica do Estado.
- c) por se tratar de pessoa jurídica que exercerá atividade econômica, a empresa X submeter-se-á ao regime jurídico próprio das empresas privadas, salvo em relação a obrigações trabalhistas e tributárias.
- d) a empresa X submeter-se-á ao controle do tribunal de contas no que concerne aos bens, valores e dinheiros públicos provenientes diretamente do ente público controlador.
- e) a empresa X não poderá realizar contratações e licitações em regime diverso daquele previsto para a administração direta.

69. CEBRASPE / TCE-PA – Auditor de Controle Externo – Área Administrativa - Administração – 2016

Julgue o próximo item, relativo à legislação administrativa.

As empresas públicas, entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, cuja criação é autorizada por lei, possuem patrimônio próprio e podem ser unipessoais ou pluripessoais.

70. CEBRASPE / TJ-AM - Juiz Substituto – 2016

No que se refere às sociedades de economia mista e às empresas públicas, assinale a opção correta.

- a) A pessoa federativa a que estejam vinculadas as sociedades de economia mista possui responsabilidade solidária quanto aos atos ilícitos praticados por agentes dessas sociedades.

- b) A composição do capital das sociedades de economia mista é o resultado da conjugação de recursos públicos e privados, sendo os recursos privados inadmitidos na composição do capital das empresas públicas.
- c) As empresas públicas assumem obrigatoriamente a forma de sociedades anônimas, enquanto as sociedades de economia mista podem-se revestir de qualquer das formas admitidas em direito.
- d) O protesto apresentado por empresa pública federal em execução que tramite na justiça estadual desloca a competência para a justiça federal.
- e) A legislação relativa ao regime falimentar não se aplica às empresas públicas e às sociedades de economia mista, assim como os regimes de execução e penhora.

71. CEBRASPE – TRE-RS - Analista Judiciário – Área Judiciária – 2015 (adaptada)

Embora a sociedade de economia mista esteja vinculada aos fins definidos na lei que autorizou sua criação, é possível a alteração de seus objetivos mediante ato do Poder Executivo, devidamente aprovado na forma prevista em seus estatutos.

GABARITOS

1.	E
2.	B
3.	C
4.	E
5.	C
6.	C
7.	E
8.	E
9.	E
10.	C
11.	E
12.	E
13.	E
14.	B
15.	C
16.	C

17.	C
18.	A
19.	E
20.	E
21.	E
22.	C
23.	E
24.	C
25.	C
26.	E
27.	D
28.	C
29.	A
30.	D
31.	E
32.	C

33.	E
34.	C
35.	D
36.	C
37.	A
38.	D
39.	E
40.	E
41.	D
42.	E
43.	A
44.	E
45.	A
46.	C
47.	A
48.	C

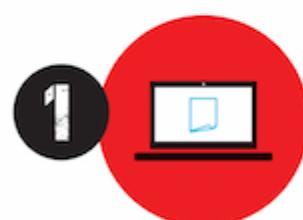
49.	E
50.	C
51.	C
52.	C
53.	E
54.	C
55.	E
56.	C

57.	C
58.	C
59.	C
60.	C
61.	E
62.	A
63.	E
64.	C

65.	E
66.	B
67.	E
68.	D
69.	C
70.	B
71.	E

ESSA LEI TODO MUNDO CONHECE: PIRATARIA É CRIME.

Mas é sempre bom revisar o porquê e como você pode ser prejudicado com essa prática.



1

Professor investe seu tempo para elaborar os cursos e o site os coloca à venda.



2

Pirata divulga ilicitamente (grupos de rateio), utilizando-se do anonimato, nomes falsos ou laranjas (geralmente o pirata se anuncia como formador de "grupos solidários" de rateio que não visam lucro).



3

Pirata cria alunos fake praticando falsidade ideológica, comprando cursos do site em nome de pessoas aleatórias (usando nome, CPF, endereço e telefone de terceiros sem autorização).



4

Pirata compra, muitas vezes, clonando cartões de crédito (por vezes o sistema anti-fraude não consegue identificar o golpe a tempo).



5

Pirata fere os Termos de Uso, adultera as aulas e retira a identificação dos arquivos PDF (justamente porque a atividade é ilegal e ele não quer que seus fakes sejam identificados).



6

Pirata revende as aulas protegidas por direitos autorais, praticando concorrência desleal e em flagrante desrespeito à Lei de Direitos Autorais (Lei 9.610/98).



7

Concursado(a) desinformado participa de rateio, achando que nada disso está acontecendo e esperando se tornar servidor público para exigir o cumprimento das leis.



8

O professor que elaborou o curso não ganha nada, o site não recebe nada, e a pessoa que praticou todos os ilícitos anteriores (pirata) fica com o lucro.