Estratégia Concursos

# Aula 00

*Direito Administrativo p/ TJ-SP (Oficial de Justiça) 2021 Pré-Edital (Prof. Herbert Almeida)*

Autor:
**Equipe Direito Administrativo,**
**Herbert Almeida**

18 de Janeiro de 2021

## Sumário

1 Organização Administrativa ..... 5
1.1 Entidades políticas e administrativas ..... 5
1.2 Centralização e descentralização ..... 8
1.3 Concentração e Desconcentração ..... 14
1.4 Órgãos Públicos ..... 16
2 Administração pública ..... 27
2.1 Administração Direta ..... 27
2.2 Administração Indireta ..... 28
3 Autarquias ..... 35
3.1 Conceito ..... 35
3.2 Criação e extinção ..... 37
3.3 Atividades desenvolvidas ..... 38
3.4 Tutela ou controle do ente político ..... 38
3.5 Regime jurídico das autarquias ..... 39
3.6 Autarquias sob regime especial ..... 50
3.7 Agências reguladoras e agências executivas ..... 51
4 Questões para fixação ..... 61
5 Questões comentadas na aula ..... 83
6 Gabarito ..... 93
7 Referências ..... 93

# APRESENTAÇÃO DO CURSO

**Olá concurseiros e concurseiras**.

É com muita satisfação que estamos lançando este **livro digital** de **Direito Administrativo** para o concurso de **Oficial de Justiça do Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP**.

Antes de mais nada, gostaria de me apresentar. Meu nome é **Herbert Almeida**, sou Auditor de Controle Externo do **Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo** aprovado em **1º lugar no concurso para o cargo**. Além disso, obtive o **1º lugar no concurso de Analista Administrativo do TRT/23º Região/2011**.

Meu primeiro contato com a Administração Pública ocorreu através das Forças Armadas. Durante sete anos, fui militar do Exército Brasileiro, exercendo atividades de administração como Gestor Financeiro, Pregoeiro, responsável pela Conformidade de Registros de Gestão e Chefe de Seção. Sou professor de Direito Administrativo e Administração Pública aqui no **Estratégia Concursos**.

Além disso, tenho quatro paixões na minha vida! Primeiramente, sou apaixonado pelo que eu faço. Amo dar aulas aqui no Estratégia Concursos e espero que essa paixão possa contribuir na sua busca pela aprovação. Minhas outras três paixões são a minha esposa, **Aline**, e meus filhotes, **Pietro** e **Gael** (que de tão especial foi presenteado com um cromossomosinho a mais).

Agora, vamos falar do nosso curso! O curso é composto por **teoria**, **exercícios** e **videoaulas complementares**. Além disso, abordaremos a teoria completa, mas de forma objetiva, motivo pelo qual você não precisará complementar os estudos por outras fontes. **As nossas aulas terão o conteúdo suficiente para você fazer a prova, abrangendo a teoria, jurisprudência e questões**.

Observo ainda que o nosso curso contará com o apoio da **Prof. Leticia Cabral**, que nos auxiliará com as respostas no **fórum de dúvidas**. A Prof. Leticia é advogada e trabalha também como assessora de Procurador do Estado em Vitória-ES. Atualmente também é aluna do mestrado em Direito Processual na UFES (Universidade Federal do Espírito Santo). Com isso, daremos uma atenção mais completa e pontual ao nosso fórum.

O conteúdo do nosso livro digital será distribuído em **7 aulas**, conforme o seguinte cronograma:

| AULAS | TÓPICOS ABORDADOS | DATA |
|---|---|---|
| **Aula 0** | Artigos 37 a 41 da Constituição Federal – organização administrativa 1 | **Disponível** |
| **Aula 1** | Artigos 37 a 41 da Constituição Federal – organização administrativa 2 | **25/01** |
| **Aula 2** | Artigos 37 a 41 da Constituição Federal – agentes públicos | **01/02** |
| **Aula 3** | Lei Federal no 8.429/92 (Improbidade Administrativa) | **08/02** |
| **Aula 4** | Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo (Lei 10.261/68), com as alterações vigentes, em especial a L.C. 942/93 (artigos 239 a 323) – parte 1 | **15/02** |

| | | |
|---|---|---|
| **Aula 5** | Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo (Lei 10.261/68), com as alterações vigentes, em especial a L.C. 942/93 (artigos 239 a 323) – parte 2 | **22/02** |
| **Aula 6** | Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo (Lei 10.261/68), com as alterações vigentes, em especial a L.C. 942/93 (artigos 239 a 323) – parte 3 | **01/03** |

Vamos fazer uma **observação importante**! Ao longo da aula, vamos utilizar questões de várias bancas de concurso, porém com assertivas adaptadas para verdadeiro ou falso. O motivo dessa adaptação é permitir a contextualização do conteúdo do capítulo recém estudado com o tema da questão. Já ao final da aula, teremos uma super bateria de questões atualizadíssimas da banca **Vunesp** e devidamente comentadas para você resolver.

**Atenção!** Este curso é completo em ***pdf***, sendo as videoaulas utilizadas apenas de forma complementar, para facilitar a compreensão dos assuntos. Somente serão disponibilizados vídeos para os principais assuntos (**aulas 0 a 3**).

Por fim, se você quiser receber dicas diárias de **Direito Administrativo**, siga-me nas redes sociais (não esqueça de habilitar as notificações no Instagram e Youtube, assim você será informado sempre que eu postar uma novidade por lá):

**@profherbertalmeida**

**/profherbertalmeida**

**/profherbertalmeida**

**/profherbertalmeida e /controleexterno**

Se preferir, basta escanear as figuras abaixo:

Instagram (pelo aplicativo do IG)

Youtube

Telegram

Sem mais delongas, espero que gostem do material e vamos ao nosso curso.

Observação importante: este curso é protegido por direitos autorais (*copyright*), nos termos da Lei 9.610/98, que altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Grupos de rateio e pirataria são clandestinos, violam a lei e prejudicam os professores que elaboram os cursos. Valorize o trabalho de nossa equipe adquirindo os cursos honestamente através do site Estratégia Concursos ;-)

Antes de iniciarmos o nosso curso, vamos a alguns AVISOS IMPORTANTES:

1) Com o objetivo de *otimizar os seus estudos*, você encontrará, em *nossa plataforma (Área do aluno),* alguns recursos que irão auxiliar bastante a sua aprendizagem, tais como *"Resumos"*, *"Slides"* e *"Mapas Mentais"* dos conteúdos mais importantes desse curso. Essas ferramentas de aprendizagem irão te auxiliar a perceber aqueles tópicos da matéria que você precisa dominar, que você não pode ir para a prova sem ler.

2) Em nossa Plataforma, procure pela *Trilha Estratégica e Monitoria* da sua respectiva área/concurso alvo. A Trilha Estratégica é elaborada pela nossa equipe do *Coaching*. Ela irá te indicar qual é exatamente o *melhor caminho* a ser seguido em seus estudos e vai te ajudar a *responder as seguintes perguntas*:

- Qual a melhor ordem para estudar as aulas? Quais são os assuntos mais importantes?

- Qual a melhor ordem de estudo das diferentes matérias? Por onde eu começo?

- "*Estou sem tempo e o concurso está próximo!*" Posso estudar apenas algumas partes do curso? O que priorizar?

- O que fazer a cada sessão de estudo? Quais assuntos revisar e quando devo revisá-los?

- A quais questões deve ser dada prioridade? Quais simulados devo resolver?

- Quais são os trechos mais importantes da legislação?

3) Procure, nas instruções iniciais da "Monitoria", pelo *Link* da nossa *"Comunidade de Alunos"* no Telegram da sua área / concurso alvo. Essa comunidade é *exclusiva* para os nossos assinantes e será utilizada para orientá-los melhor sobre a utilização da nossa Trilha Estratégica. As melhores dúvidas apresentadas nas transmissões da "*Monitoria*" também serão respondidas na nossa *Comunidade de Alunos* do Telegram.

(*) O Telegram foi escolhido por ser a única plataforma que preserva a intimidade dos assinantes e que, além disso, tem recursos tecnológicos compatíveis com os objetivos da nossa Comunidade de Alunos.

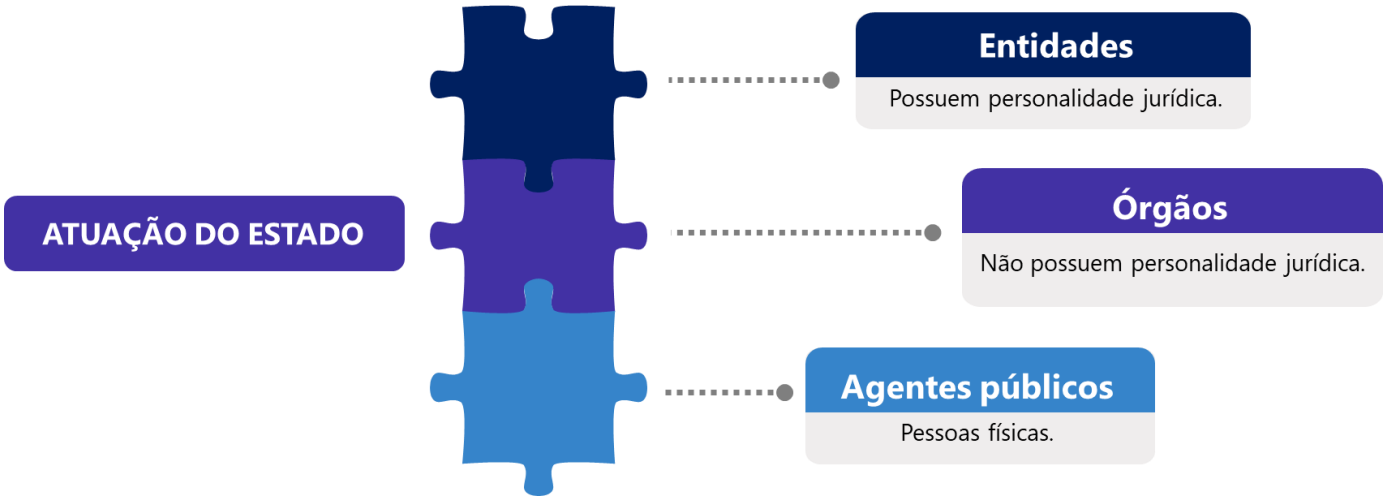
# 1 ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

A organização do Estado é matéria de ordem constitucional, tratando da divisão política do território nacional, da estruturação dos Poderes, da forma de Governo, do modo de investidura dos governantes e dos direitos e garantias fundamentais.[1]

Para o Direito Administrativo, por outro lado, cabe o estudo da organização administrativa, matéria que estuda a organização das entidades estatais, das suas autarquias e das empresas estatais.

Nessa linha, devemos entender que a Administração é o instrumental de que dispõe o Estado para colocar em prática as opções políticas do Governo. Em outras palavras, enquanto o Governo é o responsável pelo estabelecimento de diretrizes e planos, a Administração é o aparelhamento utilizado para pôr em prática essas decisões.

A atuação da Administração e do Governo ocorre por meio de entidades – pessoas jurídicas –, de órgãos – centros de decisão – e de seus agentes – pessoas físicas investidas em cargos e funções[2]. Os agentes não são objeto de nossa aula. Nesse momento, interessa-nos entender o conceito de entidade e de órgão, conforme veremos nos tópicos seguintes. Vamos iniciar pelas entidades, depois debateremos os conceitos de centralização, descentralização e desconcentração e, finalmente, vamos entender o que são os órgãos.



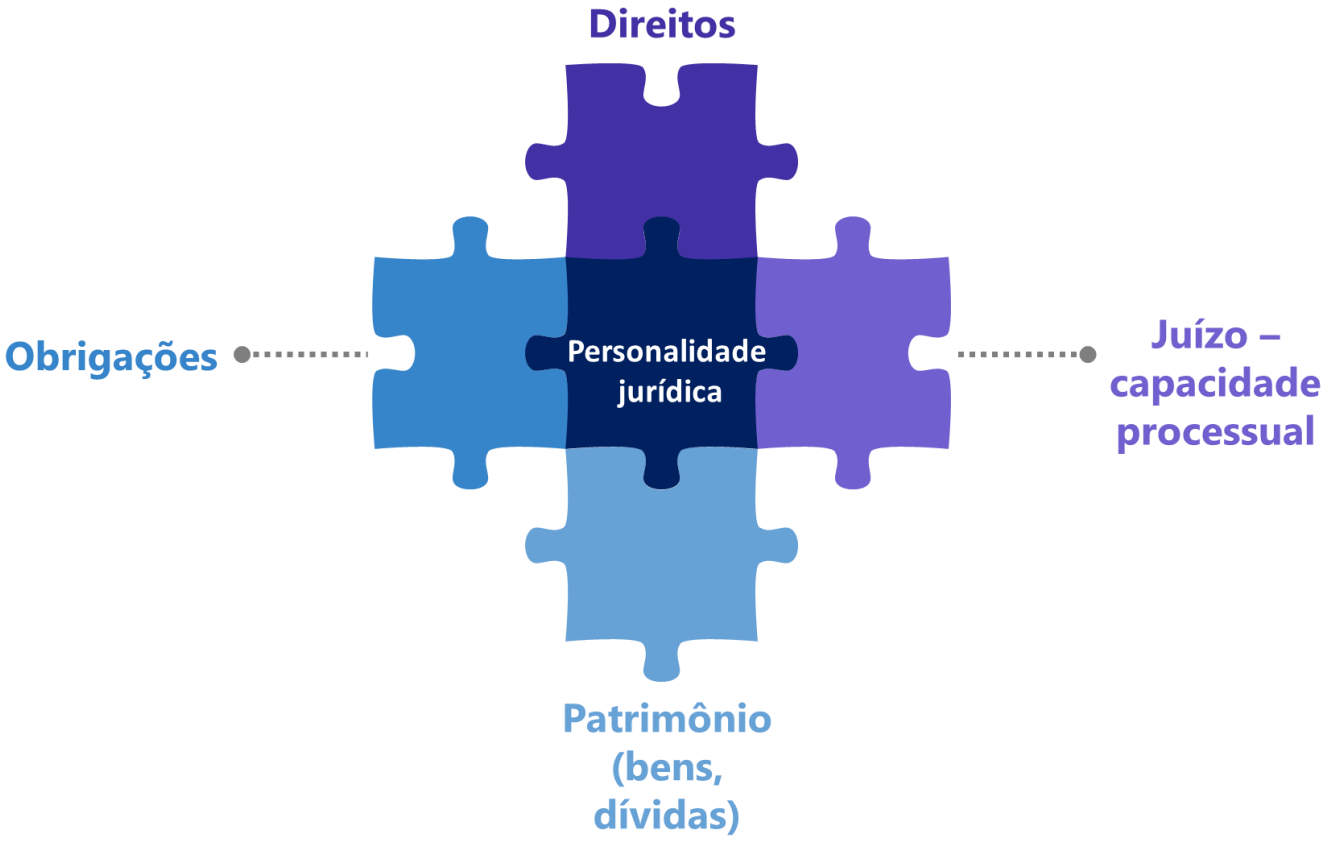

## 1.1 Entidades políticas e administrativas

A Lei 9.784/1999 define entidade como "*a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica*" (art. 1º, § 2º, II). Possuir personalidade jurídica significa que o ente pode, **em nome próprio, adquirir direitos e contrair obrigações.**

[1] Meirelles, 2013, p. 63.

[2] Meirelles, 2013, p. 67.

Assim, as entidades são unidades de atuação que possuem personalidade jurídica e, portanto, podem adquirir direitos e contrair obrigações em seu próprio nome.




As entidades dividem-se em **políticas** e **administrativas**. Aquelas, também chamadas de entidades primárias[3], são as pessoas jurídicas de direito público que recebem suas atribuições diretamente da Constituição, integrando, portanto, a estrutura constitucional do Estado. São entidades políticas a **União, os estados, o Distrito Federal e os munícipios.**

São entidades políticas a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

As entidades políticas possuem capacidade de **auto-organização, autogoverno e autoadministração**, possuindo, portanto, **autonomia plena**.

[3] Furtado, 2012, p. 140.

Vamos ver o que significa cada uma dessas capacidades:

- **autogoverno**: é a competência que os Estados-membros possuem para organizar os seus Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário[4] locais, conforme consta nos arts. 27, 28 e 125 da Constituição Federal;
- **auto-organização (e autolegislação)**: é a capacidade do ente para se organizar na forma de sua constituição (CF, art. 25, *caput*) ou lei orgânica (CF, art. 29, caput, e 32) e de suas leis. Em síntese, a auto-organização representa a capacidade de legislar.
- **autoadministração**: capacidade que cada entidade política possui para prestar os serviços dentro da distribuição de competências estabelecidas na CF/88 (arts. 18 e 25 a 28). Representa a capacidade dos entes políticos para prestarem os serviços de saúde, educação, assistência social, etc.

As **entidades administrativas** são pessoas jurídicas, de direito público ou de direito privado, criadas pelas entidades políticas para exercer parte de sua capacidade de autoadministração. Assim, podemos dizer que as entidades administrativas são criadas pelas entidades políticas para desempenhar determinado serviço daqueles que lhes foram outorgadas pela Constituição Federal.

São entidades administrativas as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, que juntas formam a chamada **Administração indireta** ou descentralizada.

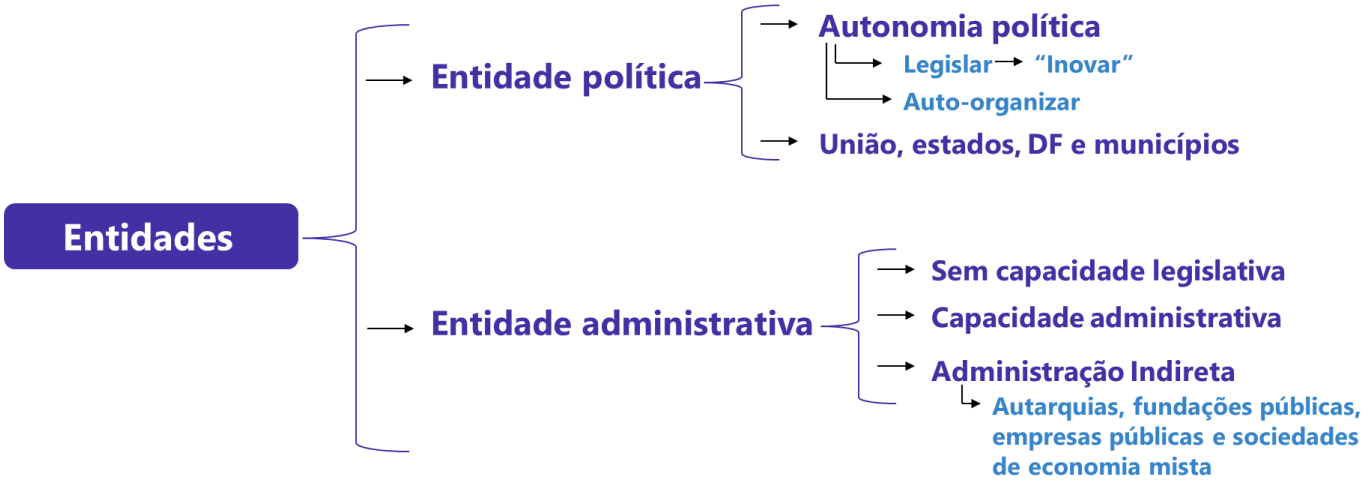
Enquanto as entidades políticas gozam de **capacidade genérica**, nos termos previstos na Constituição, as entidades administrativas possuem somente a capacidade administrativa **específica**, ou seja, elas possuem somente a **capacidade de autoadministração**, sendo ainda de forma restrita. Isso porque o ente político cria a entidade administrativa para atuar em uma área específica, ou seja, a criação das entidades administrativas ocorre para **especializar** a Administração.

Contudo, a diferença principal entre as entidades políticas e as entidades administrativas é que aquelas possuem **autonomia política**, decorrente de sua **capacidade de legislar** (auto-organização). Ou seja, as entidades políticas possuem capacidade para editar atos normativos que inovem na ordem jurídica, criando direitos e obrigações.

Somente as entidades políticas possuem autonomia política.

[4] Lembrando que os municípios não possuem Poder Judiciário próprio.

Ademais, as entidades políticas recebem, **diretamente da Constituição**, competência para legislar e administrar. Por outro lado, as entidades administrativas recebem suas competências de **lei**.



**(FUB - 2013) As entidades políticas são aquelas que recebem suas atribuições da própria CF, exercendo-as com plena autonomia.**

**Comentários:** as entidades políticas possuem autonomia plena, pois possuem capacidade de autogoverno, auto-organização e autoadministração. Com efeito, as atribuições dessas entidades decorrem diretamente da Constituição Federal, em particular dos arts. 18 ao 32. Logo, o item está **correto**!

## 1.2 Centralização e descentralização

Somente os entes políticos recebem competências diretamente da Constituição para prestar serviço público à sociedade. Assim, quando o Estado presta os serviços por meio de seus órgãos e agentes integrantes da Administração direta, ou seja, que compõem as pessoas políticas, diz-se que o serviço é prestado de forma **centralizada**.

Assim, os serviços são prestados pelos **órgãos despersonalizados** integrantes da própria **entidade política**. Exemplo disso são os serviços prestados pelos ministérios, pelas secretarias estaduais e municipais ou por seus órgãos subordinados.

A Secretaria da Receita Federal do Brasil é um órgão integrante do Ministério da Economia. Assim, os serviços prestados pela Receita Federal são realizados de forma **centralizada**.

Contudo, a entidade política pode optar por transferir a terceiro a competência para determinada atividade administrativa, caso em que teremos a **descentralização**.

Segundo Maria Zylvia Zanella Di Pietro[5], a **descentralização** é a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica. A autora classifica a descentralização em **política** e **administrativa**. Aquela se refere à distribuição de competências previstas na Constituição, que dá origem à federação. Sendo assim, quando os estados ou municípios prestam os serviços previstos na Constituição, eles estão prestando os serviços próprios, que não decorrem do ente central. Em outras palavras, a descentralização política envolve a distribuição de competências aos Estados-membros e aos municípios.

A **descentralização** administrativa, por sua vez, ocorre quando o Estado não executa o serviço por meio de sua Administração direta. Envolve, portanto, duas pessoas distintas: o Estado – União, estados, Distrito Federal e municípios – e a pessoa que executará o serviço, uma vez que recebeu essa atribuição do Estado[6].

**0(DPE AM - 2018) Considere que o Estado do Amazonas tenha decidido criar, por lei específica, uma autarquia, atribuindo a ela o serviço público de transporte intermunicipal. A situação narrada constitui exemplo de descentralização política, com transferência, nos termos da lei editada, do serviço público antes titulado pelo Estado, dotando o novo ente de autonomia.**

[5] Di Pietro, 2014, p. 481.

[6] Alexandrino e Paulo, 2011, p. 23.

**Comentários:** a situação representa a **descentralização administrativa**. A descentralização política ocorre no nível constitucional, quando os estados, o DF e os municípios recebem as suas atribuições próprias. Desta forma, o item está **incorreto**.

Nesse contexto, podemos mencionar três formas de descentralização administrativa:

- ✓ descentralização por outorga, por serviços, técnica ou funcional;
- ✓ descentralização por delegação ou colaboração;
- ✓ descentralização territorial ou geográfica

A **descentralização por outorga, por serviços, técnica ou funcional** ocorre quando o Estado **cria** uma entidade com personalidade jurídica própria e a ela transfere a **titularidade** e a **execução** de determinado serviço público. Esse tipo de descentralização dá origem à **Administração indireta** (autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas), pressupondo a elaboração de **lei** para **criação** ou **autorização** da criação da entidade.

**Descentralização por Outorga, Técnica, Funcional, Legal**

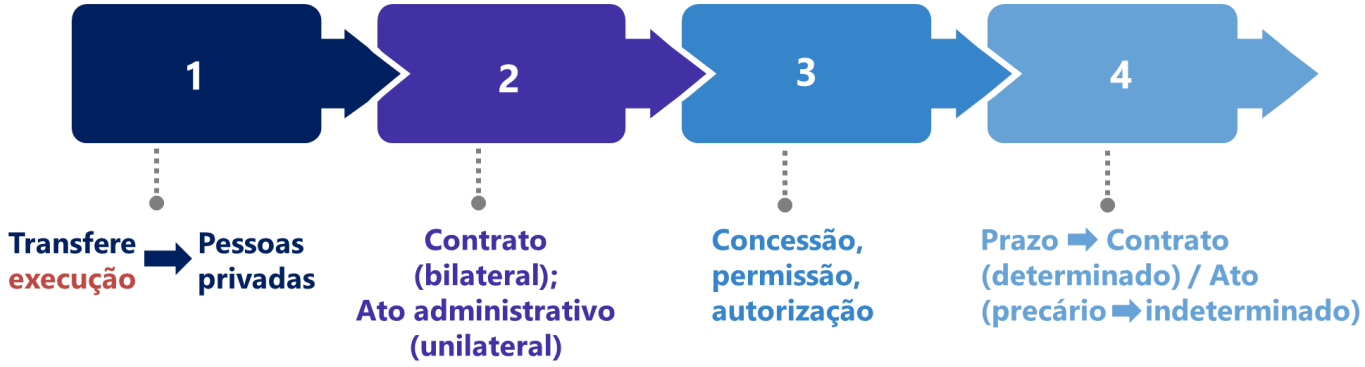
Na **descentralização por delegação ou colaboração**, uma entidade política ou administrativa transfere, **por contrato** ou por **ato unilateral**, a **execução** de um serviço a uma pessoa jurídica de direito privado preexistente. Assim, a pessoa que recebe a delegação poderá prestar o serviço diretamente à população, em seu próprio nome e por sua conta e risco, sofrendo a fiscalização do Estado. Esse tipo de descentralização dá origem aos **delegatários de serviço público por meio de concessão, permissão ou autorização**. Um exemplo de descentralização por delegação ocorre com os serviços de telefonia, prestados por empresas privadas.

É fundamental distinguir essas duas formas de descentralização. Na primeira hipótese, a ***outorga***, a própria titularidade do serviço é transferida ao terceiro por meio de **lei** e, por conseguinte, **somente por lei poderá ser retirada ou modificada**. Ademais, a outorga tem **presunção de definitividade**, isto é, em tese será exercida **indeterminadamente** pelo ente outorgado.

Por outro lado, na descentralização por ***delegação***, transfere-se apenas a execução do serviço por **ato administrativo** (unilateral) ou **contrato administrativo** (bilateral). Na primeira hipótese (ato administrativo – **autorização** de serviços públicos), em regra, não há prazo determinado para a delegação, uma vez que esse instrumento reveste-se de precariedade, isto é, pode ser revogado a qualquer tempo e, em geral, sem direito à indenização. No caso do contrato (**concessão** ou **permissão** de serviços públicos), porém, a delegação é

efetivada por prazo determinado, estando sujeita às cláusulas legais e contratuais para modificação e revogação do instrumento.

**Descentralização para colaboração, delegação, negocial**




**Vejamos alguns exemplos:**

- ✓ a **Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)** é uma **autarquia** sob regime especial criada pela Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, **vinculada** ao Ministério das Comunicações, com a função de órgão regulador das telecomunicações (**descentralização por outorga**);
- ✓ a **Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL)** é uma empresa pública cuja criação foi autorizada pela Lei nº 12.404, de 4 de maio de 2011, vinculada ao Ministério da Infraestrutura, com o objetivo de planejar e promover o desenvolvimento do serviço de transporte ferroviário de alta velocidade de forma integrada com as demais modalidades de transporte (**descentralização por outorga**); e
- ✓ as diversas empresas de telefonia móvel (Oi, Tim, Claro, Vivo, etc.) oferecem os serviços de forma descentralizada por meio de contrato de concessão de serviços públicos (delegação ou **descentralização por colaboração**).

Na **descentralização por outorga**, **não há hierarquia ou subordinação** entre as pessoas envolvidas, mas apenas **vinculação**. Assim, o órgão central realiza a **tutela (administrativa), supervisão (ministerial) ou controle finalístico** sobre o exercício da atividade por parte do ente descentralizado, nos termos estabelecidos em lei.

Nesse contexto, Hely Lopes Meirelles conceitua o **controle finalístico** da seguinte forma:

> *É o que a norma legal estabelece **para as entidades autônomas**, indicando a autoridade controladora, as faculdades a serem exercitadas e as finalidades objetivadas. Por isso mesmo, é sempre um **controle limitado e externo**. Não tem fundamento hierárquico, porque **não há subordinação entre a entidade controlada e a autoridade ou o órgão controlador**. É um controle teleológico, de verificação do enquadramento da instituição no programa geral do Governo e de seu acompanhamento dos atos de seus dirigentes **no desempenho de suas funções estatutárias, para o atingimento das finalidades da entidade controlada**.*

Assim, o controle finalístico é exercido pela Administração direta sobre a indireta, com o objetivo de garantir que a entidade administrativa esteja realizando adequadamente as atividades para a qual se destinam. Contudo, em razão da autonomia administrativa que as entidades da Administração indireta detêm, este é um controle limitado, que necessita expressa previsão legal que determine os meios de controle, os aspectos a serem controlados e as ocasiões em que ocorrerá.

No caso da descentralização por colaboração ou por delegação, as formas de controle são mais **amplas** do que na outorga. Isso porque a delegação ocorre por meio de ato ou contrato administrativo, admitindo alteração unilateral e diversas formas de fiscalização das condições do serviço prestado.

O entendimento é simples. Como a outorga é feita por lei, transfere-se a titularidade do serviço, permitindo o desempenho da atividade com autonomia. Assim, as interferências do ente político são somente aquelas admitidas na lei que transferiu a competência para a Administração Indireta.

Por outro lado, por meio da delegação – descentralização por colaboração – transfere-se apenas o **exercício** da atividade, por meio de ato ou contrato administrativo. Dessa forma, a titularidade permanece com o Estado, que poderá exercer formas de controle mais amplas.

De qualquer forma, **não haverá relação hierárquica em nenhuma forma de descentralização**.

Além das formas apresentadas acima, podemos falar, ainda, na **descentralização territorial ou geográfica**. A Constituição Federal, no §2º do artigo 18, dispõe sobre a possibilidade de criação dos chamados territórios federais, vejamos:

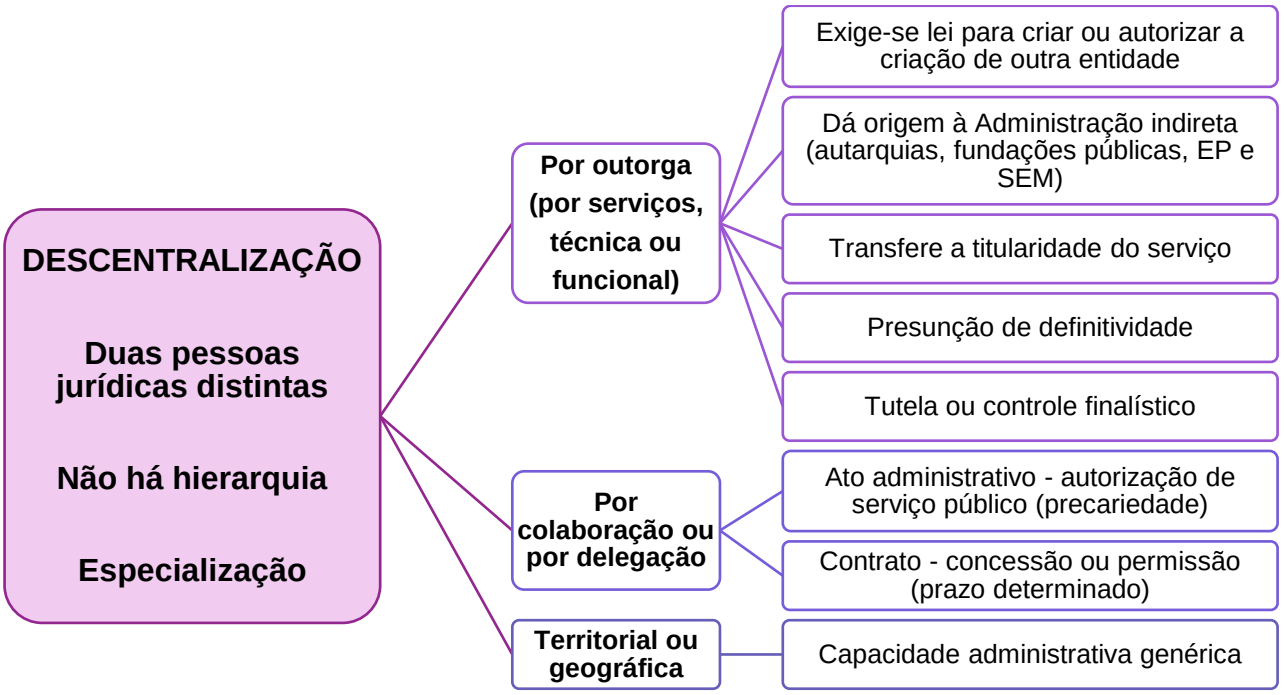
> *Art. 18. [...]*
>
> *§ 2º - Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.*

Essa é uma modalidade de descentralização na qual a União cria uma pessoa jurídica com limites territoriais determinados e **competências administrativas genéricas**. Assim, enquanto as entidades que compõem a Administração indireta apresentam capacidade administrativa específica para desempenhar a atividade para a qual foram criadas, os territórios possuem capacidade administrativa genérica para atuar em diversas áreas dentro do limite geográfico que os compõem.

Os territórios não integram a federação, mas possuem personalidade jurídica de direito público. Não possuem também capacidade política, mas apenas administrativa genérica, por esse motivo alguns doutrinadores chegam a chamá-las de **autarquias territoriais ou geográficas**. Por fim, cabe destacar que atualmente não existem territórios federais no Brasil, apesar de existir a possibilidade de sua criação.

## Descentralização Territorial – Geográfica

A figura abaixo resume o que vimos sobre a descentralização.



**(SEFIN RO - 2018) Na centralização, o Estado executa suas tarefas diretamente, por intermédio dos inúmeros órgãos e agentes administrativos que compõem sua estrutura funcional.**

**Comentários:** quando os serviços são prestados diretamente pelos órgãos da Administração direta, diz-se que o serviço foi prestado de forma **centralizada**. Portanto, o quesito está correto. Se, por outro lado, os serviços forem prestados por entidades administrativas ou mediante delegação, aí o serviço será prestado de forma descentralizada. Logo, o item está **correto**!

## 1.3 Concentração e Desconcentração

Passaremos, agora, a falar sobre a desconcentração. Diferentemente da descentralização, a **desconcentração** ocorre exclusivamente **dentro de uma mesma pessoa jurídica**, constituindo uma técnica administrativa utilizada para distribuir internamente as competências. Assim, quando os municípios se organizam em secretarias, nada mais estão fazendo do que desconcentrando as competências dentro de sua própria estrutura. Por meio da desconcentração é que **surgem os órgãos públicos**.

Para Hely Lopes Meirelles[7] a **desconcentração é uma técnica administrativa de simplificação e aceleração do serviço dentro da mesma entidade**, diversamente da descentralização, que é uma técnica da especialização, consistente na retirada do serviço de dentro de uma entidade e transferência a outra para que o execute com mais perfeição e autonomia.

Nesse contexto, há desconcentração quando a União se organiza em ministérios ou quando uma autarquia ou empresa pública se organiza em departamentos para melhor prestar os seus serviços. Dessa forma, podemos perceber que a desconcentração pode ocorrer tanto no âmbito das pessoas políticas (União, DF, estados ou municípios) quanto nas entidades administrativas da Administração indireta.

ESCLARECENDO!

A **descentralização** pressupõe a existência de, no mínimo, duas pessoas distintas: uma que transfere a competência e a outra que recebe. Não há relação hierárquica.

A **desconcentração** ocorre dentro uma única pessoa jurídica, constituindo uma técnica administrativa de distribuição interna de competências. Existe relação hierárquica.

Conforme destacado acima, a desconcentração ocorre na mesma pessoa jurídica e, por conseguinte, realiza-se dentro de uma estrutura **hierarquizada**, com relação de **subordinação** entre os diversos níveis. Nas entidades desconcentradas, temos o **controle hierárquico**, que compreende os poderes de comando, fiscalização, revisão, punição, delegação, avocação, solução de conflitos de competência, etc.[8]

Por exemplo, as inspetorias especiais e alfândegas são órgãos subordinados às superintendências regionais, que, por sua vez, são subordinadas à Secretaria da Receita Federal do Brasil. Nesses casos, as unidades superiores controlam as inferiores por meio do controle hierárquico.

**Existem três formas distintas de desconcentração:**

- ✓ **em razão da matéria**: Ministério da Educação, da Saúde etc.;

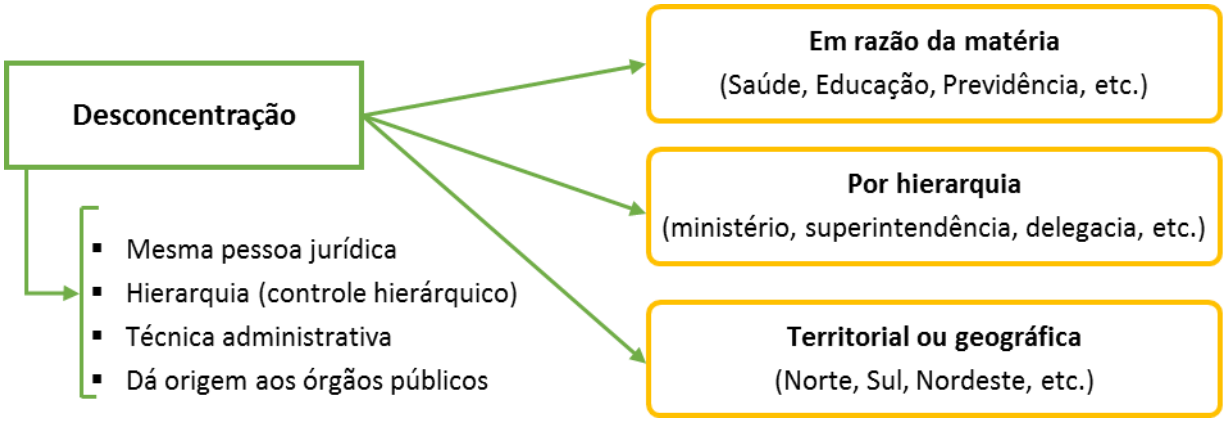
[7] Meirelles, 2013, p. 394.

[8] Alexandrino e Paulo, 2011, p. 27.

- ✓ **por hierarquia (ou grau)**: ministérios, superintendências, delegacias, etc.;
- ✓ **territorial ou geográfica**: Superintendência Regional do INSS do Norte, Superintendência Regional do INSS do Nordeste, etc.

O inverso dessa técnica administrativa é a **concentração**, isto é, a situação em que a pessoa jurídica integrante da Administração Pública extingue seus órgãos até então existentes, reunindo em um número menor de unidades as respectivas competências. Podemos mencionar, como exemplo, uma situação em que uma secretaria municipal de obras resolva diminuir o número de subsecretarias regionais com o objetivo de cortar gastos, distribuindo as subáreas das unidades extintas entre as estruturas remanescentes.

**Vamos dar uma olhada em mais uma figura de resumo.**




É importante destacar, ademais, que a concentração/desconcentração e a centralização/descentralização **não** são conceitos excludentes, ou seja, um serviço pode ser prestado de forma centralizada mediante desconcentração, quando for desenvolvido por um órgão integrante da Administração direta; ou pode ser prestado descentralizadamente mediante desconcentração, quando for realizado por uma unidade integrante da Administração indireta (ex. Superintendência Regional do INSS).

Por exemplo, um serviço prestado por uma delegacia regional da Receita Federal é prestado de forma centralizada – uma vez que a Receita Federal é órgão da Administração direta – e desconcentrada – pois a delegacia regional é criada para desconcentrar as competências dentro do Ministério da Economia.

Outro exemplo é um serviço prestado pela Superintendência Regional do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, que é uma autarquia da União. Assim, o INSS pertence à Administração indireta. Assim, o serviço em análise foi prestado de forma descentralizada – Administração indireta – e desconcentrada – Superintendência Regional.

**(TCE PB - 2018) No processo de descentralização por serviço, em que o órgão passa a deter a titularidade e a execução do serviço, ocorre a distribuição interna de competências no âmbito de uma mesma pessoa jurídica.**

**Comentários:** a distribuição interna de competências é manifestação da desconcentração e não da descentralização. Logo, o quesito está incorreto. Na verdade, a descentralização envolve a relação de mais de uma pessoa jurídica, criando uma nova entidade (descentralização por serviço) ou firmando um vínculo de delegação (descentralização por colaboração). Logo, o item está **incorreto**!

# 1.4 Órgãos Públicos

## 1.4.1 Conceito

Segundo Hely Lopes Meirelles, os órgãos públicos são "*centros de competências instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica*".[9] Na mesma linha, Maria Sylvia Zanella Di Pietro define órgão público como "*uma unidade que congrega*

[9] Meirelles, 2013, p. 69.

*atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado*".[10]

Os órgãos são, portanto, **centros de competências, sem personalidade jurídica própria**, que atuam, por meio dos agentes nele lotados, em nome da entidade política ou administrativa que a integram. Nesse ponto, é importante destacar que os órgãos não possuem personalidade jurídica, pois fazem parte de uma pessoa política ou administrativa, essas sim possuidoras de personalidade jurídica própria.

Dessa forma, o desempenho das atribuições dos órgãos é imputado à pessoa jurídica a que pertencem.

Por exemplo, a União, que é uma entidade política que recebe suas atribuições diretamente do texto constitucional, pode se organizar por meio de ministérios (órgãos). A atuação de cada ministério, no entanto, deverá ser atribuída à União – entidade política possuidora de personalidade jurídica própria.

Da mesma forma, quando a Superintendência Regional do INSS desempenha as suas competências, ela não o faz em seu nome, mas sim em nome do INSS, que é uma autarquia federal – entidade administrativa com personalidade jurídica própria.

O Estado – ou seus entes políticos – é uma pessoa jurídica, um ente abstrato, e, nessa condição, não pode, por si só emitir declarações de vontade, não pode produzir atos jurídicos sozinho. Para tanto, ele atua por meio de pessoas físicas, cujas manifestações representam a sua vontade. Tais pessoas físicas são denominadas agentes públicos.[11]

No entanto, apesar de materialmente ser praticado pela pessoa física (agente público), a autoria dos atos administrativos deve ser atribuída ao Estado, ou a pessoa jurídica que o agente representa.

Nesse contexto, existem três teorias principais para explicar a atuação do Estado por meio de seus agentes:[12]

**Teoria do mandato**: o agente público é mandatário (como se atuasse por meio de uma procuração – contrato de mandato) da pessoa jurídica. O mandato é um contrato e, como tal, pressupõe a existência de duas pessoas com vontades próprias. Assim, a teoria foi criticada por não explicar como o Estado, que é um ente abstrato e, portanto, sem vontade própria, poderia outorgar o mandato. Essa teoria não é adotada no Brasil.

**Teoria da representação**: equipara o agente público à figura do tutor ou curador, que representa os incapazes. Dessa forma, o agente público seria o representante do Estado por força de lei. Essa teoria foi criticada por diversos motivos: (i) por equiparar a pessoa jurídica ao incapaz; (ii) por representar a ideia de

[10] Di Pietro, 2014, p. 590.

[11] Barchet, 2008, p. 25.

[12] Di Pietro, 2014, p. 589.

que o Estado confere representantes a si mesmo, quando não é isso que ocorre na tutela e curatela; (iii) apresenta o inconveniente de que, quando o representante ultrapassasse os poderes da representação, a pessoa jurídica não responderia por esses atos aos terceiros prejudicados. Também não é uma teoria adotada no Brasil.

**Teoria do órgão**: a pessoa jurídica manifesta sua vontade por meio de órgãos, de modo que quando os agentes que os compõem manifestam a sua vontade, é como se o próprio Estado o fizesse. Dessa forma, substitui-se a ideia de representação por imputação. De acordo com Otto Gierke, idealizador dessa teoria, o órgão parte do corpo da entidade e, assim, todas as suas manifestações de vontade são consideradas como da própria entidade. Esta é a teoria adotada no Brasil.

A teoria do órgão fundamenta-se no **princípio da imputação volitiva** (teoria da imputação), que significa que a manifestação emanada de um órgão – e materializada pelo respectivo agente público – é atribuída externamente à pessoa jurídica a cuja estrutura organizacional pertença. Dessa forma, quando um órgão externa a vontade, é a própria entidade, sob o ponto de vista jurídico, que a manifesta de forma a produzir os efeitos jurídicos.[13]

Maria Di Pietro ensina que, enquanto a teoria da representação considera a existência da pessoa jurídica e do representante como dois entes autônomos, a teoria do órgão funde os dois elementos, concluindo que o órgão é parte integrante do Estado.

A teoria do órgão é utilizada para justificar a validade dos atos praticados por "funcionário de fato"[14]. Desde que a atividade provenha de um órgão, não tem relevância o fato de ter sido praticado por um agente que não tenha investidura legítima. Basta a aparência de legalidade e o exercício da atividade pelo órgão, pois os efeitos da conduta serão imputados à pessoa jurídica.[15]

Esse é o ponto fundamental para entender o que é um órgão público. O órgão nada mais é do que a parte de um todo. É o mesmo raciocínio do corpo humano. O órgão (fígado, estômago, rim) não existe sozinho, ele

[13] Carvalho Filho, 2007.

[14] Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 249), o "funcionário de fato" é "aquele cuja investidura foi irregular, mas cuja situação tem aparência de legalidade. Em nome do princípio da aparência, da boa-fé dos administrados, da segurança jurídica e do princípio da presunção de legalidade dos atos administrativos reputam-se válidos os atos por ele praticados, se por outra razão não forem viciados". Por exemplo, se determinado agente encontrar-se em uma repartição pública, mas, depois de alguns meses, constatar-se que sua investidura ocorreu de maneira irregular – como em decorrência da nulidade do concurso público – os atos praticados por ele serão considerados válidos, uma vez que se considera que foram realizados pelo órgão e, por conseguinte, imputados à pessoa jurídica a que pertence.

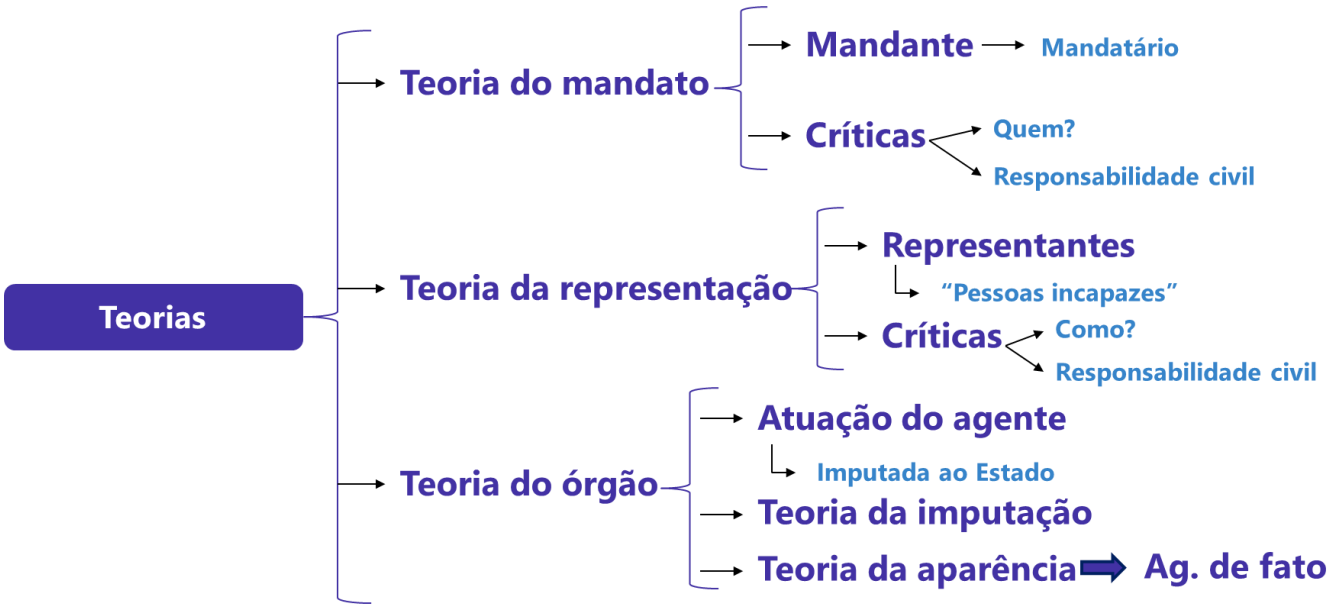
[15] Carvalho Filho, 2014, p. 13.

depende da pessoa. Da mesma forma, cada órgão desempenha uma atividade que, na verdade, é imputada à pessoa.

É com fundamento nessa teoria que os órgãos, mesmo sendo despersonalizados, podem exercer as funções superiores de direção ou mesmo as funções meramente executivas.

Nesse contexto, quando afirmamos que os órgãos são "centros de competências", significa que eles são unidades que receberam determinadas atribuições, devendo desempenhá-las, por meio de seus agentes, em nome da entidade (política ou administrativa) que compõem.

Logo, quando um ministério firma um contrato, não o faz em seu nome, mas no da União, entidade a que pertence. Isso porque os órgãos não podem adquirir direitos e obrigações. No mesmo sentido, se o ministério descumprir o contrato, eventual demanda judicial terá como polo passivo a União, e não o órgão público.




## 1.4.2 Capacidade processual

Segundo o Código de Processo Civil:

> *Art. 70. Toda pessoa que se encontre no exercício de seus direitos tem capacidade para estar em juízo.*

Por conseguinte, a regra geral é que os órgãos não possuem capacidade processual, uma vez que são figuras **despersonalizadas**. Assim, entende-se que os órgãos não podem figurar em nenhum dos polos de uma relação processual.

Todavia, o entendimento tem evoluído para permitir que determinados órgãos públicos, de **natureza constitucional**, possam impetrar **mandado de segurança**, na defesa de suas competências, quando violado por outro órgão.

Essa capacidade processual excepcional alcança somente os órgãos mais elevados do Poder Público, ou seja, aqueles que recebem suas competências diretamente da Constituição Federal. São os chamados órgãos **independentes**, a exemplo da Presidência da República, Câmara dos Deputados, Senado Federal, STF, STJ, TCU, MPU, etc. – sem deixar de incluir os seus simétricos nos demais entes da Federação.

Por exemplo, já se admitiu mandado de segurança impetrado por Câmara Municipal contra o Prefeito Municipal para obrigá-lo a prestar contas, atendendo ao preceito do art. 31[16] da Constituição Federal, que atribui ao Poder Legislativo Municipal o exercício do controle externo do Poder Executivo.[17]

Outra exceção decorre do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), dispondo que são legitimados para promover a liquidação e execução de indenização "*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***" (art. 82, III).

## 1.4.3 Criação dos órgãos públicos

A criação dos órgãos públicos deve ocorrer na forma prevista na Constituição, existindo uma disciplina diferente para cada Poder.

O **Poder Executivo** depende de lei em sentido formal para a criação ou extinção de órgãos públicos da Administração Direta (CF, art. 61, §1º, II, "e"). Nesse caso, a lei será de iniciativa do chefe do Poder Executivo (Presidente, governadores, prefeitos), devendo ser aprovado pelo Poder Legislativo.

A organização e o funcionamento dos órgãos da Administração Direta, quando não implicarem "*aumento de despesa nem a criação ou extinção de órgãos públicos*", será realizada por meio de decreto do Poder Executivo (CF, art. 84, VI, "a"[18]). São os chamados **decretos autônomos**. Nesses casos, os órgãos já foram criados por lei, sendo disciplinada apenas a organização e o seu funcionamento por decreto.

No **Poder Legislativo**, compete à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal dispor, por **atos próprios** de cada Casa, sobre a sua organização, funcionamento, criação e extinção de órgãos públicos (Câmara: 51, IV; Senado: art. 52, XIII; tudo da CF).

Já no **Poder Judiciário**, a criação, extinção e organização da estrutura judiciária depende de lei de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Justiça, conforme o caso, nos termos do art. 96, II, "c" e "d" da CF. A mesma regra se aplica ao **Ministério Público** (CF, art. 127, §2º) e ao

[16] CF/88: "Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei."

[17] TJ-RJ, MS 2008.004.00067, Rel. Min. MARCOS ALCINO DE AZEVEDO TORRES, publ. em 18/9/2009.

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

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;

**Tribunal de Contas** (CF, art. 73, *caput*), que podem iniciar o processo legislativo para dispor sobre sua organização e funcionamento.

Ressalva-se, no entanto, que se a questão perguntar genericamente como são criados e extintos os órgãos públicos, devemos responder que **depende da edição de lei**, uma vez que a situação no âmbito do Poder Legislativo constitui apenas uma exceção.

ESTA CAI NA PROVA!

**(SEFIN RO - 2018) Centros de competência especializada dispostos na intimidade de uma pessoa jurídica, sem personalidade jurídica e vontade próprias, com intenção de garantir a especialização nas atividades prestadas com maior eficiência, são chamados pela doutrina de Direito Administrativo de órgãos, sejam da Administração Direta, sejam as entidades de direito público da Administração Indireta, e somente podem ser criados ou extintos por meio de lei.**

**Comentários:** os órgãos públicos são centros de competência sem personalidade jurídica. Com efeito, em virtude da teoria da imputação, podemos fizer que os órgãos não possuem vontade própria, já que as suas manifestações são imputadas ao ente do qual fazem parte. Ademais, eles representam meio para especializar tarefas e aumentar a eficiência. Normalmente, utiliza-se a expressão especialização para a descentralização, mas também não é errado dizer que os órgãos são criados para se especializar em determinada área.

Com efeito, podemos identificar os órgãos tanto da Administração direta como na Administração indireta, já que eles são distribuições internas de competências. Por exemplo, uma autarquia pode se subdividir internamente em unidades regionais, que serão seus órgãos internos. Logo, o item está **correto**!

## 1.4.4 Classificação

Há diversas classificações dos órgãos públicos, porém a mais utilizada é a de Hely Lopes Meirelles, conforme iremos tratar a seguir.

**Quanto à posição estatal**

Quanto à posição estatal – posição ocupada pelos órgãos na escala governamental ou administrativa – os órgãos classificam-se em independentes, autônomos, superiores e subalternos:

a) **órgãos independentes** – são os originários da Constituição Federal e representativos dos Poderes de Estado – Presidência da República, Câmara dos Deputados, Senado Federal, STF, STJ e demais tribunais, TCU, MPU etc. (e seus representantes simétricos nos entes da Federação). Estão no ápice da pirâmide governamental, não possuindo qualquer subordinação hierárquica ou funcional. São também chamados de **órgãos primários**. Exercem precipuamente **funções políticas**, judiciais ou quase judiciais, outorgadas diretamente pela Constituição para serem desempenhadas por seus membros, conhecidos como **agentes políticos**.

b) **órgãos autônomos** – estão localizados na cúpula da Administração, **imediatamente abaixo dos órgãos independentes** e diretamente subordinados a seus chefes. Possuem **ampla autonomia administrativa, financeira e técnica**, caracterizando-se como órgãos diretivos, com funções precípuas de planejamento, supervisão, coordenação e controle. São exemplos: os ministérios, as secretarias dos estados e municípios, a Advocacia-Geral da União, etc.

c) **órgãos superiores** – são os que **detêm poder de direção, controle, decisão e comando** de assuntos de sua competência específica, mas sempre estão sujeitos à subordinação e ao controle hierárquico de uma chefia mais alta. Não gozam de autonomia administrativa nem financeira. Representam as primeiras repartições dos órgãos independentes a autônomos, recebendo diferentes denominações, como: *gabinetes, secretarias-gerais, inspetorias-gerais, procuradorias, coordenadorias, departamentos, divisões*, etc.

d) **órgãos subalternos** – são os órgãos que exercem predominantemente atribuições de execução, com reduzido poder decisório. Encontram-se subordinados a vários níveis hierárquicos superiores. Destinam-se à realização de serviços de rotina, cumprimento de decisões, atendimento ao público, etc. São exemplos as *portarias e seções de expediente*.

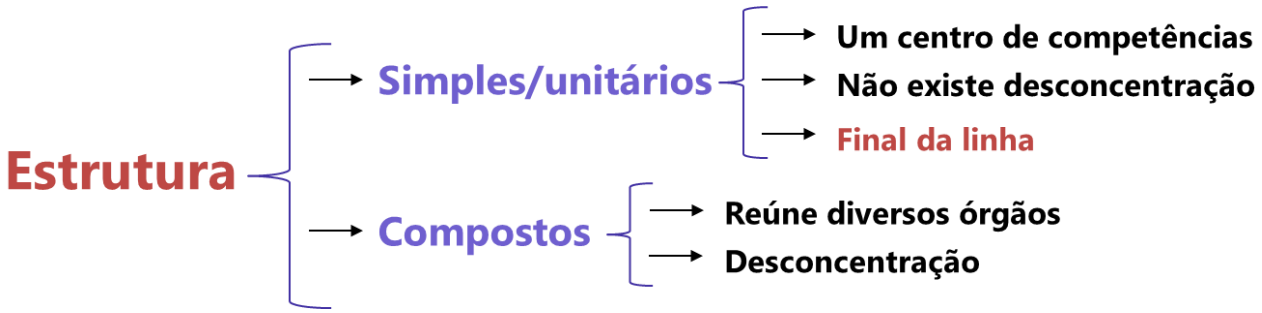
## Quanto à estrutura

Quanto à estrutura, os órgãos classificam-se em simples ou compostos.

a) **simples ou unitários**: são aqueles constituídos por **um só centro de competência**. Isso não significa que não existem vários cargos dentro do órgão. Na verdade, o que caracteriza os órgãos simples é a inexistência de outros órgãos em sua estrutura, ou seja, a inexistência de desconcentração. As *portarias* são exemplos de órgãos unitários, pois desempenham suas competências de forma **concentrada**, ainda que existem vários cargos ou agentes em sua estrutura.

b) **órgãos compostos**: são os que reúnem diversos órgãos menores em sua estrutura, como consequência da **desconcentração** administrativa.

Por exemplo, o Ministério da Justiça pode se dividir em diversos órgãos, como o Departamento de Polícia Federal, que, por sua vez, poderá se subdividir em diversos outros órgãos (divisões, coordenadorias, superintendências, etc.). Todas essas subdivisões formarão novos **órgãos compostos** até chegar ao nível mais baixo, que são os "serviços". Esses últimos órgãos não admitem mais subdivisão, ou seja, não podem mais se desconcentrar, logo serão **órgãos unitários**.

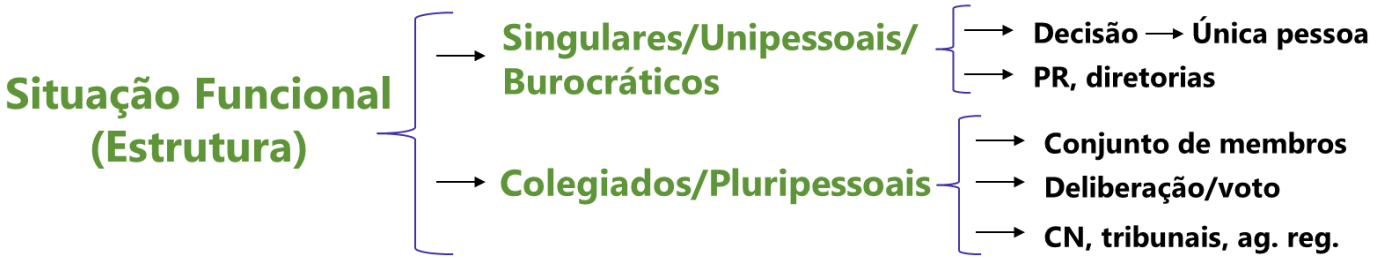



## Quanto à situação funcional

Quanto à situação funcional os órgãos classificam-se em *singulares* ou *colegiados*:

a) **órgãos singulares ou unipessoais** – são os que atuam e decidem através de um único agente, que é seu chefe ou representante. O órgão pode possuir centenas ou milhares de agentes, mas as decisões são tomadas por uma única pessoa, o chefe. São exemplos: a Presidência da República, as governadorias dos estados, as prefeituras municipais.

b) **órgãos colegiados ou pluripessoais** – são aqueles que atuam ou decidem pela manifestação conjunta de seus membros. Não prevalece a vontade individual do chefe ou presidente, nem as decisões isoladas de seus membros, mas sim a vontade conjunta, emanada por meio de deliberações aprovadas pela maioria. São exemplos o Congresso Nacional (as corporações legislativas em geral), o STF e demais tribunais, o TCU, etc.




Após a apresentação das classificações de Hely Lopes Meirelles, vamos apresentar outras três classificações, uma de Bandeira de Mello e outras duas de Di Pietro.

**Quanto às funções que exercem**

Celso Antônio Bandeira de Mello classifica os órgãos quanto às funções que exercem em:

a) **órgãos ativos**: são os que expressam decisões estatais para o cumprimento dos fins da pessoa jurídica. Ex.: os Ministérios;

b) **de controle**: são os prepostos a fiscalizar a controlar a atividade de outros órgãos ou agentes. Ex.: TCU;

c) **consultivos**: são os órgãos de aconselhamento e elucidação (emissão de pareceres) para que sejam tomadas as providências pertinentes pelos órgãos ativos.

**Quanto à sua estrutura**

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, citando os ensinamentos de Renato Alessi, apresenta a classificação dos órgãos públicos, quanto à sua estrutura, em burocráticos e colegiados:

a) **burocráticos**: estão a cargo de uma só pessoa física ou de várias pessoas físicas ordenadas **verticalmente**, ou seja, encontram-se ligadas por uma **estrutura hierárquica**, ainda que cada uma possa atuar individualmente – p. ex.: a Diretoria, sabe-se que existe um Diretor (responsável pelo órgão), mas existem diversas pessoas ligadas a ele que podem atuar individualmente: secretários, datilógrafos, contínuos, etc. Este tipo de estrutura se equipara aos **órgãos unipessoais**;

b) **colegiados**: são formados por uma **coletividade** de pessoas físicas ordenadas **horizontalmente**, isto é, com base em uma relação de coordenação e coligação, e não de hierarquia.

# Funções que exercem

| Ativos | De controle | Consultivos |
|---|---|---|
| → Decisões Estatatais | → Fiscalizar/Controlar | → Aconselhamento/Pareceres |
| → Fins Estatais | → TCU/CGU | → Ex: Consultivos |
| → Ex: Ministério | | |

## Quanto à composição

Quanto à composição, Maria Sylvia Zanella Di Pietro apresenta a seguinte classificação:

a) **singulares:** quando integrados por um único agente – ex.: a Presidência da República e a diretoria de uma escola;

b) **coletivos:** quando integrados por vários agentes – ex.: Tribunal de Impostos e Taxas.

| **Hely Lopes Meirelles** | | |
|---|---|---|
| **Posição estatal** | Independentes | Previstos na Constituição: PR, SF, CD, STF, TCU, MPU |
| | Autônomos | Cúpula da Adm, abaixo dos independentes: ministérios, secretárias; |
| | Superiores | Órgãos de direção e comando: gabinetes, secretarias-gerais, divisões; |
| | Subalternos | Atividades de execução: portarias, seções de expediente. |
| **Estrutura** | Simples ou unitários | Único centro de competência: portarias |
| | Compostos | Reúnem diversos órgãos subordinados (desconcentração) |

| | | |
|---|---|---|
| **Atuação Funcional** | Singulares ou unipessoais | Decisão em um único chefe: presidência, governadorias, prefeituras; |
| | Colegiados ou pluripessoais | Decisão por um conjunto de membros: tribunais |
| **Bandeira de Mello** | | |
| **Funções que exercem** | Ativos | Expressam as decisões estatais: ministérios |
| | De controle | Fiscalizam e controlam: TCU |
| | Consultivos | Aconselham: advocacias, procuradorias |
| **Maria Di Pietro** | | |
| **Quanto à estrutura** | Burocráticos | Ordenação vertical dos agentes, subordinados a um chefe: diretorias (equivale aos unipessoais) |
| | Colegiados | Decisões tomadas pela coletividade (equivale aos pluripessoais) |
| **Quanto à composição** | Singulares | Integrado por um único agente |
| | Coletivos | Integrado por vários agentes |

Vamos resolver algumas questões!

ESTA CAI NA PROVA!

**(TRT MA - 2014) Considere a seguinte assertiva: *A Câmara dos Deputados classifica-se, quanto à posição estatal, como órgão independente. Isto porque, dentre outras características, não possui qualquer subordinação hierárquica ou funcional, estando sujeita apenas a controle constitucional*. A assertiva em questão está correta, pois trata-se de órgão independente, estando a fundamentação também correta.**

**Comentários:** a Câmara dos Deputados encontra-se no ápice da estrutura do Poder Legislativo federal, logo constitui órgão independente, em virtude da ausência de qualquer subordinação a outro órgão. Portanto, **a afirmação está correta** e a justificativa também está certa.

# 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## 2.1 Administração Direta

A Administração Direta é o conjunto de **órgãos** que integram as pessoas políticas ou federativas (União, estados, Distrito Federal e municípios), aos quais foi atribuída a competência para o exercício das atividades administrativas do Estado de forma centralizada.[19]

Trata-se, portanto, dos serviços prestados diretamente pelas entidades políticas, utilizando-se, para tanto, de seus órgãos internos, que são centros de competências despersonalizados.

Conquanto a função administrativa seja exercida com predominância pelo Poder Executivo, devemos saber que existem órgãos da Administração Direta em **todos os Poderes** e em **todas as esferas da federação**. É possível extrair este entendimento diretamente do art. 37, caput, da Constituição Federal, que dispõe que "*A administração pública direta e indireta de **qualquer dos Poderes** da **União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios** obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]*".

Assim, é possível afirmar que existem órgãos da Administração Direta atuando na administração federal, estadual, distrital e municipal, nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

No entanto, o que nos interessa é estudar o Poder Executivo, uma vez que quase todos os órgãos da Administração Direta encontram-se subordinados a este Poder.

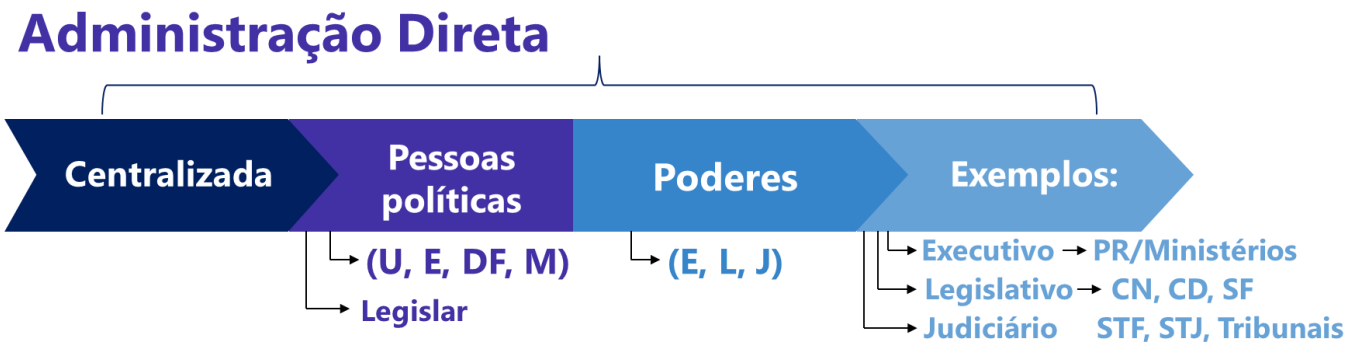
Nessa linha, vale mencionar o texto do Decreto Lei 200/1967, aplicável exclusivamente ao Poder Executivo Federal, que dispõe que a "*Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da **Presidência da República** e dos **Ministérios***" (art. 4º, I).

Assim, no âmbito do Poder Executivo, a Administração Direta é formada pela estrutura da Presidência da República, incluindo a Casa Civil, e pelos Ministérios e seus órgãos subordinados.

Outros exemplos de órgãos da Administração Direta são a Secretaria da Receita Federal, que é um órgão subordinado ao Ministério da Economia; o Departamento de Polícia Federal e o Departamento de Polícia Rodoviária Federal, órgãos subordinados ao Ministério da Justiça.

Nos estados, Distrito Federal e municípios, a lógica é a mesma. Teremos os órgãos diretamente subordinados aos governos estaduais e prefeituras municipais e os órgãos subordinados às secretarias. Assim, são exemplos de órgãos da Administração Direta municipal as secretarias de educação, saúde, obras, etc.

[19] Carvalho Filho, 2014, p. 459.



**(PC GO - 2016) A administração direta da União inclui a Casa Civil.**

**Comentários:** a Casa Civil é um órgão do Poder Executivo federal diretamente ligado à estrutura da Presidência da República. Dessa forma, o item está correto, pois ela faz parte da Administração direta da União. Desta forma, a assertiva está **correta**.

## 2.2 Administração Indireta

A Administração Pública Indireta é composta pelas **entidades administrativas**, que possuem personalidade jurídica própria e são responsáveis por executar atividades administrativas de forma **descentralizada**. São elas: as autarquias, as fundações públicas e as empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista).

As entidades da Administração Indireta **não possuem autonomia política** e estão **vinculadas** à Administração Direta. Vale dizer, a vinculação não é subordinação, mas apenas uma forma de controle finalístico para fins de enquadramento da instituição no programa geral do Governo e para garantir o atingimento das finalidades da entidade controlada.

A organização clássica da Administração Pública decorre do Decreto Lei 200/1967, conforme consta em seu art. 4º:

> *Art. 4° A Administração Federal compreende:*
>
> *I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.*
>
> *II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:*

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

Algumas observações são importantes. A primeira delas é que o Decreto Lei 200/1967 só se aplica ao Governo Federal, porém esse modelo de organização é adotado em todos os níveis de Federação, ou seja, temos esse modelo de Administração Indireta nas administrações estaduais, distrital e municipais.

Além disso, a mesma observação sobre a possibilidade de existência de órgãos da Administração Direta em todos os Poderes, decorrente do texto do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, se aplica à Administração Indireta. Vale transcrever o conteúdo do artigo novamente:

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

Daí decorre o entendimento que é possível existir uma entidade administrativa vinculada aos Poderes Legislativo ou Judiciário. É claro que, na prática, só observamos Administração Indireta vinculada ao Poder Executivo, mas, do Texto Constitucional, seria possível, por exemplo, o Poder Legislativo criar uma fundação responsável por fazer pesquisas sobre o impacto de possíveis propostas legislativas.

Outro ponto que vale ser mencionado é quanto à definição que apresentamos acima para a Administração Indireta. A doutrina costuma dizer que a Administração Indireta é o conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, têm o objetivo de desempenhar **atividades administrativas** de forma descentralizada.[20]

Entretanto, existem entidades administrativas que não desempenham atividade administrativa. É o caso das empresas públicas e sociedades de economia mista criadas com o objetivo de explorar **atividades econômicas em sentido estrito**[21], conforme dispõe o art. 173 da Constituição Federal. Essas empresas estatais não prestam serviços públicos nem exercem atividades próprias da Administração Pública, mas, ainda assim, integram a Administração Indireta.

Por fim, além dos quatro tipos de entidades administrativas previstas no DL 200/1967, devemos mencionar a existência dos chamados **consórcios públicos**. A doutrina apresenta entendimento diferente se elas representam ou não uma quinta forma de pessoa jurídica da Administração Indireta. A doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro[22], por exemplo, informa que a Administração Indireta é composta pelas autarquias,

[20] e.g. Carvalho Filho, 2014, p. 463.

[21] Alexandrino e Paulo, 2011, p. 29.

[22] Di Pietro, 2014, p. 493.

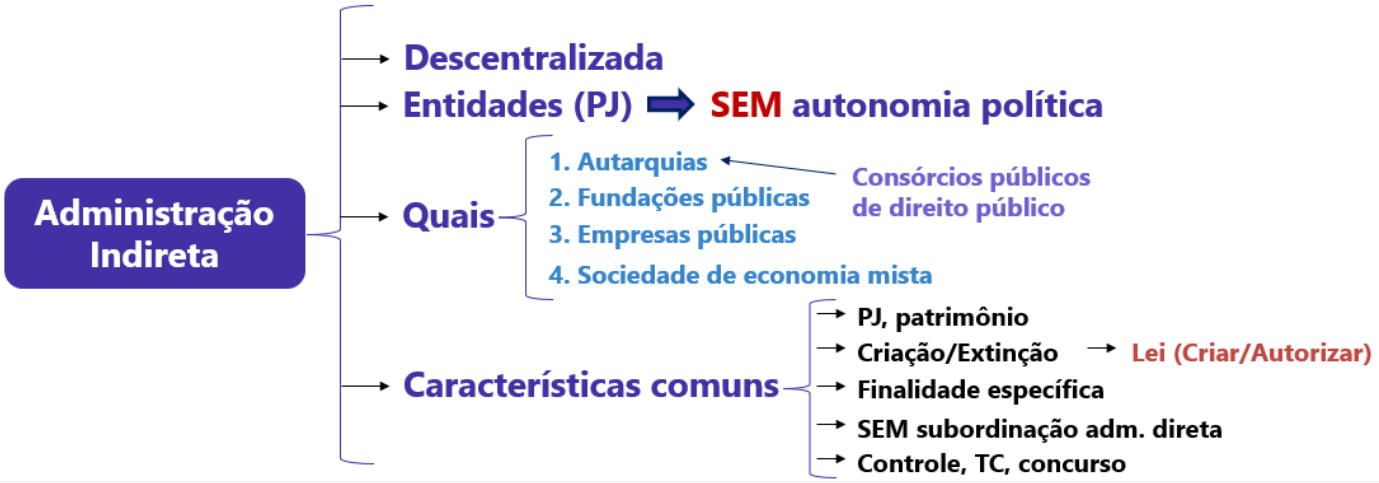
fundações instituídas pelo Poder Público, as sociedades de economia mista, as empresas públicas e os **consórcios públicos**.

Entretanto, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo entendem que não se trata de uma quinta forma de pessoa jurídica da administração indireta. Perfilhamos com o entendimento dos autores, uma vez que os consórcios públicos, conforme dispõe a Lei 11.107/2005, podem adquirir personalidade jurídica de direito público ou de direito privado. Na primeira hipótese, serão consideradas **associações públicas**, integrando a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados (art. 6º, §1º). Nesse caso, nada mais serão do que uma espécie de autarquias, conforme se depreende do art. 41, IV, do Código Civil, com a redação dada pela própria Lei 11.107/2005:

> *Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno: [...] IV - as autarquias, inclusive as associações públicas.*

Na segunda hipótese, ou seja, quando adquirirem personalidade jurídica de direito privado, **limitando-se à interpretação da Lei 11.107/2005**, os consórcios públicos não integram formalmente a administração pública. Logo, também não podem ser considerados uma nova espécie de entidade administrativa.

Os **consórcios públicos** constituídos na forma de associação pública (direito público) integram a Administração Indireta de todos os entes consorciados.



**(TCE PB - 2018) As entidades que integram a administração pública indireta incluem as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.**

**Comentários:** fazem parte da Administração indireta as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Note que a questão não menciona todas as entidades, mas está correta, pois a pergunta não foi taxativa. Vale dizer: entre as entidades da Administração indireta, incluem-se as autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. Correta, portanto, a assertiva.

## 2.2.1 Características gerais

As entidades da administração indireta – autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista – possuem algumas características comuns, são elas:

a) **personalidade jurídica própria** e, por isso, possuem responsabilidade por seus atos, patrimônio e receita próprios e autonomia técnica, administrativa e financeira;

b) **criação e extinção** condicionada à **previsão legal** (lei cria ou autoriza a criação);

c) **finalidade específica**, definida pela lei de criação;

d) **não estão subordinadas à Administração Direta**, mas estão sujeitas a **controle**.

A **personalidade jurídica própria** significa que elas podem ser sujeitos de direitos e obrigações, sendo, por conseguinte, responsáveis por seus atos. Para tanto, elas possuem **patrimônio próprio**, independentemente de sua origem. Quando de sua criação, a entidade política que as criou transfere parte de seu patrimônio que, a partir daí, passa a pertencer ao novo ente, servindo para viabilizar a prestação de suas atividades e para garantir o cumprimento de suas obrigações.

ESCLARECENDO!

Por exemplo, quando o Governo Federal criou a Agência Nacional de Aviação Civil – Anac, ocorreu a transferência de patrimônio que antes pertencia ao Comando da Aeronáutica – órgão da Administração Direta –, conforme determinou o art. 32 da Lei 11.182/2005 (Lei de criação da Anac): "Art. 32. São transferidos à ANAC o patrimônio, o acervo técnico, as obrigações e os direitos de organizações do Comando da Aeronáutica, correspondentes às atividades a ela atribuídas por esta Lei".

Ainda em decorrência da personalidade jurídica própria, as entidades administrativas possuem **capacidade de autoadministração e receita própria**. A primeira é representada por sua **autonomia técnica**,

**administrativa** e **financeira**. No que se refere à receita própria, essas entidades podem receber dotações orçamentárias, decorrentes da Administração Direta, ou como resultado de suas próprias atividades.[23]

A segunda característica comum é a **criação ou extinção condicionada à previsão em lei específica**, conforme estabelece os art. 37, XIX, da CF/88:

> *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;*

Nesse contexto, Fernanda Marinela dispõe que por "lei específica" devemos entender a edição de uma **lei ordinária** que terá como finalidade criar autarquias ou autorizar a criação das demais pessoas jurídicas.[24]

Na prática, a "lei específica" não significa que a lei tratará tão somente da criação da entidade. Por exemplo, a Lei 10.233/2001 criou três autarquias – Agência Nacional de Transportes Terrestres; Agência Nacional de Transportes Aquaviários; e Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – e ainda dispôs sobre o Sistema Federal de Viação e ainda criou um Conselho. Assim, o que não pode ocorrer é a criação ou autorização genérica dessas entidades. Por exemplo, não pode uma lei autorizar o Poder Executivo a "criar empresas públicas". Cada entidade criada ou autorizada deve receber disposição legal para isso, ainda que a lei trate de outras matérias conjuntamente.

Da mesma forma como ocorre na criação, também se exige previsão legal para extinguir ou autorizar a extinção da entidade administrativa. Isso significa que não se pode extinguir a entidade por mero ato administrativo, uma vez que deve haver paralelismo – o que foi feito por lei, somente por lei poderá ser desfeito.

A terceira característica é a **finalidade específica**, definida pela lei de criação (ou autorização). Assim, a entidade se encontra vinculada a este tipo de atividade, atendendo ao **princípio da especialidade**. Se a pessoa jurídica descumprir a sua finalidade, atuando em um escopo mais amplo do que o previsto, sua atuação será ilegal, não podendo o ato administrativo contrariar aquilo que foi definido em lei.[25]

Por exemplo, o Departamento Nacional de Infraestrutura – DNIT, autarquia federal criada pela Lei 10.233/2001, tem o seu objetivo definido no art. 80 da Lei, compreendendo a implementação, em sua esfera de atuação, da política formulada para a administração da infraestrutura do Sistema Federal de Viação. Essa será a finalidade específica do DNIT, ao qual o Departamento encontra-se vinculado.

A última característica comum às entidades administrativas é que elas **não estão subordinadas à Administração Direta**, embora estejam sujeitas ao **controle** destas. Já discutimos acima que, no caso de

---

[23] Por exemplo, a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, autarquia do Governo Federal, pode receber receitas oriundas de taxas devidas pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas dos serviços de telecomunicações ou, ainda, receber dotações consignadas no Orçamento Geral da União.

[24] Apesar das considerações da autora, vamos observar adiante que, além das autarquias, as fundações públicas de direito público também são criadas diretamente por lei específica.

[25] Marinela, 2013, p. 112.

descentralização, não há relação hierárquica. Contudo, as pessoas jurídicas integrantes da Administração Indireta encontram-se vinculadas à Administração Direta, em geral ao ministério da área correspondente.

Por exemplo, a Anatel, que é uma autarquia sob regime especial criada com a função de órgão regulador das telecomunicações, está **vinculada** ao *Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações*. Da mesma forma, o INSS, que também é autarquia, tem por finalidade promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios administrados pela Previdência Social, e, portanto, está **vinculado** ao Ministério da Economia.

A vinculação, no entanto, não é subordinação nem relação hierárquica, mas tão somente uma forma de assegurar o controle para fins de cumprimento das atividades da entidade. Nessa linha, o Decreto Lei 200/67 esclarece que o controle da Administração Indireta tem por objetivo (art. 26):

a) assegurar o cumprimento dos objetivos fixados no seu ato de criação;
b) harmonizar sua atuação com a política e programação do Governo;
c) assegurar a obtenção da eficiência administrativa;
d) assegurar a autonomia administrativa, operacional e financeira.

Por isso, diz-se que, entre as entidades administrativas e a Administração Direta, ocorre o chamado **controle finalístico**, também chamado de **supervisão ministerial**.

Além do controle da administração direta, as pessoas jurídicas da administração indireta realizam o controle sobre os seus próprios atos – **controle interno** – e também estão submetidos a ações de órgãos estranhos à sua estrutura - **controle externo**.

Assim, essas pessoas jurídicas se submetem à fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos Tribunais de Contas; às ações do Ministério Público; e ao controle de legalidade do Poder Judiciário. Além disso, também podemos mencionar as formas de controle da sociedade, como a ação popular ou representações aos órgãos de controle do Estado.

Antes de finalizarmos, cumpre destacar que a doutrina diverge sobre a classificação do controle realizado pela Administração Direta sobre a Indireta.

### 2.2.2 Instituição das entidades da Administração Indireta

As entidades da Administração Indireta podem ser de direito público ou de direito privado. O que vai definir isso será a forma de criação: serão de **direito público** quando criadas **diretamente por lei específica** e de **direito privado** quando forem criadas pelo **registro de seu ato constitutivo**, após autorização para criação em lei específica.

A matéria é tratada na Constituição Federal no inc. XIX do art. 37, nos seguintes termos:

> *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 redação do inciso mencionado acima decorre de alteração da Emenda Constitucional 19/1998. Acontece que, na antiga redação, as fundações também eram criadas diretamente por lei. Isso gerou muita polêmica e divergência sobre a natureza jurídica e forma de criação das fundações públicas.

Atualmente, no entanto, o assunto foi resolvido pelo STF, que assentou o entendimento que atualmente existem dois tipos de fundações públicas: as de **direito público** – criadas diretamente por lei específica; e as de **direito privado**, criadas pelo registro de seu ato constitutivo, após receberem autorização legislativa.

Dessa forma, podemos concluir que as **autarquias e fundações públicas de direito público** são criadas diretamente por lei específica. Ou seja, logo após a promulgação de suas leis, as entidades adquirem personalidade jurídica, independentemente de qualquer procedimento complementar.

Por outro lado, as **empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas de direito privado** são criadas após o registro de seu ato constitutivo no órgão competente, dependendo, para isso, de autorização legislativa.

O procedimento é o seguinte: a lei autoriza a instituição da entidade administrativa de direito privado; em seguida, o chefe do Poder Executivo edita, por meio de decreto, o ato constitutivo da entidade; por fim, o decreto é levado à Junta Comercial ou ao Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso; após a efetivação do registro, a entidade adquire personalidade jurídica própria.

Quanto às fundações públicas, ainda vale destacar que a parte final do inc. XIX do art. 37 da CF/88 determina a edição de **lei complementar** para definir área de atuação das **fundações públicas**. Essa lei complementar irá balizar a área de atuação tanto das fundações públicas de direito público quanto das de direito privado. No entanto, até o presente momento, a mencionada lei não foi editada.

Encerrando o assunto, vale destacar novamente o que foi abordado no capítulo anterior. A extinção das pessoas jurídicas da Administração Indireta deve ocorrer da mesma forma como ocorreu sua criação. Assim, as entidades de direito público são extintas diretamente por lei, enquanto as de direito privado dependem de lei para autorizar sua extinção.

O quadro abaixo resume os procedimentos de instituição das pessoas jurídicas da Administração Indireta:

| Entidade administrativa | Aquisição da personalidade jurídica | Natureza jurídica |
|---|---|---|
| ▪ **Autarquias** | Vigência da lei de criação | Direito Público |

| | | |
|---|---|---|
| ▪ **Fundações públicas** | Vigência da lei de criação | Direito Público |
| | Registro do ato constitutivo, após autorização legislativa. | Direito Privado |
| ▪ **Empresas públicas;**<br>▪ **Sociedades de economia mista** | Registro do ato constitutivo, após autorização legislativa. | Direito Privado |

**(EBSERH - 2018) Somente por decreto específico poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar definir as áreas de atuação.**

**Comentários:** o item é *quase* reprodução do art. 37, XIX, da Constituição Federal. Contudo, a criação e extinção de entidades administrativas depende da edição de **lei específica** (e não de decreto). Por isso, a **assertiva está incorreta**.

# 3 AUTARQUIAS

## 3.1 Conceito

O Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello define autarquia como "***pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa***". Para José dos Santos Carvalho Filho, pode-se conceituar a autarquia como a "***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***".

Outra importante definição é da lavra da Prof.ª Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que define autarquia como a:

> *[...] a 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.*

No ordenamento jurídico, é muito utilizada a definição prevista no Decreto-Lei 200/1967, que, apesar de ser aplicado exclusivamente à Administração Pública federal, costuma servir de referência para os demais entes. Vejamos, então, o conteúdo do art. 5º, I, do DL 200/1967:

> *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.*

De forma mais simples, as autarquias representam uma **extensão da Administração Direta**, pois, em regra, realizam atividades típicas de Estado, que só podem ser realizadas por entidades de direito público. Assim, elas são a **personificação de um serviço** retirado da Administração Direta. Elas são criadas para fins de **especialização** da Administração Pública, pois desempenham um serviço específico, com maior autonomia em relação ao Poder central.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, há certo consenso entre os autores ao apontarem as características das autarquias:

- criação por lei;
- personalidade jurídica pública;
- capacidade de autoadministração;
- especialização dos fins ou atividades;
- sujeição a controle ou tutela.

Assim como todas as demais entidades administrativas, não se encontram subordinadas a nenhum órgão da Administração Direta, ou seja, elas **não** se submetem ao controle hierárquico da administração centralizada, mas estão vinculadas à pessoa política que a criou, normalmente por intermédio do ministério da área correspondente. Vejamos alguns exemplos de autarquias federais:

- **Instituto Nacional do Seguro Social – INSS**: autarquia vinculada ao Ministério da Economia;
- **Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel**: autarquia vinculada ao Ministério das Comunicações.

Quando se relacionam com os administrados, justamente pelo fato de serem pessoas jurídicas de direito público, as autarquias agem como se fossem a própria Administração Pública central e, portanto, gozam das mesmas **prerrogativas e restrições** que informam o regime jurídico-administrativo. Ademais, como possuem personalidade jurídica própria, os seus direitos e obrigações são firmados em seu próprio nome.

Com efeito, ainda em decorrência da personalidade jurídica própria, como essas entidades recebem competência em lei para desempenhar determinado serviço (princípio da especialização), as autarquias são chamadas de **serviço público personalizado**.

No que se refere à relação com a Administração central, a Prof.ª Maria Di Pietro ensina o seguinte:

> *Perante a Administração Pública centralizada, a autarquia **dispõe de direitos e obrigações**; isto porque, sendo instituída por lei para desempenhar determinado serviço público, do qual passa a ser titular, ela pode fazer valer perante a Administração o **direito** de exercer aquela função, podendo opor-se às interferências indevidas; vale dizer que ela tem o **direito ao desempenho do serviço nos limites definidos em lei**. Paralelamente, ela tem a **obrigação** de desempenhar suas funções; originariamente, essas funções seriam do Estado, mas este preferiu descentralizá-las a entidades às quais atribuiu personalidade jurídica, patrimônio próprio e capacidade administrativa; essa entidade torna-se a **responsável** pela prestação do serviço; em consequência, a Administração centralizada tem que exercer o controle para assegurar que essa função seja exercida.*

Complementa a autora afirmando que esse duplo aspecto – **direito e obrigação** – dá margem a outra dualidade: **independência** e **controle**. Dessa forma, **a capacidade de autoadministração é exercida nos limites da lei; enquanto, da mesma forma, os atos de controle não podem ultrapassar os limites legais**.

**(TCE PB - 2018) Serviço autônomo com personalidade jurídica de direito público, patrimônio e receita próprios, criado por lei para executar atividades típicas da administração pública que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada é o conceito de autarquia.**

**Comentários:** perfeito! As autarquias são entidades de direito público; possuem seu próprio patrimônio e receita; são criadas por lei; e atuam de forma descentralizada. Vale lembrar que normalmente se utiliza a expressão serviço público personalizado ou serviço autônomo para descrever a forma de criação dessas entidades. Logo, o item está **correto**!

## 3.2 Criação e extinção

Conforme já estudado anteriormente, tanto a criação, quanto a **extinção** das autarquias devem ocorrer por meio de **lei específica**, nos termos previstos no art. 37, XIX, da CF.

Na esfera federal, a lei para a criação ou extinção das autarquias é de **iniciativa privativa** do **Presidente da República**, por força do art. 61, §1º, II, "e"[26], da Constituição Federal. Essa regra aplica-se, por simetria, aos estados, Distrito Federal e municípios. Assim, **caberá aos governadores e prefeitos** a iniciativa de lei para a criação ou extinção de autarquia dentro da esfera de governo de cada um.

[26] 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;

**Tanto a criação quanto a extinção de autarquia dependem de edição de lei específica.**

Entretanto, na hipótese de autarquia vinculada aos Poderes Legislativo ou Judiciário, a iniciativa de lei caberá ao respectivo chefe de Poder.

**(SEFIN RO - 2018) As autarquias são criadas por lei.**

**Comentários:** fácil demais, não!? As autarquias são efetivamente criadas por lei, "nascendo" com a vigência da lei de criação.

## 3.3 Atividades desenvolvidas

Segundo o DL 200/1967, as autarquias são criadas para executar ***atividades típicas da Administração Pública***. A doutrina defende, então, que as autarquias devem executar *serviços públicos de natureza social e atividades administrativas*, excluindo-se os serviços e atividades de cunho econômico e mercantil.[27]

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo mencionam como atividades desenvolvidas pelas autarquias a prestação de serviços públicos em sentido amplo, a realização de atividades de interesse social e o desempenho de atividades que envolvam as prerrogativas públicas, como o exercício do poder de polícia. Com efeito, as autarquias podem ser criadas para o desempenho e fiscalização de obras, a exemplo do que faz o Departamento Nacional de Infraestrutura e Rodagens – DNIT, criado pela Lei 10.233/2001.[28]

## 3.4 Tutela ou controle do ente político

Como já abordado, as autarquias, assim como as demais entidades administrativas, não estão subordinadas ao ente instituidor, ou seja, não há relação de hierarquia entre uma entidade autárquica e os órgãos da

[27] Carvalho Filho, 2014, p. 477.

[28] Lei 10.233/2001: Art. 80. Constitui objetivo do DNIT implementar, em sua esfera de atuação, a política formulada para a administração da infra-estrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade, e ampliação **mediante construção de novas vias e terminais**, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei.

administração direta do ente político que as instituiu. Diz-se, no entanto, que há vinculação administrativa, normalmente com o ministério da área correspondente.

Por exemplo, o DNIT está vinculado ao Ministério da Infraestrutura; o INSS está vinculado ao Ministério da Economia; a Anatel vincula-se ao Ministério das Comunicações; a Ancine[29] encontra-se vinculada ao Ministério do Turismo; e assim por diante.

O órgão da administração direta exerce sobre a autarquia o denominado **controle finalístico** – também conhecido como **tutela administrativa** ou **supervisão** (normalmente chamada de "supervisão ministerial" em decorrência da vinculação com os ministérios).

A grande diferença do controle hierárquico (quando há relação de hierarquia) e o controle finalístico, é que o primeiro é mais amplo, sendo considerado presumido e permanente, abrangendo todos os aspectos da atuação do subordinado controlado, independentemente de previsão legal; o controle finalístico, por outro lado, só pode ocorrer **nos limites expressamente previstos em lei**.

Ademais, o controle finalístico tem como o objetivo de verificação do enquadramento da instituição no programa geral do Governo e de seu acompanhamento para garantir o atingimento das finalidades da entidade controlada.[30]

**(PC MA - 2018) 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.**

**Comentários:** as autarquias não se submetem ao controle hierárquico, uma vez que não há subordinação com o ente instituidor, mas apenas tutela ou controle finalístico. Desta forma, a assertiva está **incorreta**.

## 3.5 Regime jurídico das autarquias

### 3.5.1 Pessoal

A Constituição Federal de 1988, na redação inicial do art. 39, determinava que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam instituir, no âmbito de sua competência, **regime jurídico único** (RJU) para os servidores da **administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas**.

Dessa forma, os entes da Federação deveriam instituir o mesmo regime jurídico para os servidores da **administração direta, autárquica e fundacional**. A Constituição não determinou que o regime devesse ser

[29] Agência Nacional do Cinema.

[30] Meirelles, 2013, p.

estatutário, apenas impôs que os entes adotassem um regime jurídico único. Contudo, o regime estatutário, em virtude das inúmeras garantias que representa ao servidor, foi o que prevaleceu.[31]

No entanto, a Emenda Constitucional 19/1998 alterou a redação do art. 39, *caput*, da Constituição, tendo por objetivo **abolir** o regime jurídico único. A nova redação, portanto, permitiu a adoção de regime jurídico múltiplo, ou seja, um mesmo ente poderia utilizar tanto o regime estatutário quanto o regime celetista para a administração direta, autarquias e fundações públicas. Para ter uma noção melhor, vamos comparar as duas redações do art. 39, caput, antes e pós EC 19/1998:

| |
|---|
| **Redação anterior à EC 19/1998:**<br><br>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. |
| **Redação instituída pela EC 19/1998 (atualmente suspensa pela ADI 2.135):**<br><br>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. |

Contudo, ao analisar a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 2.135, o STF, em sede de cautelar, reconheceu a inconstitucionalidade formal da nova redação do art. 39 da CF, uma vez que não foram observadas as regras para alteração do texto constitucional, resgatando, por conseguinte, o regime jurídico único. Todavia, a medida foi tomada com efeitos *ex nunc*, ou seja, os efeitos valem da data da decisão (2/7/2007) em diante. Com isso, toda a legislação editada durante a vigência da redação do art. 39, *caput*, com redação dada pela EC 19/1998, contínua válida, bem como as respectivas contratações de pessoal.[32]

Assim, a partir da decisão e até que o STF pronuncie-se definitivamente sobre o mérito da ADI 2.135, voltou a vigorar a redação inicial do art. 39, caput, da Constituição Federal. Dessa forma, atualmente os entes devem possuir regime jurídico único, aplicável a todos os servidores da Administração Direta, das autarquias e das fundações públicas. Com efeito, atualmente não é mais permitida a contratação concomitante de servidores públicos (regime estatutário) e empregados públicos (regime celetista) na administração direta, autárquica e fundacional dos entes políticos, uma vez que vigora novamente a regra do regime jurídico único.

Tendo em vista que o regime estatutário foi adotado pelo Governo Federal, as autarquias e fundações, atualmente, seguem este tipo de regime. Com efeito, o art. 1º[33] da Lei 8.112/1990 – que institui o regime

[31] Marinela, 2013, p. 123.

[32] Alexandrino e Paulo, 2011, p. 46.

33 Art. 1º Esta Lei institui o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas federais.

jurídico dos servidores públicos civis da União – deixa claro que suas normas se aplicam às "***autarquias, inclusive as em regime especial***" e às fundações públicas federais.

Nesse contexto, os agentes das autarquias, assim como todos os servidores públicos, sujeitam-se a regras como: exigência de concurso público (CF, art. 37, II); proibição para acumulação (CF, art. 37, XVII); teto remuneratório (CF, art. 37, XI); direito à estabilidade (CF, art. 41); regras de regime especial de aposentadoria (CF, art. 40); seus atos são passíveis de remédios constitucionais e ao controle de improbidade administrativa; bem como são considerados funcionários públicos para fins penais.[34]

### 3.5.2 Nomeação e exoneração dos dirigentes

A nomeação dos dirigentes das autarquias cabe privativamente ao Presidente da República, nos termos do art. 84, XXV[35], da Constituição Federal. Essa competência aplica-se, por simetria, aos governadores e prefeitos.

A forma de investidura será disciplinada na lei que criar a entidade, podendo prever aprovação prévia do Senado Federal ou da casa legislativa dos estados ou municípios, (CF, art. 84, XIV[36]). É o que ocorre, por exemplo, com as agências reguladoras (Anatel, Antaq, ANP, etc.), em que a lei instituidora determina que a nomeação dos dirigentes seja aprovada previamente pelo Senado, tomando como fundamento o art. 52, III, "f" da Constituição.

> Por exemplo, a Lei 9.472/1997, que criou a Anatel, determina que a nomeação de seus conselheiros seja aprovada pelo Senado Federal:
>
> *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.*

Em outras situações, a própria Constituição determina que a nomeação dos dirigentes de autarquias passe pelo crivo do Senado, a exemplo do que ocorre com o **presidente e os diretores do Banco Central** (CF, art. 52, III, "d").

34 Marinela, 2013, p. 128.

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

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

36 Art. 84. [...] XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei;

Ademais, o Supremo Tribunal Federal já consolidou o entendimento que, nos estados, Distrito Federal e municípios, é possível que as leis instituidoras de autarquias e fundações públicas exijam a prévia aprovação da assembleia legislativa ou da câmara de vereadores, conforme o caso.[37]

Todavia, o STF entende que é **vedada** e exigência de autorização legislativa para a **exoneração** de dirigentes da administração indireta pelo chefe do Poder Executivo. Com efeito, também não é possível que a exoneração seja efetivada diretamente pelo Poder Legislativo. Dessa forma, em respeito ao princípio da separação dos poderes, não é possível que a exoneração de dirigentes das autarquias seja realizada pelo Poder Legislativo, nem mesmo que se exija autorização desse Poder para que o chefe do Executivo possa exonerá-los.[38]

### 3.5.3 Patrimônio

De acordo com o novo Código Civil, "*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*" (CC, art. 98).

Por conseguinte, a **natureza dos bens das autarquias é a de bens públicos**, uma vez que essas entidades são pessoas jurídicas de direito público. Em decorrência dessa qualificação, os bens das autarquias possuem os mesmos atributos dos bens públicos em geral[39], destacando-se a **impenhorabilidade** (não podem ser objeto de penhora – assim, a execução de judicial em desfavor de uma autarquia se submete ao regime de precatórios, nos termos do art. 100, CF); a **imprescritibilidade** (não podem ser adquiridos por meio de usucapião); e as restrições quanto à **alienação de bens públicos** (que se submetem a regras específicas).

Ademais, o **patrimônio inicial** da autarquia é oriundo de transferências do ente que as criou, passando a pertencer à nova entidade. Por outro lado, ao se extinguir a autarquia, os seus bens serão reincorporados ao patrimônio da pessoa política[40].

[37] Nesse sentido, vide ADI 2.225 MC/SC: EMENTA: Separação e independência dos poderes: submissão à Assembléia Legislativa, por lei estadual, da escolha de diretores e membros do conselho de administração de autarquias, fundações públicas e empresas estatais: jurisprudência do Supremo Tribunal. 1. À vista da cláusula final de abertura do art. 52, III, f da Constituição Federal, **consolidou-se a jurisprudência do STF no sentido da validade de normas locais que subordinam a nomeação dos dirigentes de autarquias ou fundações públicas à prévia aprovação da Assembléia Legislativa**. 2. Diversamente, contudo, atento ao art. 173 da Constituição, propende o Tribunal a reputar ilegítima a mesma intervenção parlamentar no processo de provimento da direção das entidades privadas, empresas públicas ou sociedades de economia mista da administração indireta dos Estados.

[38] Nesse sentido: ADI 1.949/RS.

[39] Carvalho Filho, 2014, p. 487.

[40] Alexandrino e Paulo, 2011, p. 43.

## 3.5.4 Prerrogativas das autarquias

Considerando a natureza da atividade desempenhada pelas autarquias, o ordenamento jurídico as atribui algumas prerrogativas de direito público. Segundo José dos Santos Carvalho Filho, as prerrogativas mais importantes são as seguintes:[41]

a) **imunidade tributária recíproca**: o art 150, §2º, da CF (c/c[42] art. 150, VI, "a"), veda a instituição de impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços das autarquias, desde que vinculadas a suas finalidades essenciais ou às que delas decorram. O entendimento literal é que a imunidade protege somente o patrimônio, a renda e os serviços vinculados às finalidades essenciais das autarquias, ou decorrentes dessas finalidades. No entanto, o STF possui um entendimento mais amplo, estendendo a aplicação da imunidade tributária à renda decorrente de atividades estranhas às finalidades da autarquia, desde que esses recursos sejam integralmente aplicados nas finalidades essenciais da entidade.[43]

Assim, se uma autarquia federal alugar um imóvel pertencente ao seu patrimônio e empregar a renda decorrente da locação em suas finalidades essenciais, o município em que está sediado o imóvel não poderá cobrar-lhe o IPTU.

b) **impenhorabilidade de seus bens e de suas rendas**: os seus bens não podem ser penhorados como instrumento coercitivo para garantia do credor. Os débitos decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado devem ser quitados por meio do **sistema de precatórios** (CF, art. 100). As regras de exigibilidade seguem as linhas próprias da legislação processual.[44]

c) **imprescritibilidade de seus bens**: os bens das autarquias são considerados bens públicos e, portanto, não podem ser adquiridos por terceiros por meio de usucapião;

d) **prescrição quinquenal**: as dívidas e os direitos em favor de terceiros contra as autarquias prescrevem em cinco anos (Decreto 20.910/1932, art. 1º[45], c/c Decreto-Lei 4.597/1942, art. 2º[46]). Dessa forma,

---

[41] Carvalho Filho, 2014, pp. 491, 492.

[42] "c/c" = combinado com.

[43] Nesse sentido, STF: RE 589.185 RS; e RE 237.718 SP:

"***Imunidade tributária*** *do patrimônio das instituições de assistência social (CF, art. 150, VI, c): sua aplicabilidade de modo a preexcluir a incidência do IPTU sobre* ***imóvel de propriedade da entidade imune****, ainda quando alugado a terceiro,* ***sempre que a renda dos aluguéis seja aplicada em suas finalidades institucionais***" (RE 237.718, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 6.9.2001).

[44] Há exceções ao sistema de precatórios, conforme prevê o art. 100, §3º, da CF.

[45] Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

[46] Art. 2º O Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que regula a prescrição qüinqüenal, abrange as dívidas passivas das autarquias, ou entidades e órgãos paraestatais, criados por lei e mantidos mediante impostos, taxas ou quaisquer contribuições, exigidas em virtude de lei federal, estadual ou municipal, bem como a todo e qualquer direito e ação contra os mesmos.

se alguém tem um crédito contra uma autarquia, deverá promover a cobrança nesse prazo, sob pena de prescrever o direito de ação;

e) **créditos sujeitos à execução fiscal**: possibilidade de inscrever os seus créditos em **dívida ativa** e realizar a respectiva cobrança por meio de **execução fiscal**, na forma da Lei 6.830/1980;

f) **principais situações processuais específicas**:

→ prazo em **dobro para** todas as suas manifestações processuais – (Novo CPC, art. 183);[47]

→ estão sujeitas ao **duplo grau de jurisdição obrigatório**, de forma que a sentença proferida contra tais entidades, ou a que julgar, no todo ou em parte, embargos opostos à execução de sua dívida ativa, só adquirem eficácia jurídica se confirmada por tribunal (Novo CPC, art. 496).

O **duplo grau de jurisdição obrigatório** significa que o juiz, ao prolatar a sentença, deverá determinar a **remessa dos autos ao tribunal**, ainda que não tenha ocorrido recurso voluntário (apelação). Caso o juiz não o faça, deverá o presidente do tribunal avocar os autos (Novo CPC, art. 496, § 1º). De forma simples, seria como "um recurso de ofício", aplicável a maioria das decisões proferidas contra as entidades políticas, autarquias e fundações públicas. [48]

Por fim, podemos apresentar outros privilégios processuais para as autarquias:

→ **isenção de custas judiciais**, com **exceção** da obrigação de reembolsar as despesas judiciais feitas pela parte vencedora (Lei 9.289/1996, art. 4º, I e parágrafo único);

→ **dispensa** de apresentação do **instrumento de mandato**, pelos procuradores de seu quadro de pessoal, para a prática de atos processuais em juízo (Lei 9.469/1997, art. 9º);

---

[47] 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.

§ 1o A intimação pessoal far-se-á por carga, remessa ou meio eletrônico.

§ 2o Não se aplica o benefício da contagem em dobro quando a lei estabelecer, de forma expressa, prazo próprio para o ente público.

[48] De acordo com o Novo Código de Processo Civil, o duplo grau de jurisdição não se aplicará em dois grupos de casos. O primeiro refere-se ao "proveito econômico obtido na causa", isto é, quando o valor certo e líquido for inferior a (CPC, art. 496, § 3º):

I - 1.000 (mil) salários-mínimos para a União e as respectivas autarquias e fundações de direito público;

II - 500 (quinhentos) salários-mínimos para os Estados, o Distrito Federal, as respectivas autarquias e fundações de direito público e os Municípios que constituam capitais dos Estados;

III - 100 (cem) salários-mínimos para todos os demais Municípios e respectivas autarquias e fundações de direito público.

O segundo grupo refere-se aos casos em que a sentença esteja fundada em:

I - súmula de tribunal superior;

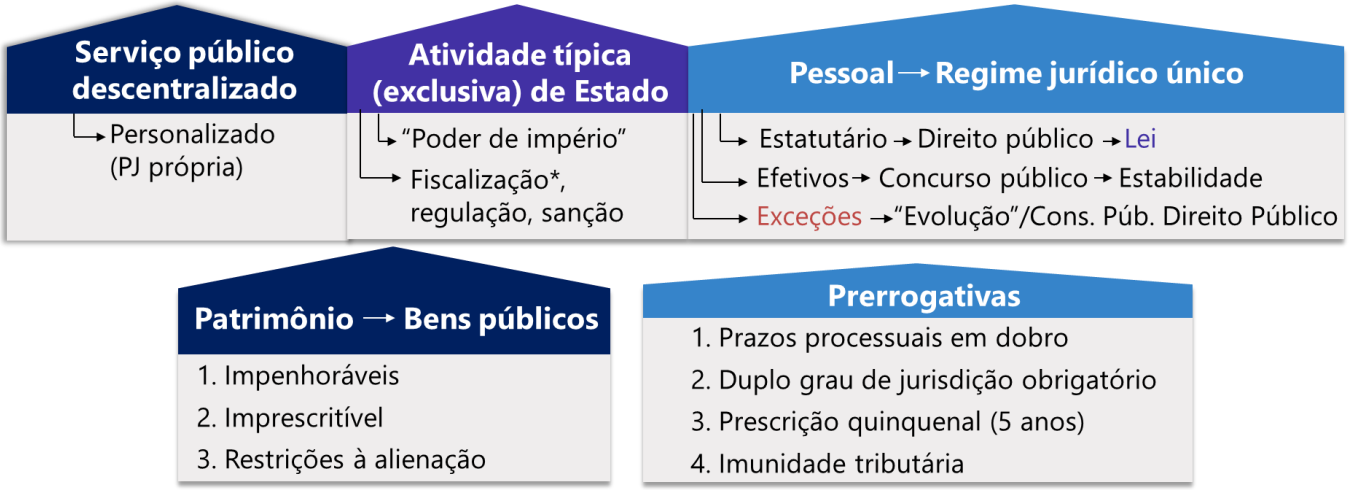
II - acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos;

III - entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência;

IV - entendimento coincidente com orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa.

**Súmula nº 644/STF**: "*Ao titular do cargo de procurador de autarquia não se exige a apresentação de instrumento de mandato para representá-la em juízo*".

# Autarquias



**(TRT MS - 2017) Os bens e rendas das autarquias, não apenas quando vinculados a suas finalidades essenciais, mas em toda e qualquer circunstância, possuem imunidade tributária.**

**Comentários:** a imunidade tributária recíproca alcança o patrimônio, a renda e os serviços das autarquias, **desde que vinculadas a suas finalidades essenciais ou que sejam decorrentes dessas** (CF, art. 150, VI, "a" e § 2º). Portanto, em regra, a imunidade alcança tão somente os bens ligados às finalidades essenciais dessas entidades. O STF até possui uma interpretação um pouco mais ampla, alcançando o patrimônio e a renda não ligados diretamente às finalidades essenciais, mas desde que os recursos oriundos sejam aplicados integralmente na finalidade essencial da entidade. Por exemplo: a renda decorrente da locação de um imóvel pertencente a uma autarquia não será tributada se o recurso for integralmente aplicado na finalidade da autarquia. Contudo, isso não significa que ela será aplicada a qualquer circunstância. A questão, portanto, está **incorreta**.

## 3.5.5 Responsabilidade civil

A **responsabilidade civil do Estado** diz respeito ao **dever de reparar danos causados pelos agentes públicos a terceiros**. Por exemplo: se um servidor de uma autarquia, cumprindo as suas atividades funcionais, causar um acidente de trânsito, danificando veículos de terceiros, haverá a responsabilidade civil do Estado (por intermédio da autarquia), que terá que indenizar os proprietários dos veículos danificados.

As autarquias são pessoas jurídicas de direito público e, portanto, respondem na forma do art. 37, § 6º, da Constituição Federal. Nesse caso, a **responsabilidade civil será objetiva**, pois independe de dolo ou culpa e a teoria aplicável será a **teoria do risco administrativo**.

Esse tema tem vários detalhes e exceções. Por ora, vamos nos limitar a regra geral: **as autarquias respondem objetivamente pelos danos que os seus agentes públicos causarem a terceiros**.

## 3.5.6 Juízo competente (foro)

Nos termos do art. 109, I, da CF, serão julgadas na **Justiça Federal** as causas em que uma **autarquia federal** for interessada na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes. Na mesma linha, os **mandados de segurança** contra atos coatores de agentes autárquicos **federais** também serão processados e julgados na Justiça Federal (CF, art. 109, VIII).

Nas causas **envolvendo usuários-consumidores e concessionárias de serviços públicos**, intervindo agência reguladora federal, na qualidade de **litisconsorte passiva necessária** (quando a agência obrigatoriamente é ré do processo juntamente com a concessionária), **assistente ou oponente**, a competência para julgar o caso será da **Justiça Federal**. Porém, quando a agência não estiver em nenhuma dessas situações, ou seja, quando a demanda envolver apenas o usuário e a concessionária, sem participação da agência reguladora, o processo será de competência da **Justiça Estadual.** Nesse sentido, vale transcrever a Súmula Vinculante nº 27 do STF:

> **Súmula Vinculante nº 27**
>
> Compete à justiça estadual julgar causas entre consumidor e concessionária de serviço público de telefonia, quando a Anatel não seja litisconsorte passiva necessária, assistente, nem opoente.

No caso das autarquias estaduais ou municipais, não existe regra específica. Por conseguinte, será da Justiça Estadual as causas em que figurarem as autarquias estaduais e municipais, inclusive nos mandados de segurança contra atos das autoridades dessas entidades.

Por fim, no que se refere às ações de relação de trabalho, a competência ocorrerá de acordo com o regime de pessoal adotado. Na esfera federal, as causas entre os **servidores públicos (vínculo estatutário)** e as autarquias, serão processadas e julgadas na **Justiça Federal**. Nos estados e municípios, essas mesmas causas serão de competência da **Justiça Estadual**. Por fim, em qualquer caso, quando o **regime for o celetista (empregados públicos)**, as causas serão resolvidas na **Justiça do Trabalho** (CF, art. 114). Contudo, é importante lembrar que, com o retorno da redação primitiva do art. 39, caput, da Constituição Federal (regime jurídico único), não é mais possível a existência de dois regimes para o pessoal da administração direta, autárquica e fundacional.

**(TJDFT - 2013) Nos litígios comuns, as causas que digam respeito às autarquias federais, sejam estas autoras, rés, assistentes ou oponentes, são processadas e julgadas na justiça federal.**

**Comentários:** conforme redação do art. 109, I, da Constituição Federal, as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes serão processadas e julgadas na Justiça Federal. Assim, **o item está correto**.

## 3.5.7 Atos, contratos e licitação

Existem dois tipos de atos, os **atos administrativos**, que gozam de certos atributos que colocam a Administração em posição de superioridade perante o administrado, como a presunção de veracidade e de legitimidade, a imperatividade e a autoexecutoriedade; e os atos de direito privado, que, de forma geral, são produzidos em condições de igualdade na relação Administração e administrados.

Da mesma forma, os contratos podem ser **contratos administrativos**, que possuem as chamadas cláusulas exorbitantes, que asseguram a posição de superioridade da Administração ante o administrado; e os **contratos de direito privado**, em que as partes (Administração e administrados) estão em condições de igualdade.

As autarquias, como são entidades de direito público e que realizam atividades típicas de Estado, formalizam, em regra, atos administrativos e contratos administrativos. Vale dizer, seus atos possuem todos os requisitos de validade (competência, finalidade, forma, motivo e objeto) e possuem os atributos de presunção de veracidade e de legitimidade, a imperatividade e a autoexecutoriedade; enquanto os seus contratos sujeitam-se ao mesmo regime jurídico direito público dos ajustes da administração direta. Lembrando, é claro, que em algumas hipóteses, da mesma forma como na administração direta, as autarquias realizarão atos e contratos de direito privado. É o que ocorre, por exemplo, em um contrato de compra e venda da Administração.

Por fim, os contratos firmados pelas autarquias devem se submeter previamente à licitação, na forma da Lei 8.666/1993, na forma do art. 22, XXVII, da CF, com exceção das ressalvas previstas na própria lei (dispensa e inexigibilidade de licitação). Com efeito, o parágrafo único, art. 1º, da Lei 8.666/1993 – Lei de normas gerais de licitações e contratos – dispõe que a Lei de Licitações e Contratos aplica-se aos órgãos da administração direta, aos fundos especiais, **às autarquias**, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, estados, Distrito Federal e Municípios.

## 3.5.8 Conselhos de fiscalização de profissão

Os **conselhos regionais e federais de fiscalização de profissão**, com exceção da OAB, são autarquias federais[49] (conhecidas como autarquias corporativas ou profissionais), consoante entendimento do STF (MS 22.643/SC).

[49] Os conselhos **regionais** são entidades federais. Pode parecer confuso, mas os conselhos "regionais" não pertencem aos estados. Por exemplo: o Conselho Regional de Medicina de São Paulo é uma entidade autárquica da União (e não do estado de SP). Consequentemente, a prestação de contas destas entidades será analisada pelo TCU e a tutela é realizada pela União.

Por conseguinte, os conselhos de fiscalização de profissão (exemplos: Conselho Federal de Medicina – CFM; conselhos regionais de medicina – CRM; Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – Confea; Conselho Federal de Nutricionistas – CFN; conselhos regionais de nutricionistas – CRN), como entidades autárquicas federais, são (RE 539.224/CE):

- criados por lei, tendo personalidade jurídica de direito público com autonomia administrativa e financeira;
- exercem a atividade de fiscalização de exercício profissional, atividade tipicamente pública;
- têm o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas da União.

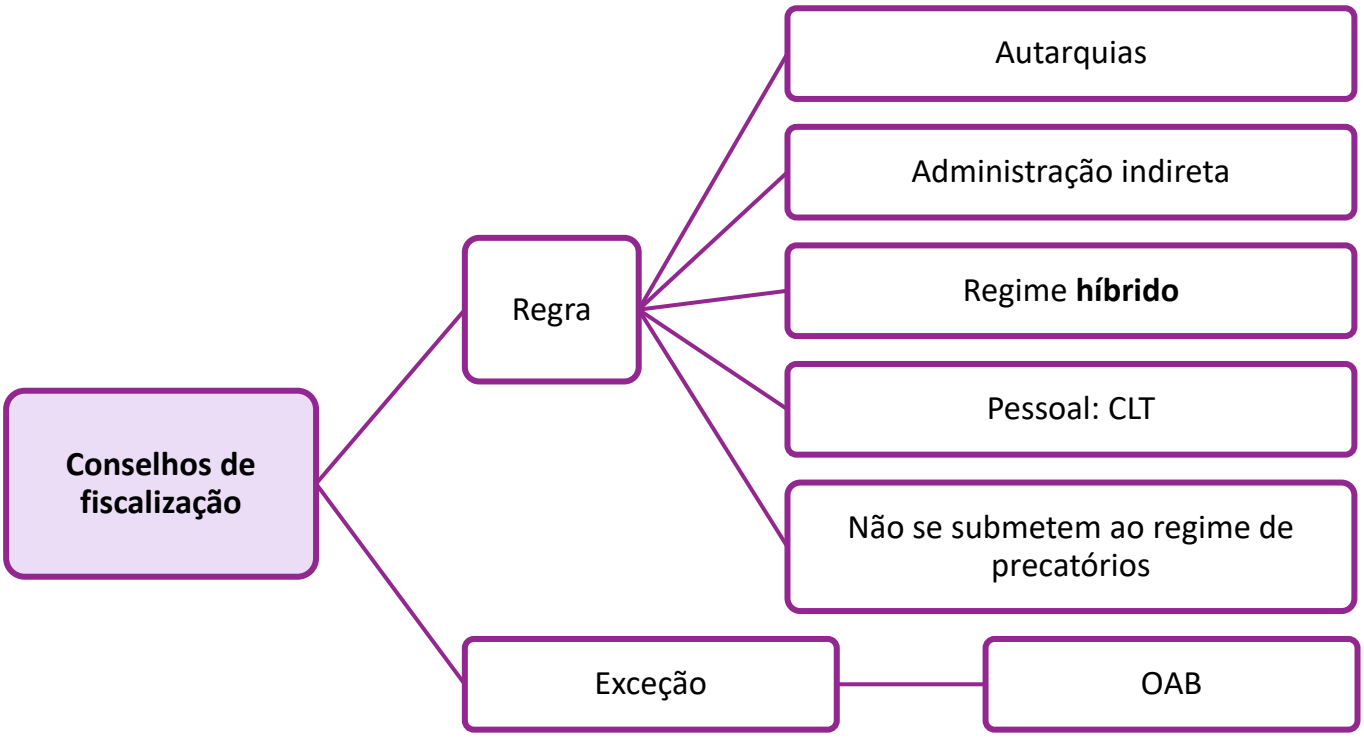
Todavia, tal regra não se aplica à Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, conforme decidido pelo STF na ADI 3.026/DF. Para o STF, a OAB **não integra a Administração Pública**, sendo considerada um serviço público independente, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro.

Podemos concluir, dessa forma, que as entidades de fiscalização de profissão integram a Administração Pública indireta federal, com exceção da OAB, que não faz parte da Administração Pública.

Todavia, o STF vem entendendo que os conselhos profissionais são "autarquias *sui generis*", ou seja, são **autarquias que seguem um regime especial**. Assim, ainda que sejam entidades de direito público, os conselhos se submetem a um **regime híbrido** ou **regime especial**, misturando regras de direito público com regras de direito privado.

Nessa linha, os conselhos contratam pessoal mediante concurso público. Porém, o STF admite que esse regime seja o da **CLT**. Dessa forma, os agentes públicos dos conselhos são **empregados públicos**, que são contratados por concurso, mas não adquirem estabilidade.

Além disso, o STF já entendeu que "**os pagamentos devidos em razão de pronunciamento judicial pelos conselhos de fiscalização não se submetem ao regime de precatórios**". Esse "regime de precatórios" é a forma como o Estado paga as suas "dívidas" decorrentes de decisões judiciais. Por exemplo: se você processar o Estado e "ganhar" a ação, em regra, o seu pagamento ocorrerá por meio de um "precatório", uma vez que os bens públicos não podem ser penhorados. Contudo, a cobrança de dívidas dos conselhos segue regramento semelhante ao das entidades privadas, como por exemplo por intermédio da penhora de seus bens, já que não se lhes aplica o regime de precatórios.




ESTA CAI NA PROVA!

**(TJ CE - 2018) Embora seja reconhecida a natureza autárquica dos conselhos de classe, em razão da natureza privada dos recursos que lhes são destinados, essas entidades não se submetem ao controle externo exercido pelo TCU.**

**Comentários:** os conselhos de fiscalização de atividade profissional possuem natureza autárquica, conforme informado na questão. Consequentemente, por integrarem a Administração indireta federal, submetem-se ao controle externo do TCU! Portanto, a assertiva está **incorreta**.

## 3.6 Autarquias sob regime especial

Muito se tem falado sobre as "**autarquias sob regime especial**". Porém, a legislação raramente apresenta a definição adequada.

José dos Santos Carvalho Filho apresenta uma classificação das autarquias **quanto ao regime jurídico** em: (a) **autarquias comuns** (ou de regime comum); (b) **autarquias especiais** (ou de regime especial). As primeiras apresentam um regime sem qualquer especificidade, enquanto as últimas seriam regidas por um regime com disciplina específica, atribuindo como característica algumas prerrogativas especiais e diferenciadas a certas autarquias.

Todavia, o difícil é saber sobre o que elas se distinguem. Assim, alguns autores mencionam o regime previsto no Decreto Lei 200/1967 como o regime ordinário, comum ou normal, enquanto as autarquias sob regime especial receberiam de suas leis instituidoras as características próprias. No entanto, o DL 200/1967 aplica-se exclusivamente ao governo federal e, em geral, os entes administrativos não possuem uma norma que discipline o regime ordinário dessas entidades.

De qualquer forma, devemos saber que as autarquias sob regime especial são entidades que recebem características próprias do ordenamento jurídico, em geral com o objetivo de outorgar-lhes **maior autonomia** em relação ao ente instituidor.

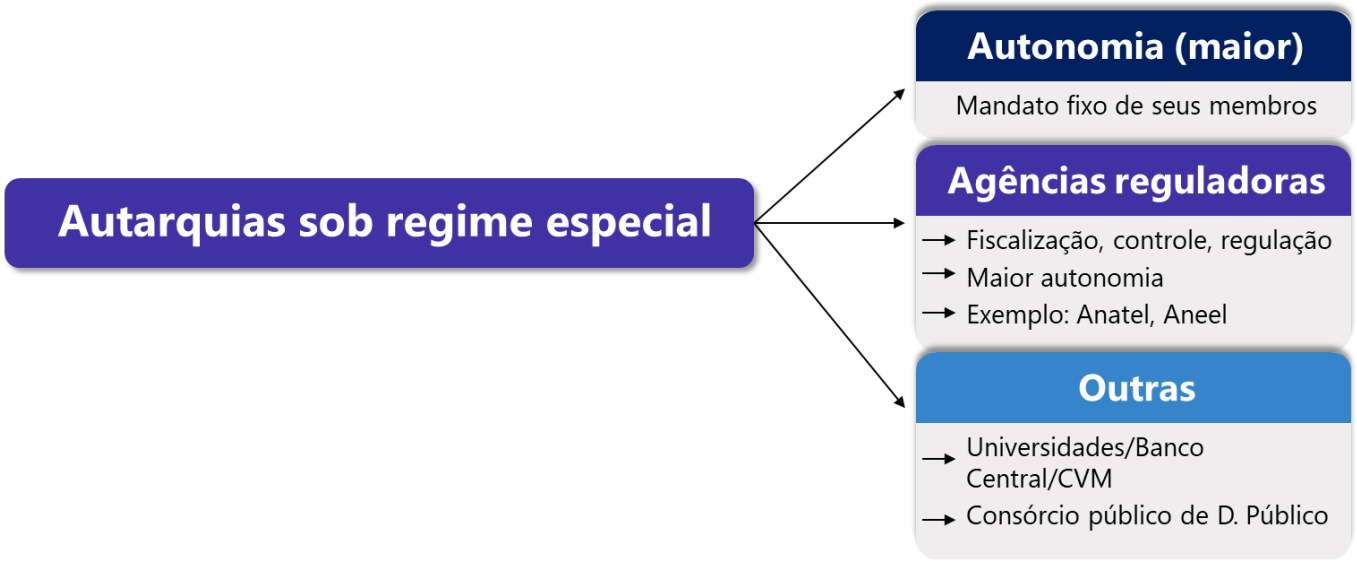
Atualmente, o exemplo mais comum são as agências reguladoras. Não significa que todas as autarquias sob regime especial são agências reguladoras, porém este é o exemplo mais comum. Algumas universidades também recebem a designação de autarquia especial e, para parte da doutrina, os consórcios públicos, quando organizados na forma de associação pública, também são considerados autarquias sob regime especial. Por fim, os conselhos de fiscalização de atividade profissional são entidades autárquicas, mas sujeitos a regime especial com regras próprias.

Para exemplificar, vamos apresentar o conteúdo do art. 8º, *caput* e § 2º, da Lei 9.472/1997, que criou a Anatel:

> *Art. 8° 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****.*

Conforme ensinam Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, o termo "independência administrativa" é utilizado de forma inadequada, pois nenhuma entidade da administração indireta pode ser "independente", por força, dentre outros dispositivos, do art. 84, II, da CF. Com efeito, todas as autarquias possuem autonomia administrativa e financeira e ausência de subordinação hierárquica, o que, portanto, não é nada de novo. Dessa forma, de especial, só sobra o mandato fixo e estabilidade dos dirigentes.

Importante também é destacar que não se confunde **autarquia sob regime especial** com **agências executivas**, pois estas são autarquias que cumpriram os requisitos previstos em lei (Lei 9.649/1998, art. 51) para receber a mencionada qualificação, podendo ser, inclusive, as autarquias "normais"; enquanto aquelas são as autarquias que receberam um regime especial de sua lei instituidora.




# 3.7 Agências reguladoras e agências executivas

## 3.7.1 Agências Reguladoras

### 3.7.1.1 Origem das agências reguladoras

Não há uma definição exata do surgimento das agências reguladoras no mundo. Segundo Alexandre Santos Aragão, as agências reguladoras possuem como marco principal a *Interstate Commerce Commission*, criada nos Estados Unidos da América em 1887 para regulamentar os serviços interestaduais de transporte ferroviário.

No Brasil, as primeiras entidades com funções regulatórias e fiscalizatórias do setor econômico já existiam no início do século XX, conforme destaca Maria Sylvia Zanella Di Pietro:[50]

> *[...] no período de 1930-1945, o Comissariado de Alimentação Pública (1918), o Instituto de Defesa Permanente do Café (1923), o Instituo do Açúcar e do Álcool (1933), o Instituto Nacional do Mate (1938), o Instituto Nacional do Pinho (1941), o Instituto Nacional do Sal (1940), todos esses institutos instituídos como autarquias econômicas, com a finalidade de regular a produção e o comércio. Além desses, podem ser mencionados outros exemplos, como o Banco Central, o conselho Monetário Nacional, a Comissão de Valores Mobiliários e tantos outros órgãos com funções normativas e de fiscalização.*

No entanto, a adoção do modelo atual e a designação de "**agência reguladora**" surge no bojo da Reforma Gerencial, a partir de 1995. Assim, as emendas constitucionais 8 e 9 de 1995 incluíram o termo "órgão regulador" na Constituição Federal de 1988, especificamente para tratar da regulação dos serviços de **telecomunicações** (art. 21, XI) e atividades relacionadas com o **petróleo** (art. 177, §2º, III), vejamos:

> *Art. 21. Compete à União: [...]*
>
> *XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de **telecomunicações**, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, **a criação de um órgão regulador** e outros aspectos institucionais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:)*
>
> *Art. 177. Constituem monopólio da União: [...]*
>
> *§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)*
>
> *III - a estrutura e atribuições do **órgão regulador do monopólio da União**; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)*

A partir desses dispositivos, foram criadas as duas agências reguladoras que possuem respaldo constitucional: a Agência Nacional de Telecomunicações (**Anatel**), criada pela Lei 9.472, de 16 de julho de 1997, e a Agência Nacional do Petróleo (**ANP**), criada pela Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997.

Deve-se destacar que essas foram as primeiras agências reguladoras criadas com previsão constitucional, mas há diversas outras agências criadas pelo legislador infraconstitucional. Assim, atualmente, existem onze agências reguladoras federais, sendo que somente a Anatel e a ANP possuem previsão na CF, vejamos:

| Agência | Lei de criação |
|---|---|
| Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) | Lei nº 9.427/1996 |
| Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) | Lei nº 9.472/1997 |
| Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) | Lei nº 9.478/1997 |

[50] Di Pietro, 2009, p. 190-181.

| | |
|---|---|
| Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) | Lei nº 9.782/1999 |
| Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) | Lei nº 9.961/2000 |
| Agência Nacional de Águas (ANA) | Lei nº 9.984/2000 |
| Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) | Lei nº 10.233/2001 |
| Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) | Lei nº 10.233/2001 |
| Agência Nacional do Cinema (Ancine) | Medida Provisória 2.228/2001 |
| Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) | Lei nº 11.182/2005 |
| Agência Nacional de Mineração | Lei nº 13.575/2017 |

Assim, podemos perceber que a primeira agência reguladora criada no âmbito federal foi a Agência Nacional de Energia Elétrica, criada em 26 de dezembro de 1996 com a finalidade de **regular e fiscalizar** a "*produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal*" (art. 2º, Lei 9.427/1996).

### 3.7.1.2 Conceito e atividades desenvolvidas

As **agências reguladoras** surgiram no Brasil a partir da década de 90, durante o período da Reforma Gerencial ou Reforma do Aparelho do Estado. Este foi um período em que o modelo intervencionista, ou de prestação direta de serviços, foi substituído por um modelo regulador, em que o Estado diminuiu a sua atuação direta na economia, privatizando diversas empresas estatais. Todavia, para o desequilíbrio do mercado em virtude do poder econômico das grandes empresas, foi necessário criar entidades administrativas com grande capacidade técnica e autonomia para realizar a regulação da atividade econômica. Essas entidades são as agências reguladoras.

No Brasil, elas se inserem no estudo da regulação. Inicialmente, foram criadas para regular atividades econômicas atribuídas ao Estado, possuindo ou não natureza de serviço público, sendo objeto de concessão, permissão ou autorização. Isso ocorreu primeiro nos setores de energia elétrica, telecomunicações, exploração de petróleo e outras. Dessa forma, pode-se dizer que as agências reguladoras passaram a desempenhar uma dupla função:[51]

a) de um lado, elas assumem os poderes e encargos do poder concedente nos contratos de concessão, como os de fazer licitação, contratar, fiscalizar, punir, alterar, rescindir, encampar, etc.;

b) de outro lado, as agências exercem a atividade chamada de regulação propriamente dita que, em sentido amplo, abrange a competência de estabelecer regras de conduta, fiscalizar, reprimir, punir, resolver conflitos, não só no âmbito da própria concessão, mas também nas relações com outras prestadoras de serviço.

A despeito de a primeira função praticamente estar abrangida pela segunda, Maria Di Pietro faz uma abordagem em separado para destacar o papel clássico das agências de atuar em nome do poder concedente, como parte do contrato de concessão, e, por outro lado, o papel mais amplo de resolver conflitos e garantir a competição.

[51] Di Pietro, 2012, p. 180.

Para exemplificar, devemos lembrar que a Anatel é responsável pelos contratos de concessão de telefonia e, ao mesmo tempo, promove a competição e resolve conflitos sobre a prestação de serviços.

No entanto, além desses papéis desempenhados pelas primeiras agências, atualmente a Administração Federal possui agências com papel tipicamente de **poder de polícia**, voltadas para outras áreas de atividade privada, sem que ocorra concessão de serviço público. São exemplos a Agência de Vigilância Sanitária (Anvisa), a Agência Nacional de Saúde Pública Suplementar (ANS) e a Agência Nacional de Águas (ANA). Ainda assim, essas entidades fiscalizam, reprimem, aplicam sanções e impõem outras limitações administrativas. Percebe-se, portanto, que atualmente as agências reguladoras atuam em um campo mais amplo que os serviços públicos.

Nessa linha, esse tipo de agência que exerce atividade típica de poder de polícia, não representa novidade no Direito Público brasileiro. Isso porque, desde a década de 30-45, conforme vimos acima, já existiam entidades que exerciam esse tipo de fiscalização. Dessa forma, o nosso ordenamento jurídico comporta, há várias décadas, a existência de entidades que exercem o poder de polícia, nos moldes que fazem a ANS, a ANA, a Anvisa, etc., mas, ainda assim, não recebem a designação de agências reguladoras.

Por exemplo, o Banco Central do Brasil (Bacen) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) possuem funções normativas e de fiscalização, mas **não** são considerados **agências reguladoras** em sentido estrito.

Assim, de acordo com Maria Sylvia Di Pietro, agência reguladora, em **sentido amplo**, é "*qualquer órgão da Administração Direta ou Indireta com função de regular a matéria específica que lhe está afeta*". Dessa forma, este conceito abrange, além das "verdadeiras" agências reguladoras que vimos acima, o Bacen, a CVM, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e outros órgão com função de regulação e fiscalização.

Por outro lado, em **sentido estrito**, e abrangendo apenas o modelo que surge a partir da década de 90, a "*agência reguladora é entidade da Administração Indireta, em regra autarquia de regime especial, com a função de regular a matéria que se insere em sua esfera de competência, outorgada por lei*".

Assim, nesse segundo conceito, no nível federal, encontramos apenas aquelas onze agências reguladoras que mencionamos acima.

Em concursos e, por conseguinte, no restante da aula, vamos utilizar apenas o **conceito estrito de agência reguladora**.

*Mas qual é a diferença entre as agências do conceito amplo e do conceito estrito?*

Em geral, costuma-se dizer que as agências reguladoras são **autarquias sob regime especial**. Diz-se especial, pois essas entidades possuem algumas características distintivas das demais autarquias, concedendo-lhes maior **autonomia** em relação ao ente instituidor.

A mais marcante característica das agências reguladoras se refere ao **mandato fixo de seus membros**, conforme prazo disposto na Lei Geral das Agências Reguladoras.

Isso porque os dirigentes das autarquias "comuns" podem ser exonerados *ad nutum*, ou seja, o chefe do Poder Executivo pode exonerá-los a qualquer momento. Dessa forma, apesar de todas as autarquias possuírem maior autonomia em relação ao ente instituidor, os seus dirigentes podem ser exonerados a qualquer momento.

Por outro lado, nas agências reguladoras, a aprovação e exoneração dos diretores não é tão flexível, permitindo que eles atuem com maior autonomia em relação ao Presidente da República, por exemplo.

Outra característica dessas entidades é que elas devem possuir competência regulatória para serem consideradas agências reguladoras. Ou seja, uma autarquia será considerada uma agência reguladora, em sentido estrito, quando **os seus membros possuírem mandato fixo** e, ao mesmo tempo, **possuírem competências regulatórios em um setor específico** (telecomunicações, petróleo, cinema, etc.).

Depois dessa apresentação, vamos discutir o conceito e as características das agências reguladoras, abordando inclusive as questões de autonomia.

### 3.7.1.3 Características e autonomia das agências reguladoras

Para Alexandre Santos de Aragão, as agências **reguladoras independentes brasileiras** são:

> *[...] autarquias sob regime especial, dotadas de considerável autonomia frente à Administração centralizada, incumbidas do exercício de funções regulatórias e dirigidas por colegiado cujos membros são nomeados por prazo determinado pelo Presidente da República, após prévia aprovação pelo Senado Federal, vedada a exoneração ad nutum.*

Portanto, as agências reguladoras são **autarquias sob regime especial**, integrantes da Administração indireta, criadas por lei, dotadas de **autonomia financeira e orçamentária**, organizadas em colegiado cujos membros detém mandato fixo, com a finalidade de regular e fiscalizar as atividades de prestação de serviços públicos. Não estão subordinadas a nenhum outro órgão público, sofrendo apenas a supervisão ministerial da área em que atuam.

Assim, as agências reguladoras não representam uma nova entidade administrativa, elas são apenas uma forma especial de autarquia. Ou seja, atualmente nós possuímos quatro tipos de entidades administrativas, quais sejam as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, sendo que as agências reguladoras são apenas um modelo diferente das primeiras.

Percebam que o conceito que apresentamos de autarquia envolve a autonomia. Contudo, as agências reguladoras possuem uma autonomia ainda maior, ao ponto de alguns autores chamarem de **independência**. Lembramos, todavia, que a expressão "independência" é inadequada, já que a entidade se submete a diversas formas de controle dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Nessa linha, Maria Di Pietro dispõe que o regime especial dessas entidades vem disciplinado em suas leis instituidoras, dizendo respeito, em regra, (a) à maior autonomia em relação à Administração direta; (b) à estabilidade de seus dirigentes, garantida pelo exercício de mandato fixo, que eles somente podem perder nas hipóteses expressamente previstas, afastada a possibilidade de exoneração *ad nutum*, e; (c) ao caráter

final de suas decisões, que não são passíveis de apreciação por outros órgãos ou entidades da Administração Pública (em regra).

Assim, a autora faz uma relação entre as margens de autonomia das agências em relação a cada um dos três poderes:

a) **em relação ao Poder Legislativo** – porque dispõem de função normativa, que justifica o nome de órgão regulador ou agência reguladora;

b) **em relação ao Poder Executivo** – porque suas normas e decisões não podem ser alteradas ou revistas por autoridades estranhas ao próprio órgão;

c) **em relação ao Poder Judiciário** – porque dispõem de função quase-jurisdicional, no sentido de que resolvem, no âmbito das atividades controladas pelas agências, litígios entre os delegatários (empresas/pessoas que prestam serviços mediante concessão, permissão ou autorização) e entre estes e os usuários dos serviços públicos.

Por exemplo, em relação ao Poder Judiciário, apesar de suas decisões (das agências) terem um caráter quase-jurisdicional, uma vez que encerram a discussão no âmbito administrativo, **não afastam a possibilidade de apreciação da decisão pelo Judiciário**, nos termos previstos no art. 5º, XXXV, da CF/88.

Com efeito, as agências reguladoras se submetem ao **controle externo** realizado pelos tribunais de contas, que podem realizar auditorias e inspeções para verificar o desempenho das entidades, e do Poder Legislativo. Ademais, o poder normativo das agências não pode conflitar com os regramentos previstos na Constituição e nas leis.

Elas submetem-se também ao **controle interno** (como a Controladoria Geral da União – CGU) e à **vinculação ao ministério** do setor correspondente, para fins de tutela ou supervisão ministerial.

Dessa forma, podemos perceber que a autonomia é muito relativa e só é marcante em relação ao Poder Executivo. A autonomia elevada, nesse contexto, tem como principal função diminuir as influências políticas sobre a atuação da agência como órgão regulador.

Além disso, a Lei 13.848/2019 dispõe que a natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela (art. 3º):

a) ausência de tutela ou de subordinação hierárquica;

b) pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira;

c) pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos;

d) pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.

Segundo a Lei 13.848/2019, a **autonomia administrativa** da agência reguladora é caracterizada pelas seguintes competências:

> I - solicitar diretamente ao Ministério da Economia:

a) autorização para a realização de concursos públicos;

b) provimento dos cargos autorizados em lei para seu quadro de pessoal, observada a disponibilidade orçamentária;

c) alterações no respectivo quadro de pessoal, fundamentadas em estudos de dimensionamento, bem como alterações nos planos de carreira de seus servidores;

II - conceder diárias e passagens em deslocamentos nacionais e internacionais e autorizar afastamentos do País a servidores da agência;

III - celebrar contratos administrativos e prorrogar contratos em vigor relativos a atividades de custeio, independentemente do valor.

Com efeito, as agências reguladoras se distinguem das demais autarquias por **serem dirigidas por colegiado cujos membros são nomeados por prazo determinado pelo Presidente da República, após prévia aprovação pelo Senado Federal, vedada a exoneração *ad nutum***. Nessa linha, a Lei 13.848/2019 fixa em cinco anos o prazo de duração do mandato dos dirigentes das agências reguladoras federais, vedando a recondução.

ESCLARECENDO!

Agências reguladoras

Os dirigentes possuem mandato fixo, não podendo ser exonerados *ad nutum*.

Outras autarquias

Os dirigentes são exonerados *ad nutum* pelo chefe do Poder Executivo.

A exoneração, por sua vez, não poderá ocorrer *ad nutum*. Nessa linha a Lei 9.986/2000, estabelece que os conselheiros e os diretores das agências reguladoras somente perderão o mandato (art. 9º):

a) em caso de renúncia;

b) em caso de condenação judicial transitada em julgado;

c) em caso de condenação em processo administrativo disciplinar;

d) por infringência de quaisquer das vedações previstas na Lei 9.986/2000.[52]

Além do mandato fixo, os membros das agências reguladoras submetem-se a um período de **quarentena**. Nessa linha, a quarentena é o período em que os membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada ficam impedidos de exercer atividade ou de prestar qualquer serviço no setor regulado pela respectiva agência, **por período de seis meses**, contados da exoneração ou do término de seu mandato, assegurada a

[52] O art. 8º-B, da Lei 9.986/2000 enumera uma série de vedações aplicáveis aos diretores das agências reguladoras. A infringência às mencionadas vedações ensejará na perda do mandato.

remuneração compensatória. Quem violar tal vedação incorrerá na prática de crime de advocacia administrativa (Lei 9.986/2000, art. 8º).

Para exemplificar: um ex-dirigente da Anatel não pode, durante o período de seis meses contados de sua exoneração ou término de mandato, prestar serviços para as empresas de telefonia, como TIM, Vivo, Oi, Claro, etc.

Durante a quarentena, o ex-dirigente ficará vinculado à agência, percebendo remuneração compensatória equivalente à do cargo de direção que exerceu e aos benefícios a ele inerentes (Lei 9.986/2000, art. 8º, § 2º).

Em relação à supervisão ministerial e ao controle hierárquico impróprio, é importante tecer alguns comentários.

Entende-se que, em regra, as decisões das agências reguladoras não podem ser revistas pelo ente central. Contudo, Advocacia-Geral da União emitiu parecer flexibilizando tal entendimento.

De acordo com o Parecer AGU 51/2006, o Presidente da República, por motivo relevante de interesse público, **poderá avocar** e decidir qualquer assunto na esfera da Administração Federal, incluindo competências das agências reguladoras.

Além disso, o Parecer reconheceu a **possibilidade de interposição de recurso hierárquico impróprio**, desde que a decisão da agência fuja às finalidades da entidade ou estejam inadequadas às políticas públicas definidas para o setor.

Por conseguinte, há possibilidade de interposição de recurso hierárquico impróprio, mas apenas em situações excepcionais. Por outro lado, se a decisão da agência for coerente com as suas finalidades e com as políticas definidas para o setor, não poderá ser provido o recurso dirigido ao ministério.

Diante do que vimos até aqui, podemos resumir as características das agências reguladoras no Brasil da seguinte forma:

- ✓ são pessoas jurídicas de **direito público**;
- ✓ desempenham **atividades típicas do Poder Público**;
- ✓ são **autarquias sob regime especial** (não representam uma nova forma de entidade administrativa);
- ✓ integram a **administração indireta** (descentralizada);
- ✓ possuem **maior autonomia** que as outras entidades da administração indireta;
- ✓ são **dirigidas por colegiado** cujos membros são **nomeados por prazo determinado** pelo Presidente da República, **após prévia aprovação pelo Senado Federal**, **vedada a exoneração *ad nutum***;
- ✓ **não se submetem, em regra, ao controle hierárquico** do ente central. Porém, em casos específicos, admite-se o controle hierárquico impróprio pelo ministério ou a avocação de competências pelo Presidente da República;
- ✓ **encontram-se vinculadas** ao Ministério do Setor correspondente, para fins de tutela, supervisão ou controle finalístico.

## 3.7.2 Agências executivas

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que é o documento de referência da Reforma Administrativa implementada no Brasil na década de 90, estabeleceu como objetivo para o setor das **atividades exclusivas**[53]: **transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão.**

Percebam que o termo utilizado pelo PDRAE foi **agências autônomas**. Todavia, a Lei 9.649/1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, preferiu utilizar o termo **agências executivas**, estabelecendo algumas exigências para que a autarquia ou fundação receba tal qualificação.

Segundo a Prof. Maria Sylvia Zanella Di Pietro[54],

> ***Agência executiva** é a qualificação dada à **autarquia ou fundação** que tenha celebrado **contrato de gestão** com o órgão da Administração Direta a que se acha vinculada, para melhoria da eficiência e redução de custos.*
>
> *Não se trata de entidade instituída com a denominação de agência executiva. Trata-se de entidade preexistente (autarquia ou fundação governamental) que, uma vez preenchidos os requisitos legais, recebe a qualificação de agência executiva, podendo perdê-la, se deixar de atender aos requisitos.*

Dessa forma, podemos perceber que as **agências executivas** não representam uma nova forma de entidade administrativa, mas tão somente uma qualificação especial outorgada à autarquia ou à fundação pública que celebre um **contrato de gestão** com o respectivo órgão supervisor. Busca-se, com o contrato de gestão e, por conseguinte, com a qualificação, aumentar a eficiência das autarquias e fundações públicas.

Os requisitos para receber a qualificação estão disciplinados nos arts. 51 e 52 da Lei 9.649/1998, vejamos:

> *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.*
>
> *§ 2º O Poder Executivo editará medidas de organização administrativa específicas para as Agências Executivas, visando assegurar a sua **autonomia de gestão, bem como a disponibilidade***

[53] O setor de atividades exclusivas é aquele em que está presente o poder de império do Estado e que, portanto, só poderá ser desenvolvido por entidades de direito público, como as autarquias e fundações públicas de direito público.

[54] Di Pietro, 2014, p. 538.

***de recursos orçamentários e financeiros para o cumprimento dos objetivos e metas definidos nos Contratos de Gestão***.

*Art. 52. Os planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional definirão diretrizes, políticas e medidas voltadas para a racionalização de estruturas e do quadro de servidores, a revisão dos processos de trabalho, o desenvolvimento dos recursos humanos e o fortalecimento da identidade institucional da Agência Executiva.*

*§ 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.***

*§ 2º O Poder Executivo definirá os critérios e procedimentos para a elaboração e o acompanhamento dos Contratos de Gestão e dos programas estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das Agências Executivas.*

**Para receber a qualificação como agência executiva, a autarquia ou fundação pública deve:**

a) ter um **plano estratégico** de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento; e

b) ter celebrado **contrato de gestão** com o respectivo Ministério supervisor.

A celebração do contrato de gestão com o respectivo Ministério é apenas um dos requisitos para receber a qualificação. Contudo, é por meio de **decreto** que a autarquia ou fundação pública se torna agência executiva. Vale dizer, após elaborar o plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento e ter celebrado o contrato de gestão, será expedido um decreto, que efetivamente outorgará à qualificação à entidade.

Além disso, a concessão da qualificação é **ato discricionário** do Presidente da República. Conforme dispõe o *caput* do art. 51 da Lei 9.649/1998, o "*Poder Executivo* ***poderá*** *qualificar*" as entidades como agências executivas. Dessa forma, mesmo que a entidade preencha os requisitos, caberá ao Presidente da República decidir se concede ou não a qualificação.

Os contratos de gestão das agências executivas devem ser 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.

Após receber a qualificação, a autarquia ou fundação pública passa a se submeter a **um regime jurídico especial**, em que há maior autonomia para atuação. Por exemplo, no que se refere às licitações e contratos, as agências executivas possuem um **limite duplicado para dispensa de processo licitatório**: o art. 24, I e II, da Lei 8.666/1993 (com valores atualizados pelo Decreto 9.412/2018), estabelece o limite **normal** de

dispensa de licitação no valor de R$ 33.000,00 para obras e serviços de engenharia e de R$ 17.600,00 para compras e demais serviços. **Para as agências executivas, esse valor é dobrado** (Lei 8.666/1993, art. 24, § 1º): R$ 66.000,00 para obras e serviços de engenharia e de R$ 35.200,00 para compras e demais serviços.

É importante frisar que a Lei 9.649/1998 é uma lei federal e, portanto, aplica-se tão somente à União. Caso os estados e municípios desejam dispor de mecanismo semelhante, deverão elaborar leis próprias, estabelecendo o regramento de qualificação.

**(TJ CE - 2018) Autarquias e fundações públicas podem receber, por meio de lei específica, a qualificação de agência executiva, para garantir o exercício de suas atividades com maior eficiência e operacionalidade.**

**Comentários:** a qualificação das fundações e autarquias em agências executivas ocorre mediante decreto do Poder Executivo. Logo, não ocorre por meio de lei específica. Vale lembrar, ademais, que a qualificação depende da existência de um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento e de um contrato de gestão celebrado com o respectivo ministério supervisor. Desta forma, a questão está **incorreta**.

# 4 QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

**1. (Vunesp – Câmara de Itaquaquecetuba - SP/2018) Assinale a alternativa correta a respeito das agências reguladoras.**

a) Possuem personalidade jurídica de direito privado.

b) São entidades integrantes da Administração Pública Direta, vinculadas aos Ministérios Federais.

c) Podem ser criadas em âmbitos Estadual e Federal, exceto Municipal.

d) Seus dirigentes ocupam cargo em comissão por prazo indeterminado.

e) A elas é atribuído o poder de arbitragem para compor conflitos que ocorram na sua esfera de atuação.

**Comentário**:

a) as agências reguladoras são autarquias em regime especial, possuindo, dessa forma, personalidade jurídica de direito público – ERRADA;

b) por serem autarquias especiais, são então entidades integrantes da administração indireta – ERRADA;

c) as agências podem ser criadas nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal – ERRADA;

d) na verdade, a doutrina destaca que a mais marcante característica das agências reguladoras se refere ao mandato fixo de seus membros, conforme prazo disposto em suas leis instituidoras – ERRADA;

e) uma das características do regime especial a que se submetem as agências reguladoras, segundo Di Pietro, é a de que suas decisões possuem caráter final, em regra não passíveis de apreciação por outros órgãos ou entidades da Administração. Por isso, são capazes de compor (solucionar) os conflitos em sua esfera de atuação – CORRETA.

**Gabarito: alternativa E.**

---

**2. (Vunesp – Prefeitura de Sorocaba - SP/2018) A característica fundamental da teoria do órgão consiste no princípio da imputação volitiva, ou seja, a vontade do órgão público é imputada à pessoa jurídica a qual este pertence. Em consequência disso, é correto afirmar que um ato administrativo praticado no âmbito de uma**

a) Autarquia pode ser questionado judicialmente, figurando a Municipalidade no polo passivo da demanda.

b) Secretaria Estadual pode ser questionado judicialmente, figurando a própria Secretaria no polo passivo da demanda.

c) Empresa Pública pode ser questionado judicialmente, figurando a Municipalidade no polo passivo da demanda.

d) Diretoria pode ser questionado judicialmente, figurando a própria Diretoria no polo passivo da demanda.

e) Secretaria Municipal pode ser questionado judicialmente, figurando a Municipalidade no polo passivo da demanda.

**Comentário**:

As autarquias e empresas públicas possuem personalidade jurídica própria, podendo figurar no polo passivo das demandas judiciais interpostas contra elas.

Já as secretarias e as diretorias **são órgãos públicos que não possuem personalidade jurídica própria**, de forma que, quando demandadas judicialmente, **são representadas pelo ente com personalidade jurídica a que estejam vinculadas**. No caso de uma secretaria municipal, portanto, será o município que figurará no polo passivo da demanda (letra E).

As letras A e C estão erradas, pois no polo passivo estará a próprio autarquia ou empresa pública, respectivamente. As letras B e D estão incorretas, uma vez que serão os entes que a secretaria e a diretoria compõem que figurarão no polo passivo.

**Gabarito: alternativa E.**

---

**3. (Vunesp – Câmara de Campo Limpo Paulista - SP/2018) Com o Programa Nacional de Desestatização e com o objetivo de reduzir o déficit público, passou-se à iniciativa privada atividades que eram dispendiosas para o Estado, transferindo a prestação de serviços a entidades privadas, com a intenção de reduzir gastos e buscar uma maior eficiência na execução das atividades, criando-se então, as**

a) autarquias profissionais.

b) autarquias territoriais.

c) fundações públicas.

d) empresas públicas.

e) agências reguladoras.

**Comentário**:

As agências reguladoras surgiram no Brasil a partir da década de 90, durante o período da Reforma Gerencial ou Reforma do Aparelho do Estado. Foram criadas justamente para realizar a regulação desse novo modelo de prestação de serviços públicos. Assim, segundo Di Pietro, de um lado, elas assumiram os poderes e encargos do poder concedente nos contratos de concessão, como os de fazer licitação, contratar, fiscalizar, punir, alterar, rescindir, encampar, etc.

De outro lado, as agências exercem a atividade chamada de regulação propriamente dita que, em sentido amplo, abrange a competência de estabelecer regras de conduta, fiscalizar, reprimir, punir, resolver conflitos, não só no âmbito da própria concessão, mas também nas relações com outras prestadoras de serviço.

O enunciado da questão foi feito para confundir o aluno, pois fala em “entidades privadas”, mas nas alternativas só temos entidades administrativas. Porém, o que o avaliador quis não era a entidade para a qual foi realizada a desestatização, mas sim o tipo de entidade que foi criada para viabilizar o controle e regulação dessas desestatizações.

**Gabarito: alternativa E.**

---

**4. (Vunesp – PC SP/2018) A Administração Indireta compreende as seguintes entidades, dotadas de personalidade jurídica própria**

a) autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

b) agências executivas, fundações de apoio e serviços sociais autônomos.

c) autarquias, fundações, organizações sociais e empresas públicas.

d) agências reguladoras, empresas públicas e Polícias Civil e Militar.

e) autarquias, fundações e organizações sociais.

**Comentário**:

A administração indireta compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

Vamos analisar as outras opções:

b) as agências executivas não são espécie de entidade, mas qualificação concedida às autarquias e fundações públicas. Por outro lado, fundações de apoio e serviços sociais autônomos são entidades do terceiro setor – ERRADA;

c) e e) as organizações sociais fazem parte do terceiro setor – ERRADAS;

d) as polícias civil e militar são órgãos públicos da administração direta – ERRADA.

**Gabarito: alternativa A.**

---

**5. (Vunesp – CRBio 1ª Região/2017) Os Conselhos Federal e Regionais de Biologia constituem, em conjunto, uma autarquia federal, cujo objetivo é orientar, disciplinar, e fiscalizar o exercício da profissão de biólogo. É correto afirmar que referida autarquia tem**

a) personalidade jurídica de direito privado e autonomia administrativa e financeira, uma vez que seu orçamento é composto por contribuições dos profissionais registrados.

b) personalidade jurídica de direito privado, autonomia administrativa e financeira e é sujeita à supervisão ministerial.

c) personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira e é sujeita à prestação de contas ao Tribunal de Contas da União.

d) personalidade jurídica de direito privado, autonomia administrativa e financeira e integra a Administração indireta.

e) personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, e é sujeita a controle administrativo, integrando a Administração direta.

**Comentário**:

As autarquias possuem personalidade jurídica de direito público. Com isso, já eliminamos as alternativas A, B e D. Além disso, integram a administração indireta, e não a direta, sendo esse o erro da alternativa E.

Assim, nosso gabarito é a alternativa C, tendo em vista que, de fato, as autarquias possuem personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira e é sujeita à prestação de contas ao Tribunal de Contas da União.

**Gabarito: alternativa C.**

**6. (Vunesp – IPSM/2018) Sobre a autarquia, assinale a alternativa correta.**

a) É pessoa jurídica de direito público criada por lei, integrante da Administração direta.

b) É criada por lei, mas sua existência legal depende do registro do seu estatuto na Junta Comercial.

c) É criada por lei para desempenhar, com exclusividade, funções de caráter econômico, que sejam próprias e típicas do Estado.

d) Sua extinção, assim como sua criação, somente pode ocorrer por meio de lei de iniciativa do Poder Executivo.

e) Tem personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprias, mas está subordinada ao controle hierárquico do Ministério ou Secretaria ao qual se encontra vinculada.

**Comentário**:

a) as autarquias integram a administração indireta – ERRADA;

b) a criação das autarquias decorre diretamente da lei, não havendo necessidade de registro, dado o seu caráter público – ERRADA;

c) as autarquias são criadas para exercer atividades típicas de Estado, e não atividade econômica – ERRADA;

d) isso mesmo, tanto a criação quanto a extinção das autarquias deve ser feita através de lei, de iniciativa do Poder Executivo – CORRETA;

e) as autarquias não estão subordinadas ao ente instituidor, ou seja, não há relação de hierarquia entre uma entidade autárquica e os órgãos da administração direta do ente político que as instituiu. Diz-se, no entanto, que há vinculação administrativa, normalmente com o ministério da área correspondente – ERRADA.

**Gabarito: alternativa D.**

**7. (Vunesp – Câmara Municipal de São José dos Campos - SP/2018) Se a Prefeitura do Município de São José dos Campos desejasse criar uma autarquia prestadora de serviços públicos de água, esgoto e saneamento básico, seria necessário**

a) aprovar uma lei específica na Câmara Municipal para criar a autarquia, que passaria a integrar a Administração Indireta do Município.

b) aprovar uma lei específica na Câmara Municipal para autorizar o Poder Executivo a criar a autarquia, que passaria a integrar a Administração Indireta do Município.

c) editar um Decreto Municipal para criar a autarquia, que passaria a integrar a Administração Direta do Município.

d) aprovar uma lei específica na Câmara Municipal para autorizar o Poder Executivo a criar a autarquia, que passaria a integrar a Administração Direta do Município.

e) editar um Decreto Municipal para criar a autarquia, que passaria a integrar a Administração Indireta do Município.

**Comentário**:

As autarquias compõem a administração indireta, e são conceituadas como 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.

**Gabarito: alternativa A.**

---

**8. (Vunesp – PC BA/2018) O conjunto de órgãos que integram as pessoas federativas, aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, das atividades administrativas do Estado denomina-se**

a) Administração Indireta.

b) Administração Direta.

c) Fundação Pública.

d) Sociedade de Economia Mista.

e) Empresa Pública.

**Comentário**:

Segundo Carvalho Filho, a Administração Direta é o **conjunto de órgãos** que integram as pessoas políticas ou federativas (União, estados, Distrito Federal e municípios), aos quais foi atribuída a competência para o exercício das atividades administrativas do Estado de forma centralizada. Trata-se, portanto, dos serviços prestados diretamente pelas **entidades políticas**, utilizando-se, para tanto, de seus órgãos internos, que são centros de competências despersonalizados.

**Gabarito: alternativa B.**

---

**9. (Vunesp – Prefeitura de Barretos - SP/2018) As autarquias integram a Administração Indireta e são consideradas pessoas jurídicas de Direito**

a) Público de capacidade exclusivamente administrativa que integram a Administração Indireta.

b) Privado de capacidade exclusivamente administrativa que integram a Administração Indireta.

c) Privado de capacidade exclusivamente administrativa que integram a Administração Direta.

d) Público de capacidade exclusivamente administrativa que integram a Administração Direta.

e) Público de capacidade exclusivamente administrativa que podem integrar tanto a Administração Indireta como a Direta.

**Comentário**:

Pelo conceito de Celso Antônio Bandeira de Mello, as autarquias são "pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa". Essas entidades integram a chamada administração indireta, ao lado das empresas estatais e fundações públicas.

**Gabarito: alternativa A.**

---

**10. (Vunesp – TJ SP/2018) A promulgação de uma lei que estabelece a criação de uma autarquia com transferência de parte da competência da União para a pessoa jurídica criada envolve**

a) unificação de competências.

b) reunião de competências.

c) descentralização do poder.

d) desconcentração do poder.

**Comentário**:

A criação de entidades administrativas com personalidade jurídica própria para o exercício de competências dos entes federativos depende de lei específica, caracterizando uma forma de **descentralização administrativa**. A questão utilizou a expressão "descentralização de poder". Não é muito comum esta expressão, mas não deixa de estar correta, pois a descentralização transfere "poderes" relativos à competência descentralizada.

**Gabarito: alternativa C.**

---

**11. (Vunesp – FAPESP/2018) Para consecução dos fins constitucionalmente previstos, sem criação de nova pessoa jurídica, o Poder Público pode dividir competência em razão da matéria, da hierarquia ou seguindo outros critérios razoáveis, por meio da chamada**

a) desconcentração.

b) descentralização.

c) deslegalização.

d) outorga de título de utilidade pública.

e) celebração de contrato de gestão com agências executivas.

**Comentário**:

O enunciado fala em divisão de competências sem a criação de uma nova pessoa jurídica. Ao lermos essas características, logo devemos lembrar da desconcentração.

Nesse sentido, a desconcentração ocorre exclusivamente dentro de uma mesma pessoa jurídica, dando origem aos órgãos públicos.

A descentralização, por outro lado, é a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica, e ocorre quando o Estado não executa o serviço por meio de sua Administração direta. Envolve, portanto, duas pessoas distintas: o Estado – União, estados, Distrito Federal e municípios – e a pessoa que executará o serviço, uma vez que recebeu essa atribuição do Estado.

**Gabarito: alternativa A.**

---

**12. (Vunesp – PGE SP/2018) Modelo de gestão orientado para práticas gerenciais com foco em resultados e atendimento aos usuários, qualidade de serviços e eficiência de processos com autonomia gerencial, orçamentária e financeira, sem abandonar parâmetros do modelo burocrático pode, em tese, e de acordo com o ordenamento jurídico em vigor, ser adotado por autarquia**

a) observada a autonomia, desde que qualificada como agência executiva, por meio de deliberação da autoridade máxima da autarquia, ratificada pelo Titular da Pasta tutelar, a quem competirá executar controle de finalidade e monitorar o atingimento das metas especificadas no âmbito do programa de ação do ente descentralizado.

b) mediante celebração de contrato entre o Poder Público, por meio da Pasta tutelar, e o ente descentralizado, que abranja plano de trabalho voltado ao alcance dos objetivos e metas estipulados de comum acordo entre as partes.

c) de forma autônoma, por meio de seu regimento interno, que deverá estabelecer objetivos estratégicos, metas e indicadores específicos observados os critérios de especialização técnica que justificaram a autorização legal para criação do ente descentralizado.

d) mediante lei específica que autorize a contratualização de resultados entre o setor regulado e a autarquia que pretenda adotar o modelo gerencial, observada a finalidade de interesse público que justificou a desconcentração técnica no específico setor de atuação do órgão.

e) mediante celebração de acordo de cooperação técnica, precedido de protocolo de intenções, a serem firmados entre a autarquia em regime especial e a pessoa de direito público interno que autorizou a sua criação, com derrogação em parte do regime jurídico administrativo, nos limites de lei específica.

**Comentário**:

De acordo com a CF/88, 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 (art. 37, § 8º).

Nesse caso, caberá 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. Esses são os famosos contratos de gestão firmados entre os administradores e o poder público.

Assim, as autarquias comuns podem aumentar sua autonomia, conforme previsão constitucional, mediante contrato, que abranja plano de trabalho voltado ao alcance dos objetivos e metas estipulados de comum acordo entre as partes.

**Gabarito: alternativa B.**

---

**13. (Vunesp – Prefeitura de São José dos Campos - SP/2017) Consoante site da Prefeitura de São José dos Campos: "O Instituto de Previdência do Servidor Municipal de São José dos Campos – IPSM é uma entidade autárquica, sem fins lucrativos. É o órgão gestor do Regime Próprio de Previdência do Município. Seu compromisso é atender às necessidades do servidor municipal de São José dos Campos, concedendo benefícios, prestando serviços aos seus segurados e dependentes." Podemos afirmar corretamente que o IPSM:**

a) integra a Administração Pública Direta do Município, com personalidade jurídica de direito público.

b) integra a Administração Pública Indireta, possuindo personalidade jurídica de direito privado.

c) não integra a Administração Pública do Município, possuindo personalidade jurídica de direito privado.

d) integra a Administração Pública Indireta, possuindo personalidade jurídica de direito público.

e) sendo uma autarquia é pessoa jurídica de direito público, instituída para desempenhar atividades administrativas sob regime de direito privado.

**Comentário:**

O enunciado aponta que se trata de uma autarquia. A Profª. Maria Sylvia Zanella Di Pietro define autarquia como a 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. Elas integram a Administração indireta dos entes a que pertencem. A única alternativa que traz corretamente todos esses elementos é a D.

**Gabarito: alternativa D.**

---

**14. (Vunesp – Câmara de Sumaré - SP/2017) A Administração deve sempre ter por objetivo adotar a melhor forma de organização de suas atividades, com vistas a otimizar o acesso dos administrados às utilidades fornecidas pelo Estado. A respeito das diversas formas de organização administrativa, assinale a alternativa correta.**

a) A desconcentração administrativa resulta na criação de uma pessoa jurídica própria para o exercício de determinada competência e pode ocorrer tanto no âmbito da Administração Direta como na Administração Indireta.

b) A descentralização administrativa pode ocorrer por contrato ou por lei e a partir dela é constituída uma relação de hierarquia entre a entidade delegante da atividade e a entidade a quem foi delegada a sua execução.

c) A descentralização pode ser realizada por delegação, situação em que a Administração transfere o exercício de determinada atividade, por tempo determinado, a um outro sujeito por meio de um contrato.

d) A desconcentração administrativa consiste em mecanismo de distribuição interna de competências, normalmente atribuídas a órgãos públicos, que, em razão de sua autonomia, passam a se sujeitar a um controle finalístico ou de supervisão.

e) Os conceitos de desconcentração e descentralização administrativa são utilizados, pela doutrina, como sinônimos, uma vez que refletem um mesmo modo de organização da burocracia estatal.

**Comentário**:

a) a desconcentração ocorre exclusivamente dentro de uma mesma pessoa jurídica, constituindo uma técnica administrativa utilizada para distribuir internamente as competências, dando origem aos órgãos públicos, que não possuem personalidade jurídica própria – ERRADA;

b) a alternativa começou bem, mas pecou ao dizer que existe relação de hierarquia na descentralização. Isso porque não haverá relação hierárquica em nenhuma forma de descentralização, mas apenas vinculação. Assim, o órgão central realiza a tutela (administrativa), supervisão (ministerial) ou controle finalístico sobre o exercício da atividade por parte do ente descentralizado, nos termos estabelecidos em lei – ERRADA;

c) na descentralização por delegação ou colaboração, uma entidade política ou administrativa transfere, por contrato ou por ato unilateral, a execução de um serviço a uma pessoa jurídica de direito privado preexistente. Assim, a pessoa que recebe a delegação poderá prestar o serviço diretamente à população, em seu próprio nome e por sua conta e risco, sofrendo a fiscalização do Estado – CORRETA;

d) a desconcentração ocorre na mesma pessoa jurídica e, por conseguinte, realiza-se dentro de uma estrutura hierarquizada, com relação de subordinação entre os diversos níveis, havendo, portanto, um controle hierárquico – ERRADA;

e) os termos não são sinônimos. A descentralização pressupõe a existência de, no mínimo, duas pessoas distintas: uma que transfere a competência e a outra que recebe, sendo que não há relação hierárquica. Já a desconcentração ocorre dentro uma única pessoa jurídica, constituindo uma técnica administrativa de distribuição interna de competências, em que existe relação hierárquica – ERRADA.

**Gabarito: alternativa C.**

---

**15. (Vunesp – Câmara de Sumaré - SP/2017) Suponha-se que o Prefeito de Sumaré submeta à Câmara Municipal projeto de lei visando instituir uma agência reguladora cuja competência seja fiscalizar os serviços prestados por concessionárias de serviços públicos no âmbito da Municipalidade. O Presidente da Câmara, buscando obter subsídios para os debates do projeto na Casa, convida Procurador da Câmara para discutir o assunto. Considerando o instituto das agências reguladoras no sistema brasileiro, é correto o Procurador afirmar que**

a) a lei pode atribuir a competência para a agência resolver conflito entre os atores do setor regulado.

b) a agência deverá se submeter ao controle hierárquico do Poder Executivo, em respeito ao princípio democrático.

c) a agência somente pode ser constituída caso haja expressa permissão no texto da Lei Orgânica.

d) é vedada a instituição de taxas regulatórias em favor da agência, uma vez que a sua autonomia acentuada em face do Poder Executivo não é recomendável.

e) as agências adotam, no Brasil, a estrutura de pessoas jurídicas de direito privado ante a necessidade de flexibilidade para regular os setores.

**Comentário**:

a) as agências reguladoras têm a função de regular a matéria que se insere em sua esfera de competência, de forma que a lei pode sim autorizar que elas resolvam conflitos entre as partes do setor regulado – CORRETA;

b) como autarquias de regime especial, as agências reguladoras não estão submetidas hierarquicamente ao Poder Executivo, havendo uma vinculação ao ministério do setor correspondente, para fins de tutela ou supervisão ministerial – ERRADA;

c) as agências reguladoras são criadas por lei, mas não necessariamente pela lei orgânica – ERRADA;

d) as agências detêm poder de polícia, de forma que pode instituir taxas em favor de suas atividades – ERRADA;

e) como autarquias em regime especial, possuem personalidade jurídica de direito público – ERRADA.

**Gabarito: alternativa A.**

---

**16. (Vunesp – TJ SP/2017) Sobre as agências reguladoras, é correto afirmar:**

a) embora possuam natureza jurídica de autarquia, são dotadas de regime especial, consistente em alto grau de autonomia, mandado fixo e estabilidade de seus dirigentes e poder de regulação mediante a edição de normas gerais e abstratas de natureza infralegal, em matérias de suas competências, e subordinada ao princípio da legalidade.

b) possuem natureza jurídica de autarquia – o que impõe criação e extinção por lei – e desenvolvem, sob regime jurídico de direito público, atividades próprias do Estado e com certa autonomia em relação à administração central, não diferindo, portanto, de suas congêneres.

c) por sua conformação constitucional distinta, não se subordinam ao modelo das autarquias, uma vez que possuem alto grau de autonomia que se expressa no mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e, no poder normativo, com possibilidade de inovar na ordem jurídica com edição de normas abstratas e gerais nas matérias de suas competências.

d) são dotadas de autonomia administrativa e financeira e hierárquica em relação à Administração Direta, como os demais entes autárquicos, mas dotadas de regime especial que se expressa na previsão de mandatos fixos e estabilidade de seus dirigentes.

**Comentário:**

As agências reguladoras são autarquias sob regime especial, integrantes da Administração indireta, criadas por lei, dotadas de autonomia financeira e orçamentária, organizadas em colegiado cujos membros detém mandato fixo, com a finalidade de regular e fiscalizar as atividades de prestação de serviços públicos. Não estão subordinadas a nenhum outro órgão público, sofrendo apenas a supervisão ministerial da área em que

atuam. Em relação às autarquias, as agências reguladoras possuem uma autonomia ainda maior, ao ponto de ser chamada de independência, principalmente quanto aos seguintes aspectos: autonomia financeira-orçamentária; autonomia administrativa, patrimonial e técnica; vinculação ministerial (ausência de subordinação hierárquica); escolha técnica e mandato fixo de seus diretores.

Com isso, percebemos que a alternativa A é a única que reúne corretamente essas características.

A alternativa B erra ao dizer que possuem pouca autonomia e que não se diferem das autarquias comuns; a C por dizer que não se subordinam ao modelo das autarquias e a D está errada ao dizer que os demais entes autárquicos também possuem essas características, o que não é verdade.

**Gabarito: alternativa A.**

---

**17. (Vunesp – Prefeitura de Porto Ferreira - SP/2017) Sobre as entidades da Administração Indireta, assinale a alternativa correta.**

a) As agências executivas não consistem em nova espécie de entidade administrativa, tratando-se de qualificação conferida a autarquias e fundações públicas que celebram contrato de gestão com a Administração.

b) As agências reguladoras podem impor, compulsoriamente, que os conflitos entre empresas atuantes no setor regulado sejam resolvidos de forma exclusiva por elas.

c) As fundações públicas são instituídas por lei e possuem a mesma natureza jurídica das autarquias, não podendo o legislador lhes conferir personalidade jurídica de direito privado.

d) As autarquias são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público, integrantes da Administração Indireta, possuidoras de patrimônio público e criadas mediante autorização legal.

e) As entidades da Administração Indireta, na condição de integrantes da Administração, sujeitam-se ao controle hierárquico do Poder Executivo.

**Comentário**:

a) agência executiva é a qualificação dada à autarquia ou fundação que tenha celebrado contrato de gestão com o órgão da Administração Direta a que se acha vinculada, para melhoria da eficiência e redução de custos. Assim, não se trata de entidade instituída com a denominação de agência executiva. Trata-se de entidade preexistente (autarquia ou fundação governamental) que, uma vez preenchidos os requisitos legais, recebe a qualificação de agência executiva – CORRETA;

b) não há essa autorização para estabelecer que os conflitos sejam resolvidos exclusivamente pelas Agências. No Brasil, vige o princípio da inafastabilidade da jurisdição, de forma que os conflitos podem ser levados ao Poder Judiciário, que é quem detém a competência para resolver os conflitos de forma definitiva – ERRADA;

c) as fundações públicas podem tanto ter personalidade jurídica de direito privado quanto de direito público – ERRADA;

d) as autarquias são criadas diretamente pela lei, e não mediante autorização legal. A própria lei já cria a autarquia – ERRADA;

e) o controle das entidades da Administração Indireta realizado pela Administração Direta é um controle finalístico, e não hierárquico – ERRADA.

**Gabarito: alternativa A.**

---

**18. (Vunesp – Câmara de Cotia - SP/2017) Assinale a alternativa que corretamente discorre sobre aspectos da Administração Direta e/ou Indireta.**

a) Enquanto a Administração Direta é composta de pessoas jurídicas, também denominadas de entidades, a Administração Indireta se compõe de órgãos internos do Estado, sem personalidade jurídica.

b) Pode-se conceituar empresa pública como a 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.

c) 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, tendo por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade.

d) As autarquias são sociedades por ações, adequadas para atividades empresariais, sendo as ações distribuídas entre o Governo e particulares; como entes privados, conduzem-se na vida econômica com maior versatibilidade.

e) Os empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista podem acumular seus empregos com cargos ou funções públicas, não são equiparados a funcionários públicos para fins penais e não são considerados agentes públicos para os fins de incidência das sanções em hipótese de improbidade administrativa.

**Comentário**:

a) a alternativa trocou os conceitos. Enquanto a Administração Indireta é composta de pessoas jurídicas, também denominadas de entidades, a Administração Direta se compõe de órgãos internos do Estado, sem personalidade jurídica – ERRADA;

b) a 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 – ERRADA;

c) na forma do 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 o prazo de duração do contrato; os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes e a remuneração do pessoal – CORRETA;

d) as autarquias são pessoas jurídicas de direito público, que executam atividades típicas da Administração Pública – ERRADA;

e) a proibição de acumulação diz respeito tanto aos cargos quanto aos empregos públicos – ERRADA.

**Gabarito: alternativa C.**

---

**19. (Vunesp – IPSMI/2016) A respeito da estruturação da Administração Pública brasileira, assinale a alternativa correta.**

a) As agências executivas possuem natureza de pessoa jurídica de direito privado, diferenciando-se, assim, das autarquias e fundações.

b) As agências reguladoras são autarquias com regime jurídico especial, dotadas de autonomia reforçada em relação ao ente estatal.

c) As empresas públicas estão necessariamente revestidas da forma jurídica de sociedade anônima.

d) Os empregados das empresas estatais estão necessariamente submetidos ao teto remuneratório.

e) As fundações públicas de direito privado, assim como as autarquias, são criadas por lei.

**Comentário**:

a) agência executiva é a qualificação dada à autarquia ou fundação que tenha celebrado contrato de gestão com o órgão da Administração Direta a que se acha vinculada – ERRADA;

b) isso mesmo. Uma característica marcante das agências reguladoras é sua maior autonomia em relação ao ente estatal, quando comparadas com as autarquias comuns – CORRETA;

c) as empresas públicas podem se revestir dos tipos jurídicos previstos em lei; por outro lado, as sociedades de economia mista devem ter criadas sob a forma de sociedade anônima (arts. 3º e 4º da Lei 13.303/16) – ERRADA;

d) o teto constitucional deve ser observado por todos os servidores e também pelos empregados públicos, mas no caso das empresas estatais, somente são alcançados pelo teto se receberem recursos da União, dos Estados, do DF ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou custeio em geral, conforme art. 37, §9º da Constituição Federal – ERRADA;

e) as fundações públicas de direito privado têm sua criação autorizada por lei, e não criada diretamente pela lei, como é o caso das autarquias e fundações de direito público – ERRADA.

**Gabarito: alternativa B.**

---

**20. (Vunesp – Prefeitura de São Paulo - SP/2015) Quando, aos administradores dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, é dada a oportunidade de ampliar sua autonomia gerencial,**

**orçamentária e financeira, fixando metas de desempenho, por meio de contratação dessas metas com o poder público, o instrumento definido e permitido, para tanto, pela Constituição Federal é o contrato de**

a) Atribuição.

b) Controle.

c) Gestão.

d) Gerenciamento.

e) Planejamento.

**Comentário:**

O art. 37, §8º da Constituição Federal prevê que a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato (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.

**Gabarito: alternativa C.**

---

**21. (Vunesp – HCFMUSP/2015) Assinale a alternativa que identifica uma pessoa de direito público interno.**

a) Partido Político.

b) Empresa Pública.

c) Sociedade de economia mista.

d) Autarquia.

e) Associação de classe com representação nacional.

**Comentário:**

O partido político; a empresa pública; a sociedade de economia mista e as associações de classe são pessoas jurídicas de direito privado. A autarquia, por sua vez, é uma entidade da administração indireta, com personalidade jurídica de direito público.

**Gabarito: alternativa D.**

---

**22. (Vunesp – CRO SP/2015 – adaptada) Considere a seguinte situação hipotética. Cidadão ingressa com ação popular em face do Conselho Regional de Odontologia de São Paulo, proposta com o objetivo de que seja declarada a ilegalidade e a lesividade ao patrimônio público consubstanciadas no fato de o Conselho manter em seu quadro funcionário com mais de 70 anos, que foi contratado há 12 (doze) anos, sem observância da regra do concurso público. A respeito, é correto afirmar que o Conselho Regional de Odontologia de São Paulo constitui autarquia federal e, como tal, deve se submeter às regras de direito**

**público, razão pela qual a ação popular deve ser julgada procedente, afastando-se o funcionário e promovendo-se o devido concurso público para quaisquer admissões de funcionários que se façam necessárias.**

**Comentário:**

As autarquias profissionais (CREA, CRM, CRA...) são pessoas jurídicas de direito público, integrantes da Administração Indireta, criadas por lei para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam próprias e típicas do Estado, fiscalizando o exercício das profissões. Por isso, submetem-se aos regramentos de direito público, como a necessidade de realização de concurso público para contratação de pessoal. Lembrando que essas disposições não se aplicam à OAB, que possui um regime singular, segundo o STF.

**Gabarito: correto.**

---

**23. (Vunesp – Câmara Municipal de Jaboticabal - SP/2015) Órgãos públicos são unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado, aqueles que expressam decisões estatais para o cumprimento dos fins da pessoa jurídica, são classificados como órgãos**

a) consultivos.

b) de controle.

c) ativos.

d) contenciosos.

e) verificadores.

**Comentário**:

a) os órgãos consultivos são os órgãos de aconselhamento e elucidação (emissão de pareceres) para que sejam tomadas as providências pertinentes pelos órgãos ativos – ERRADA;

b) os órgãos de controle são os prepostos a fiscalizar a controlar a atividade de outros órgãos ou agentes – ERRADA;

c) os órgãos ativos são os que expressam decisões estatais para o cumprimento dos fins da pessoa jurídica, como é o caso, por exemplo, dos Ministérios – CORRETA;

d) segundo Bandeira de Mello, os órgãos contenciosos são aqueles que julgam, como é o caso de uma comissão processante de servidores para apuração de infrações – ERRADA;

e) segundo Bandeira de Mello, os órgãos verificadores são aqueles responsáveis por verificar situações fáticas ou jurídicas, através de perícias ou conferências – ERRADA.

**Gabarito: alternativa C.**

---

**24. (Vunesp – Câmara Municipal de Jaboticabal - SP/2015) Assinale a alternativa que menciona, correta e respectivamente, entidades da administração indireta e da administração direta da União.**

a) Autarquias e Ministérios.

b) Fundações Públicas e Agências Reguladoras.

c) Casa Civil e Sociedades de Economia Mista.

d) Secretaria de Relações Institucionais e Autarquias.

e) Ministérios e Casa Civil.

**Comentário**:

a) Autarquias (administração indireta) e Ministérios (administração direta) – CORRETA;

b) Fundações Públicas e Agências Reguladoras (ambas da administração indireta) – ERRADA;

c) Casa Civil (administração direta) e Sociedades de Economia Mista (administração indireta) – ERRADA;

d) Secretaria de Relações Institucionais (administração direta) e Autarquias (administração indireta) – ERRADA;

e) Ministérios e Casa Civil (ambas da administração direta) – ERRADA.

**Gabarito: alternativa A.**

---

**25. (Vunesp – SAP SP/2015) Assinale a alternativa que contempla somente órgãos da Administração Direta do Estado.**

a) Sociedade de economia mista, secretaria estadual e universidade estadual.

b) Agência reguladora, Presidência da República e Congresso Nacional.

c) Secretaria estadual, polícia civil e polícia militar.

d) Escola pública, universidade estadual e empresa pública.

e) Autarquia, ministério e fundação.

**Comentário**:

a) Sociedade de economia mista (administração indireta), secretaria estadual e universidade estadual (administração indireta) – ERRADA;

b) Agência reguladora (administração indireta), Presidência da República e Congresso Nacional (ambos da administração direta federal) – ERRADA;

c) Secretaria estadual, polícia civil e polícia militar são órgãos da administração direta do Estado – CORRETA;

d) Escola pública, universidade estadual e empresa pública – as duas últimas compõem a administração indireta – ERRADA;

e) Autarquia (administração indireta), ministério (administração direta federal) e fundação (administração indireta) – ERRADA.

**Gabarito: alternativa C.**

---

**26. (Vunesp – Prefeitura de Caieiras - SP/2015) A autarquia, órgão da administração pública indireta, tem como principais elementos caracterizadores:**

a) ser criada por lei e ter patrimônio próprio.

b) possuir função econômica e patrimônio próprio.

c) ser autorizada por lei e ter personalidade de direito privado.

d) ser autorizada por lei e ter patrimônio personalizado.

e) possuir forma societária e regime estatutário.

**Comentário:**

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, há certo consenso entre os autores ao apontarem as características das autarquias:

- criação por lei;
- personalidade jurídica pública;
- capacidade de autoadministração;
- especialização dos fins ou atividades;
- sujeição a controle ou tutela.

Ademais, o art. 5º, I, do DL 200/1967 conceitua a autarquia como 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.

Portanto, das opções apresentadas, apenas a alternativa A está correta, e é o gabarito.

**Gabarito: alternativa A.**

---

**27. (Vunesp – PC CE/2015) A Administração Pública Indireta corresponde às pessoas jurídicas constituídas para o desempenho especializado de um serviço público. São vinculadas à Administração Pública Direta, mas gozam de autonomia de gestão. Podem ser citados, entre outros, os seguintes exemplos:**

a) as Empresas Públicas e os Estados-membros.

b) as Autarquias e os Ministérios

c) os Estados-membros e as Fundações Públicas.

d) as Autarquias e os Consórcios Públicos.

e) os Estados-membros e as Autarquias.

**Comentário**:

a), c) e e) os Estados-membros estão na Administração Direta; são pessoas políticas – ERRADAS;

b) os Ministérios são órgãos que compõem a Administração Direta – ERRADA;

d) as autarquias compõem a Administração Indireta. Quanto ao consórcio público, quando possuir personalidade jurídica de direito público, constituirá associação pública e integrará a Administração Indireta de todos os entes da Federação consorciados – CORRETA.

**Gabarito: alternativa D.**

---

**28. (Vunesp – PC CE/2015) Em relação às entidades da Administração Pública indireta, pode-se afirmar como correto que**

a) o controle estatal externo é exercido pelo Poder Executivo.

b) as autoridades das entidades da Administração Indireta não podem ser tidas como coatoras para fins de mandado de segurança.

c) o patrimônio da empresa pública é sempre insuscetível de penhora.

d) as empresas prestadoras de serviços públicos não ficam sujeitas à intervenção, no caso de estado de sítio.

e) os atos da autoridade autárquica têm natureza de ato administrativo.

**Comentário**:

a) as entidades submetem-se ao controle externo do Tribunal de Contas – ERRADA;

b) as autoridades das entidades da Administração Indireta ~~não~~ podem ser tidas como coatoras para fins de mandado de segurança – ERRADA;

c) os bens das sociedades de economia mista e das empresas públicas são considerados bens privados e, portanto, não possuem os atributos dos bens públicos, como a impenhorabilidade e imprescritibilidade. Mas os bens afetados diretamente à prestação do serviço público gozam dos mesmos atributos dos bens públicos, não podendo ser penhorados – ERRADA;

d) não há essa previsão no ordenamento – ERRADA;

e) os atos praticados pelas autoridades das autarquias, com regime de direito público, são de fato considerados atos administrativos – CORRETA.

**Gabarito: alternativa E.**

---

**29. (Vunesp – Câmara de Valinhos - SP/2017) Assinale a alternativa correta quanto às espécies de órgãos públicos.**

a) Quanto à função, a Câmara Municipal de Valinhos é exemplo de órgão autônomo.

b) Quanto à estrutura organizacional, a Câmara Municipal de Valinhos é exemplo de órgão superior.

c) Quanto à estrutura organizacional, a Câmara Municipal de Valinhos é exemplo de órgão consultivo.

d) Quanto à atuação funcional, a Câmara Municipal de Valinhos é exemplo de órgão singular.

e) Quanto à atuação funcional, a Câmara Municipal de Valinhos é exemplo de órgão colegiado.

**Comentário**:

a) segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, os órgãos, quanto à função que exercem, podem ser ativos (expressam decisões estatais), de controle (fiscalizam e controlam outros órgãos) e consultivos (prestam aconselhamentos aos órgãos ativos). Já em relação à posição estatal, aí sim a Câmara seria um órgão independente, e não autônomo – ERRADA;

b) a classificação como órgão superior é quanto à posição estatal. Quanto à estrutura, os órgãos podem ser simples ou compostos – ERRADA;

c) a classificação em órgão consultivo é quanto à função que exercem, e não quanto à estrutura – ERRADA;

d) quanto à atuação funcional, os órgãos podem ser singulares ou unipessoais e colegiados ou pluripessoais. A Câmara é um exemplo de órgão colegiado, pois atua/decide pela manifestação conjunta de seus membros – ERRADA.

e) como explicamos acima, a Câmara é um exemplo de órgão colegiado – CORRETA.

**Gabarito: alternativa E.**

---

**30. (Vunesp – Câmara de Valinhos - SP/2017) Sobre as agências executivas federais, é correto afirmar que**

a) exercem o serviço de fiscalização de profissões regulamentadas, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa.

b) celebram Termo de Parceria com a Administração Indireta a que estão vinculadas.

c) são constituídas sob a forma de associação ou fundação e executam atividades de cunho social, sem fins lucrativos.

d) celebram Contrato de Gestão com o Ministério supervisor.

e) celebram Termo de Colaboração com o ente público gestor.

**Comentário:**

Agência executiva é a qualificação dada à autarquia ou fundação que tenha celebrado contrato de gestão com o órgão da Administração Direta a que se acha vinculada, para melhoria da eficiência e redução de custos.

Não se trata de entidade instituída com a denominação de agência executiva. Trata-se de entidade preexistente (autarquia ou fundação governamental) que, uma vez preenchidos os requisitos legais, recebe a qualificação de agência executiva, podendo perdê-la, se deixar de atender aos requisitos.

Portanto, as alternativas B, C e E estão erradas, e a alternativa D está correta.

Por fim, a fiscalização das profissões é feita pelos conselhos profissionais, considerados autarquias profissionais, de forma que a alternativa A está errada.

**Gabarito: alternativa D.**

---

**31. (Vunesp – Prefeitura de Várzea Paulista - SP/2016) No tocante aos órgãos públicos, é correto afirmar que**

a) a criação depende de lei, mas a extinção poderá ocorrer por meio de decreto.

b) somente a estruturação deverá ocorrer por meio de decreto do Chefe do Poder Executivo.

c) atualmente, o ordenamento jurídico exige lei para criação, estruturação e atribuições.

d) após alteração constitucional, a estruturação e atribuições podem ser processadas por meio de decreto do Chefe do Executivo.

e) a extinção depende de lei, mas a criação poderá ocorrer por meio de decreto.

**Comentário:**

A criação dos órgãos públicos deve ocorrer na forma prevista na Constituição, existindo uma disciplina diferente para cada Poder. No caso do Poder Executivo, a criação depende de lei em sentido formal, não podendo ocorrer via Decreto (CF, art. 61, §1º, II, "e"). Já a organização e o funcionamento dos órgãos da Administração Direta, quando não implicarem "*aumento de despesa nem a criação ou extinção de órgãos públicos*", será realizada por meio de decreto do Poder Executivo (CF, art. 84, VI, "a". Correta, portanto, a alternativa D.

**Gabarito: alternativa D.**

---

**32. (Vunesp – Prefeitura de Várzea Paulista - SP/2016) É correto afirmar, no que concerne a uma Agência Reguladora, que**

a) todas possuem natureza jurídica de autarquias, sendo que a inovação reside apenas na relativa independência que a ordem jurídica lhe atribui em aspecto técnico, administrativo e financeiro.

b) os servidores cumprem regime jurídico do emprego público, de caráter trabalhista, regulado pela CLT.

c) se trata de uma fundação mista, que possui integral independência no tocante à ordem jurídica, assim como no aspecto técnico e no regime jurídico.

d) existem algumas com natureza jurídica de autarquias e outras que se apresentam como fundações.

e) atualmente existem Agências que obedecem ao regime estatutário e outras que obedecem ao regime celetista.

**Comentário**:

a) as agências reguladoras são autarquias sob regime especial, integrantes da Administração indireta, criadas por lei, dotadas de autonomia financeira e orçamentária, administrativa e técnica. Eu diria que essa seria a principal inovação, notadamente em virtude do mandato fixo de seus membros. Além disso, temos que considerar que caráter técnico de seus membros, o poder normativo em sua área de atuação, as competências para a solução de conflitos, entre tantas outras. Todavia, a banca considerou a afirmativa como correta, talvez considerando uma análise mais ampla do trecho "em aspecto técnico, administrativo e financeiro" – CORRETA;

b) por serem autarquias, seus servidores devem ser servidores públicos estatutários, sob regime público, e não celetista – ERRADA;

c) e d) as agências reguladoras são autarquias sob regime especial, e não fundações – ERRADA;

e) atualmente não é mais permitida a contratação concomitante de servidores públicos (regime estatutário) e empregados públicos (regime celetista) na administração direta, autárquica e fundacional dos entes políticos, uma vez que vigora novamente a regra do regime jurídico único. Vale lembrar, entretanto, que a EC 19/98 chegou a extinguir o regime jurídico único, permitindo a contratação de empregados públicos em entidades de direito público. Porém, a alteração do art. 39 foi suspensa pelo STF. Logo, voltou a existir o regime jurídico único. Portanto, atualmente, todas as agências reguladoras devem contratar seus agentes mediante regime estatutário – ERRADA.

**Gabarito: alternativa A.**

---

Concluímos por hoje. Em nossa próxima aula vamos continuar o estudo da organização administrativa.

Espero por vocês!

Bons estudos.

***HERBERT ALMEIDA.***

*http://www.estrategiaconcursos.com.br/cursosPorProfessor/herbert-almeida-3314/*

**@profherbertalmeida**

**/profherbertalmeida**

**/profherbertalmeida**

**/profherbertalmeida e /controleexterno**

Se preferir, basta escanear as figuras abaixo:

Instagram (pelo aplicativo do IG)

Youtube

Telegram

# 5 QUESTÕES COMENTADAS NA AULA

**1. (Vunesp – Câmara de Itaquaquecetuba - SP/2018) Assinale a alternativa correta a respeito das agências reguladoras.**

a) Possuem personalidade jurídica de direito privado.

b) São entidades integrantes da Administração Pública Direta, vinculadas aos Ministérios Federais.

c) Podem ser criadas em âmbitos Estadual e Federal, exceto Municipal.

d) Seus dirigentes ocupam cargo em comissão por prazo indeterminado.

e) A elas é atribuído o poder de arbitragem para compor conflitos que ocorram na sua esfera de atuação.

**2. (Vunesp – Prefeitura de Sorocaba - SP/2018) A característica fundamental da teoria do órgão consiste no princípio da imputação volitiva, ou seja, a vontade do órgão público é imputada à pessoa jurídica a qual este pertence. Em consequência disso, é correto afirmar que um ato administrativo praticado no âmbito de uma**

a) Autarquia pode ser questionado judicialmente, figurando a Municipalidade no polo passivo da demanda.

b) Secretaria Estadual pode ser questionado judicialmente, figurando a própria Secretaria no polo passivo da demanda.

c) Empresa Pública pode ser questionado judicialmente, figurando a Municipalidade no polo passivo da demanda.

d) Diretoria pode ser questionado judicialmente, figurando a própria Diretoria no polo passivo da demanda.

e) Secretaria Municipal pode ser questionado judicialmente, figurando a Municipalidade no polo passivo da demanda.

**3. (Vunesp – Câmara de Campo Limpo Paulista - SP/2018)**

Com o Programa Nacional de Desestatização e com o objetivo de reduzir o déficit público, passou-se à iniciativa privada atividades que eram dispendiosas para o Estado, transferindo a prestação de serviços a entidades privadas, com a intenção de reduzir gastos e buscar uma maior eficiência na execução das atividades, criando-se então, as

a) autarquias profissionais.

b) autarquias territoriais.

c) fundações públicas.

d) empresas públicas.

e) agências reguladoras.

**4. (Vunesp – PC SP/2018) A Administração Indireta compreende as seguintes entidades, dotadas de personalidade jurídica própria**

a) autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

b) agências executivas, fundações de apoio e serviços sociais autônomos.

c) autarquias, fundações, organizações sociais e empresas públicas.

d) agências reguladoras, empresas públicas e Polícias Civil e Militar.

e) autarquias, fundações e organizações sociais.

**5. (Vunesp – CRBio 1ª Região/2017) Os Conselhos Federal e Regionais de Biologia constituem, em conjunto, uma autarquia federal, cujo objetivo é orientar, disciplinar, e fiscalizar o exercício da profissão de biólogo. É correto afirmar que referida autarquia tem**

a) personalidade jurídica de direito privado e autonomia administrativa e financeira, uma vez que seu orçamento é composto por contribuições dos profissionais registrados.

b) personalidade jurídica de direito privado, autonomia administrativa e financeira e é sujeita à supervisão ministerial.

c) personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira e é sujeita à prestação de contas ao Tribunal de Contas da União.

d) personalidade jurídica de direito privado, autonomia administrativa e financeira e integra a Administração indireta.

e) personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, e é sujeita a controle administrativo, integrando a Administração direta.

**6. (Vunesp – IPSM/2018) Sobre a autarquia, assinale a alternativa correta.**

a) É pessoa jurídica de direito público criada por lei, integrante da Administração direta.

b) É criada por lei, mas sua existência legal depende do registro do seu estatuto na Junta Comercial.

c) É criada por lei para desempenhar, com exclusividade, funções de caráter econômico, que sejam próprias e típicas do Estado.

d) Sua extinção, assim como sua criação, somente pode ocorrer por meio de lei de iniciativa do Poder Executivo.

e) Tem personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprias, mas está subordinada ao controle hierárquico do Ministério ou Secretaria ao qual se encontra vinculada.

**7. (Vunesp – Câmara Municipal de São José dos Campos - SP/2018) Se a Prefeitura do Município de São José dos Campos desejasse criar uma autarquia prestadora de serviços públicos de água, esgoto e saneamento básico, seria necessário**

a) aprovar uma lei específica na Câmara Municipal para criar a autarquia, que passaria a integrar a Administração Indireta do Município.

b) aprovar uma lei específica na Câmara Municipal para autorizar o Poder Executivo a criar a autarquia, que passaria a integrar a Administração Indireta do Município.

c) editar um Decreto Municipal para criar a autarquia, que passaria a integrar a Administração Direta do Município.

d) aprovar uma lei específica na Câmara Municipal para autorizar o Poder Executivo a criar a autarquia, que passaria a integrar a Administração Direta do Município.

e) editar um Decreto Municipal para criar a autarquia, que passaria a integrar a Administração Indireta do Município.

**8. (Vunesp – PC BA/2018) O conjunto de órgãos que integram as pessoas federativas, aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, das atividades administrativas do Estado denomina-se**

a) Administração Indireta.

b) Administração Direta.

c) Fundação Pública.

d) Sociedade de Economia Mista.

e) Empresa Pública.

**9. (Vunesp – Prefeitura de Barretos - SP/2018) As autarquias integram a Administração Indireta e são consideradas pessoas jurídicas de Direito**

a) Público de capacidade exclusivamente administrativa que integram a Administração Indireta.

b) Privado de capacidade exclusivamente administrativa que integram a Administração Indireta.

c) Privado de capacidade exclusivamente administrativa que integram a Administração Direta.

d) Público de capacidade exclusivamente administrativa que integram a Administração Direta.

e) Público de capacidade exclusivamente administrativa que podem integrar tanto a Administração Indireta como a Direta.

**10. (Vunesp – TJ SP/2018) A promulgação de uma lei que estabelece a criação de uma autarquia com transferência de parte da competência da União para a pessoa jurídica criada envolve**

a) unificação de competências.

b) reunião de competências.

c) descentralização do poder.

d) desconcentração do poder.

**11. (Vunesp – FAPESP/2018) Para consecução dos fins constitucionalmente previstos, sem criação de nova pessoa jurídica, o Poder Público pode dividir competência em razão da matéria, da hierarquia ou seguindo outros critérios razoáveis, por meio da chamada**

a) desconcentração.

b) descentralização.

c) deslegalização.

d) outorga de título de utilidade pública.

e) celebração de contrato de gestão com agências executivas.

**12. (Vunesp – PGE SP/2018) Modelo de gestão orientado para práticas gerenciais com foco em resultados e atendimento aos usuários, qualidade de serviços e eficiência de processos com autonomia gerencial, orçamentária e financeira, sem abandonar parâmetros do modelo burocrático pode, em tese, e de acordo com o ordenamento jurídico em vigor, ser adotado por autarquia**

a) observada a autonomia, desde que qualificada como agência executiva, por meio de deliberação da autoridade máxima da autarquia, ratificada pelo Titular da Pasta tutelar, a quem competirá executar controle de finalidade e monitorar o atingimento das metas especificadas no âmbito do programa de ação do ente descentralizado.

b) mediante celebração de contrato entre o Poder Público, por meio da Pasta tutelar, e o ente descentralizado, que abranja plano de trabalho voltado ao alcance dos objetivos e metas estipulados de comum acordo entre as partes.

c) de forma autônoma, por meio de seu regimento interno, que deverá estabelecer objetivos estratégicos, metas e indicadores específicos observados os critérios de especialização técnica que justificaram a autorização legal para criação do ente descentralizado.

d) mediante lei específica que autorize a contratualização de resultados entre o setor regulado e a autarquia que pretenda adotar o modelo gerencial, observada a finalidade de interesse público que justificou a desconcentração técnica no específico setor de atuação do órgão.

e) mediante celebração de acordo de cooperação técnica, precedido de protocolo de intenções, a serem firmados entre a autarquia em regime especial e a pessoa de direito público interno que autorizou a sua criação, com derrogação em parte do regime jurídico administrativo, nos limites de lei específica.

**13. (Vunesp – Prefeitura de São José dos Campos - SP/2017) Consoante site da Prefeitura de São José dos Campos: "O Instituto de Previdência do Servidor Municipal de São José dos Campos – IPSM é uma entidade autárquica, sem fins lucrativos. É o órgão gestor do Regime Próprio de Previdência do Município. Seu compromisso é atender às necessidades do servidor municipal de São José dos Campos, concedendo**

**benefícios, prestando serviços aos seus segurados e dependentes." Podemos afirmar corretamente que o IPSM:**

a) integra a Administração Pública Direta do Município, com personalidade jurídica de direito público.

b) integra a Administração Pública Indireta, possuindo personalidade jurídica de direito privado.

c) não integra a Administração Pública do Município, possuindo personalidade jurídica de direito privado.

d) integra a Administração Pública Indireta, possuindo personalidade jurídica de direito público.

e) sendo uma autarquia é pessoa jurídica de direito público, instituída para desempenhar atividades administrativas sob regime de direito privado.

**14. (Vunesp – Câmara de Sumaré - SP/2017) A Administração deve sempre ter por objetivo adotar a melhor forma de organização de suas atividades, com vistas a otimizar o acesso dos administrados às utilidades fornecidas pelo Estado. A respeito das diversas formas de organização administrativa, assinale a alternativa correta.**

a) A desconcentração administrativa resulta na criação de uma pessoa jurídica própria para o exercício de determinada competência e pode ocorrer tanto no âmbito da Administração Direta como na Administração Indireta.

b) A descentralização administrativa pode ocorrer por contrato ou por lei e a partir dela é constituída uma relação de hierarquia entre a entidade delegante da atividade e a entidade a quem foi delegada a sua execução.

c) A descentralização pode ser realizada por delegação, situação em que a Administração transfere o exercício de determinada atividade, por tempo determinado, a um outro sujeito por meio de um contrato.

d) A desconcentração administrativa consiste em mecanismo de distribuição interna de competências, normalmente atribuídas a órgãos públicos, que, em razão de sua autonomia, passam a se sujeitar a um controle finalístico ou de supervisão.

e) Os conceitos de desconcentração e descentralização administrativa são utilizados, pela doutrina, como sinônimos, uma vez que refletem um mesmo modo de organização da burocracia estatal.

**15. (Vunesp – Câmara de Sumaré - SP/2017) Suponha-se que o Prefeito de Sumaré submeta à Câmara Municipal projeto de lei visando instituir uma agência reguladora cuja competência seja fiscalizar os serviços prestados por concessionárias de serviços públicos no âmbito da Municipalidade. O Presidente da Câmara, buscando obter subsídios para os debates do projeto na Casa, convida Procurador da Câmara para discutir o assunto. Considerando o instituto das agências reguladoras no sistema brasileiro, é correto o Procurador afirmar que**

a) a lei pode atribuir a competência para a agência resolver conflito entre os atores do setor regulado.

b) a agência deverá se submeter ao controle hierárquico do Poder Executivo, em respeito ao princípio democrático.

c) a agência somente pode ser constituída caso haja expressa permissão no texto da Lei Orgânica.

d) é vedada a instituição de taxas regulatórias em favor da agência, uma vez que a sua autonomia acentuada em face do Poder Executivo não é recomendável.

e) as agências adotam, no Brasil, a estrutura de pessoas jurídicas de direito privado ante a necessidade de flexibilidade para regular os setores.

**16. (Vunesp – TJ SP/2017) Sobre as agências reguladoras, é correto afirmar:**

a) embora possuam natureza jurídica de autarquia, são dotadas de regime especial, consistente em alto grau de autonomia, mandado fixo e estabilidade de seus dirigentes e poder de regulação mediante a edição de normas gerais e abstratas de natureza infralegal, em matérias de suas competências, e subordinada ao princípio da legalidade.

b) possuem natureza jurídica de autarquia – o que impõe criação e extinção por lei – e desenvolvem, sob regime jurídico de direito público, atividades próprias do Estado e com certa autonomia em relação à administração central, não diferindo, portanto, de suas congêneres.

c) por sua conformação constitucional distinta, não se subordinam ao modelo das autarquias, uma vez que possuem alto grau de autonomia que se expressa no mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e, no poder normativo, com possibilidade de inovar na ordem jurídica com edição de normas abstratas e gerais nas matérias de suas competências.

d) são dotadas de autonomia administrativa e financeira e hierárquica em relação à Administração Direta, como os demais entes autárquicos, mas dotadas de regime especial que se expressa na previsão de mandatos fixos e estabilidade de seus dirigentes.

**17. (Vunesp – Prefeitura de Porto Ferreira - SP/2017) Sobre as entidades da Administração Indireta, assinale a alternativa correta.**

a) As agências executivas não consistem em nova espécie de entidade administrativa, tratando-se de qualificação conferida a autarquias e fundações públicas que celebram contrato de gestão com a Administração.

b) As agências reguladoras podem impor, compulsoriamente, que os conflitos entre empresas atuantes no setor regulado sejam resolvidos de forma exclusiva por elas.

c) As fundações públicas são instituídas por lei e possuem a mesma natureza jurídica das autarquias, não podendo o legislador lhes conferir personalidade jurídica de direito privado.

d) As autarquias são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público, integrantes da Administração Indireta, possuidoras de patrimônio público e criadas mediante autorização legal.

e) As entidades da Administração Indireta, na condição de integrantes da Administração, sujeitam-se ao controle hierárquico do Poder Executivo.

**18. (Vunesp – Câmara de Cotia - SP/2017) Assinale a alternativa que corretamente discorre sobre aspectos da Administração Direta e/ou Indireta.**

a) Enquanto a Administração Direta é composta de pessoas jurídicas, também denominadas de entidades, a Administração Indireta se compõe de órgãos internos do Estado, sem personalidade jurídica.

b) Pode-se conceituar empresa pública como a 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.

c) 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, tendo por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade.

d) As autarquias são sociedades por ações, adequadas para atividades empresariais, sendo as ações distribuídas entre o Governo e particulares; como entes privados, conduzem-se na vida econômica com maior versatibilidade.

e) Os empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista podem acumular seus empregos com cargos ou funções públicas, não são equiparados a funcionários públicos para fins penais e não são considerados agentes públicos para os fins de incidência das sanções em hipótese de improbidade administrativa.

**19. (Vunesp – IPSMI/2016) A respeito da estruturação da Administração Pública brasileira, assinale a alternativa correta.**

a) As agências executivas possuem natureza de pessoa jurídica de direito privado, diferenciando-se, assim, das autarquias e fundações.

b) As agências reguladoras são autarquias com regime jurídico especial, dotadas de autonomia reforçada em relação ao ente estatal.

c) As empresas públicas estão necessariamente revestidas da forma jurídica de sociedade anônima.

d) Os empregados das empresas estatais estão necessariamente submetidos ao teto remuneratório.

e) As fundações públicas de direito privado, assim como as autarquias, são criadas por lei.

**20. (Vunesp – Prefeitura de São Paulo - SP/2015) Quando, aos administradores dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, é dada a oportunidade de ampliar sua autonomia gerencial, orçamentária e financeira, fixando metas de desempenho, por meio de contratação dessas metas com o poder público, o instrumento definido e permitido, para tanto, pela Constituição Federal é o contrato de**

a) Atribuição.

b) Controle.

c) Gestão.

d) Gerenciamento.

e) Planejamento.

**21. (Vunesp – HCFMUSP/2015) Assinale a alternativa que identifica uma pessoa de direito público interno.**

a) Partido Político.

b) Empresa Pública.

c) Sociedade de economia mista.

d) Autarquia.

e) Associação de classe com representação nacional.

**22. (Vunesp – CRO SP/2015 – adaptada) Considere a seguinte situação hipotética. Cidadão ingressa com ação popular em face do Conselho Regional de Odontologia de São Paulo, proposta com o objetivo de que seja declarada a ilegalidade e a lesividade ao patrimônio público consubstanciadas no fato de o Conselho manter em seu quadro funcionário com mais de 70 anos, que foi contratado há 12 (doze) anos, sem observância da regra do concurso público. A respeito, é correto afirmar que o Conselho Regional de Odontologia de São Paulo constitui autarquia federal e, como tal, deve se submeter às regras de direito público, razão pela qual a ação popular deve ser julgada procedente, afastando-se o funcionário e promovendo-se o devido concurso público para quaisquer admissões de funcionários que se façam necessárias.**

**23. (Vunesp – Câmara Municipal de Jaboticabal - SP/2015) Órgãos públicos são unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado, aqueles que expressam decisões estatais para o cumprimento dos fins da pessoa jurídica, são classificados como órgãos**

a) consultivos.

b) de controle.

c) ativos.

d) contenciosos.

e) verificadores.

**24. (Vunesp – Câmara Municipal de Jaboticabal - SP/2015) Assinale a alternativa que menciona, correta e respectivamente, entidades da administração indireta e da administração direta da União.**

a) Autarquias e Ministérios.

b) Fundações Públicas e Agências Reguladoras.

c) Casa Civil e Sociedades de Economia Mista.

d) Secretaria de Relações Institucionais e Autarquias.

e) Ministérios e Casa Civil.

**25. (Vunesp – SAP SP/2015) Assinale a alternativa que contempla somente órgãos da Administração Direta do Estado.**

a) Sociedade de economia mista, secretaria estadual e universidade estadual.

b) Agência reguladora, Presidência da República e Congresso Nacional.

c) Secretaria estadual, polícia civil e polícia militar.

d) Escola pública, universidade estadual e empresa pública.

e) Autarquia, ministério e fundação.

**26. (Vunesp – Prefeitura de Caieiras - SP/2015) A autarquia, órgão da administração pública indireta, tem como principais elementos caracterizadores:**

a) ser criada por lei e ter patrimônio próprio.

b) possuir função econômica e patrimônio próprio.

c) ser autorizada por lei e ter personalidade de direito privado.

d) ser autorizada por lei e ter patrimônio personalizado.

e) possuir forma societária e regime estatutário.

**27. (Vunesp – PC CE/2015) A Administração Pública Indireta corresponde às pessoas jurídicas constituídas para o desempenho especializado de um serviço público. São vinculadas à Administração Pública Direta, mas gozam de autonomia de gestão. Podem ser citados, entre outros, os seguintes exemplos:**

a) as Empresas Públicas e os Estados-membros.

b) as Autarquias e os Ministérios

c) os Estados-membros e as Fundações Públicas.

d) as Autarquias e os Consórcios Públicos.

e) os Estados-membros e as Autarquias.

**28. (Vunesp – PC CE/2015) Em relação às entidades da Administração Pública indireta, pode-se afirmar como correto que**

a) o controle estatal externo é exercido pelo Poder Executivo.

b) as autoridades das entidades da Administração Indireta não podem ser tidas como coatoras para fins de mandado de segurança.

c) o patrimônio da empresa pública é sempre insuscetível de penhora.

d) as empresas prestadoras de serviços públicos não ficam sujeitas à intervenção, no caso de estado de sítio.

e) os atos da autoridade autárquica têm natureza de ato administrativo.

**29. (Vunesp – Câmara de Valinhos - SP/2017) Assinale a alternativa correta quanto às espécies de órgãos públicos.**

a) Quanto à função, a Câmara Municipal de Valinhos é exemplo de órgão autônomo.

b) Quanto à estrutura organizacional, a Câmara Municipal de Valinhos é exemplo de órgão superior.

c) Quanto à estrutura organizacional, a Câmara Municipal de Valinhos é exemplo de órgão consultivo.

d) Quanto à atuação funcional, a Câmara Municipal de Valinhos é exemplo de órgão singular.

e) Quanto à atuação funcional, a Câmara Municipal de Valinhos é exemplo de órgão colegiado.

**30. (Vunesp – Câmara de Valinhos - SP/2017) Sobre as agências executivas federais, é correto afirmar que**

a) exercem o serviço de fiscalização de profissões regulamentadas, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa.

b) celebram Termo de Parceria com a Administração Indireta a que estão vinculadas.

c) são constituídas sob a forma de associação ou fundação e executam atividades de cunho social, sem fins lucrativos.

d) celebram Contrato de Gestão com o Ministério supervisor.

e) celebram Termo de Colaboração com o ente público gestor.

**31. (Vunesp – Prefeitura de Várzea Paulista - SP/2016) No tocante aos órgãos públicos, é correto afirmar que**

a) a criação depende de lei, mas a extinção poderá ocorrer por meio de decreto.

b) somente a estruturação deverá ocorrer por meio de decreto do Chefe do Poder Executivo.

c) atualmente, o ordenamento jurídico exige lei para criação, estruturação e atribuições.

d) após alteração constitucional, a estruturação e atribuições podem ser processadas por meio de decreto do Chefe do Executivo.

e) a extinção depende de lei, mas a criação poderá ocorrer por meio de decreto.

**32. (Vunesp – Prefeitura de Várzea Paulista - SP/2016) É correto afirmar, no que concerne a uma Agência Reguladora, que**

a) todas possuem natureza jurídica de autarquias, sendo que a inovação reside apenas na relativa independência que a ordem jurídica lhe atribui em aspecto técnico, administrativo e financeiro.

b) os servidores cumprem regime jurídico do emprego público, de caráter trabalhista, regulado pela CLT.

c) se trata de uma fundação mista, que possui integral independência no tocante à ordem jurídica, assim como no aspecto técnico e no regime jurídico.

d) existem algumas com natureza jurídica de autarquias e outras que se apresentam como fundações.

e) atualmente existem Agências que obedecem ao regime estatutário e outras que obedecem ao regime celetista.

# 6 GABARITO

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. E | 11. A | 21. D | 31. D |
| 2. E | 12. B | 22. C | 32. A |
| 3. E | 13. D | 23. C | |
| 4. A | 14. C | 24. A | |
| 5. C | 15. A | 25. C | |
| 6. D | 16. A | 26. A | |
| 7. A | 17. A | 27. D | |
| 8. B | 18. C | 28. E | |
| 9. A | 19. B | 29. E | |
| 10. C | 20. C | 30. D | |

# 7 REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19ª Ed. Rio de Janeiro: Método, 2011.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BARCHET, Gustavo. **Direito Administrativo: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, H.L.; ALEIXO, D.B.; BURLE FILHO, J.E. **Direito administrativo brasileiro**. 39ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

# 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.

Concurseiro(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.

**Deixando de lado esse mar de sujeira, aproveitamos para agradecer a todos que adquirem os cursos honestamente e permitem que o site continue existindo.**