Estratégia Concursos

Aula 00

TJ-SP (Oficial de Justiça) Direito Administrativo - 2022 (Pré-Edital) Prof. Antonio Daud

Autor:
Antonio Daud

20 de Fevereiro de 2022

Sumário

1. Introdução 2

2. Noções Gerais 3

2.1. Centralização, Descentralização e Desconcentração 5

2.2. Administração Direta e Administração Indireta 11

3. Administração Direta 14

3.1. Órgãos Públicos 15

3.2. Contrato de Gestão e Contrato de Desempenho 26

4. Administração Indireta 30

4.1. Autarquias 35

4.2. Fundações Públicas 58

4.3. Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista 68

Resumo 95

Mapas 99

Questões Comentadas 109

Lista das Questões Comentadas 175

Gabaritos 204

1. INTRODUÇÃO

Olá, amigos (as)!

Será um grande prazer poder auxiliá-los na preparação para o concurso de Oficial de Justiça do TJ/SP - 2022, por meio deste curso de Direito Administrativo, na forma deste **livro digital**.

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

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

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

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

Avante!

2. NOÇÕES GERAIS

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

A atuação do governo[1], enquanto função política ou de governo, é objeto de estudo do direito constitucional.

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

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

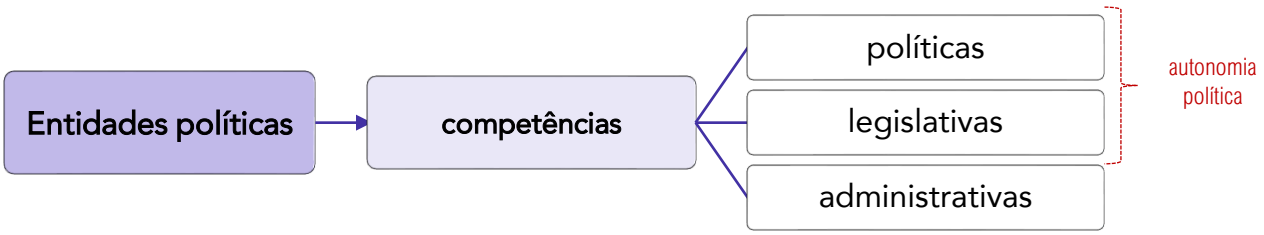
O elemento marcante das entidades políticas consiste na sua autonomia política, isto é, na capacidade das entidades políticas de **legislarem** e se **auto-organizarem**.

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

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

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

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

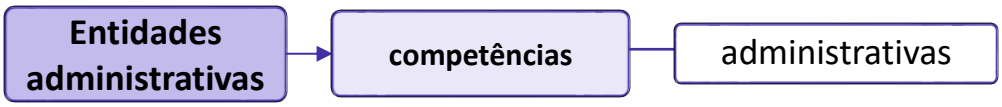


Por outro lado, as entidades e os órgãos administrativos são **desprovidos de autonomia política**. Em razão disto, não possuem capacidade de legislarem ou de se auto-organizarem. Ou seja:

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

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

Em síntese:



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

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

2.1. Centralização, Descentralização e Desconcentração

INCIDÊNCIA EM PROVA: ALTÍSSIMA

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

Consoante leciona José dos Santos Carvalho Filho[2], a centralização é a situação em que o Estado executa diretamente suas tarefas, ou seja, por intermédio de **órgãos** e agentes administrativos subordinados à mesma pessoa política. Em outras palavras, trata-se da execução de tarefas pela administração direta.

A respeito da centralização, vejam a questão abaixo:

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

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

Gabarito (C)

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

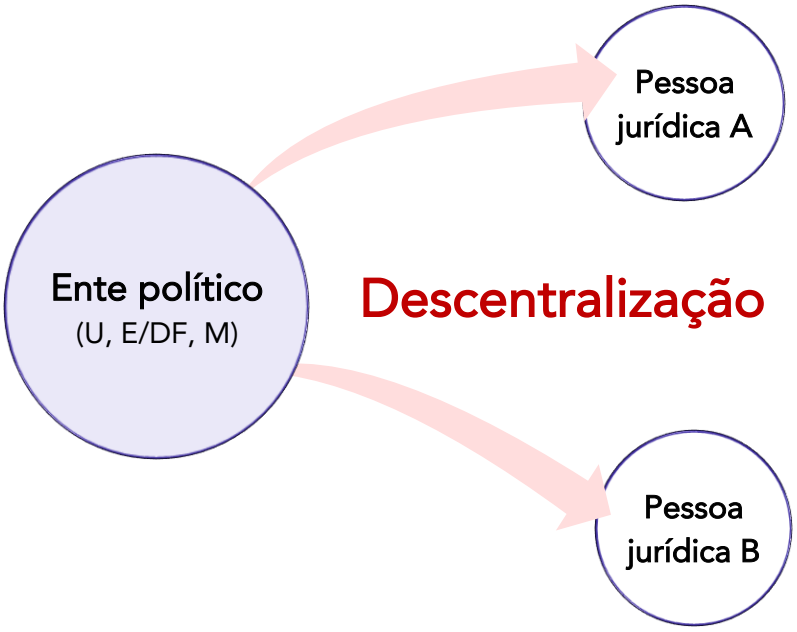
Já pela descentralização administrativa, o Estado executa suas tarefas **indiretamente**, isto é, **delega a outras entidades**. A partir da descentralização, as atividades não são executadas pelos órgãos do próprio ente político (administração direta), mas por entidades pertencentes à administração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

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

(i) o próprio ente político – isto é, União, estados, DF ou municípios – e

(ii) a pessoa jurídica que irá executar a atividade.

[2] FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 473



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

CEBRASPE/ TCE-PA – Auxiliar Técnico de Controle Externo

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

Gabarito (C)

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

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

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

Apesar de controverso na doutrina, Di Pietro e Marcelo Alexandrino[3] ressaltam que, na descentralização por serviços, a administração central cria entidades da Administração Indireta e transfere a elas a titularidade e a execução de serviços públicos.

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

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

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

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

- - - -

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

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

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

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

Sintetizando as diferenças entre as duas formas de descentralização,

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

Outra diferença entre descentralização mediante outorga e delegação, consoante apontado por Marcelo Alexandrino[4], consiste na amplitude do **controle que a administração direta exerce** em cada um dos casos.

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

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

- - - -

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

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

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

Trata-se da descentralização territorial ou geográfica, que consiste na possibilidade de criação de **território federal**, nos termos previstos no texto constitucional[5].

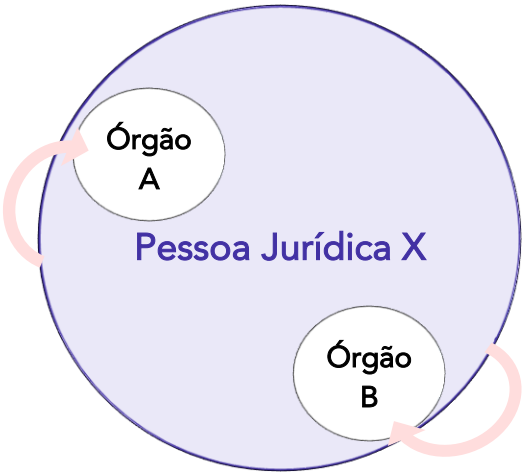
Os territórios federais são pessoas jurídicas de direito público que, caso criados, passam a fazer parte da administração pública federal. São chamados de **autarquias territoriais** e possuem **atribuições administrativas genéricas** e heterogêneas (diferentemente das autarquias convencionais, que possuem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

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

---

[4] ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 28
[5] CF, art. 18, § 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

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



Desconcentração

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

Quanto aos exemplos, vejam a questão abaixo:

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

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

Gabarito (C)

A exata noção de desconcentração parte da ideia de **órgão público**. Este conceito será detalhado mais à frente, mas já podemos adiantar que consistem em círculos de atribuições repartidos no interior da personalidade estatal[6] **sem personalidade jurídica própria**.

Entidade	→	**pessoa jurídica**
Órgão	→	ente **sem** personalidade jurídica própria

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

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

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

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

Gabarito (E)

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

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

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

A este respeito, vejam a questão abaixo:

FCC/ ALESE – Técnico Legislativo (adaptada)

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

Gabarito (E)

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

desCEntralização	→	Cria Entidade
desCOncentração	→	Cria Órgão

E agora uma breve comparação entre os dois institutos:

Descentralização	Desconcentração

• atribuição de competências a **entidades** (personalidade jurídica própria)
• sem subordinação ao ente político
• modalidades
  • **outorga** (via Lei): administração indireta
  • **delegação** (via Ato ou Contrato): particulares
  • **territorial**: territórios federais
	• atribuição de competências a **órgãos** (sem personalidade jurídica própria)
	• subordinação entre os órgãos
	• pode se dar tanto dentro da administração direta como no interior das entidades da indireta

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

2.2. Administração Direta e Administração Indireta

INCIDÊNCIA EM PROVA: ALTÍSSIMA

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

Administração Direta consiste no conjunto de órgãos públicos que integram as pessoas políticas (União, estados/Distrito Federal e Municípios), aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, das atividades administrativas do Estado. Segundo leciona Carvalho Filho[7], na Administração Direta "a Administração Pública é, ao mesmo tempo, a **titular** e a **executora** do serviço público".

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

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

A Administração Indireta brasileira é composta por[8]:

- Autarquias

- Fundações públicas (ou seja, fundações instituídas pelo poder público)

- Sociedades de Economia Mista - SEM

- Empresas Públicas - EP

- Subsidiárias de EP e SEM[9]

BIZU

O mnemônico "F-A-S-E" ajuda-nos a memorizar as espécies de entidades descentralizadas: (Fundação pública, Autarquia, Sociedade de economia mista/subsidiárias, Empresa pública).

Além destas 4 espécies, há autores que acrescentam ainda os "**consórcios públicos**", criados em 2005, por meio da Lei 11.107[10].

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

CEBRASPE/ Prefeitura de São Paulo – SP (adaptada)

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

Gabarito (C)

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

---

[8] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 14580

[9] Apesar do posicionamento esposado por Di Pietro, há autores, como por exemplo Matheus Carvalho, que defendam que as subsidiárias não seriam parte da Administração Pública.

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

Pela etimologia da palavra ('**para**'[11] + 'estatal') já podemos perceber que são entidades que se colocam **ao lado do Estado**, ou seja, estão **fora da Administração Pública** (em sentido formal) mas colaboram com o Estado no desempenho de atividades de interesse público. Em outras palavras, tais entidades não pertencem à Administração Pública, mas desempenham atividades de interesse público.

Marçal Justen Filho define entidade paraestatal como sendo

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

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

Segundo Di Pietro o conceito de entidades paraestatais compreende:

- ✓ **Serviços sociais autônomos** (também conhecidos como "Sistema S", a exemplo de Sesi, Sesc, Senat)
- ✓ **Entidades de apoio**[12]
- ✓ **Organizações Sociais** (OS)[13]
- ✓ **Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público** (Oscip)[14]
- ✓ **Organizações da Sociedade Civil** (OSC) [15]

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

---

[11] "para" tem significado de "ao lado", assim como em "paramédicos", "paramilitar".
[12] Segundo Di Pietro, são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, **instituídas por servidores públicos**, porem em nome próprio, sob forma de fundação, associação ou cooperativa, para a prestação, em caráter privado, de serviços sociais não exclusivos do Estado, mantendo vínculo jurídico com entidades da administração, em regra por meio de convênio.
[13] Entidades criadas por particulares que celebraram **contrato de gestão** com o poder público para prestar serviço de **natureza social**.
[14] Entidades criadas por particulares que celebraram **termo de parceria** com o poder público para prestar serviço de natureza social.
[15] Entidades disciplinadas pela Lei 13.019/2014, podendo ser entidade sem fins lucrativos, cooperativas ou organizações religiosas.

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

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

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

Gabarito (E)

3. ADMINISTRAÇÃO DIRETA

Como comentamos anteriormente, a Administração Direta (ou **central** ou **centralizada**) consiste no conjunto de órgãos que integram as pessoas políticas (União, estados/Distrito Federal e Municípios), aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, das atividades administrativas do Estado.

Nas palavras de Carvalho Filho[16], na Administração Direta "a Administração Pública é, ao mesmo tempo, a **titular** e a **executora** do serviço público".

No âmbito do Executivo Federal, o Decreto-Lei 200/1967 define que:

> DL 200/1967, 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.

Apesar de termos incluído neste tópico o estudo dos **órgãos públicos** (os quais resultam do processo de desconcentração), não podemos esquecer que a desconcentração é observada tanto na **administração direta** como nas entidades da **administração indireta**.

Ou seja:

> teremos **órgãos públicos** tanto no interior de cada **pessoa política** que compõe nossa federação (desconcentração combinada com centralização) como no interior das **entidades administrativas** (desconcentração combinada com descentralização).

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

3.1. Órgãos Públicos

INCIDÊNCIA EM PROVA: ALTA

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

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

Conceito interessante é também apresentado por Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual órgão público consiste em círculos de **atribuições** repartidos no interior da personalidade estatal[17].

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

> Lei 9.784/1999, art. 1º, §2º, I - **órgão** - a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta;
>
> II - **entidade** - a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica;

Retomando os exemplos anteriores:

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

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

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

1) Impossibilidade de serem parte em contratos administrativos

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

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

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

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

> CF, art. 37, § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos **órgãos** e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante **contrato**, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:
>
> I - o prazo de duração do contrato;
>
> II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
>
> III - a remuneração do pessoal.

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

2) Ausência de patrimônio próprio

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

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

3) Falta de capacidade processual

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

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

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

Teorias do órgão, do mandato e da representação

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

➢ Teoria do mandato

O **mandato**, no direito privado, consiste em um **contrato**, por meio do qual uma pessoa (o mandante) delega poderes a outra pessoa (mandatário), para que esta realize atos em nome daquela. O instrumento do mandato é chamado de **procuração**[18].

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

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

➢ Teoria da representação

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

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

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

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

➢ Teoria do órgão ou da imputação volitiva

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

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

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

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

Como leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro[19] esta teoria é utilizada para justificar a validade dos atos praticados por funcionário de fato[20]. Ou seja, o ato do funcionário é ato do órgão e, portanto, imputável à Administração.

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

Assim, não se imputa ao Estado a conduta da pessoa que assume o exercício de função pública por sua conta própria, quer **dolosamente** (como o usurpador de função[21]), quer de **boa-fé**, para desempenhar função em momentos de emergência.

Aproveito para lembrar que:

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

---

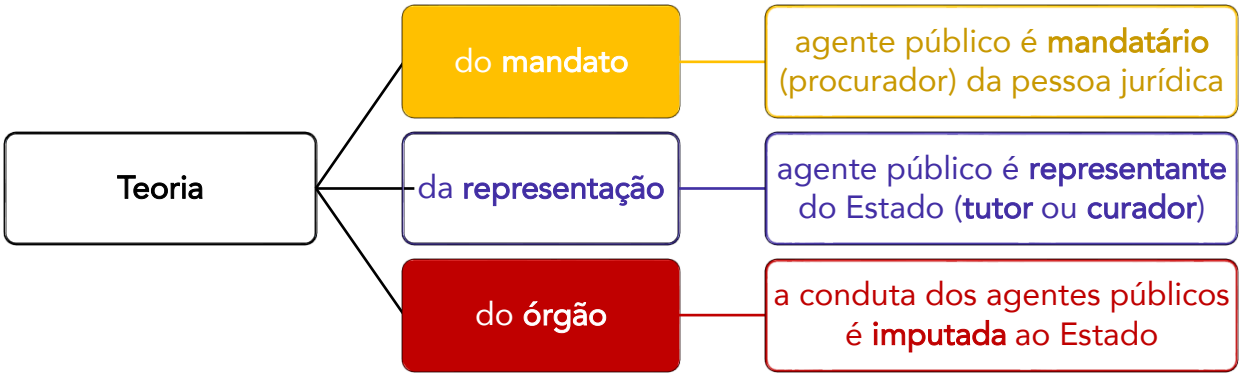
[19] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 18412

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

[21]

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

Em síntese:



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

CEBRASPE/ TC-DF - **Procurador**

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

Gabarito (C)

Criação e Extinção

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

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

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

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

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

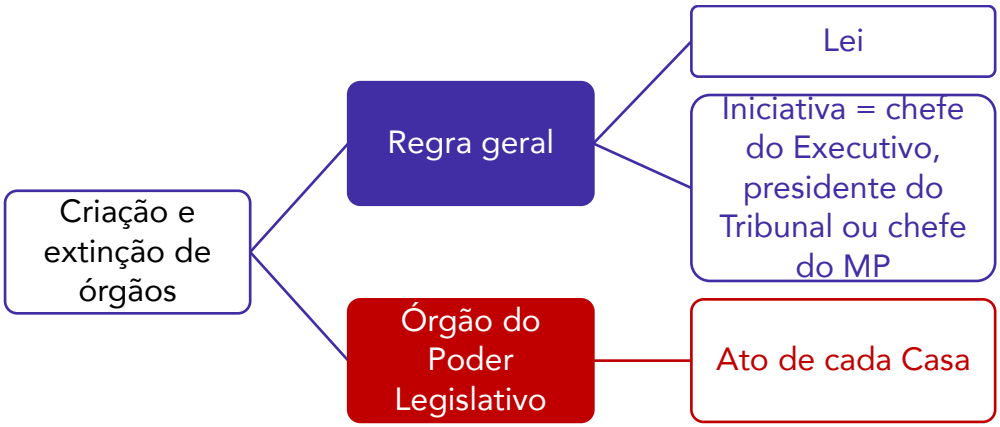
> e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

Notem que, apesar de o dispositivo constitucional acima se referir ao Executivo Federal, sua aplicação é obrigatória, por simetria, a **todos os entes federativos**, consoante tem entendido o STF[22].

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

> CF, art. 84, VI – dispor, mediante **decreto**, sobre:
>
> a) organização e funcionamento da administração federal, **quando não implicar** aumento de despesa nem **criação ou extinção de órgãos públicos**;

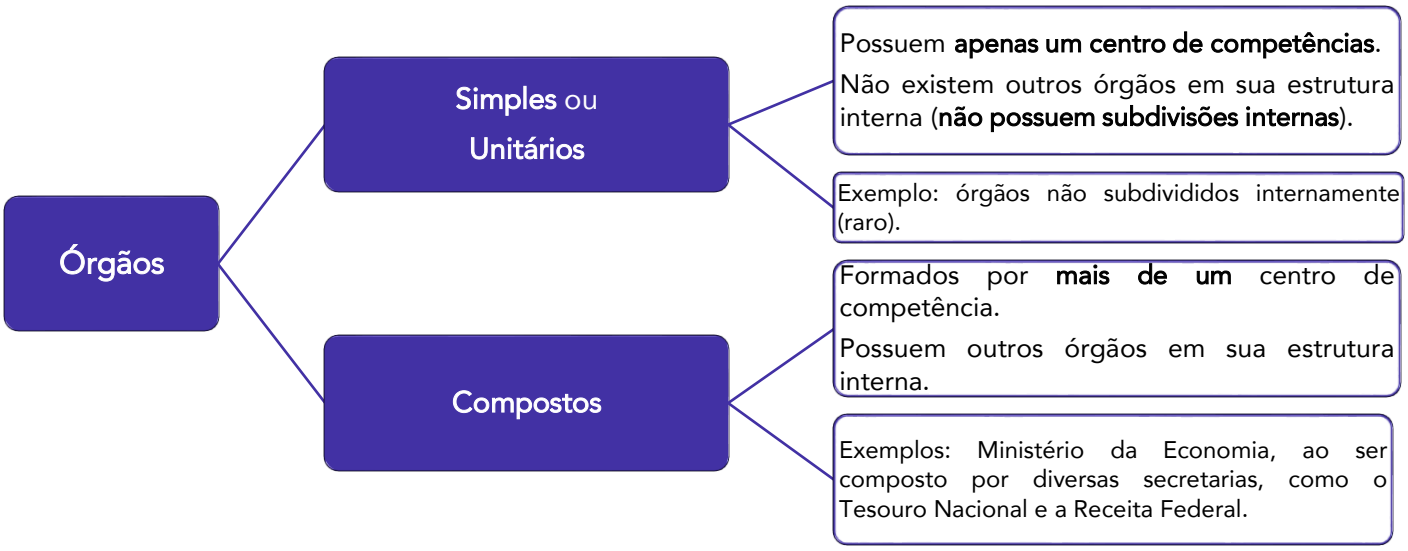
B) Especificamente para a criação e extinção de órgãos do Poder Legislativo, a Constituição exigiu simples **Resoluções Legislativas** de cada Casa, por meio do disposto nos arts. 51, IV, e 52, XIII, da Constituição Federal.



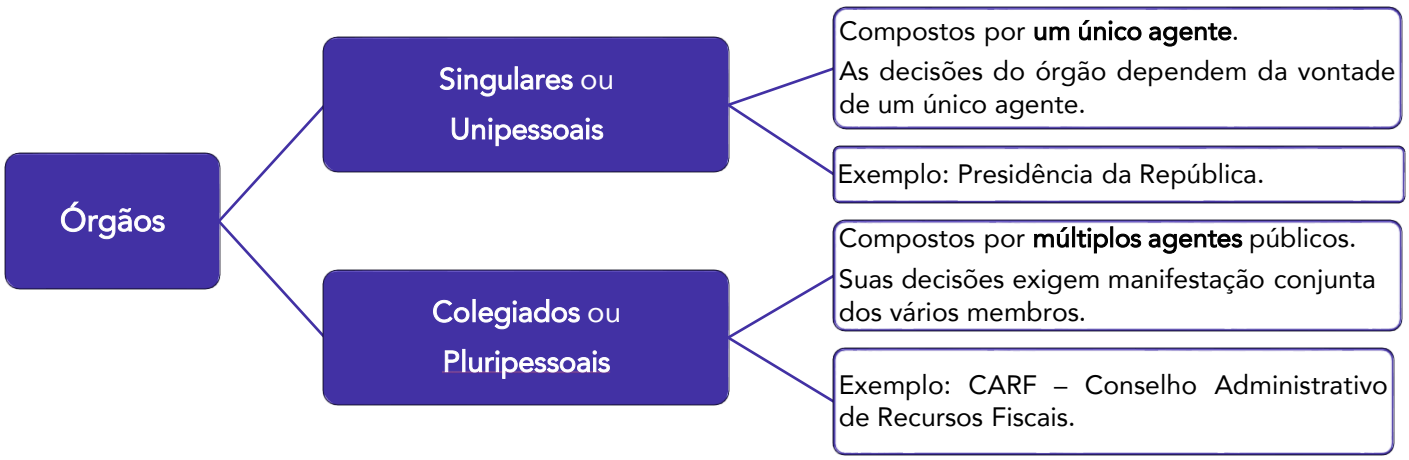
[22] STF - ADI: 1275 SP, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 16/05/2007, Tribunal Pleno.

Classificações

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



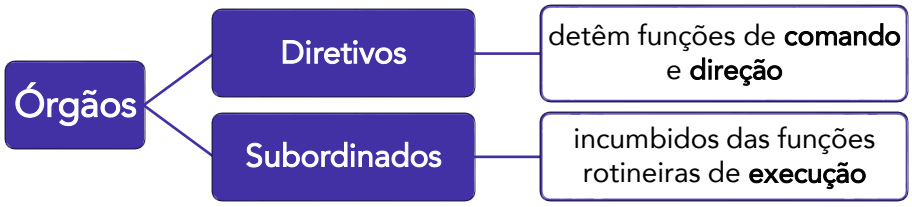
Já quanto à **atuação funcional**, os órgãos podem ser:



Quanto a esta classificação, Carvalho Filho[23] denomina-os como órgãos de "representação unitária" e de "representação plúrima".

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

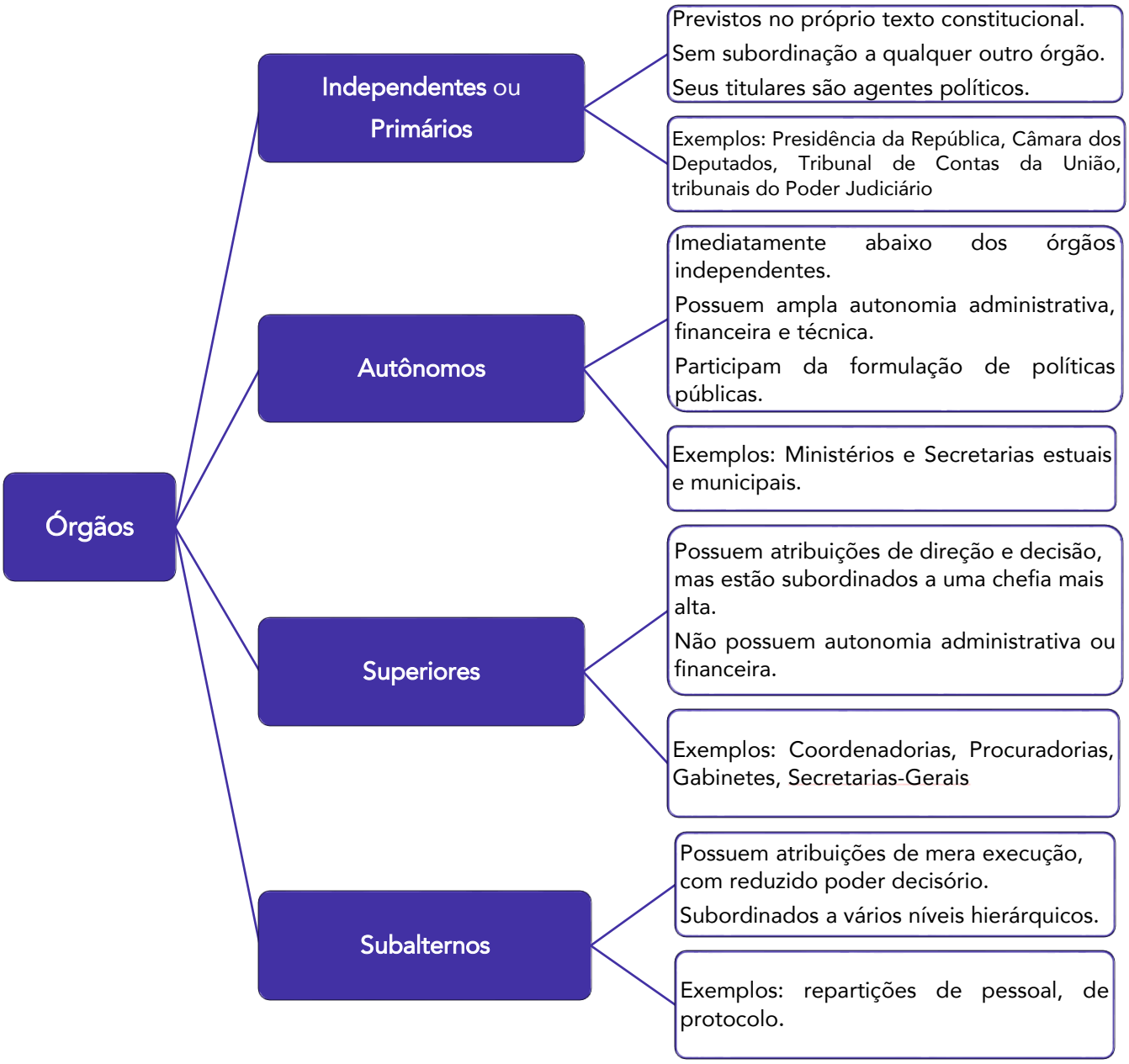
De acordo com José dos Santos Carvalho Filho[24], quanto à situação estrutural:



Por fim, quanto à posição hierárquica:

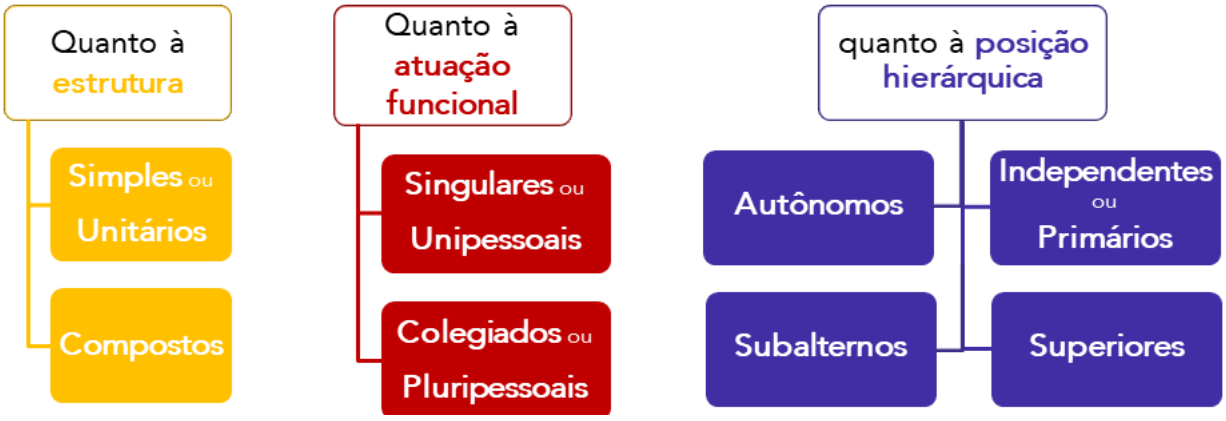
[23] FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 17

[24] Op. cit



ESQUEMATIZANDO

Sintetizando as principais classificações comentadas, temos o seguinte diagrama:



Capacidade processual

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

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

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

Adiante passemos ao estudo destas principais exceções!

➢ Órgãos independentes e autônomos: defesa de suas prerrogativas

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

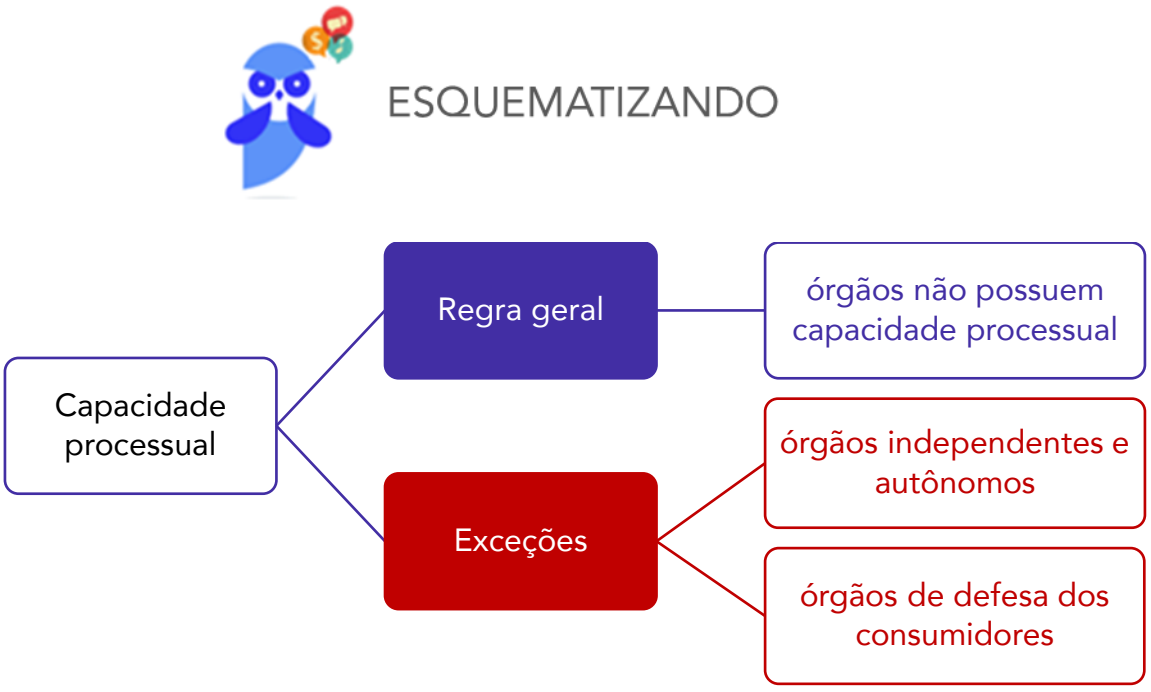
> A Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, apenas **personalidade judiciária**, somente podendo demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais.

➢ Defesa dos direitos dos consumidores

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

> CDC, art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente [defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas]:
>
> III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, **ainda que sem personalidade jurídica**, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;

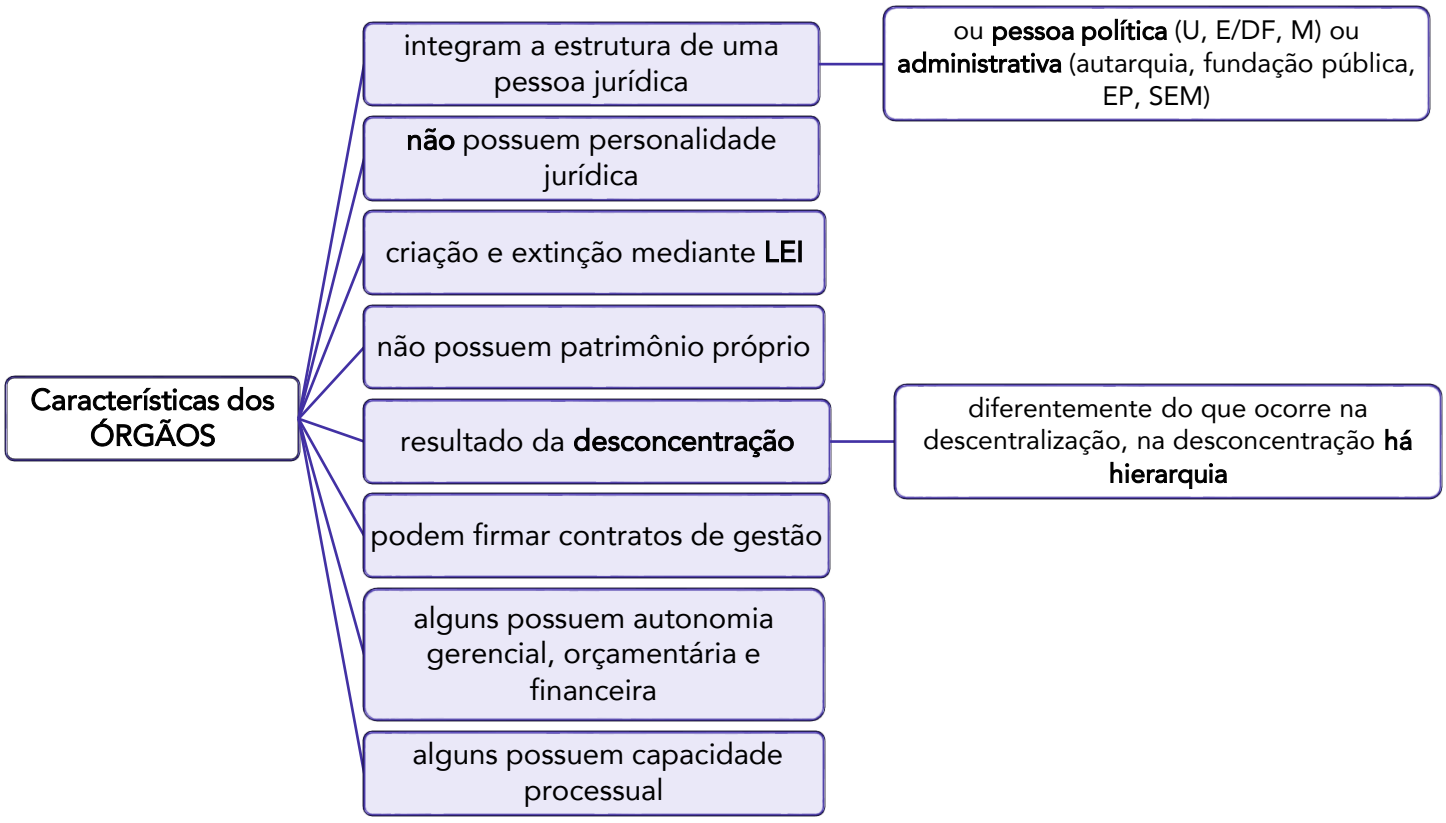
Nestes casos, portanto, mesmo não possuindo personalidade jurídica, órgãos públicos incumbidos da defesa das relações de consumo poderão ingressas com ações judiciais.



Síntese das principais características dos órgãos públicos

Sintetizando os principais aspectos estudados nesta seção, a doutrina[25] aponta características gerais dos órgãos públicos, a saber:

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



3.2. Contrato de Gestão e Contrato de Desempenho

INCIDÊNCIA EM PROVA: MÉDIA

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

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

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

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

> II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
>
> III - a remuneração do pessoal.

Adiante passaremos a comentar estes dois instrumentos.

➢ Contrato de Gestão

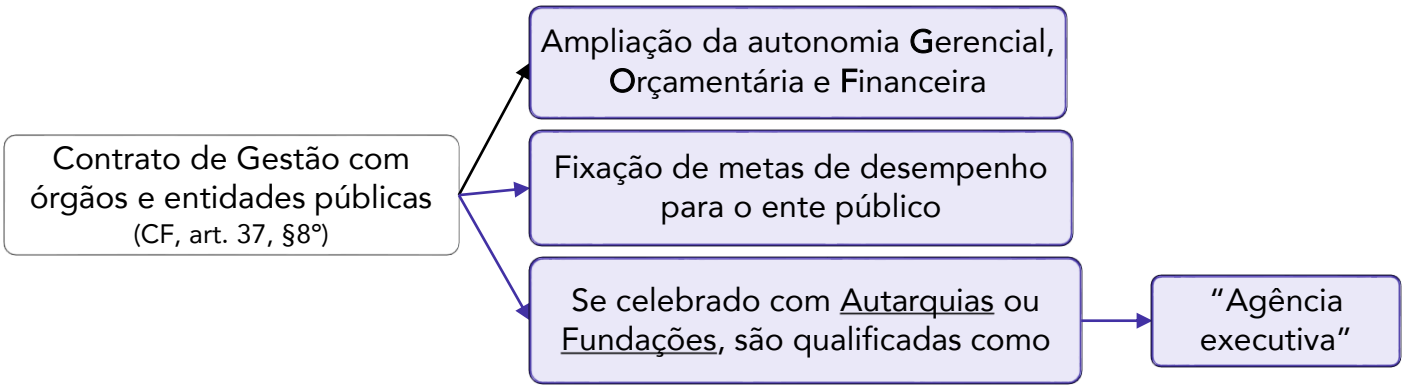
O contrato de gestão a que se refere o texto constitucional transcrito acima é firmado entre o poder público e outros **entes pertencentes à Administração Pública**, sejam órgãos da própria administração direta, sejam entidades descentralizadas.

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

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

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

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



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

- - - -

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

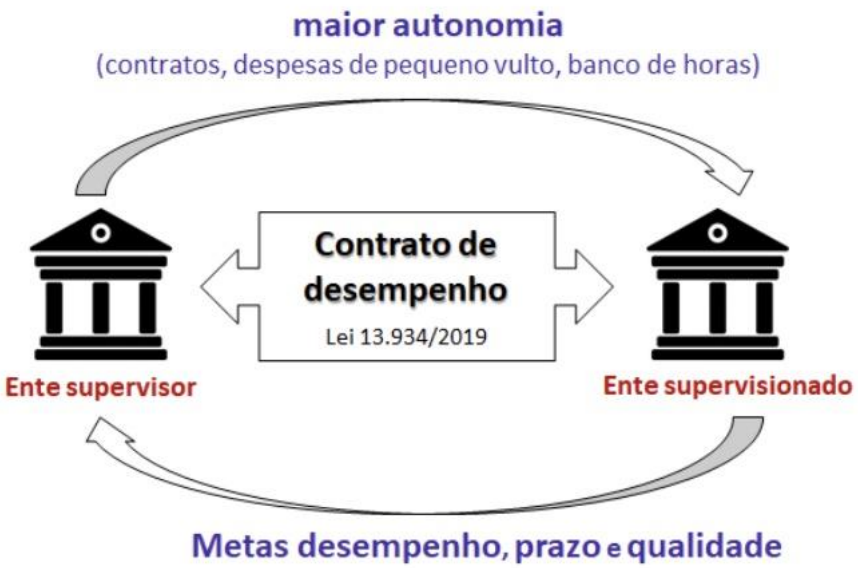
➢ Contrato de Desempenho

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

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

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

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



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

Tudo bem até aqui?! =)
Tome um fôlego! Adiante iremos comentar trechos bem importante da aula.

4. ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

A Administração Indireta (ou **descentralizada**) resulta da **descentralização por serviços** (ou **funcional** ou **técnica** ou mediante **outorga**), por meio da qual o Estado, **mediante lei**, **cria uma entidade** (ou autoriza sua criação) e transfere a ela determinado serviço público.

Assim, o Estado cria as entidades da Administração Indireta e transfere a elas a titularidade e a execução de serviços públicos.

Portanto, a Administração Indireta consiste no conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada.

Lembro que a descentralização por serviços decorre do **princípio da especialização** (ou da especialidade). Segundo tal princípio, atribui-se a uma entidade, criada especificamente para aquela finalidade, uma parcela das competências do Estado. Em tese, ao se especializar em um nicho de serviços, a entidade poderia ter um melhor desempenho do que se o ente político prestasse todo e qualquer serviço público.

Características comuns

INCIDÊNCIA EM PROVA: MÉDIA

Mais à frente, iremos comentar os detalhes de cada uma das espécies de entidades da Administração Indireta. Mas é importante já adiantarmos características comuns a estas entidades, consoante leciona Di Pietro.

Características comuns das entidades da AI

- Diferentemente dos órgãos, as entidades da Administração Indireta possuem personalidade jurídica própria.
- As entidades possuem capacidade de autoadministração, com certa independência em relação ao poder central.
- Diferentemente dos órgãos, as entidades possuem patrimônio próprio e capacidade processual (podem ser acionadas diretamente perante o Judiciário).
- Não estão subordinadas à Administração Direta, na medida em que há mera vinculação. Estão sujeitas ao controle (ou tutela), de aspecto finalístico, exercido pelos órgãos do poder central, nos limites da lei.
- Não se extinguem por vontade própria. Somente lei poderá extingui-las.
- Lei deverá criar tais entidades ou autorizar sua criação.

Agora vamos detalhar alguns dos pontos acima.

➢ Exigência de lei para criação

Primeiramente, é importante destacar o **princípio da organização legal do serviço público**.

Este princípio informa que, como regra geral, órgãos e entidades públicas, devem ser criadas por meio de lei. Nestes termos, temos a seguinte regra constitucional quanto às entidades da administração indireta:

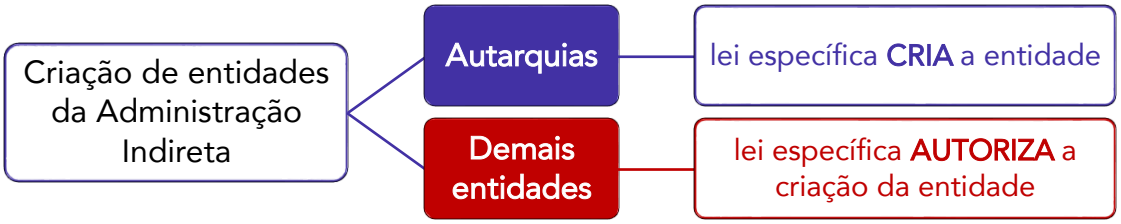
> CF, art. 37, XIX – somente por **lei específica** poderá ser **criada autarquia** e **autorizada** a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

Percebam, que há duas situações diferentes: (i) a lei que cria diretamente a entidade e (ii) a lei que simplesmente autoriza sua criação.

No primeiro caso, a vigência da lei já será suficiente para dar origem a uma nova pessoa jurídica (pois a lei CRIA a entidade).

Já no segundo caso, após a publicação da lei que autorizar a criação, a entidade ainda não existe no mundo jurídico. É necessário que o Poder Executivo tome uma providência adicional[26], para, de maneira concreta, fazer surgir a entidade. Assim, nestes casos, a personalidade jurídica da entidade não se inicia automaticamente com a lei, mas somente com a inscrição de seus atos constitutivos em um registro público (como a junta comercial).

Em síntese:



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

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

Outra observação importante diz respeito à **criação de subsidiárias** pelas entidades da administração indireta e a **participação destas entidades em empresas privadas** também requer autorização legislativa:

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

➢ Autonomia administrativa e sujeição à supervisão ministerial

As entidades da administração indireta gozam de **autonomia** administrativa para desempenhar suas atividades. Esta autonomia se contrata com a hierarquia, característica da administração direta.

Apesar de autônomas, as entidades públicas estão sujeitas ao **controle** ou à **tutela** que a administração direta exerce quanto à **finalidade da sua atuação**. Ou seja, a administração direta exerce controle finalístico sobre a administração indireta, com vistas a verificar se as entidades estão seguindo os objetivos do legislador que determinaram sua criação (princípio da especialidade).

Nos termos do DL 200/1967, este controle é exercido na forma da **supervisão ministerial**:

> DL 200/1967, art. 19. Todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está **sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente**, excetuados unicamente os órgãos mencionados no art. 32, que estão submetidos à supervisão direta do Presidente da República.

A autonomia das entidades públicas impõe que suas decisões, em regra, não se sujeitam a recurso dirigido a alguma autoridade da administração direta.

No entanto, há casos excepcionais em que se admite recurso contra decisão das entidades endereçado à administração direta. É o chamado **recurso hierárquico impróprio**, cabível quando houver **expressa previsão legal**.

A este respeito, adianto que o recurso hierárquico **próprio** é aquele em que a autoridade superior está dentro da mesma estrutura administrativa da autoridade que proferiu a decisão. Já o recurso hierárquico **impróprio** é aquele em que a autoridade superior encontra-se em outra estrutura, a

exemplo de uma autoridade da administração direta decidindo o recurso contra ato de uma entidade da administração indireta.

- - - -

Além destes pontos semelhantes, adiante veremos as principais diferenças entre as entidades da Administração Indireta.

Entidade de direito público *vs.* de direito privado

INCIDÊNCIA EM PROVA: ALTA

As principais características destas entidades irão decorrer do regime jurídico a que se sujeitam, o qual poderá ser de **direito público** ou, essencialmente, de **direito privado**.

No entanto, mesmo seguindo regime essencialmente de direito privado, como no caso das empresas estatais, tais entidades nunca se sujeitarão **integralmente** ao regime privado. Em alguma medida, haverá a incidência das regras do direito público. Daí, fala-se, na verdade, em **regime híbrido**.

No plano legislativo, a principal enumeração das entidades que compõem a Administração Indireta consta do Decreto-Lei 200/1967, inicialmente aplicável ao Poder Executivo Federal:

> DL 200/1967, art. 4° A Administração Federal compreende: (..)
>
> II - A **Administração Indireta**, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:
>
> a) Autarquias;
>
> b) Emprêsas Públicas;
>
> c) Sociedades de Economia Mista.
>
> d) fundações públicas.

ADIANTANDO O QUE VEM PELA FRENTE

Nesse sentido e, antes de abordarmos detalhadamente cada uma das entidades, vejamos a lista de entidades da indireta proposta por Di Pietro[27], aproveitando para resumir suas principais características:

Autarquia	• pessoa jurídica de direito público, que segue praticamente as mesmas prerrogativas e sujeições da Administração Direta.
Fundação instituída pelo poder público (fundação pública)	• patrimônio, total ou parcialmente público, a quem a lei atribui personalidade jurídica (de direito público ou privado), para alcance de fins públicos. • Sendo de direito público, assemelham-se às autarquias. • Sendo de direito privado, rege-se pelo direito civil, em tudo que não for derrogado pelo direito público.
Sociedade de Economia Mista (SEM)	• pessoa de direito privado, em que há conjugação de capital público e privado, constituída sob sociedade anônima (S/A), podendo explorar atividades econômicas ou prestar serviços públicos.
Empresa Pública (EP)	• pessoa de direito privado, com capital inteiramente público, organizada juridicamente sob qualquer das formas admitidas em direito (S/A, Ltda etc).

A respeito desta lista, vejam a questão abaixo:

CEBRASPE/ TCE-PE – Analista de Gestão

As autarquias e as fundações públicas incluem-se entre as entidades que integram a administração pública indireta.

Gabarito (C)

[27] Além das 4 espécies detalhadas a seguir, Di Pietro ainda menciona: (i) os consórcios públicos, (ii) as subsidiárias de empresas públicas e sociedades de economia mista e (iii) as empresas sob controle acionário do Estado.

Antes, porém, de avançar, aproveito para já comparar as características centrais das entidades da administração indireta:

Entidade	Personalidade	Atividade
Autarquia	Direito público	atividades típicas do Estado
Fundação	Direito público ou privado	atividades de interesse social
Sociedade de Economia Mista e Empresa Pública	Direito privado	atividade econômica *ou* serviços públicos

4.1. Autarquias

INCIDÊNCIA EM PROVA: ALTA

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

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

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro[28], autarquia é

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

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho[29], consistem na

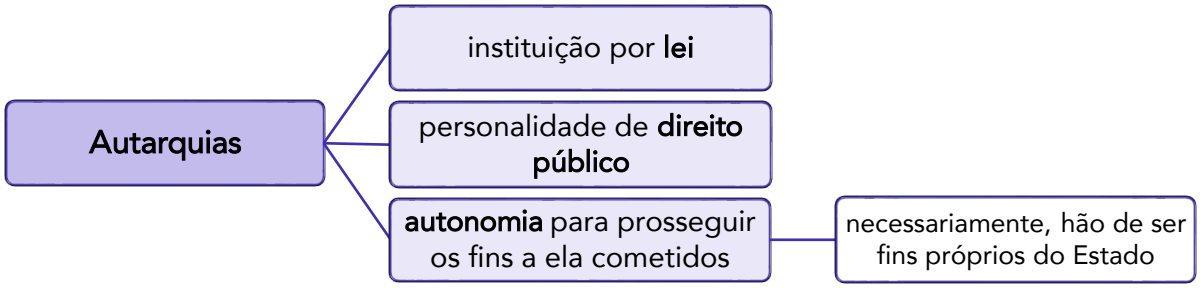
> Pessoa jurídica de direito público, integrante da Administração Indireta, criada por lei para desempenhar funções que, **despidas de caráter econômico**, sejam próprias e típicas do Estado.

[28] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 14761
[29] FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 490

Segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto[30], a autarquia é

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

O mesmo autor destaca três elementos essenciais deste conceito:



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

> DL 200/1967, art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:
>
> I - **Autarquia** - o **serviço** autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para **executar atividades típicas da Administração Pública**, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Do conceito acima, reparem que a especialização na **prestação de serviços típicos** é outro elemento marcante das autarquias. Por este motivo parte da doutrina chega a dizer que são a "**personificação de um serviço**" retirado da administração centralizada[31].

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

> CEBRASPE/ STM - Técnico Judiciário – Área Administrativa – 2018
>
> As autarquias são pessoas jurídicas criadas por lei e possuem liberdade administrativa, não sendo subordinadas a órgãos estatais.

---

[30] NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Curso de Direito Administrativo. GenMétodo. 16ª ed. Item 72
[31] A exemplo de ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 44-45

Gabarito (C)

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

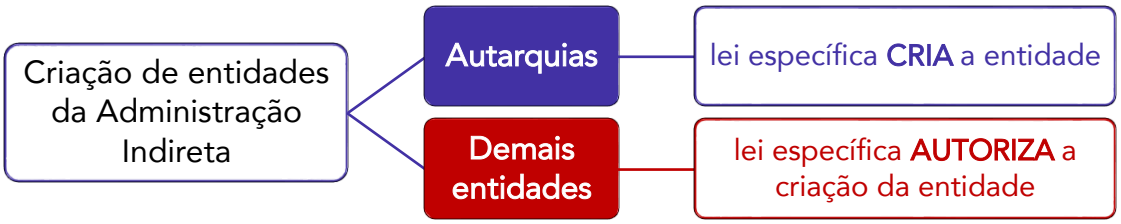
Criação e Extinção

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

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

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

Relembrando:



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

A respeito do assunto, vejam a questão abaixo:

CEBRASPE/ TRT - 7ª Região - Técnico Judiciário

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

Nessa situação hipotética, a autarquia deverá ser criada por

a) lei complementar.

b) portaria ministerial.

c) decreto presidencial.

d) lei ordinária específica.

Gabarito (D)

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

Natureza Jurídica

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

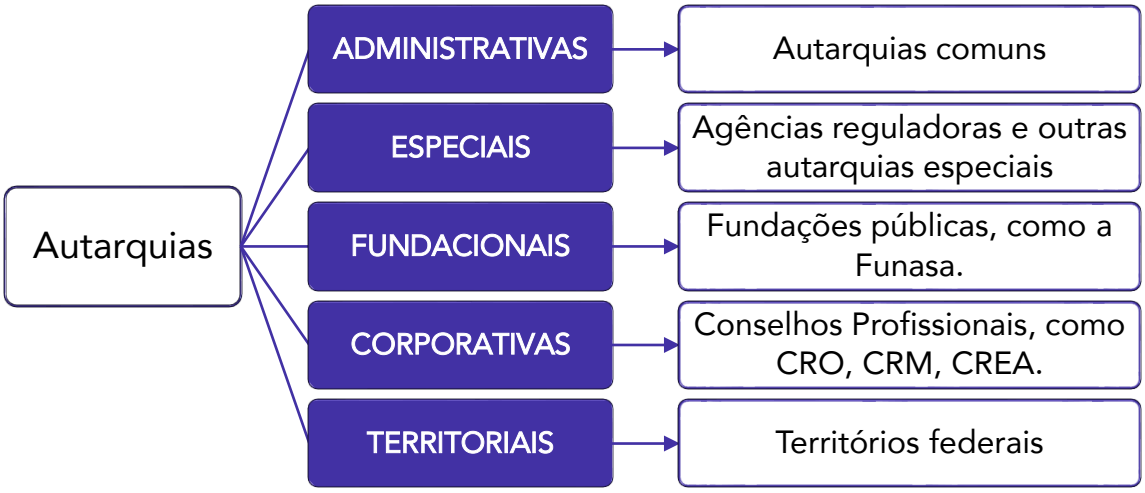
Em decorrência de sua personalidade própria, a autarquia é **sujeita de direito e obrigações**, possui **patrimônio próprio** e **capacidade processual**.

Regime Jurídico

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

Espécies de autarquias

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



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

Exemplo: INSS – Instituto Nacional do Seguro Social.

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

Exemplos: Sudam – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia[32] e Agências reguladoras, como Anatel e Aneel.

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

Diferentemente das "agências reguladoras", as "**agências executivas**" consistem nas autarquias e fundações que celebram **contrato de gestão**[33] com o poder público, para a melhoria da eficiência e redução de custos.

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

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

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

Exemplo: Funasa – Fundação Nacional de Saúde.

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

---

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

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

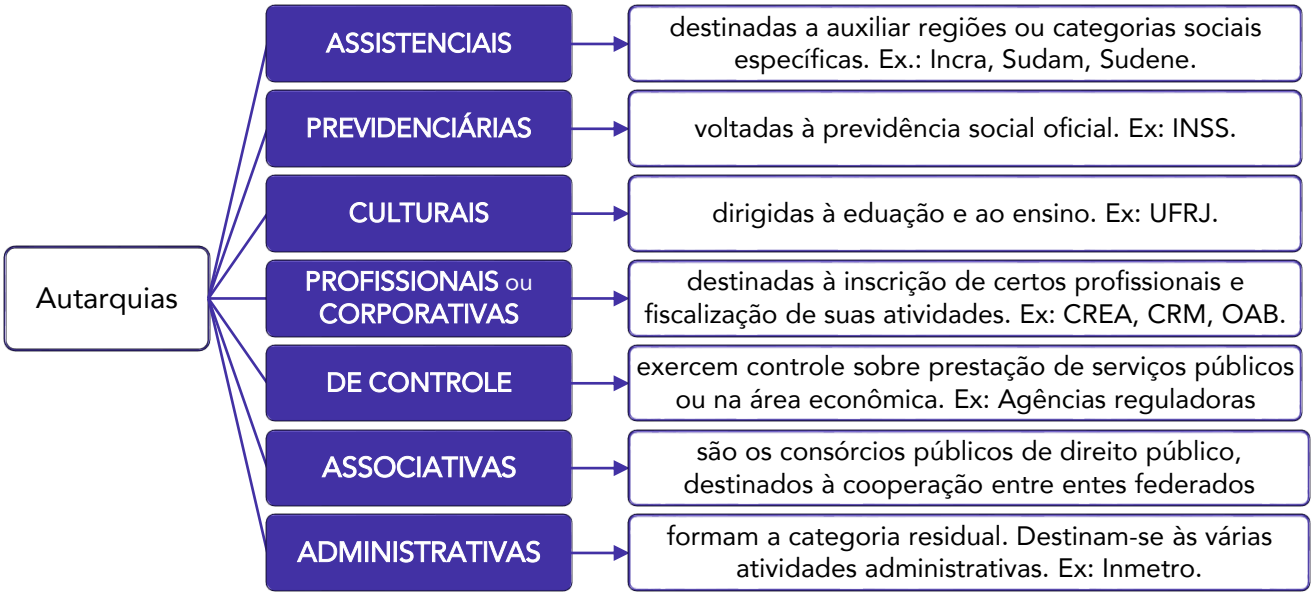
Exemplos: CREA, CRM, Ordem dos Advogados do Brasil - OAB[34] e tantas outras.

Por fim, não podemos nos esquecer de que os territórios federais[35], quando criados, assumem a forma de **autarquias territoriais**.

Há, ainda, quem inclua nesta classificação, as **autarquias consorciais** (ou interfederativas) como sendo os consórcios públicos com personalidade de direito público[36], previstos na Lei 11.107/2005, os quais constituem-se na forma de associações públicas.

Outras classificações

Outra classificação importante é apresentada pela doutrina, a exemplo de José dos Santos Carvalho Filho[37], quando ao **objetivo da atuação da autarquia**, a saber:



[34] Segundo parte da doutrina, como NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Curso de Direito Administrativo. GenMétodo. 16ª ed. Item 72. FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 495
[35] CF, art. 18, § 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.
[36] Código Civil, art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno: (..) IV - as autarquias, inclusive as associações públicas;
[37] FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 494-495

Atividades desenvolvidas

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

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

> DL 200/1967, art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:
>
> I - **Autarquia** - o **serviço** autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para **executar atividades típicas da Administração Pública**, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

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

A doutrina se debate acerca da real natureza da OAB. Parte da doutrina[38] entende que a OAB não é uma "autarquia" e que seria uma entidade *sui generis*, não pertencente à Administração Pública.

Outra corrente doutrinária defende que a OAB é sim uma autarquia corporativa[39].

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

> 3. A **OAB não é uma entidade da Administração Indireta da União**. A Ordem é um **serviço público independente**, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro.
>
> 4. A OAB **não está incluída** na categoria na qual se inserem essas que se tem referido **como "autarquias especiais"** para pretender-se afirmar equivocada independência das hoje chamadas "agências".

[38] A exemplo de ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 50-51
[39] A exemplo de NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Curso de Direito Administrativo. GenMétodo. 16ª ed. Item 72

> 5. Por **não consubstanciar uma entidade da Administração Indireta**, a OAB não está sujeita a controle da Administração, nem a qualquer das suas partes está vinculada. Essa não-vinculação é formal e materialmente necessária.
>
> 6. A OAB ocupa-se de atividades atinentes aos advogados, que exercem **função constitucionalmente privilegiada**, na medida em que são indispensáveis à administração da Justiça [artigo 133 da CB/88]. É entidade cuja finalidade é afeita a atribuições, interesses e seleção de advogados. Não há ordem de relação ou dependência entre a OAB e qualquer órgão público.
>
> 7. A Ordem dos Advogados do Brasil, cujas características são autonomia e independência, não pode ser tida como congênere dos demais órgãos de fiscalização profissional. A OAB **não está voltada exclusivamente a finalidades corporativas**. **Possui finalidade institucional**.
>
> 8. Embora decorra de determinação legal, o regime estatutário imposto aos empregados da OAB não é compatível com a entidade, que é autônoma e independente.
>
> (..)
>
> STF - ADI: 3026 DF, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 08/06/2006, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 29-09-2006 PP-00031 EMENT VOL-02249-03 PP-00478

Na sequência, em 2016, ao decidir sobre a competência para julgar ações contra a OAB, o STF[40] se baseou em dispositivo constitucional[41] para fundamentar sua decisão e, indiretamente, esposou a tese de que a OAB consistiria em **entidade autárquica**.

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

> A regulamentação e a fiscalização de profissões, entre as quais a de advogado, constitui **atividade típica de Estado**, pois envolve o exercício do poder de polícia administrativa sobre particulares, mediante limitação de direitos e aplicação de penalidades
>
> (..) a OAB **preenche todos os requisitos** descritos na lei para **se enquadrar como autarquia**, ou seja, consiste em: "[1º] serviço autônomo, [2º] criado por lei, [3º] com personalidade jurídica, [4º] patrimônio e receita próprios, [5º] para executar atividades típicas da

[40] RE 595.332/PR, rel. Min. Marco Aurélio, 31/8/2016 (Informativo 837 do STF) – repercussão geral.
[41] CF, art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, **entidade autárquica** ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

> Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

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

Em setembro de 2020, em decisão que ainda depende da confirmação pelo plenário do STF[42], um dos ministros do STF acolheu a tese do TCU, entendendo que a OAB deveria sim prestar contas ao tribunal de contas, consignando expressamente que "**A Ordem dos Advogados do Brasil está sujeita a fiscalização pelo Tribunal de Contas da União**".

Pessoal

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

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

Lembro que este dispositivo chegou a ser alterado pela EC 19/1998[43], no sentido de extinguir o regime único de pessoal, no entanto a nova redação teve sua eficácia suspensa pelo STF, no bojo da ADI 2.135-4.

Vejam a questão abaixo a respeito:

FCC/ DPE-ES - Defensor Público (adaptada)

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

Gabarito (C)

---

[42] STF. RE 1.182/189. Min. Marco Aurélio. 30/9/2020.
[43] ~~CF, art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes~~. (redação com eficácia suspensa, dada pela EC 19/98)

Mas o que significa "regime jurídico único" para o pessoal?

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

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

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

- - - -

Seguindo adiante, é importante mencionar, como regra geral, que as autarquias[44], assim como os órgãos e entidades públicos em geral, devem realizar **concurso público** prévio à investidura em cargos ou empregos públicos:

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

Atos e Contratos

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

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

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

> CF, art. 37, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante **processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam

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

> obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Orçamento

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

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

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

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

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

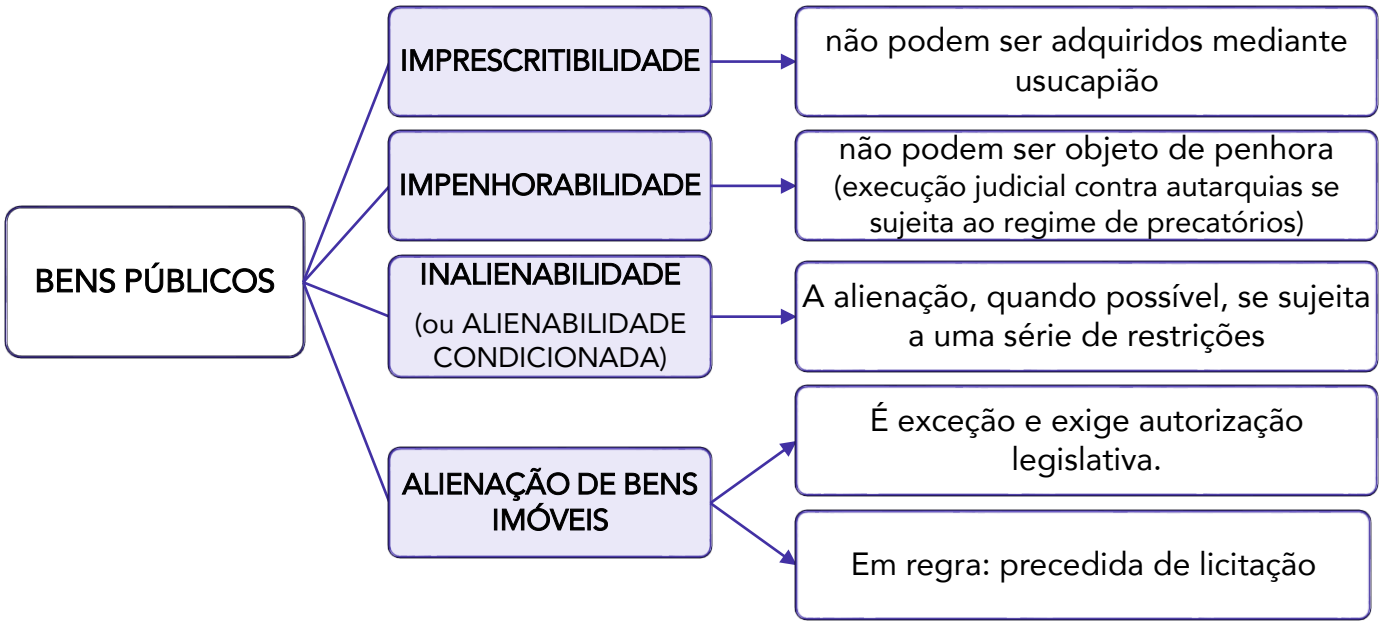
Patrimônio

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

Além disso, os bens da autarquia são considerados bens públicos[45], assim como os bens da administração direta.

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

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



Imunidade Tributária

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

> CF, art. 150, § 2º A vedação do inciso VI, "a"[46], é **extensiva às autarquias** e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

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

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

Nomeação e Exoneração de dirigentes

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

---

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

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

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

No plano federal[47], a Constituição autoriza que lei estabeleça outros casos em que a nomeação será precedida de aprovação prévia pelo **Senado Federal**. É o que ocorre para agências reguladoras federais, como no caso da Anatel[48].

Para outras esferas, o STF entende[49] que, por força do princípio da simetria, é legítima tal exigência. Assim, a lei local poderá estabelecer, como requisito para a **nomeação** do dirigente de autarquia estaduais ou municipais, a aprovação prévia pelo respectivo Poder Legislativo.

O que não se admite, no entanto, é a autorização legislativa para a **exoneração** de dirigentes de autarquias, inclusive de agências reguladoras[50], ou mesmo que o próprio poder legislativo destitua dirigente de autarquia do Executivo[51] (isto é, a exoneração sem a participação direta do próprio Executivo):

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

---

[47] CF, art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (..) III - aprovar previamente, por voto secreto, após argüição pública, a escolha de:
a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;
b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;
c) Governador de Território;
d) Presidente e diretores do banco central;
e) Procurador-Geral da República;
f) titulares de outros cargos que a lei determinar;

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

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

[50] ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 56

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

Juízo competente

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

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

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

Mas reparem o seguinte:

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

Aproveito para adiantar que esta regra também vale para os chamados "agentes públicos contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público" (CF, art. 37, inciso IX). Para o STF[52], estes agentes temporários possuem vínculo de natureza jurídico-administrativa com o poder público (e não trabalhista).

> Por outro lado, se estivéssemos diante de uma autarquia municipal, cujo regime de pessoal é o celetista, a mesma ação deveria ser proposta perante a Justiça do Trabalho[53] (pois o vínculo de trabalho é celetista).

Privilégios processuais

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

---

[52] STF - RE 573.202/AM, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Data de Julgamento: 21/08/2008 (repercussão geral)
[53] CF, art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:
I as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

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

A seguir vamos comentar alguns destes privilégios.

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

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

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

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

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

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

> CPC, art. 287, parágrafo único. Dispensa-se a juntada da procuração:
>
> I - no caso previsto no art. 104;
>
> II - se a parte estiver representada pela Defensoria Pública;
>
> III - se a representação decorrer diretamente de norma prevista na Constituição Federal ou em lei.

- submetem-se ao **regime de precatórios** (CF, art. 100), como regra geral, dado que seus bens são impenhoráveis

- sentença proferida contra autarquias está sujeita ao **duplo grau de jurisdição obrigatório**, não produzindo efeito até que seja confirmada pelo tribunal

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

> I - proferida contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios **e suas respectivas autarquias** e fundações de direito público;
>
> II - que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução fiscal.

Em relação ao **regime de precatórios**, vale destacar entendimento do STF[54], em sede de repercussão geral reconhecida, de que tal regime não se aplica aos **Conselhos Profissionais** (como o Crea, CRM, CRO etc):

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

Responsabilidade Civil

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

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

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

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

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

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

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

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

Autarquias sob Regime Especial

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

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

Como exemplos de autarquias sob regime especial são as **agências reguladoras**, o **Banco Central**[55] e a **CVM** (Comissão de Valores Mobiliários).

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

➢ Agências reguladoras

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro[56], há dois tipos de agências reguladoras no direito brasileiro:

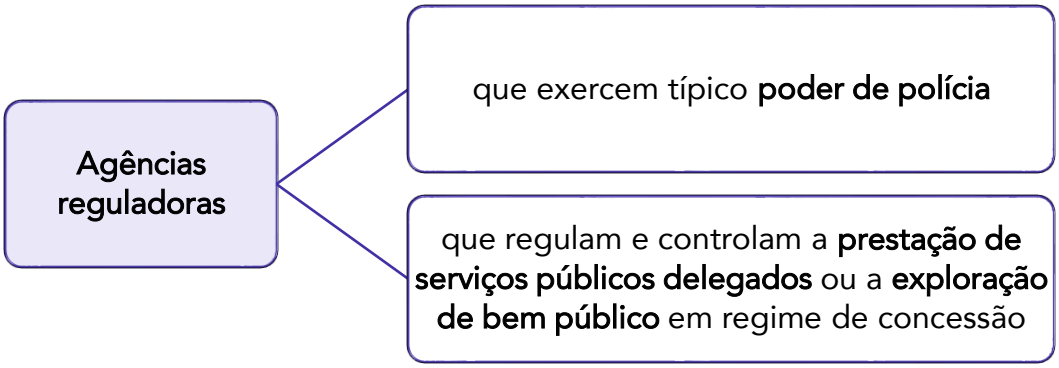
a) aquelas que exercem típico **poder de polícia**, com a imposição de limitações administrativas, fiscalização e repressão: como é o caso da Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), da Ana (Agência Nacional das Águas) e da ANS (Agência Nacional de Saúde Pública Suplementar)

b) as que regulam e **controlam as atividades que foram objeto de concessão, permissão** ou **autorização** de serviço público (telecomunicações, energia elétrica, transportes etc) ou de **concessão para exploração de bem público** (petróleo, rodovias etc): é o caso da Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), da Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica), da ANP (Agência

[55] Há quem enquadre o Banco Central como uma "agência reguladora" do sistema financeiro.
[56] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 16220

Nacional de Petróleo). Da delegação contratual dos serviços públicos resultam poderes para a Administração concedente, os quais são exercidos pelas agências reguladoras.

Em síntese:



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

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

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

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

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

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

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

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

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

3) autonomia gerencial, orçamentária e financeira

A respeito da autonomia financeira atribuída às agências reguladoras, Marçal Justen Filho[57] leciona que

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

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

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

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

[57] FILHO, Marçal Justen. Curso de Direito Administrativo. 13ª ed. p. 590

Por outro lado, questiona-se sobre a possibilidade de interposição do chamado "**recurso hierárquico impróprio**"[58] perante a administração direta. Ou seja, poderia um particular se insurgir contra a decisão da agência e submeter o caso à autoridade da administração direta?

Apesar de receber duras críticas doutrinárias, o parecer AGU 51/2006, aprovado pelo Presidente da República com **força vinculante** na Administração Federal[59], entendeu **cabível a interposição de recurso hierárquico impróprio em face das decisões proferidas pelas agências reguladoras** para o respectivo Ministério.

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

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

Antes de avançar, é importante ressaltar que a **maior autonomia** das agências reguladoras, segundo destaca Maria Sylvia Zanella Di Pietro[60], só existe **em relação ao Poder Executivo**. Isto porque a atuação das agências reguladoras pode ser objeto de apreciação pelo Poder Judiciário ou pelo Poder Legislativo, inclusive perante os Tribunais de Contas.

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

CEBRASPE/ TC-DF – Auditor de Controle Externo

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

Gabarito (C)

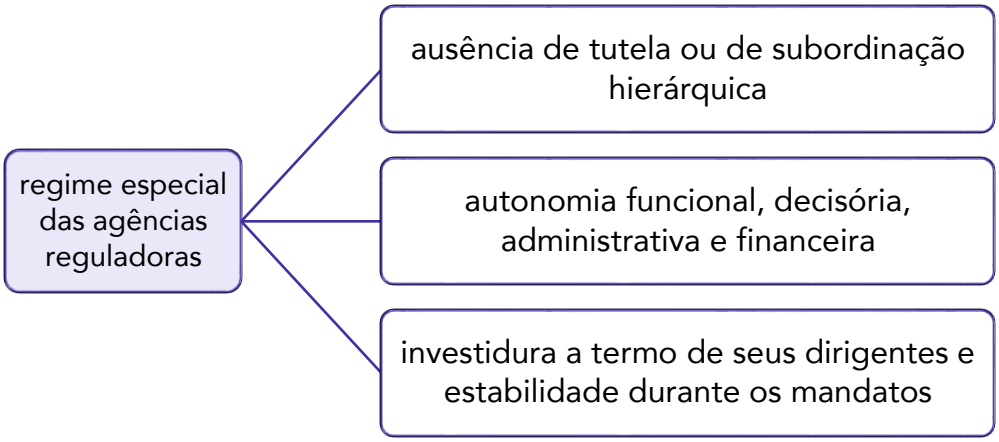
No plano positivo, ganha destaque a Lei 13.848, de junho de 2019, considerada uma "**lei geral das agências reguladoras federais**". Nos termos de seu art. 3°, sua **natureza especial** é caracterizada pelo seguinte:

---

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

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

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



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

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

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

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

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

- - - -

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

> Lei 9.472/1997, art. 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.

Portanto, os mecanismos que verdadeiramente tornam especial o regime da Anatel consistem no mandato fixo[61] na estabilidade de seus dirigentes e na autonomia financeira.

Some-se a esta proteção conferida aos dirigentes, a exigência de **aprovação legislativa prévia** pelo Senado Federal, como no caso da Anatel[62].

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

CEBRASPE/ TJ-CE – Juiz Substituto

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

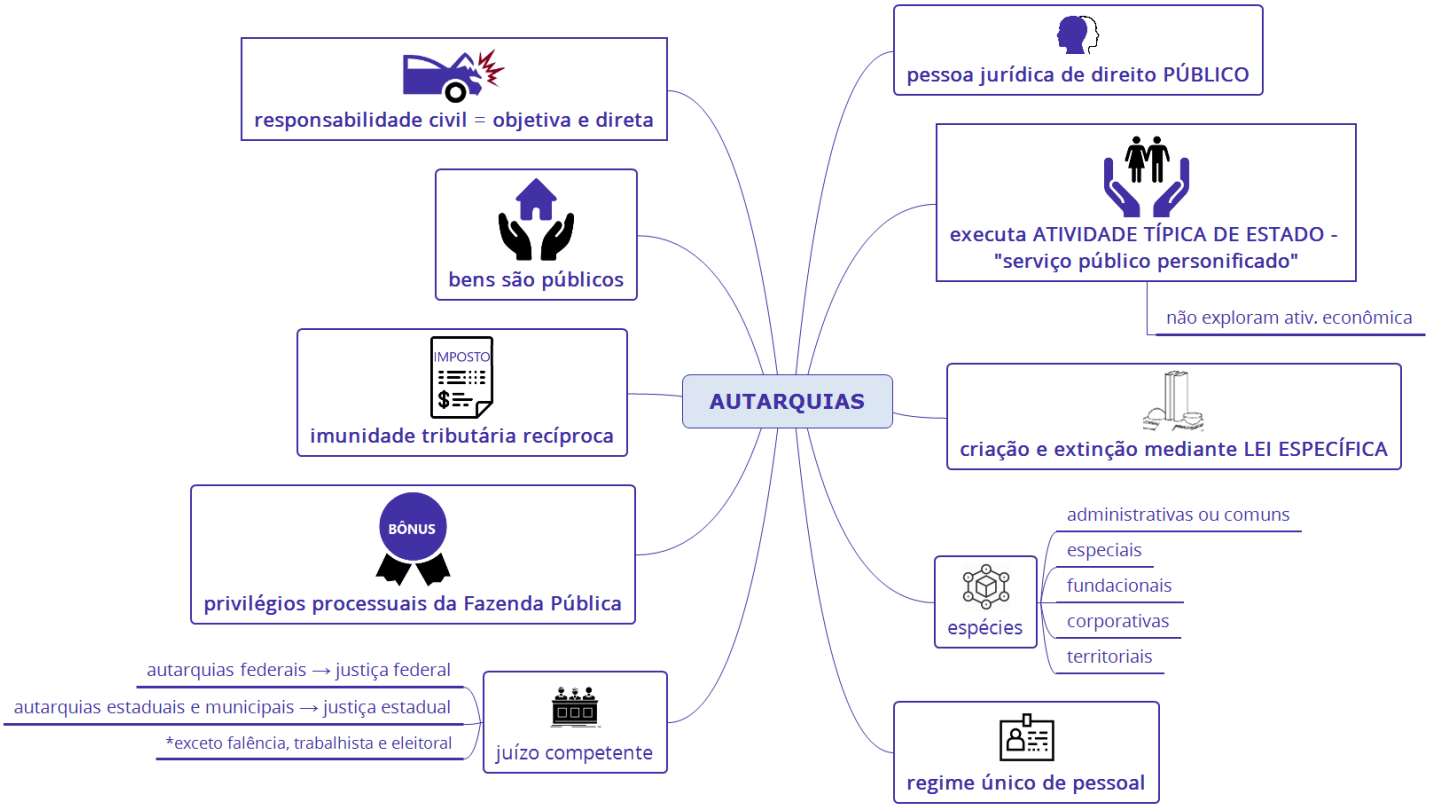
Gabarito (C)

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

- - - -

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

[61] Lei 9.472/1997, art. 24. O mandato dos membros do Conselho Diretor será de cinco anos.
Art. 25. Os mandatos dos primeiros membros do Conselho Diretor serão de três, quatro, cinco, seis e sete anos, a serem estabelecidos no decreto de nomeação.
[62] Lei 9.472/1997, art. 23. Os conselheiros serão brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de sua especialidade, devendo ser escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados, **após aprovação pelo Senado Federal**, nos termos da alínea f do inciso III do art. 52 da Constituição Federal.

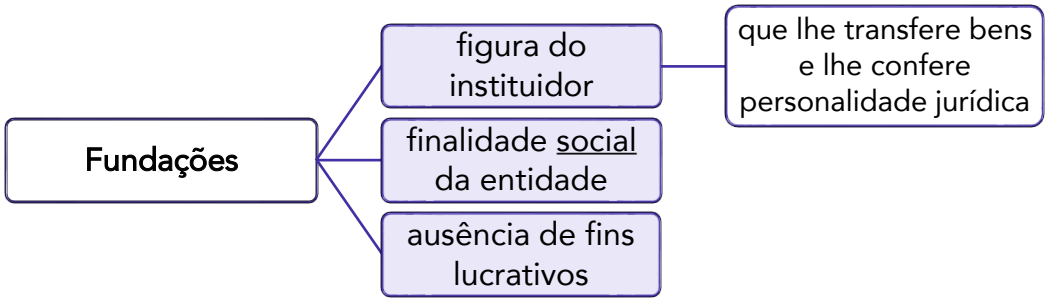

AUTARQUIAS
pessoa jurídica de direito PÚBLICO
executa ATIVIDADE TÍPICA DE ESTADO - "serviço público personificado"
não exploram ativ. econômica
criação e extinção mediante LEI ESPECÍFICA
espécies
administrativas ou comuns
especiais
fundacionais
corporativas
territoriais
regime único de pessoal
responsabilidade civil = objetiva e direta
bens são públicos
IMPOSTO
imunidade tributária recíproca
BÔNUS
privilégios processuais da Fazenda Pública
juízo competente
autarquias federais → justiça federal
autarquias estaduais e municipais → justiça estadual
*exceto falência, trabalhista e eleitoral

4.2. Fundações Públicas

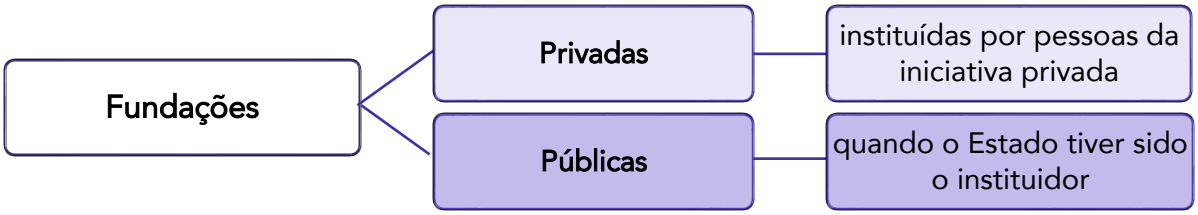
INCIDÊNCIA EM PROVA: BAIXÍSSIMA

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

Assim, a "fundação", enquanto pessoa jurídica, é caracterizada pela **atribuição de personalidade jurídica a um patrimônio preordenado** a certo fim social. José dos Santos Carvalho Filho[63] assim ressalta os três elementos principais do conceito de fundação:



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



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

E, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro[64], fundação pública é aquela

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

[63] FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 540
[64] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 14918

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

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

São exemplos de fundações públicas:

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

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

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

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

Criação e Extinção

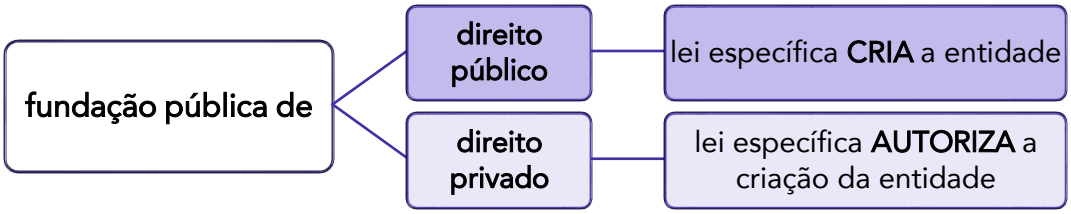
A criação e a extinção de fundações públicas também dependem de lei:

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

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

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

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



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

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

Atividades desenvolvidas

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

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

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

Esta lei complementar não foi editada até o momento.

É oportuno lembrar que, para as fundações privadas (instituídas por particulares), suas possíveis finalidades constam do parágrafo único do art. 62 do Código Civil[65].

[65] CC, art. 62, parágrafo único. A fundação somente poderá constituir-se para fins de:
I – assistência social; II – cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
III – educação; IV – saúde; V – segurança alimentar e nutricional;

Regime Jurídico

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

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

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

José dos Santos Carvalho Filho[66] fala que a lei lhes criou um **regime especial** ou **regime híbrido**, recebendo

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

Quanto a estas normas de direito público aplicáveis às **fundações públicas de direito privado**, Maria Sylvia Zanella Di Pietro[67] e Marcelo Alexandrino[68] destacam o seguinte:

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

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

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

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

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

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

- ✓ seus bens são enquadrados como privados, mas aqueles que estiverem sendo diretamente empregados na prestação de serviços públicos podem, por força do princípio da continuidade dos serviços públicos, estar sujeitos a regras de direito público, tais como a impenhorabilidade
- ✓ não gozam dos privilégios processuais outorgados à Fazenda Pública
- ✓ não estão sujeitas ao regime de precatórios judiciários, previsto no art. 100 da Constituição

Pessoal

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

O pessoal das **fundações públicas de direito privado** sujeita-se ao regime trabalhista comum, previsto na CLT[69].

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

Em qualquer dos casos (direito público ou privado), José dos Santos Carvalho Filho[70] entende que aplicam-se aos funcionários das fundações públicas as restrições de nível constitucional, como, por exemplo, a vedação à acumulação de cargos e empregos[71] e a necessidade de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos antes da contratação[72].

Atos e Contratos

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

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

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

---

[69] STF – RE 716.378 e ADI 4247

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

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

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

José dos Santos Carvalho Filho[73] leciona que somente serão considerados atos administrativos aqueles praticados pelas fundações de direito privado quando estas atuarem no exercício de função delegada pelo poder público.

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

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

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

Patrimônio

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

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

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

José dos Santos Carvalho Filho[74] pontua que a lei autorizadora da criação da fundação poderá criar "restrições e impedimentos quanto à gestão dos bens fundacionais", as quais deverão se obedecidas pelos dirigentes. Não havendo tal restrição, o poder de gestão de seus bens é da própria fundação.

De forma mais específica, Maria Sylvia Zanella Di Pietro[75] registra que os bens das fundações públicas de direito privado "não são juridicamente classificados corno bens públicos, mas aqueles que estiverem sendo **diretamente empregados na prestação de serviços públicos** podem, por força do princípio da continuidade dos serviços públicos, estar **sujeitos a regras de direito público**, tais como a impenhorabilidade".

---

[73] FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 553
[74] FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 550
[75] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 15067

Imunidade Tributária

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

> CF, art. 150, § 2º A vedação do inciso VI, "a"[76], é **extensiva às autarquias** e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

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

Foro Judicial competente

Para as **fundações públicas de direito público**, dada a semelhança com as autarquias[77], não há dúvidas de que se submetem, na esfera federal, à justiça federal[78] para as causas comuns.

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

Responsabilidade Civil

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

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

---

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

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

[78] A exemplo do que decidiu o STF no RE 215.741/SE.

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

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

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

Controle

José dos Santos Carvalho Filho[79] leciona que as fundações públicas, assim como toda entidade da Administração Indireta, sujeitam-se ao controle exercido pela Administração Direta, sendo:

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

Além disso, tais entidades estão sujeitas ao **controle financeiro**, exercido pelo Tribunal de Contas, tendo a entidade o encargo de oferecer sua prestação de contas para apreciação por aquele Colegiado[80] (arts. 70 e 71, II, da CF).

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

Controle do Ministério Público

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

---

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

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

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

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

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

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

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

> (..) 5. Por excesso, na medida em que, por outro lado, a circunstância de serem sediadas ou funcionarem no Distrito Federal evidentemente não é bastante nem para incorporá-las à Administração Pública da União - sejam elas fundações de direito privado ou fundações públicas, como as instituídas pelo Distrito Federal -, nem para submetê-las à Justiça Federal. 6. Declarada a inconstitucionalidade do § 1º do art. 66 do Código Civil, sem prejuízo, da atribuição ao Ministério Público Federal da veladura pelas fundações federais de direito público, funcionem, ou não, no Distrito Federal ou nos eventuais Territórios.
>
> STF - ADI: 2794 DF, Relator: SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 14/12/2006, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 30-03-2007 PP-00068 EMENT VOL-02270-02 PP-00334 LEXSTF v. 29, n. 340, 2007, p. 56-73

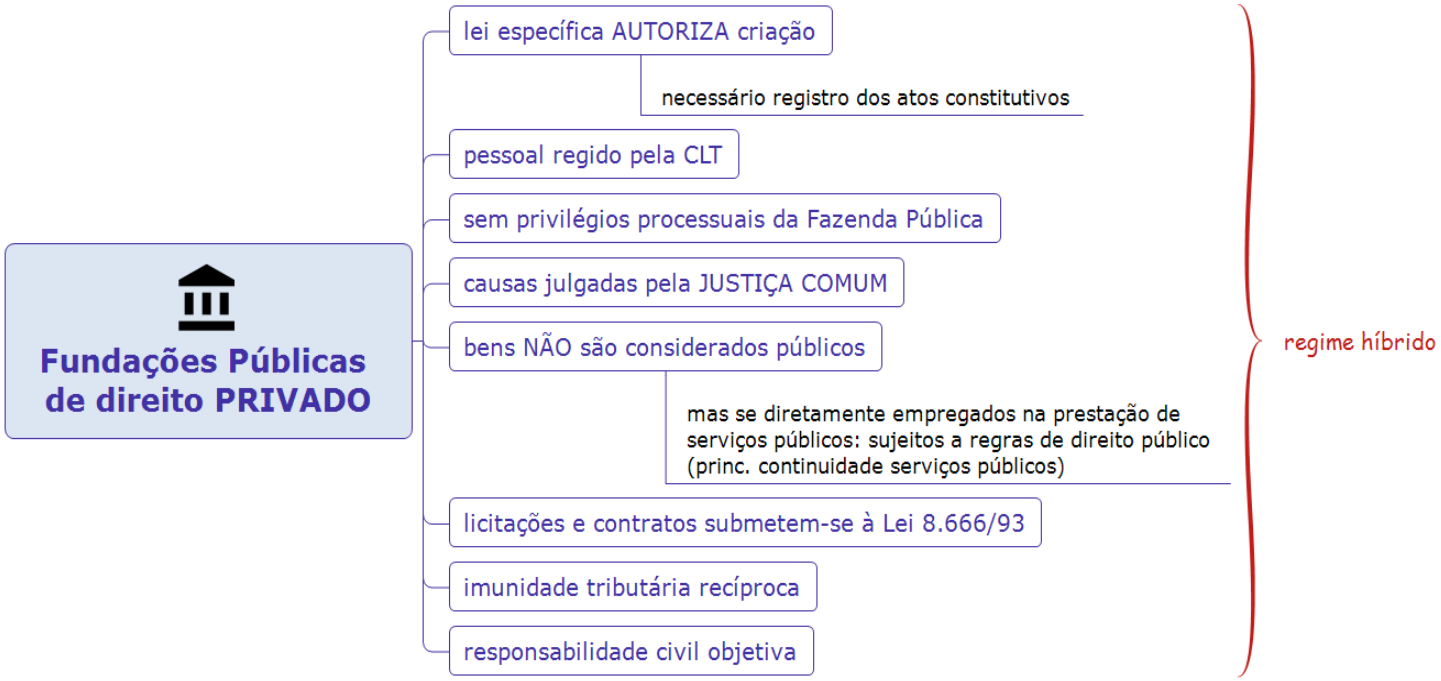
Assim, de acordo com tal entendimento, as **fundações públicas federais** estariam sob competência do MPF.

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

ESQUEMATIZANDO

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

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



4.3. Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista

INCIDÊNCIA EM PROVA: MÉDIA

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

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

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

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

> Art. 4° A Administração Federal compreende: (..)
>
> II - A Administração Indireta, que **compreende as seguintes categorias de entidades**, dotadas de personalidade jurídica própria: (..)
>
> b) Emprêsas Públicas;
>
> c) Sociedades de Economia Mista.

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

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

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

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

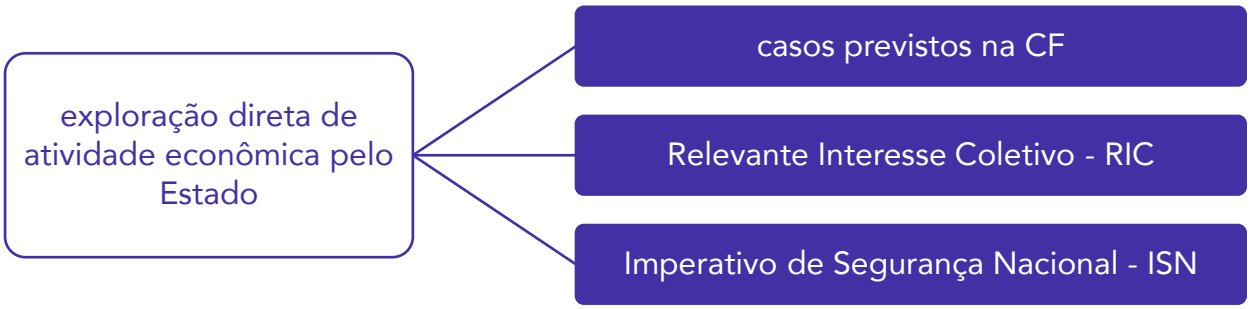
a) casos constitucionalmente previstos
b) relevante interesse coletivo
c) imperativos da segurança nacional.

Vejam a literalidade do artigo 173 da CF:

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

A respeito dos "casos previstos nesta Constituição", a doutrina aponta principalmente as situações em que a União detém monopólio da atividade, nos termos do art. 177 da Constituição[81].

ESQUEMATIZANDO



[81] Art. 177. Constituem monopólio da União:
I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;
II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;
III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;
IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;
V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal

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

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

Para tanto, esquematizando as lições de Marcelo Alexandrino[82], temos que:

A respeito das "atividades econômicas em sentido amplo", acima, lembro que o próprio STF reconheceu que este é "gênero que compreende duas espécies, o serviço público e a atividade econômica em sentido estrito"[83].

- - - -

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

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

---

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

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

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

Mas onde encontro as regras aplicáveis a estas estatais?

Ambas estatais, EP e SEM, atualmente possuem um estatuto próprio, estabelecido pela Lei 13.303, de junho de 2016. Esta Lei é conhecida como "**Lei das Estatais**" e foi editada com fundamento no artigo 173, §1°, do texto constitucional[84].

Vejam seu primeiro dispositivo:

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

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

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

A respeito da aplicação da Lei das Estatais para EP/SEM que prestam serviços públicos, Marcelo Alexandrino[85] ressalta que o diploma não é aplicável a estatais que prestam serviços públicos sem finalidade lucrativa, a exemplo da Ebserh - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (empresa pública que visa à prestação de serviços médico-hospitalares e apoio a instituições públicas de ensino).

Dito de outra forma:

---

[84] Art. 173, § 1º A **lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias** que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:
I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;
II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;
III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;
IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;
V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

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

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

Definições

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

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

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

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

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

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

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

Subsidiárias

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

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

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

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

Além disso, as subsidiárias de EP e SEM **integram a Administração Indireta**.

Diferentemente, no que tange às sociedades empresárias em que o Estado possui mera participação, estas não pertencem à Administração Indireta.

A este respeito, é lapidar a lição de José dos Santos Carvalho Filho[86]:

> Aqui é importante fazer uma observação. As entidades subsidiárias não se confundem com as **sociedades de mera participação do Estado**, vale dizer, aquelas em que o Estado embora figure em sua composição, não detém o controle da entidade, apresentando posição mais assemelhada à de investidor, e tal situação **as exclui da órbita da Administração Indireta**. Aliás, ambas as categorias são referidas separadamente no artigo 37, XX, da CF.O estatuto se refere a elas como sociedades empresárias nas quais a empresa pública, a sociedade de economia mista ou suas subsidiárias não detêm o controle acionário (art. 1º, §7º).

A respeito da participação do Estado em empresas privadas, lembro que esta participação poderá até mesmo ser **minoritária**. E, diferentemente das subsidiárias (em que o Estado detém o controle acionário), tais empresas não passam a pertencer à Administração Pública.

Vejam a questão abaixo a respeito:

CEBRASPE/PGM-BH

É possível a participação estatal em sociedades privadas, com capital minoritário e sob o regime de direito privado.

Gabarito (C)

Criação e Extinção

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

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

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

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

[86] FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 524

Assim, a existência jurídica da estatal, assim como a aquisição de sua personalidade jurídica, somente ocorre após o **registro dos seus atos constitutivos**, por exemplo, na junta comercial, nos termos exigidos pelo Código Civil[87].

Em atenção ao princípio da simetria das formas jurídicas[88], a **extinção** de EP/SEM também dependerá de dois atos: (i) autorização legislativa mediante lei + (ii) ato do Poder Executivo.

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

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

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

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

Não é bem assim!

Na verdade, o STF firmou entendimento[89] de que a própria lei que criou a EP/SEM poderá "se adiantar" e já autorizar que a estatal que está tendo sua criação autorizada, futuramente crie subsidiárias:

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

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

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

---

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

[88] STF - ADI 2295. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgamento: 15/06/2016

[89] STF - ADI 1649. Rel. Maurício Corrêa, Julgamento: 24/03/2004

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

> Decreto 8.945/2016, art. 6º A constituição de subsidiária, inclusive sediada no exterior ou por meio de aquisição ou assunção de controle acionário majoritário, dependerá de **prévia autorização legal**, que poderá estar prevista apenas na lei de criação da empresa pública ou da sociedade de economia mista controladora.
>
> Art. 7º Na hipótese de a autorização legislativa para a constituição de subsidiária ser **genérica**, o Conselho de Administração da empresa estatal terá de autorizar, de forma individualizada, a constituição de cada subsidiária.

Em junho de 2019, o STF[90] considerou que a venda de subsidiárias de estatais **não** requer **autorização legislativa** ou a realização de **licitação**.

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

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

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

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

[90] STF - ADI 5624. Rel. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 6/6/2019

ESQUEMATIZANDO

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

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

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

Atividades desenvolvidas

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

Ou seja: empresas públicas e sociedades de economia mista podem explorar atividades econômicas (sentido estrito), como a Petrobras, por exemplo, ou prestar serviços públicos, a exemplo das estatais que prestam o serviço público de distribuição de energia elétrica (a exemplo da Cemig – sociedade de economia mista) e do serviço postal[91] (Correios).

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

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

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

Regime Jurídico

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

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

Consoante leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro[92], o regime aplicável "será sempre o direito privado, a não ser que se esteja na presença de norma **expressa** de direito público".

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

De forma mais contundente Marcelo Alexandrino[93] preceitua que

> não é demasiado ressaltar que **nenhuma** entidade integrante da administração pública formal, seja qual for a sua área de atuação, estará, jamais, sujeita **integralmente** ao regime jurídico de **direito privado**. É verdade que o fato de as empresas públicas e sociedades de economia mista serem sempre dotadas de personalidade jurídica de direito privado enseja, na sua organização e no seu funcionamento, um influxo maior de normas de direito privado, o que leva a doutrina a afirmar que elas são entidades submetidas a um **regime jurídico híbrido** - parte público e parte privado.

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

De modo mais aprofundado, o mesmo autor[94] leciona que, a partir da possibilidade de EP/SEM ou explorarem atividade econômica (sentido estrito) ou prestarem serviços públicos, a doutrina clássica preceitua que o regime jurídico irá **depender da atividade desenvolvida**.

---

[92] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 15402
[93] ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 96
[94] Op. Cit. p. 134-137

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

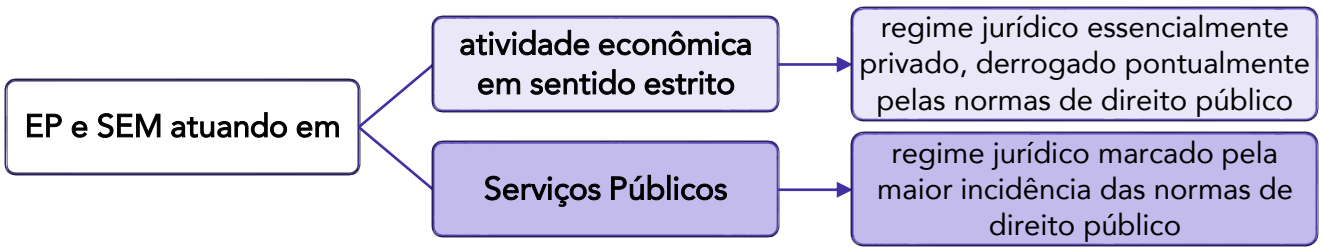
Exemplo desta diferenciação é vista no próprio texto constitucional, ao prever que as estatais exploradoras de atividade econômica devem seguir o mesmo regime das empresas privadas, como regra geral, "inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários":

> CF, art. 173, § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias **que explorem atividade econômica** de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (..)
>
> II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

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

No plano positivo, portanto, houve a **unificação de determinadas regras** a ambas as categorias de estatais. Assim, temas como transparência (art. 8°), gestão de riscos e controle interno (art. 9°), funcionamento e composição do conselho de administração (art. 16-22), licitações e contratações com terceiros (arts. 28-84), todos contemplados no texto da Lei 13.303/2016, são indistintamente aplicáveis a ambas as categorias de EP/SEM.

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



Controle exercido sobre EP e SEM

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

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

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

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

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

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

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

Pessoal

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

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

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

> SÚMULA Nº 231
>
> A exigência de **concurso público** para admissão de pessoal se estende a **toda a Administração Indireta**, nela compreendidas as Autarquias, as Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, **as Sociedades de Economia Mista, as Empresas Públicas** e, ainda, as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, mesmo que visem a objetivos estritamente econômicos, em regime de competitividade com a iniciativa privada

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

Além disso, como são **empregados** de pessoas jurídicas de direito privado, tem-se entendido que eles **não** são detentores da estabilidade a que se refere o art. 41 da CF[95]. Este é o entendimento majoritário no TST:

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

- - - -

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

O assunto é polêmico e suscita acalorados debates a respeito.

Tomando por base a jurisprudência, lembro que o STF chegou a entender, em julgamento proferido em 2013[96], que, **de forma geral**, dependia de motivação a dispensa de empregado público de estatal que presta serviço público. Por outro lado, se a estatal explorasse atividade econômica em sentido estrito, não haveria que se exigir a motivação da demissão.

---

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

[96] RE 589.998-RG/PI, com repercussão geral, 21/3/2013

Tal entendimento, no entanto, foi revisto em outubro de 2018[97]. O STF buscou restringir os efeitos de sua decisão apenas ao caso dos **Correios** (e não mais a todas as estatais prestadoras de serviços públicos). A partir de então, fixou-se a seguinte tese pelo STF:

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

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

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

- - - -

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

> CF, art. 37, XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da **administração direta, autárquica e fundacional**, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, **não poderão exceder o subsídio mensal**, em espécie, dos **Ministros do Supremo Tribunal Federal,** aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsidio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

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

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

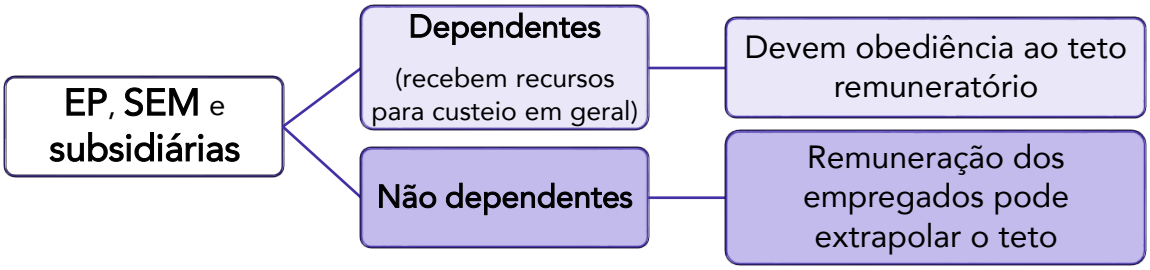
---

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

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

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

Em síntese:



Nesse sentido, vejam a seguinte questão:

FCC/ DPE-ES - Defensor Público (adaptada)

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

Gabarito (E)

Licitações e contratos

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

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

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

> CF, art. 173, § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (..)
>
> III - **licitação** e contratação de obras, serviços, compras e alienações, **observados os princípios da administração pública**;

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

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

> Lei 13.303/2016, art. 28, § 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista **dispensadas** da observância dos dispositivos deste Capítulo [CAPÍTULO I - DAS LICITAÇÕES] nas seguintes situações:
>
> I - comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput, de **produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais**;

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

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

Patrimônio

Os bens de EP e SEM são considerados bens privados[98], dada sua personalidade de direito privado.

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

Além disso, como tem entendido o STF[99], as estatais não estarão sujeitas ao regime de precatório, previsto no art. 100 da CF. Lembro que, para facilitar, quando se falar em 'precatório', mentalize a imagem de uma **fila** de pessoas que têm valores a receber do Estado.

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

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

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

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

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

Portanto, como regra, será aplicável "**regime de precatório** às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público **próprio do Estado** e de **natureza não concorrencial**", como no caso do serviço postal prestado pelos Correios[100].

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

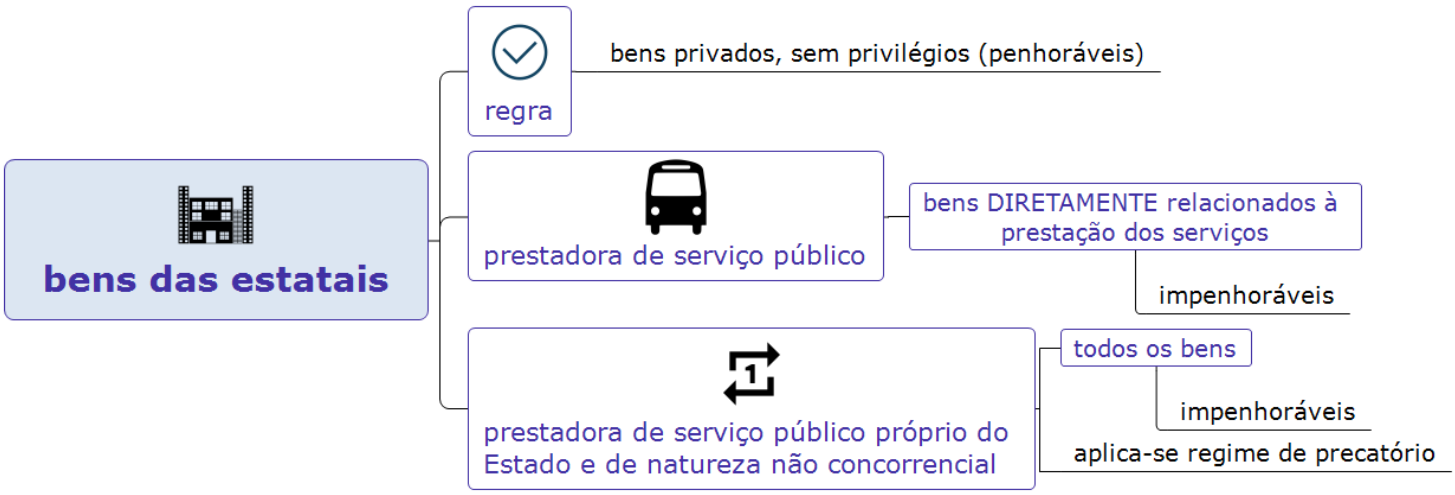
---

[99] STF RE 851711/DF. Rel. Min. Marco Aurélio. 12/12/2017.

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

ESQUEMATIZANDO

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



Imunidade tributária e privilégios fiscais

Quando estudamos as autarquias e fundações, vimos que elas são destinatárias da imunidade tributária recíproca, prevista no texto constitucional[101].

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

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

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

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

Apesar disto, o Supremo vem entendendo[102] que estatais que se dedicam à **prestação de serviços públicos** têm direito à **imunidade tributária recíproca**:

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

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

Portanto, de acordo com entendimento firmado pelo STF:

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

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

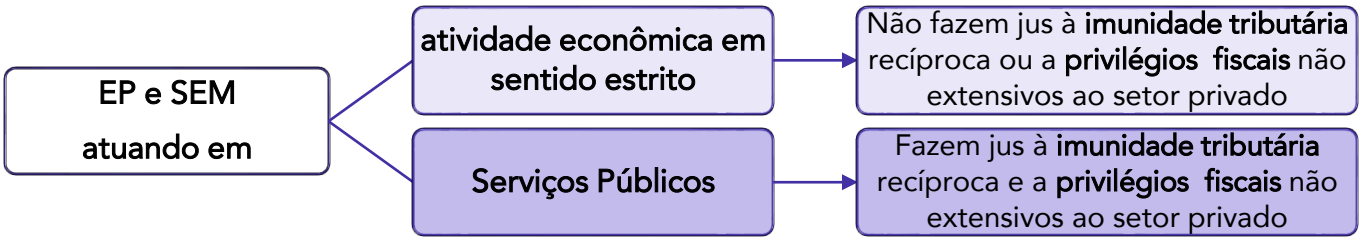
Assim, o Constituinte previu que privilégios fiscais (tributários) somente podem ser concedidos às estatais caso também sejam estendidos às empresas privadas.

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

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

Em síntese:

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



Nomeação e Exoneração de dirigentes

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

> 1. Esta Corte em oportunidades anteriores definiu que a **aprovação, pelo Legislativo**, da indicação dos Presidentes das entidades da Administração Pública Indireta **restringe-se às autarquias e fundações públicas**, dela **excluídas as sociedades de economia mista e as empresas públicas**. Precedentes. (..)
>
> 5. A intromissão do Poder Legislativo no processo de provimento das diretorias das empresas estatais colide com o princípio da harmonia e interdependência entre os poderes. A escolha dos dirigentes dessas empresas é matéria inserida no âmbito do regime estrutural de cada uma delas.
>
> STF - ADI: 1642 MG, Relator: Min. EROS GRAU, Data de Julgamento: 3/4/2008

Responsabilidade Civil

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

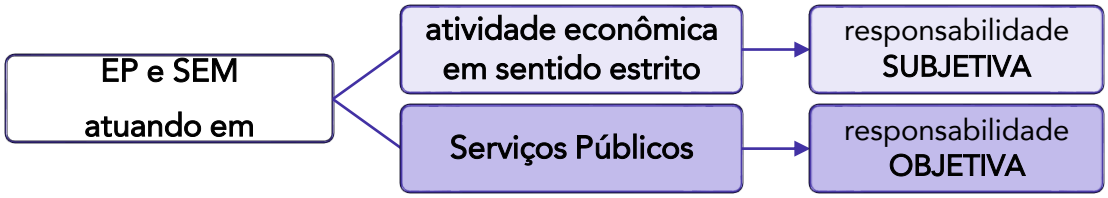
Caso a estatal seja **prestadora de serviços públicos**, responderá **objetivamente** pelos prejuízos causados por seus agentes a particulares:

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

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

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

Em resumo:



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

Falência

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

> Lei 11.101/2005, art. 2º Esta Lei **não** se aplica a:
>
> I – empresa pública e sociedade de economia mista;

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

incidência deste assunto em prova:

Composição do capital

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Esta distinção foi cobrada na questão abaixo:

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

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

Gabarito (E)

Forma Jurídica

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

> Lei 13.303/2016, art. 5º A **sociedade de economia mista** será constituída sob a forma de **sociedade anônima** e, ressalvado o disposto nesta Lei, estará sujeita ao regime previsto na Lei nº 6.404[103], de 15 de dezembro de 1976.

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

Em síntese:

Sociedades de Economia Mista	→ **sociedade anônima** (S/A)
Empresas Públicas	→ **qualquer das formas admitidas** em direito

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

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

Juízo competente

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

Situação particular surgirá quanto às estatais da esfera federal.

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

---

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

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

Já nos processos envolvendo sociedades de economia mista federais, a Justiça Estadual será o foro judicial competente[104].

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

> **Regra**: **justiça estadual** (comum)
>
> **Exceção**: **empresas públicas federais** (causas julgadas pela justiça federal)

Este assunto foi cobrado na questão a seguir:

> Auditor Federal de Controle Externo – Auditoria de Obras Públicas
>
> Ação judicial cuja parte autora seja um cidadão comum que requeira indenização por danos materiais e morais contra empresa pública federal será processada na justiça federal.
>
> Gabarito (C)

Mas relembro que:

> Qualquer ação que verse sobre o vínculo entre os empregados públicos e a estatal, deverá ser proposta perante a Justiça do Trabalho[105].

[104] STF - Súmula 556. É competente a Justiça Comum para julgar as causas em que é parte sociedade de economia mista.
[105] CF, art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:
I as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

ESQUEMATIZANDO

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

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

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

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

Por fim, as três diferenças entre EP e SEM:

empresa pública

- Constituída sob qualquer forma admitida (Ltda, S/A...)
- Capital social integralmente público
- Empresa pública federal: foro processual é a justiça federal

sociedade de economia mista

- Sempre constituída sob a forma de sociedade anônima (S/A)
- Capital social misto
- Foro processual será a justiça estadual

RESUMO

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

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

- - - -

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

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

Modalidades:

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

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

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

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

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

Classificações dos órgãos públicos	
Quanto à estrutura	✓ **Simples** ou **Unitários:** não possuem subdivisões internas. Apenas um centro de competências. ✓ **Compostos:** mais de um centro de competência. Possuem outros órgãos em sua estrutura interna.
Quanto à atuação funcional	✓ **Singulares** ou **unipessoais** ou **Unitários**: decisões dependem da vontade de um único agente. ✓ **Colegiados** ou **Pluripessoais** ou **Plúrimos**: decisões dependem da vontade de múltiplos agentes.
Quanto à posição hierárquica	✓ **Independentes** ou **Primários:** Previstos no próprio texto constitucional. Sem subordinação a qualquer outro órgão. Seus titulares são agentes políticos. ✓ **Autônomos**: Imediatamente abaixo dos órgãos independentes. Possuem ampla autonomia administrativa, financeira e técnica. ✓ **Superiores**: Possuem atribuições de direção e decisão, mas estão subordinados a uma chefia mais alta. Não possuem autonomia administrativa ou financeira. ✓ **Subalternos**: Possuem atribuições de mera execução, com reduzido poder decisório. Subordinados a vários níveis hierárquicos.
Quanto à situação estrutural	✓ **Diretivos:** detêm funções de comando e direção ✓ **Subordinados:** incumbidos das funções rotineiras de execução

Características dos órgãos públicos
✓ integram a estrutura da pessoa jurídica a que pertencem ○ ou pessoa política (U, E/DF, M) ○ ou administrativa (autarquia, fundação pública, EP, SEM ou fundação)
✓ não possuem personalidade jurídica
✓ criação e extinção mediante LEI
✓ resultado da desconcentração (hierarquia)
✓ alguns possuem autonomia gerencial, orçamentária e financeira
✓ alguns possuem, em caráter excepcional, capacidade processual

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

→ resulta da descentralização por serviços (isto é, mediante outorga)

→ não há hierarquia com a Administração Direta (mera vinculação)

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

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

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

MAPAS

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

ENTIDADES ADMINISTRATIVAS E POLÍTICAS

- ENTIDADES POLÍTICAS = { UNIÃO, ESTADOS E DF, MUNICÍPIOS }
  - TÊM CAPACIDADE DE:
    - AUTOADMINISTRAÇÃO
    - AUTO-ORGANIZAÇÃO
    - AUTOGOVERNO
    - → TÊM AUTONOMIA POLÍTICA
- ENTIDADES ADMINISTRATIVAS: PJ DE DIREITO PÚBLICO OU PRIVADO CRIADAS PELAS ENTID. POLÍTICAS P/ EXERCER PARTE DE SUA CAPACIDADE DE AUTOADMINIST.
  - ↳ SÃO AS ENTID. DA ADMIN. INDIRETA.
  - SÓ TÊM CAPACIDADE ADMIN. ESPECÍFICA. (= DE AUTOADMINISTRAÇÃO)

(DES)CONCENTRAÇÃO

- OCORRE DENTRO DE UM MESMA PESSOA JURÍDICA
  - ↳ = TÉCNICA ADMINISTRATIVA P/ DISTRIBUIÇÃO INTERNA DE COMPETÊNCIAS
- EX.: QUANDO A UNIÃO SE ORGANIZA EM MINISTÉRIOS OU UMA AUTARQUIA SE ORGANIZA EM DEPARTAMENTOS.
- HÁ HIERARQUIA E SUBORDINAÇÃO
  - ↳ CABE O CONTROLE HIERÁRQUICO
- FORMAS:
  1. EM RAZÃO DA MATÉRIA (SAÚDE, EDUCAÇÃO)
  2. POR HIERARQUIA (MINISTÉRIO, DELEGACIA)
  3. TERRITORIAL (NORTE, SUL...)

(DES)CENTRALIZAÇÃO

- PRESTAÇÃO CENTRALIZADA DE SERVIÇO PÚB.: POR MEIO DE SEUS ÓRGÃOS E AGENTES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA.
  - ↳ POR ÓRGÃOS DESPERSONALIZADOS (INTEGRANTES DA ENTIDADE POLÍTICA)
- PRESTAÇÃO DESCENTRALIZADA: DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS P/ OUTRA PESSOA (PF OU PJ) → NÃO HÁ HIERARQUIA
- TIPOS:
  1. POR OUTORGA, POR SERVIÇOS, TÉCNICA
     - EXIGE-SE LEI P/ { CRIAR, AUTORIZAR A CRIAÇÃO DE } OUTRA ENTIDADE.
     - DÁ ORIGEM À ADMIN. INDIRETA
     - TRANSFERE A TITULARIDADE DO SERVIÇO. (PRESUNÇÃO DE DEFINITIVIDADE)
     - NÃO HÁ HIERARQUIA OU SUBORDINAÇÃO (SOMENTE VINCULAÇÃO)
       - ↳ CONTROLE = TUTELA / SUPERVISÃO MINISTERIAL (= CONTROLE FINALÍSTICO)
  2. POR DELEGAÇÃO OU COLABORAÇÃO
     - POR UM ATO ADMINISTRATIVO (AUTORIZAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO) OU (= PRECARIEDADE)
     - POR CONTRATO ADMINISTRATIVO (CONCESSÃO OU PERMISSÃO) (= PRAZO DETERMINADO)
  3. TERRITORIAL OU GEOGRÁFICA
     - CAPACIDADE ADMINISTRATIVA GENÉRICA

© ESTRATÉGIA CONCURSOS

@LEVEL.CONCURSEIRA

~~organização~~ ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA ~~administrativa~~
= ÓRGÃOS PÚBLICOS =

CONCEITO
- CENTROS DE COMPETÊNCIA DESPERSONALIZAD
- P/ DESEMPENHO DE FUNÇÕES ESTATAIS
  - ↳ ATRAVÉS DE SEUS AGENTES
- SUA ATUAÇÃO É IMPUTADA À PJ (PESSOA POLÍTICA OU ADMINISTRATIVA) QUE INTEGRAM

ATUAÇÃO DO ESTADO POR SEUS AGENTES
- TEORIAS:

1. DO MANDATO:
   - AGENTE PÚB. É MANDATÁRIO DO ESTADO.
   - COMO UM CONTRATO: PRESSUPÕE EXISTÊNCIA DE DUAS PESSOAS COM VONTADE PRÓPRIA.
   - CRÍTICA: NÃO EXPLICA COMO O ESTADO PODERIA OUTORGAR O MANDATO. (ENTE ABSTRATO)
2. DA REPRESENTAÇÃO:
   - EQUIPARA O AGENTE A UM {TUTOR / CURADOR} → REPRESENTA OS INCAPAZES
   - CRÍTICA:
     1. EQUIPARA A PJ AO INCAPAZ
     2. IDEIA DE QUE O ESTADO CONFERE REPRESENTANTES A SI MESMO (TUTELA/CURATELA NÃO É ASSIM)
     3. SE O REPRESENTANTE ULTRAPASSA SEUS PODERES, A PJ NÃO RESPONDERIA!
3. DO ÓRGÃO: (OTTO GIERKE)
   - PJ MANIFESTA-SE POR MEIO DE ÓRGÃOS, COMO SE O PRÓPRIO ESTADO O FIZESSE.
   - FUNDAMENTA-SE NO PRINCÍPIO DA IMPUTAÇÃO VOLITIVA (TEORIA DA IMPUTAÇÃO)
     - ↳ QUANDO UM ÓRGÃO MANIFESTA-SE, É A PRÓPRIA PJ, SOB PONTO DE VISTA JURÍDICO, QUE O FAZ, DE FORMA A PRODUZIR EFEITOS JURÍDICOS

CAPACIDADE PROCESSUAL
- REGRA GERAL: NÃO TÊM CAPACIDADE PROCESSUAL (SÃO DESPERSONALIZADOS)
- ÓRGÃOS INDEPENDENTES
- ÓRGÃOS PÚB. DE NATUREZA CONSTITUCIONAL PODEM IMPETRAR MANDADO DE SEGURANÇA EM DEFESA DE SUAS COMPETÊNCIAS, QUANDO VIOLADO POR OUTRO ÓRGÃO.
- ÓRGÃOS PODEM, TAMBÉM, PROMOVER A LIQUIDAÇÃO E EXECUÇÃO DE INDENIZAÇÕES DECORRENTES DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR.

CRIAÇÃO
- PODER EXECUTIVO
  - LEI EM SENTIDO FORMAL (CRIAÇÃO OU EXTINÇÃO) DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO
  - SUA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO PODE SER DISCIPLINADA POR DECRETO AUTÔNOMO SE NÃO IMPLICAR AUMENTO DE DESPESA.
- PODER LEGISLATIVO
  - POR ATO PRÓPRIO DE CADA CASA (CRIAÇÃO, ORGANIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO E EXTINÇÃO)
- PODER JUDICIÁRIO
  - LEI DE INICIATIVA DO {STF / STJ / TRIBUNAIS SUPERIORES / TJ} PARA CRIAÇÃO, EXTINÇÃO E ORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA JUDICIÁRIA.

MP E TRIBUNAIS DE CONTAS: LEI DE INICIATIVA PRÓPRIA P/ CRIAÇÃO, EXTINÇÃO E ORGANIZAÇÃO DE SUA ESTRUTURA.

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA = CLASSIFICAÇÃO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS =

HELY LOPES MEIRELLES:

QUANTO A:

- POSIÇÃO ESTATAL

1. INDEPENDENTES: (= PRIMÁRIOS)
   - PREVISTOS NA CF/88
   - REPRESENTATIVOS DOS PODERES
   - NÃO TÊM QUALQUER SUBORDINAÇÃO HIERÁRQUICA OU FUNCIONAL
   - TÊM PRECIPUAMENTE FUNÇÃO: POLÍTICA, JUDICIAL OU QUASE JUDICIAL
   - SEUS MEMBROS SÃO AGENTES POLÍTICOS
   - EX.: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, TCU, CÂMARA DOS DEP., SENADO, STF, MPU...
2. AUTÔNOMOS:
   - IMEDIATAMENTE ABAIXO DOS ÓRG. INDEPENDENTES.
   - TÊM AMPLA AUTONOMIA: ADMINISTRATIVA, FINANCEIRA, TÉCNICA
   - SÃO ÓRGÃOS DIRETIVOS
   - EX.: MINISTÉRIOS, SECRETARIAS, AGU ...
3. SUPERIORES:
   - TÊM PODER DE: DIREÇÃO, CONTROLE, DECISÃO, COMANDO EM ASSUNTOS DE SUA COMPETÊNCIA ESPECÍFICA.
   - SUJEITOS A: SUBORDINAÇÃO E CONTROLE HIERÁRQUICO
   - NÃO TÊM AUTONOMIA ADMINIST. OU FINANCEIRA
   - EX.: GABINETES, PROCURADORIAS, DEPARTAMENTOS...
4. SUBALTERNOS
   - ATRIBUIÇÕES DE EXECUÇÃO → SERVIÇOS DE ROTINA, CUMPRIMENTO DE DECISÕES, ATENDIMENTO AO PÚBLICO...
   - POUCO PODER DECISÓRIO
   - EX.: PORTARIAS, SEÇÕES DE EXPEDIENTE

HELY LOPES MEIRELLES:

QUANTO A:

- ESTRUTURA
  1. SIMPLES OU UNITÁRIOS
     - ÚNICO CENTRO DE COMPETÊNCIAS (CONCENTRAÇÃO)
     - EX.: PORTARIAS
  2. COMPOSTOS
     - REÚNEM DIVERSOS ÓRGÃOS SUBORDINADOS (DESCONCENTRAÇÃO)
     - EX.: MINISTÉRIOS
- ATUAÇÃO FUNCIONAL
  1. SINGULARES OU UNIPESSOAIS
     - DECISÃO POR UM ÚNICO CHEFE
     - EX.: PRESIDÊNCIA, PREFEITURAS...
  2. COLEGIADOS OU PLURIPESSOAIS
     - DECISÃO POR UM CONJUNTO DE MEMBROS
     - EX.: TRIBUNAIS

@LOLEU CONCURSEIRA

~~organização~~ ORGANIZAÇÃO ~~administrativa~~ ADMINISTRATIVA = CLASSIFICAÇÃO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS =

MARIA DI PIETRO

QUANTO A:

- ESTRUTURA
  1. BUROCRÁTICOS
     - A CARGO DE UMA PF OU DE VÁRIAS PF'S ORDENADAS VERTICALMENTE (ESTRUTURA HIERÁRQUICA)
     - EQUIPARA-SE AOS ÓRGÃOS UNIPESSOAIS
  2. COLEGIADOS
     - POR UMA COLETIVIDADE DE PF'S ORDENADAS HORIZONTALMENTE (COORDENAÇÃO E COLIGAÇÃO)
     - NÃO HÁ HIERARQUIA.
- COMPOSIÇÃO
  1. SINGULARES
     - INTEGRADOS POR UM ÚNICO AGENTE
     - EX.: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
  2. COLETIVOS
     - INTEGRADOS POR VÁRIOS AGENTES.
     - EX.: TRIBUNAL DE IMPOSTOS E TAXAS.

BANDEIRA DE MELLO

QUANTO A:

- FUNÇÕES QUE EXERCEM
  1. ATIVOS
     - EXPRESSAM AS DECISÕES ESTATAIS P/ CUMPRIR OS FINS DA PJ.
     - EX.: MINISTÉRIOS
  2. DE CONTROLE
     - FISCALIZAM E CONTROLAM ATIVIDADES DE OUTROS ÓRGÃOS/AGENTES
     - EX.: TCU
  3. CONSULTIVOS
     - ACONSELHAMENTO E ELUCIDAÇÃO AOS ÓRGÃOS ATIVOS
     - EX.: AGU

@[illegible]

ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA

ADMINISTRAÇÃO DIRETA

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

ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

- COMPOSTA POR ENTIDADES ADMINISTRATIVAS, COM PERSONALIDADE JURÍDICA PRÓPRIA
  - POSSUEM PATRIMÔNIO PRÓPRIO, CAPACIDADE DE AUTOADMINISTRAÇÃO E RECEITA PRÓPRIA, AUTONOMIA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA.
- ATIVIDADE ADMINISTRATIVA DESCENTRALIZADA
- CRIAÇÃO OU AUTORIZAÇÃO VIA LEI ESPECÍFICA.

ÓRGÃOS

NÃO TÊM PERSONALIDADE JURÍDICA!

- CENTROS DE COMPETÊNCIA DESPERSONALIZADOS.
- EM TODOS OS PODERES E EM TODAS AS ESFERAS
  - ↳ A MAIOR PARTE ESTÁ NO PODER EXECUTIVO.
- AS ENTIDADES DA ADMIN. INDIRETA TAMBÉM PODEM POSSUIR ÓRGÃOS
- NÃO SÃO LIVREMENTE CRIADOS E EXTINTOS: DEPENDEM DE LEI.

- NÃO TÊM AUTONOMIA POLÍTICA E ESTÃO VINCULADAS À ADMINISTRAÇÃO DIRETA
  - ↳ MAS NÃO HÁ SUBORDINAÇÃO
- COMPOSTA POR:
  1. AUTARQUIAS
  2. FUNDAÇÕES PÚBLICAS
  3. EMPRESAS PÚBLICAS
  4. SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

- É POSSÍVEL QUE EXISTAM NOS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, MAS A MAIOR PARTE ESTÁ NO EXECUTIVO.

- OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS CONSTITUÍDOS COMO ASSOCIAÇÃO PÚBLICA INTEGRAM A ADM. INDIRETA DE TODOS OS ENTES CONSORCIADOS.

AUTARQUIAS

ASPECTOS GERAIS

- PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO (SEUS BENS TÊM NATUREZA DE BENS PÚBLICOS)
- DESEMPENHA FUNÇÕES TÍPICAS DA ADMINISTRAÇÃO
  - ↳ SEM CARÁTER ECONÔMICO
  - = "SERVIÇO PÚBLICO DESCENTRALIZADO"
- MEDIANTE CONTROLE ADMINISTRATIVO (TUTELA)
- TEM CAPACIDADE DE AUTOADMINISTRAÇÃO
- ESPECIALIZAÇÃO DOS FINS E ATIVIDADES

CRIAÇÃO E EXTINÇÃO

- DEPENDEM DE LEI ESPECÍFICA
  - ↳ INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER A QUE VINCULADA.

OBS.: CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES, COM EXCEÇÃO DA OAB, SÃO AUTARQUIAS.
EX.: CRM, CFN, CFM ...

PESSOAL

(SE EFETIVOS, TÊM DIREITO À ESTABILIDADE)

- SEUS SERVIDORES SÃO ESTATUTÁRIOS
  - REGIME JURÍDICO ÚNICO
- DEVEM PRESTAR CONCURSOS PÚBLICOS
- SUBMETEM-SE AO TETO CONSTITUCIONAL

↳ SEUS DIRIGENTES SÃO NOMEADOS PELO CHEFE DO PODER A QUE VINCULADAS
  - ↳ INVESTIDURA CONFORME SUA LEI DE CRIAÇÃO

TUTELA OU CONTROLE

- É UM CONTROLE FINALÍSTICO (TAMBÉM CHAMADO DE TUTELA ADMINISTRATIVA / SUPERVISÃO MINISTERIAL)
  - ↳ NÃO É CONTROLE HIERÁRQUICO! E É FEITO NOS LIMITES EXPRESSAMENTE PREVISTOS EM LEI.
- A AUTARQUIA É SÓ VINCULADA À ADM. DIRETA, MAS NÃO HÁ SUBORDINAÇÃO.

AUTARQUIAS SOB REGIME ESPECIAL

- TÊM ALGUMA PRERROGATIVA ESPECIAL
  - ↳ COM O OBJETIVO DE TEREM MAIOR AUTONOMIA
  - EX.: AGÊNCIAS REGULADORAS
- NORMALMENTE, SEUS DIRIGENTES TÊM MANDATO FIXO.

PRERROGATIVAS

- IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA
- IMPENHORABILIDADE / IMPRESCRITIBILIDADE DE SEUS BENS
- PRESCRIÇÃO QUINQUENAL
- CRÉDITOS SUJEITOS À EXECUÇÃO FISCAL
- PRAZO PROCESSUAL EM DOBRO E DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO OBRIGATÓRIO.

@LULU.CONCURSEIRA

AGÊNCIAS REGULADORAS

- DUPLA FUNÇÃO:
  1. ASSUMEM PODERES / ENCARGOS DO PODER CONCEDENTE NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO
  2. REGULAÇÃO: ESTABELECER REGRAS DE CONDUTA, FISCALIZAR, REPRIMIR, PUNIR ...
     - ↳ RELACIONADAS À MATÉRIA DE SUA COMPETÊNCIA OUTORGADA POR LEI.
     - ↳ TÊM TIPICAMENTE PODER DE POLÍCIA

CUIDADO! BACEN E CVM NÃO SÃO AG. REGULADORAS!

- TÊM AUTONOMIA (FINANCEIRA E PATRIMONIAL; ORÇAMENTÁRIA; ADMINISTRATIVA; TÉCNICA)
  - ↳ DIRIGIDAS POR COLEGIADO → MEMBROS NOMEADOS PELO PRESIDENTE APÓS PRÉVIA APROVAÇÃO DO SENADO (VEDADA EXONERAÇÃO *AD NUTUM*.) COM MANDATO DE PRAZO FIXO.
    - SÓ PERDEM O MANDATO EM CASO DE:
      1. RENÚNCIA
      2. CONDENAÇÃO JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO
      3. PROCESSO ADMIN. DISCIPLINAR
      4. OUTRAS CONDIÇÕES NA LEI CRIADORA
- SUBMETEM-SE AO CONTROLE INTERNO E À VINCULAÇÃO AO MINISTÉRIO DO SETOR RELACIONADO.
- ALGUNS EXEMPLOS: ANEEL, ANTT, ANATEL

agências reguladoras e executivas

AGÊNCIAS EXECUTIVAS

↳ TÍTULO CONCEDIDO A AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES QUE CUMPRAM CERTOS REQUISITOS

1. TER UM PLANO ESTRATÉGICO DE REESTRUTURAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL.
2. CELEBRAR CONTRATO DE GESTÃO C/ O RESPECTIVO MINISTÉRIO.

- NÃO SÃO UM NOVO TIPO DE ENTIDADE ADMINISTRATIVA, MAS SÓ UMA QUALIFICAÇÃO ESPECIAL. (É UM ATO DISCRICIONÁRIO DO PRESIDENTE)
  - ↳ VISANDO AUMENTAR A EFICIÊNCIA DAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES

→ OS CONTRATOS DE GESTÃO TÊM PERIODICIDADE MÍNIMA DE 1 ANO E ESTABELECERÃO (OBJETIVOS; METAS; INDICADORES DE DESEMPENHO) E RECURSOS NECESSÁRIOS.

- AS AGÊNCIAS EXECUTIVAS TÊM LIMITE DUPLICADO P/ DISPENSA DE LICITAÇÃO
- SÃO DISCIPLINADAS POR LEI FEDERAL (SÓ SE APLICA À UNIÃO.)
  - ↳ SE ESTADOS E MUNICÍPIOS TBM QUISEREM, DEVEM EDITAR SUAS PRÓPRIAS.

@LAIZA CONCURSEIRA

TJ-SP (Oficial de Justiça) Direito Administrativo - 2022 (Pré-Edital) Prof. Antonio Daud
www.estrategiaconcursos.com.br

FUNDAÇÕES PÚBLICAS

ASPECTOS GERAIS

- SÃO A PERSONIFICAÇÃO DE UM PATRIMÔNIO
- INSTITUÍDA POR UMA PESSOA POLÍTICA, DESTINANDO PARTE DO PATRIMÔNIO PÚBLICO A UMA ATIVIDADE DE INTERESSE SOCIAL.
  (DOTAÇÃO PATRIMONIAL E RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS)
  → A DOTAÇÃO PODE SER TAMBÉM PARTE PARTICULAR
- TÊM CAPACIDADE DE AUTOADMINISTRAÇÃO
- SÃO SUJEITAS AO CONTROLE ADMINISTRATIVO
  (PELA ADMINIST. DIRETA)

NATUREZA JURÍDICA

- PODEM SER PESSOA JURÍDICA DE DIREITO
  - PÚBLICO → CRIADAS POR LEI → TERÃO NATUREZA AUTÁRQUICA
  - PRIVADO → ADMINISTRADA COMO AS FUNDAÇÕES PRIVADAS
    → REGIME JURÍDICO HÍBRIDO
    APLICAM-SE:
    - CONCURSO PÚBLICO
    - LICITAÇÕES
    - CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

    → AUTORIZADAS POR LEI

ATIVIDADES

→ COMUMENTE DESTINAM-SE A:

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

→ CABE A LEI COMPLEMENTAR DEFINIR AS ÁREAS DE ATUAÇÃO (DAS FUND. PÚBLICAS DE DIREITO PRIVADO.)

REGIME JURÍDICO

PRERROGATIVAS	F.P. DE DIREITO PÚBLICO	F.P. DE DIREITO PRIVADO
IMUNIDADE TRIBUTÁRIA	SIM	SIM
PRERROGATIVAS PROCESSUAIS	SIM	NÃO
REGIME DE PRECATÓRIO	SIM	NÃO
BENS PÚBLICOS	SIM	NÃO
LICITAÇÕES	SIM	SIM
SERVIDORES EFETIVOS	SIM	NÃO

@LAUAU CONCURSEIRO

EMPRESAS ESTATAIS

EMPRESAS PÚBLICAS E = SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA =

CARACTERÍSTICAS COMUNS

1. CRIAÇÃO/EXTINÇÃO AUTORIZADAS POR LEI ESPECÍFICA
2. P.J. DE DIREITO PRIVADO → CRIADAS COM O REGISTRO DO ATO CONSTITUTIVO.
3. SUJEIÇÃO AO CONTROLE ESTATAL
4. DERROGAÇÃO PARCIAL DO REGIME DE DIR. PRIVADO POR NORMAS DE DIR. PÚBLICO.
5. VINCULAÇÃO AOS FINS DE SUA LEI
6. ATIVIDADE ECONÔMICA
7. SUJEITAM-SE AOS PRINCÍPIOS ADMINIST. E CONCURSO PÚBLICO

REGIME DE PESSOAL = CELETISTA (CLT + RGPS)

EMPREGO PÚBLICO
↳ NÃO TÊM ESTABILIDADE

SE EMPRESA ESTATAL DEPENDENTE, APLICA-SE O TETO REMUNERATÓRIO.

8. EM REGRA, DEVEM LICITAR, SALVO:
   - LICITAÇÃO DISPENSADA: RELACIONADO AO OBJETO SOCIAL; OPORTUNIDADES DE PARCERIA.
   - CONTRATAÇÃO DIRETA → LICITAÇÃO DISPENSÁVEL OU INEXIGÍVEL
9. NÃO GOZAM DO PRAZO QUINQUENAL DE PRESCRIÇÃO
10. INDEPENDENTEMENTE DA ATIVIDADE QUE DESEMPENHAM, E.P. E S.E.M. NÃO SE SUBMETEM AO REGIME FALIMENTAR
    ↳ AS ENTIDADES POLÍTICAS INSTITUIDORAS PODEM RESPONDER DE FORMA SUBSIDIÁRIA.

ATIVIDADES DESENVOLVIDAS

1. EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADE ECONÔMICA
   ↳ QUANDO NECESSÁRIA AOS IMPERATIVOS DA SEGURANÇA NACIONAL OU A RELEVANTE INTERESSE PÚBLICO.
   ↳ PREDOMINAM AS REGRAS DE DIREITO PRIVADO, PRÓPRIO DAS EMPRESAS PRIVADAS
      ↳ NÃO PODEM GOZAR DE BENEFÍCIOS FISCAIS NÃO EXTENSIVOS AO SETOR PRIVADO. (SALVO EM MONOPÓLIO)
      (NÃO TÊM IMUNIDADE TRIBUTÁRIA)
2. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO
   ↳ NÃO PODE AQUELES TÍPICOS DO ESTADO (EXISTEM P.J. DE DIREITO PÚBLICO)
   ↳ PREDOMINANTEMENTE, REGRAS DE DIREITO PÚBLICO (OBSERVAR O PRINC. DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO)
   ↳ PODEM GOZAR DA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA (STF) → SE EXCLUSIVOS
      (MAS AINDA NÃO HÁ CONSENSO)
      ↳ OS BENS AFETADOS AOS SERVIÇOS TÊM OS PRIVILÉGIOS DA FAZENDA PÚBLICA (IMPENHORAB., PRECATÓRIOS ...)

@MAPASDALULU

EMPRESAS ESTATAIS

EMPRESAS PÚBLICAS E = SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA =

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

- S.E.M. DEVEM SER, OBRIGATORIAMENTE, UMA SOCIEDADE ANÔNIMA S/A
  - ↳ SÃO REGULADAS PELA LEI DAS S.A.'S (LEI 6.404/76)
- E.P. PODEM TER QUALQUER FORMA ADMITIDA EM DIREITO → UNI/PLURIPESSOAIS E ATÉ MESMO S.A.
  - ↳ A UNIÃO PODE CRIAR UMA E.P. "SUI GENERIS", SOB FORMA INÉDITA.

DIFERENÇAS ENTRE E.P. E S.E.M.: FORO PROCESSUAL

- E.P. FEDERAL (OPONENTE, AUTORA, RÉ, ASSISTENTE) → JUSTIÇA FEDERAL
  - ↳ SE ESTADUAL OU MUNICIPAL → JUSTIÇA ESTADUAL (COMUM)
- S.E.M. → JUSTIÇA ESTADUAL
  - ↳ SALVO QUANDO A UNIÃO INTERVÉM, É DESLOCADO P/ JUST. FEDERAL.
- CAUSAS QUE ENVOLVAM RELAÇÃO DE TRABALHO → JUSTIÇA DO TRABALHO. (S.E.M. E E.P.)

DIFERENÇAS ENTRE E.P. E S.E.M.: COMPOSIÇÃO DO CAPITAL

- S.E.M. ADMITEM CAPITAL PÚBLICO E PRIVADO
  - MAS O CONTROLE ACIONÁRIO DEVE MANTER-SE COM O ENTE INSTITUIDOR (MAIORIA DAS AÇÕES C/ DIREITO A VOTO)
- E.P. SÓ ADMITE CAPITAL PÚBLICO
  - MAS NÃO É NECESSÁRIO QUE PERTENÇA A UMA ÚNICA PESSOA POLÍTICA OU ADMINISTRATIVA.

@estrategiaconcursos

QUESTÕES COMENTADAS

Administração Indireta

1. VUNESP - Prefeitura de Várzea Paulista - SP - Agente de Gestão - Assistente Administrativo - 2021

A administração pública pode ser dividida em dois tipos: direta e indireta. A direta é desempenhada

A por pessoas jurídicas, empresas privadas, organizações e fundações.

B pelos poderes bancários, empresariais e grupos privados.

C por entidades com personalidade jurídica própria, patrimônio e autonomia administrativa.

D por autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

E pelos poderes da união, estados, Distrito Federal e municípios.

Comentários:

A alternativa (E) está correta, pois é a única alternativa que menciona apenas entes da administração direta.

A alternativa (A) está incorreta, pois menciona pessoas jurídicas que nem fazem parte da Administração Pública, como as empresas privadas.

No mesmo sentido a alternativa (B) está incorreta, visto que tais grupos não fazem parte da Administração Pública.

A alternativa (C) está incorreta, pois menciona entidades da administração indireta, isto é, entidades com personalidade jurídica própria. Por fim , a alternativa (D) está igualmente incorreta, ao mencionar entidades da administração indireta.

Gabarito (E)

2. VUNESP - Prefeitura de Ribeirão Preto - SP - Agente de Administração- 2021

Toda entidade pública ou privada criada pela pessoa política, mas que não se confunde com a pessoa jurídica pública matriz criadora, forma a administração pública

A direta.

B indireta.

C funcional.

D material.

E orgânica.

Comentários:

O enunciado descreve o conceito de administração pública indireta, mencionada na alternativa (B). Isto porque fala-se em 'entidade' que é 'criada pela pessoa política', isto é, pela União, pelos Estados, DF ou municípios.

Gabarito (B)

---

3. VUNESP - 2020 - Prefeitura de Morro Agudo - SP - Fiscal de Tributos

A respeito das entidades que podem compor a Administração Pública, é correto afirmar que as

A autarquias são órgãos públicos criados por lei.

B autarquias estão sujeitas ao controle hierárquico do ente que as criou.

C fundações públicas poderão ter natureza de direito privado.

D empresas públicas deverão ser constituídas pela forma de sociedade anônima.

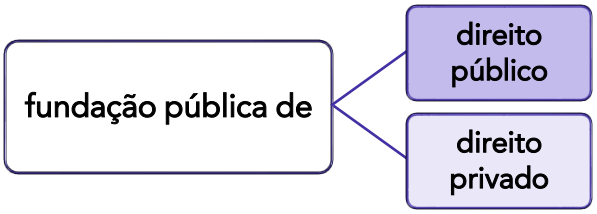
E empresas estatais são criadas por meio de lei específica, sendo desnecessário o registro dos atos constitutivos.

Comentários:

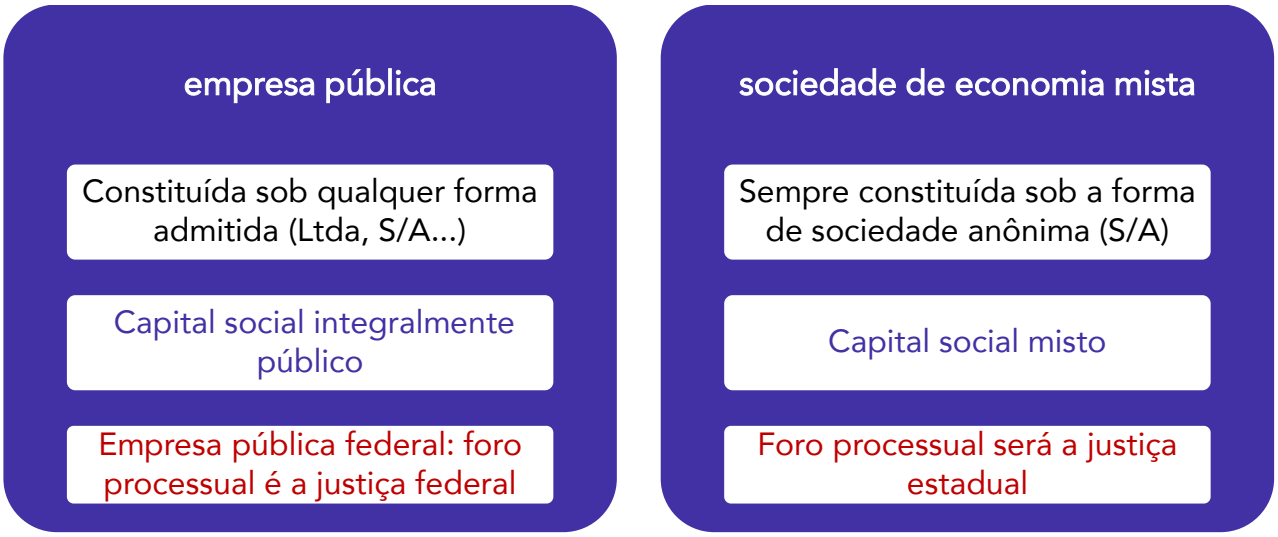
A **letra (A)** está incorreta, pois as autarquias são **entidades** - e não órgãos públicos.

A **letra (B)** está incorreta. Muito embora exista um controle exercido pela administração direta sobre as entidades da administração indireta, não se trata de controle hierárquico (ou por subordinação), mas sim de controle por vinculação (ou finalístico).

A **letra (C)** está correta, pois a jurisprudência do STF admite a existência de fundações públicas tanto de direito público como de direito privado.



A **letra (D)** está incorreta, em razão do verbo "deverão". Isto porque, diferentemente das sociedades de economia mista, as empresas públicas podem ser constituídas sob quaisquer das formas admitidas em direito (S/A, Ltda, Comandita etc):



A **letra (E)** está incorreta. Ao contrário, as estatais de modo geral têm sua criação apenas **autorizada** em lei (CF, art. 37, XIX) e, ademais, exige-se o registro dos atos constitutivos na junta comercial a fim de que a personalidade passe a existir.

Gabarito (C)

4. VUNESP - 2019 - Prefeitura de Dois Córregos - SP - Fiscal de Tributos

A Administração Pública pode se organizar de diferentes formas, visando sempre o atendimento ao interesse público. A esse respeito, é correto afirmar que

A os órgãos públicos são entidades dotadas de personalidade jurídica própria e criados por meio de ato do Chefe do Poder ao qual pertencem.

B as entidades paraestatais integram a chamada Administração Indireta, possuindo vinculação finalística ao seu ente instituidor

C A Administração Indireta se constitui a partir do fenômeno da desconcentração de competências a partir do seu núcleo central localizado no Chefe do Poder Executivo.

D as sociedades de economia mista têm sua criação autorizada por lei e devem ser organizadas necessariamente sob a forma de sociedades anônimas.

E as empresas públicas são entidades paraestatais e integram o orçamento fiscal no ente que as instituir

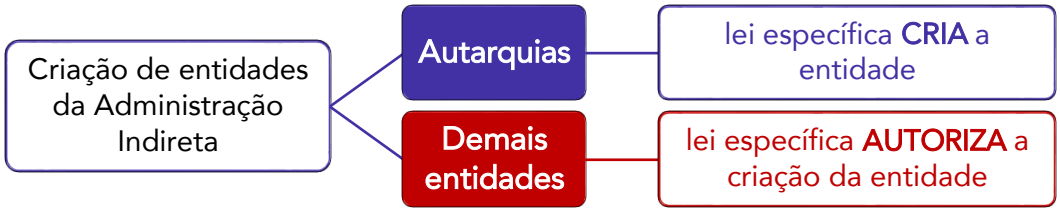
Comentários:

A **letra (A)** está incorreta, na medida em que os órgãos públicos **não** possuem personalidade própria e, em regra, devem ser criados por meio de lei (e não por ato do próprio poder).

A **letra (B)** está incorreta, pois as paraestatais (a exemplo do Sesc, Sesi, Senai, Sest, das organizações da sociedade civil) não integram a Administração Pública, nem direta ou indireta. Tais entidades são particulares, que atuam ao lado do Estado, em atividades sociais.

A **letra (C)** está incorreta, na medida em que a administração indireta deriva do fenômeno da des**cen**tralização (e não des**co**ncentração), mais especificamente da descentralização por serviços.

A **letra (D)** está correta. De fato, as estatais têm sua criação apenas autorizada por meio de lei (CF, art. 37, XIX):



Além disso, as sociedades de economia mista devem, necessariamente, ser constituídas por meio de S/A.

A **letra (E)** está incorreta, pois as empresas públicas são entidades administrativas, que pertencem à Administração, diferentemente das paraestatais.

Gabarito (D)

5. VUNESP – TJRO/2019

O ente personalizado, integrante da Administração Pública indireta, cuja criação é autorizada por lei, mas adquire existência jurídica após o registro dos seus estatutos, é

a) agência executiva.

b) fundação de direito privado.

c) autarquia.

d) serviço social autônomo.

e) agência reguladora.

Comentários:

O enunciado menciona uma característica de entidade da administração indireta com **personalidade de direito privado**, qual seja, a necessidade de registro de seu ato constitutivo como condição para início da personalidade. Em outras palavras, para tais entidades, não basta a edição de lei, faz-se necessário o registro do ato constitutivo, consoante se interpreta a partir do inciso XIX do art. 37 da CF:

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

Assim, a **letra (b)** está correta. A este respeito, é importante destacar entendimento doutrinário de que as fundações públicas com personalidade de direito público seguiriam a mesma regra das autarquias, isto é, criação direta por meio de lei.

Passemos às demais!

A **letra (a)** está incorreta. A expressão "agência executiva" não designa uma nova modalidade de pessoa jurídica, trata-se de qualificação que pode ser atribuída a autarquia ou fundação pública que celebrarem contrato de gestão com o poder central.

A **letra (c)** está incorreta, uma vez que a autarquia deve ser criada diretamente por meio de lei específica.

A **letra (d)** está incorreta porquanto os serviços sociais autônomos não fazem parte da administração pública.

A **letra (e)** está incorreta. As agências reguladoras, em geral, são entidades autárquicas, de sorte que sua criação resulta diretamente da publicação da lei.

Gabarito (B)

6. VUNESP – PGM Rio Preto/2019

Dentre as definições a seguir, assinale aquela que melhor conceitua a autarquia.

a) É entidade integrante da Administração Pública, criada ou não por lei, com personalidade jurídica de Direito Público ou Privado, patrimônio e receitas próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, podendo ou não ser dotada de gestão administrativa e financeira descentralizada.

b) É entidade integrante da Administração Pública direta, criada por lei, com personalidade jurídica de Direito Público, sem patrimônio próprio, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeira, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa descentralizada.

c) É entidade integrante da Administração Pública indireta, com personalidade jurídica de Direito Privado, patrimônio e receitas próprios, para executar, descentralizadamente, atividades estabelecidas por lei.

d) É entidade integrante da Administração Pública indireta, criada por lei, com personalidade jurídica de Direito Público, patrimônio e receitas próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeira, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

e) É entidade integrante da Administração Pública indireta, criada por lei, com personalidade jurídica de Direito Público, patrimônio e receitas próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, caracterizada pela ausência de controle, de tutela ou de subordinação hierárquica e pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira.

Comentários:

Nosso gabarito está na **letra (d)**, pois apresenta redação compatível com a alínea "a" do inciso II do art. 4º e com o inciso I do art. 5º, ambos do decreto-lei 200/1967:

> Art. 4° A Administração Federal compreende:
>
> II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:
>
> a) Autarquias;
>
> Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:
>
> I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Reparem que tais dispositivos legais mencionam importantes características das autarquias, a saber: o fato de pertencer à **administração indireta**; personalidade de **direito público**; criação direta por meio de **lei**; execução de atividades típicas do Estado; gestão administrativa e financeira descentralizada (serviço público personificado).

Quanto à **letra (E)**, incorreta, destaco que não há "ausência de controle ou de tutela". Apesar de não haver "hierarquia", as autarquias estão sim submetidas a controle administrativo, exercido nos limites da lei, mediante controle finalístico (também chamado de controle por vinculação ou supervisão ministerial), em que não há subordinação. Pelo mesmo motivo, a "autonomia decisória" das autarquias é limitada, na medida em que está sujeita aos mecanismos de controle previstos em lei.

Gabarito (D)

7. Vunesp/Pref. Campinas - Auditor Fiscal - 2019

Em matéria de organização administrativa brasileira, a descentralização administrativa

a) consiste na distribuição de competências e responsabilidade dentro de uma mesma pessoa, deixando de existir a subordinação.

b) se dá mediante o deslocamento de competência para uma nova pessoa, sem a subordinação hierárquica, embora haja o controle e a fiscalização do Poder Público.

c) se dá por meio da transferência de competência, apenas, para as pessoas da Administração indireta, que possuam personalidade jurídica própria.

d) é espécie inadmissível no ordenamento jurídico pátrio.

e) consiste na distribuição de competências e responsabilidades dentro de uma mesma pessoa, mantendo-se a hierarquia.

Comentário

As letras (A) e (E) estão incorretas, visto que a descentralização envolve mais de uma pessoa jurídica.

A letra (B) está correta, ao mencionar corretamente a atribuição de competências a outra pessoa jurídica e a inexistência de subordinação, embora exista o controle por vinculação.

A letra (C) está incorreta. A descentralização pode resultar no surgimento de novas entidades administrativas (descentralização por outorga), mas também pode resultar na atribuição de atividades a particulares (descentralização por delegação):

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

A letra (D) está incorreta, na medida em que a descentralização é admissível e, inclusive, largamente adotada no ordenamento jurídico pátrio.

Gabarito (B)

---

8. VUNESP/ISS Guarulhos – Inspetor – 2019

A respeito das autarquias, assinale a alternativa correta.

(A) A autarquia é uma pessoa jurídica de direito privado, criada por lei.

(B) A autarquia é instituída diretamente pela lei e sua personalidade jurídica tem início com a vigência da lei criadora.

(C) A criação de autarquias decorre do processo de desconcentração administrativa, integrando essas entidades à estrutura orgânica da Administração Direta.

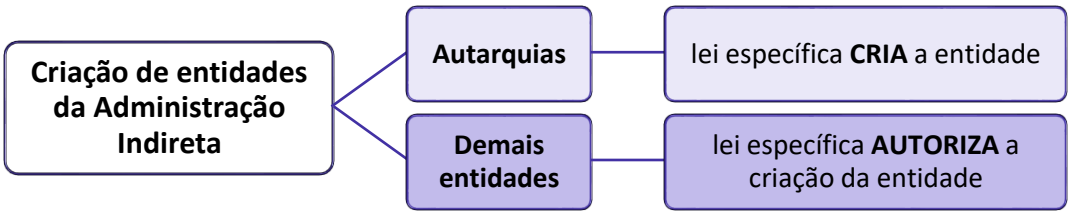
(D) As autarquias se sujeitam, via de regra, à responsabilidade civil subjetiva.

(E) As autarquias não se submetem ao regime dos precatórios ou da Requisição de Pequeno Valor (RPV).

Comentário

A letra (A) está incorreta, porquanto **autarquia** é pessoa jurídica de **direito público**.

A letra (B) está correta. As autarquias são pessoas jurídicas de direito público e, dessa forma, são criadas diretamente por lei específica, adquirindo personalidade jurídica com a vigência da sua lei de criação. Relembrando o que dispõe o art. 37, XIX, da CF:



A letra (C) está incorreta, na medida em que a criação de entidades da **administração indireta** decorre de **descentralização** administrativa.

A letra (D) está incorreta. Como regra geral, a **responsabilidade civil** das autarquias será **objetiva**:

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

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

A letra (E) está incorreta. Como regra geral, as autarquias estão sujeitas ao regime de precatórios. Tratando-se, no entanto, de débitos de pequeno valor, utiliza-se o regime de Requisição de Pequeno Valor (RPV).

Gabarito (B)

---

9. VUNESP - Procurador Jurídico (UNIFAI)/2019

Suponha que lei autoriza a criação de pessoa jurídica de direito privado para integrar a Administração Pública Indireta, que deverá ter o seu capital integralizado exclusivamente por entidades componentes da Administração e poderá funcionar sob qualquer espécie societária. Considerando a situação hipotética, é correto afirmar que a lei autorizou a criação de uma

a) autarquia.

b) fundação pública de direito privado.

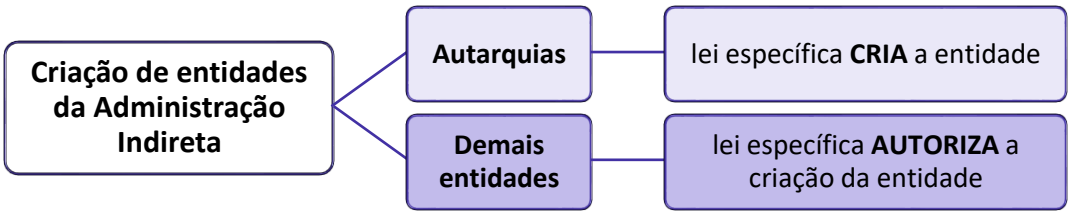
c) sociedade de economia mista.

d) empresa pública.

e) sociedade de propósito específico.

Comentários:

A letra (a) está incorreta, uma vez que a autarquia é **criada** por lei específica para desempenhar atividade típica da Administração Pública. Assim, a lei não **autoriza** sua criação como descrito no enunciado da questão. Relembrando o que se depreende a partir do art. 37, XIX, da CF:



A letra (b) está incorreta, dado que a fundação pública é a personificação de patrimônio e não pode funcionar sob qualquer espécie societária, devendo assumir forma de pessoa jurídica sem finalidade lucrativa.

A letra (c) está incorreta, pois, nos termos do art. 4° da lei 13.303/2016 a sociedade de economia mista deverá ter capital majoritário da Administração Pública (e não em exclusividade), bem como ser constituída sempre sob a forma de S.A.:

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

A letra (d) está correta. Ao mencionar (i) capital exclusivamente público e (ii) funcionar sob qualquer espécie societária, terá lugar a empresa pública, inclusive tomando por base o disposto no art. 3° da lei 13.303/2016:

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

Pelas mesmas razões expostas acima, a letra (e) está incorreta, visto que a SPE é um modelo de organização empresarial, no qual cria-se uma pessoa jurídica que terá outras empresas como sócias.

Gabarito (D)

10. VUNESP - Analista (Pref Itapevi) /Gestão Pública/2019

A Administração Pública pode ser classificada como direta e indireta. Assinale a alternativa cujas organizações pertencem à Administração Pública indireta.

a) Organizações da sociedade civil de interesse público, autarquias e empresas.

b) Empresas de economia mista, fundações, organizações não governamentais e organizações da sociedade civil de interesse público.

c) Autarquias, empresas públicas e fundações públicas.

d) Institutos, fundações, empresas públicas e organizações da sociedade civil de interesse público.

e) Empresas públicas, autarquias e organizações da sociedade civil de interesse público.

Comentários:

A letra (a) está incorreta, pois as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) fazem parte do chamado **terceiro setor** ou **paraestatais**. Tais entidades não fazem parte da Administração Pública, colocando-se **ao lado** do Estado, em colaboração.

A letra (b) está incorreta, uma vez que as organizações não governamentais e organizações da sociedade civil de interesse público fazem parte do chamado terceiro setor ou paraestatais.

A letra (c) está correta, segundo o art. 4° do inciso II do decreto-lei 200/1967:

> Art. 4º, II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:
>
> a) Autarquias;
>
> b) Emprêsas Públicas;
>
> c) Sociedades de Economia Mista.
>
> d) fundações públicas.

Novamente, as letras (d) e (e) estão incorretas, visto que as organizações da sociedade civil de interesse público fazem parte do chamado terceiro setor ou paraestatais.

Gabarito (C)

11. VUNESP - Profissional de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão (UNICAMP)/Profissional para Assuntos Administrativos/Administração/2019

Assinale a alternativa correta.

a) As sociedades de economia mista possuem personalidade jurídica de direito público e integram a administração pública direta.

b) As empresas públicas possuem personalidade jurídica de direito público e integram a administração pública direta e indireta.

c) As fundações não possuem personalidade jurídica e integram a administração pública direta.

d) As empresas públicas possuem personalidade jurídica de direito público e privado e integram exclusivamente a administração pública direta.

e) As autarquias possuem personalidade jurídica de direito público e integram a administração pública indireta.

Comentários:

A letra (a) está incorreta, uma vez que as sociedades de economia mista possuem personalidade jurídica de direito privado, pertencendo à administração pública indireta:

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

As letras (b) e (d) estão incorretas, pois a empresa pública possui personalidade jurídica de direito privado e assim como as demais empresas estatais pertencem à administração pública indireta:

> Art. 3º 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.

A letra (c) está incorreta. As fundações públicas, assim como as empresas públicas e as sociedades de economia mista, integram a administração pública indireta e, ademais, possuem personalidade jurídica própria.

A letra (e) está correta, dada a personalidade jurídica de direito público das autarquias. Em síntese:

Entidade	Personalidade	Atividade
Autarquia	Direito público	atividades típicas do Estado
Fundação	Direito público ou privado	atividades de interesse social
Sociedade de Economia Mista e Empresa Pública	Direito privado	atividade econômica *ou* serviços públicos

Gabarito (E)

12. VUNESP - Procurador Jurídico (CM Serrana) /2019

A respeito da desconcentração, é correto afirmar que

a) é sinônimo de descentralização, porém ocorre na Administração Indireta.

b) consiste na Administração Direta deslocar, distribuir ou transferir a prestação do serviço para a Administração Indireta.

c) foi vedada em recente decisão do Supremo Tribunal Federal com repercussão geral.

d) consiste na Administração Direta deslocar, distribuir ou transferir a prestação do serviço para o particular.

e) se trata de forma de repartição interna da competência atribuída à entidade estatal e dela decorre a criação de órgãos públicos.

Comentários:

A letra (a) está incorreta. Pode-se dizer que ambas possuem como semelhança o fato de tratarem da distribuição de competência. Ocorre que, na descentralização, a distribuição é externa (outra pessoa jurídica) e na desconcentração é interna (dando origem aos órgãos públicos), não podendo ser tratadas como sinônimo.

A letra (b) está incorreta, pois, considerando que na desconcentração a distribuição de competência é interna, ou seja, dentro da mesma pessoa jurídica. A afirmativa apresentou situação que pode ser classificada como descentralização.

A letra (c) está incorreta, uma vez que não houve tal decisão por parte do Supremo.

A letra (d) está incorreta. O exposto na afirmativa trata-se da chamada descentralização por colaboração, que, nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, "é a que se verifica quando, por meio de contrato ou ato administrativo unilateral, se transfere a execução de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado, previamente existente, conservando o Poder Público a titularidade do serviço."[106]

A letra (e) está correta, pois na desconcentração existe a distribuição interna de competência de uma mesma pessoa jurídica.

Aproveito para trazer breve comparação entre os dois institutos:

[106] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 485.

Descentralização	Desconcentração

• atribuição de competências a **entidades** (personalidade jurídica própria)
• sem subordinação ao ente político
• modalidades
  • **outorga** (via Lei): administração indireta
  • **delegação** (via Ato ou Contrato): particulares
  • **territorial:** territórios federais
	• atribuição de competências a **órgãos** (sem personalidade jurídica própria)
	• subordinação entre os órgãos
	• pode se dar tanto dentro da administração direta como no interior das entidades da indireta

Gabarito (E)

13. VUNESP - Controlador Interno (UNIFAI) /2019

A Administração Pública pode exercer as suas funções de maneiras diversas, definidas de acordo com as especificidades de cada atribuição conferida ao Estado. A respeito do tema, assinale a alternativa correta.

a) A atividade administrativa pode ser exercida mediante descentralização, que ocorre quando a própria entidade pública, por meio dos seus órgãos e agentes, desempenha as suas atribuições.

b) A descentralização administrativa pode ocorrer mediante delegação ou colaboração, hipótese em que se transfere a titularidade da competência administrativa para entidade pública criada por lei.

c) Na descentralização administrativa, em função do princípio do interesse público, forma-se uma relação de hierarquia entre a autoridade delegante e a autoridade a quem é delegada a competência administrativa.

d) Ocorre a desconcentração administrativa quando uma entidade pública distribui as suas atribuições no âmbito da sua própria estrutura, com o objetivo de tornar mais eficiente a execução da função pública.

e) Os conceitos de desconcentração e descentralização administrativa são tratados pela doutrina como sinônimos, referindo-se ambos a situação em que a Administração cria uma entidade específica para desempenhar funções públicas.

Comentários:

A letra (a) está incorreta, sendo a explicação apresentada cabível a desconcentração, pois é quando ocorre a distribuição interna de competência.

A letra (b) está incorreta. Na descentralização por colaboração (também chamada de delegação), a titularidade da competência administrativa não é transferida. Di Pietro leciona que a desconcentração "é a que se verifica quando, por meio de contrato ou ato administrativo unilateral, se transfere a execução de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado, previamente existente, conservando o Poder Público a titularidade do serviço."[107]

A letra (c) está incorreta, uma vez que na descentralização não há hierarquia. Neste caso, a administração indireta terá suas atividades controladas em decorrência do princípio da tutela ou controle.

A letra (d) está correta. É nesse sentido que Di Pietro explica que "Isso é feito para descongestionar, desconcentrar, tirar do centro um volume grande de atribuições, para permitir seu mais adequado e racional desempenho."[108]

A letra (e) está incorreta, pois a doutrina não trata os referidos conceitos como sinônimos, sendo que a criação de entidade administrativa ocorre na descentralização, enquanto na desconcentração há a criação de órgãos públicos, dentro da mesma estrutura administrativa.

Gabarito (D)

Agências reguladoras

14. VUNESP - Câmara Municipal de São José dos Campos - SP - Técnico Legislativo- 2022

A Câmara Municipal recebeu projeto de lei do poder executivo que tem por finalidade criar uma entidade que será responsável por fiscalizar os serviços públicos concedidos do Município. A proposição estipula que essa pessoa jurídica será criada por lei, dotada de personalidade jurídica de direito público e se submeterá a um regime jurídico especial, pois o termo do mandato de seus dirigentes não coincidirão com os do Chefe do Poder Executivo, bem como que a entidade gozará de autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira. Caso um Vereador consulte um Técnico Legislativo para saber de que tipo de entidade integrante da administração indireta a proposta está se referindo, é correto afirmar que se trata de uma

A agência reguladora.

B fundação pública.

[107] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 485.

[108] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 481.

C empresa pública.

D agência executiva.

E sociedade de economia mista.

Comentários:

A questão mencionou características de uma **agência reguladora**, ao mencionar que é uma (i) pessoa de direito público, (ii) que se submete a regras especiais, (iii) cujos dirigentes terão mandatos, (iv) que a entidade gozará de autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e que (v) a entidade dedica-se a fiscalizar serviços públicos concedidos. Portanto, a alternativa (A) está correta.

A alternativa (B) está incorreta, pois as fundações em geral dedicam-se a atividades de interesse social (não à fiscalização de serviços públicos concedidos). Além disso, fundações públicas podem ser de direito público ou privado, sendo que seus dirigentes em geral não gozam de prerrogativas especiais.

As alternativas (C) e (E) estão incorretas, pois as estatais são pessoas jurídicas de direito privado.

A alternativa (D) está incorreta, pois "agências executivas" constituem autarquias ou fundações públicas que celebram contrato de gestão com a administração direta, aspecto que não foi mencionado no enunciado.

Gabarito (A)

---

15. VUNESP - Analista Legislativo (CM Serrana) /2019

Com relação às agências reguladoras, o mandato dos seus Conselheiros e dos seus Diretores

a) terá o prazo fixado na lei de criação de cada Agência.

b) será de 2 (dois) anos, prorrogável pelo mesmo prazo.

c) será por tempo indeterminado.

d) não poderá exceder o tempo máximo de 5 (cinco) anos.

e) vigorará pelo prazo certo a ser estabelecido por Decreto Federal.

Comentários:

Um dos instrumentos que a legislação utiliza para conferir maior autonomia técnico-decisória às agências reguladoras é justamente o mandato por prazo fixo de seus dirigentes. Nesse sentido, a letra (a) está correta, nos termos do art. 6° da Lei 9.986/2000 (que dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências.):

> Art. 6º O mandato dos Conselheiros e dos Diretores terá o **prazo fixado na lei de criação de cada Agência**.

Gabarito (A)

Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista

16. VUNESP/Prefeitura de São Roque – Advogado – 2020

A respeito da Administração Indireta, assinale a alternativa correta.

a) A venda de subsidiárias de empresas públicas deve ser precedida de autorização legislativa.

b) Será considerada como sociedade de economia mista toda sociedade empresária que conte com a participação da Administração e de entidades privadas na composição do capital social.

c) As fundações públicas possuem natureza jurídica de direito privado e sua criação prescinde autorização legislativa.

d) O estatuto da empresa pública deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno.

e) A agência reguladora não precisa indicar os pressupostos de fato e de direito que motivam a expedição de seus atos normativos.

Comentários

A **letra (A)** está incorreta. Em 2019, o STF firmou entendimento de que é necessária autorização legislativa e licitação prévia para a alienação do controle acionário das empresas públicas e sociedades de economia mista, o que não se aplica à alienação de suas subsidiárias:

> "A alienação do controle acionário das empresas públicas e sociedades de economia mista matrizes exige autorização legislativa e também licitação. A exigência de autorização **não se aplica a alienação das subsidiárias e controladas**. Neste caso, a operação pode ser feita sem licitação, respeitados os princípios da Administração". Reclamação 34.560, Sergipe - Brasília, 06 de junho de 2019. Ministro Edson Fachin Relator

A **letra (B)** está incorreta. Se não houver autorização legal para sua criação, o controle acionário pelo poder público e a forma de S.A., não estaremos diante de uma SEM (mas de outra forma de atuação estatal). Ou

seja, o fato de ter participação da administração pública na sociedade empresária não garante que esta seja uma sociedade de economia mista.

A **letra (C)** está incorreta. Fundação pública é uma entidade da Administração Pública indireta, que pode adquirir personalidade jurídica de direito público ou privado. Além disso, sempre haverá a necessidade de uma lei, sendo que, no caso da fundação pública, a criação é feita por lei, já nas fundações privadas, a criação é autorizada por lei.

A **letra (D)** está correta. Segundo a Lei 13.303/2016:

> Art. 6º - O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de **governança** corporativa, de **transparência** e de estruturas, práticas de **gestão de riscos** e de **controle interno**, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção, todos constantes desta Lei.

A **letra (E)** contraria a doutrina em geral e, especificamente, o que diz a Lei 13.848/2019 - Lei Geral das Agências Reguladoras Federais - em seu artigo 5º:

> Art. 5º A agência reguladora deverá indicar os **pressupostos de fato e de direito que determinarem suas decisões**, inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos.

Gabarito (D)

17. VUNESP/EBSERH - Advogado – 2020

A respeito do regime jurídico aplicável às empresas públicas, assinale a alternativa correta.

a) As empresas públicas exploradoras de atividade econômica são dispensadas da obrigação de realizar licitação para contratar.

b) O pessoal das empresas públicas rege-se pela Consolidação das Leis do Trabalho ou por estatuto próprio.

c) As empresas públicas que explorem atividade econômica não se submetem aos princípios da Administração Pública.

d) As empresas públicas federais submetem-se ao controle administrativo denominado supervisão ministerial.

e) O Poder Judiciário pode exercer controle interno de atos, atividades e omissões de empresas públicas, por meio de ações judiciais.

Comentários:

A **letra (A)** está incorreta. Ao contrário, a regra geral aplicável a todas as empresas públicas (se exploradoras de atividade econômica ou prestadoras de serviços públicos) é a realização de licitação.

A **letra (B)** está incorreta, pois seu pessoal é regido pela CLT (e não por estatuto).

A **letra (C)** está incorreta, porquanto inexiste tal exceção. Os princípios da Administração Pública aplicam-se a todos os entes públicos:

> CF/88, Art. 37. A administração pública **direta e indireta** de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

A **letra (D)** está correta. A supervisão ministerial (ou controle finalístico ou por vinculação), exercida pela administração direta sobre as entidades descentralizadas, alcança também as estatais.

A **letra (E)** está incorreta, porquanto o Judiciário exerce o controle **externo** da atuação das estatais, bem como da Administração em geral, porquanto trata-se de um poder fiscalizando outro (controle externo).

Gabarito (D)

---

18. Vunesp/Pref. Campinas - Auditor Fiscal - 2019

As empresas públicas e sociedade de economia mista:

a) são pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração indireta, sujeitas ao princípio constitucional da prévia nomeação por concurso público para o provimento do seu quadro de pessoal.

b) são entidades da Administração indireta, instituídas pelo poder público, mediante personificação de um patrimônio, para o desempenho de atividades sociais.

c) são pessoas jurídicas de direito público integrantes da Administração indireta que possuem capital público e privado.

d) embora integrantes da Administração direta, tais empresas seguem o regime jurídico próprio das empresas privadas.

e) são pessoas jurídicas de direito público integrantes da Administração direta e seus empregados são contratados pelo Regime Geral de Previdência Social.

Comentário

A **letra (A)** está correta. As estatais, de fato, são pessoas de direito privado, cujos empregados devem ser contratados mediante prévio concurso público.

A **letra (B)** está incorreta. Esta "personificação de um patrimônio" é característica das fundações públicas – e não das estatais. Além disso, as estatais não desempenham atividades de interesse

social, pois se destinam à explorarem atividade econômica (sentido estrito) ou prestarem serviços públicos.

A letra (C) está incorreta. Primeiramente, notem que ambas possuem personalidade de direito privado. Por outro lado, o capital das sociedades da economia mista é, de fato, misto (público e privado), ao passo que o capital das empresas públicas deve ser exclusivamente público.

A letra (D) está incorreta, pois são integrantes da administração **in**direta

A letra (E) está incorreta, porquanto pertencem à administração indireta e possuem natureza de direito privado.

Gabarito (A)

---

19. VUNESP - Encarregado do Setor de Licitação (UNIFAI) /2019

Suponha que um Município pretenda instituir, vinculada a sua estrutura, uma pessoa jurídica responsável pela elaboração de projetos de infraestrutura, razão pela qual opta por criar uma empresa pública com tal propósito. Para tanto, observa que tais entidades são dotadas de certas particularidades, que deverão ser obedecidas no seu processo de constituição e funcionamento. A respeito do assunto, é correto afirmar que

a) a criação da empresa pública depende de autorização legal, devendo ter o seu capital social integralizado exclusivamente por entidades componentes da Administração Pública direta ou indireta.

b) por estar submetida a um regime jurídico de direito privado, a empresa pública pode efetuar, em regra, contratações de pessoal sem a prévia realização de concurso público.

c) a empresa pública deverá ser criada por lei, que conterá todos as disposições necessárias para o seu funcionamento.

d) a empresa pública estará hierarquicamente submetida à Administração Direta, sendo o processo de criação de entidades na administração indireta denominado de "desconcentração administrativa".

e) a empresa pública estará sujeita a um regime de direito privado, podendo ter o seu capital social integralizado por particulares.

Comentários:

A letra (a) está de acordo com o previsto no parágrafo único do art. 3° da lei 13.303/2016:

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

A letra (b) é contrária ao disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
>
> II - **a investidura em** cargo ou **emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos**, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

As estatais também se sujeitam ao mandamento constitucional do concurso público.

A letra (c) está incorreta, uma vez que a criação de empresa pública dependerá de **autorização** legal prévia, vez que não é diretamente criada por lei, nos termos do § 1° do art. 2° da lei 13.303/2016:

> Art. 2º A exploração de atividade econômica pelo Estado será exercida por meio de empresa pública, de sociedade de economia mista e de suas subsidiárias.
>
> § 1º **A constituição de empresa pública ou de sociedade de economia mista dependerá de prévia autorização legal** que indique, de forma clara, relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional, nos termos do caput do art. 173 da Constituição Federal.

A letra (d) está incorreta, dado que a desconcentração cria **órgãos** da administração direta ou indireta. Para a criação de pessoas jurídicas da Administração Indireta ocorre a descentralização. Assim, as empresas públicas submetem-se ao poder de tutela e não se submete hierarquicamente a Administração Direta.

A letra (e) está incorreta, visto que a empresa pública deverá ter seu capital integralmente pertencente à Administração Pública, direta ou indireta.

Gabarito (A)

20. FCC/AL-AP – Analista Legislativo - 2020

Acerca das fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, a Constituição Federal de 1988 dispõe:

a) Compete ao Tribunal de Contas julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, excluídas as fundações, que possuem conselho fiscal para esse fim.

b) Aplica-se as imunidades tributárias, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços vinculados às suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

c) Somente por lei específica poderá ser criada autarquia e fundação, e autorizada a instituição de empresa pública e de sociedade de economia mista, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação.

d) A proibição de acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas aplica-se apenas às fundações de direito público e não às de direito privado.

e) O afastamento eleitoral previsto no art. 38 da Constituição Federal de 1988 não se aplica aos servidores públicos da administração fundacional, apenas aos que atuam na administração direta e autárquica.

Comentários:

Questão que cobrou temas variados do Direito Administrativo, com certa predominância das regras relativas à organização administrativa. Vamos lá!

A **letra (A)** está incorreta. A competência dos Tribunais de Contas de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis também é extensiva às fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, ao contrário do que diz a questão:

> Art. 71, II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, **incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público** federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

A **letra (B)** está correta. A Constituição Federal em seu artigo 150 estabelece algumas limitações ao poder de tributar dos entes federados. Dentre elas, está a vedação de instituírem impostos ao patrimônio, à renda e aos serviços vinculados às finalidades essenciais ou às delas decorrentes de partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos (imunidade recíproca):

> Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é **vedado** à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...)
>
> VI - instituir impostos sobre: (...)

> c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei; (...)
>
> § 4º - As vedações expressas no inciso VI, alíneas "b" e "c", compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas.

A **letra (C)** está duplamente incorreta. A partir da literalidade da CF, podemos perceber que as fundações também têm sua instituição autorizada por lei, assim como sociedades de economia mista e empresas públicas. Além disso, a definição das áreas de atuação por meio de lei complementar cabe às fundações:

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

A **letra (D)** está incorreta, pois a vedação da acumulação remunerada de cargos públicos também compreende empregos e funções, e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público (CF, art. 37, XVII).

A **letra (E)** está incorreta. O afastamento eleitoral devido neste artigo refere-se a servidores públicos da administração direta, autárquica **e fundacional**:

> Art. 38. Ao servidor público da **administração direta, autárquica e fundacional**, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:
>
> I - tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função;

Gabarito (B)

21. FCC/Câmara de Fortaleza - Agente - 2019

O Estado X pretende criar uma entidade da Administração Indireta, para desempenho de funções tipicamente estatais. Sabe-se que a existência legal da referida entidade não depende de inscrição de seus atos constitutivos no registro civil de pessoas jurídicas ou na junta comercial. Diante de tais características, tal entidade é uma

(A) empresa pública.

(B) autarquia.

(C) sociedade de economia mista.

(D) fundação de direito privado.

(E) empresa privada paraestatal.

Comentários:

O enunciado mencionou duas características marcantes das **autarquias**: (1) desempenho de atividade típica do Estado e (2) criação "automática" pela lei (CF, art. 37, XIX).

Assim, aproveito para diferenciar tais aspectos entre as entidades descentralizadas:

Entidade	Personalidade	Lei	Atividade(s)
Autarquia	Direito público	**Cria**	**atividades típicas do Estado**
Fundação Pública	Direito público	Cria	atividades de interesse social
	Direito privado	Autoriza	
Sociedade de Economia Mista e Empresa Pública	Direito privado	Autoriza	atividade econômica *ou* serviços públicos

Gabarito (B)

22. FCC/Pref. S.J. Rio Preto – Auditor Fiscal - 2019

A descentralização no âmbito da Administração pública opera-se de várias formas, sendo um de seus exemplos a

(A) criação de órgãos no âmbito da estrutura da Administração, com plexo de atribuições específicas e dotados de autonomia funcional.

(B) delegação de serviços públicos a particulares, mediante permissão ou concessão, como modalidade de descentralização por colaboração.

(C) instituição, por lei, de empresas públicas sujeitas ao regime jurídico de direito privado, exclusivamente em relação às obrigações fiscais.

(D) instituição de autarquias, como expressão da especialização da atuação da Administração, que podem possuir natureza pública ou privada, conforme previsto na lei instituidora.

(E) criação de organizações sociais, instituídas mediante contrato de gestão, para atuarem como delegatárias na prestação de serviços públicos ou atividades de interesse público.

Comentários:

A **letra (A)** está incorreta. A criação de órgãos é exemplo de **desconcentração** – e não descentralização.

A **letra (B)** está correta. De fato, a delegação da prestação de serviços públicos a particulares é exemplo de **descentralização por colaboração** (ou "descentralização mediante delegação" ou "delegação negocial").

A **letra (C)** está incorreta. A instituição de empresas públicas, de fato, é exemplo de descentralização. No entanto, as empresas públicas têm sua criação apenas **autorizada** por lei (CF, art. 37, XIX). Além disso, se exploram atividades econômicas, sujeitam-se ao regime essencialmente privado não apenas em relação às obrigações fiscais (tributárias), mas também quanto às obrigações civis, comerciais e trabalhistas:

> CF, art. 173, §1º, II - a **sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas**, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

A **letra (D)** está incorreta, porquanto as **autarquias** sempre possuirão personalidade de **direito público**.

A **letra (E)** está incorreta por várias razões. Primeiramente, notem que a Administração Pública não **cria** "organizações sociais". O que faz o poder público é atribuir tal **qualificação** a uma entidade privada (criada por particulares) que já existe. Pelo mesmo raciocínio, a rigor, é incorreto dizer que uma OS é "instituída" mediante contrato de gestão – visto que o contrato apenas formaliza a parceria com o poder público e a OS. Além disso, consoante leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a celebração do contrato de gestão não ocorre para que elas possam atuarem como delegatárias de serviços públicos – mas sim para fomentar a realização de atividades de interesse público.

Gabarito (B)

23. FCC/Metrô-SP – Analista – Administração - 2019

Vide a seguinte norma, extraída do Decreto-lei no 200/1967, que ainda hoje baliza vários dos institutos da Administração Pública brasileira:

"Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente **I** .

§ 1o A **II** será posta em prática em três planos principais:

a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;

b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões".

Preenchem correta e respectivamente as lacunas **I** e **II** do texto acima:

(A) privatizada e privatização

(B) securitizada e securitização

(C) descentralizada e descentralização

(D) desconcentrada e desconcentração

(E) terceirizada e terceirização

Comentários:

A questão exige conhecimento quanto à literalidade do disposto no DL 200/167, que dispõe sobre a organização da administração federal:

> DL 200/1967, art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente **descentralizada**.
>
> § 1º A **descentralização** será posta em prática em três planos principais:
>
> a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
>
> b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
>
> c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

Para que a regra acima seja bem compreendida temos que lembrar que o DL 200/1967 busca **impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa**, dispondo que o poder público se **concentre** nas tarefas de **planejamento, coordenação, supervisão e controle**.

Portanto, a Administração Pública federal deverá descentralizar parte de suas atividades, seja para outras entidades federais, para entes estaduais ou municipais, bem como para empresas privadas.

Gabarito (C)

24. FCC/TRF-3 - Técnico Judiciário - 2019

Para maior especialização na execução de atividades de sua competência, os entes políticos podem promover a criação de entidades descentralizadas, que comporão a chamada Administração Indireta. No tocante à Administração Indireta,

(A) a empresa pública é entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivamente estatal, devendo revestir-se obrigatoriamente da forma de sociedade anônima.

(B) as entidades da Administração Indireta que sejam dotadas de personalidade jurídica de direito privado, em vista da maior flexibilidade do seu regime jurídico, são dispensadas de fazer licitação para realizar suas contratações.

(C) somente por lei federal poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, seja qual for o ente político envolvido.

(D) a empresa pública, a sociedade de economia mista e as respectivas subsidiárias, que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, estão sujeitas a regime de licitação e contratação pública idêntico ao aplicável aos órgãos da Administração Direta e às entidades de direito público, como as autarquias.

(E) a vedação constitucional à acumulação de cargos, empregos e funções públicas abrange também as autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público.

Comentários:

A **letra (A)** está incorreta. Diferentemente da sociedade de economia mista, a empresa pública admite qualquer forma jurídica, não havendo obrigatoriedade de ser constituída sob a forma de "sociedade anônima".

A **letra (B)** está incorreta. Mesmo as entidades públicas de direito privado (como as estatais e as fundações públicas de direito privado) estão obrigadas a licitar. O detalhe é que as empresas estatais (empresa pública e sociedade de economia mista) seguem um conjunto de regras licitatórias diverso daquele aplicável aos demais entes públicos, especificamente previsto na Lei 13.303/2016, razão pela qual a **letra (D)** também está incorreta.

A **letra (C)** está incorreta. Nos termos do art. 37, XIX, da Constituição, a lei deve autorizar ou criar entidades da administração indireta. Como cada ente federativo possui autonomia política e administrativa, não se exige lei federal para a criação de entidades de outros entes federativos. Assim, exige-se lei federal apenas no âmbito federal. Em âmbito estadual ou municipal, cada ente político irá editar a própria lei de criação ou autorização para criar.

Por fim, a **letra (E)** está de acordo com o seguinte preceito constitucional:

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

Gabarito (E)

25. FCC/DETRAN-SP – Oficial de Trânsito – 2019

A Administração pública de determinado estado da federação está estruturada de forma descentralizada. Isso significa que

a) foi editada lei específica criando empresas públicas e sociedades de economia mista, que podem prestar serviços públicos mas não integram a Administração indireta por possuírem natureza jurídica de direito privado.

b) a Administração pública delegou integralmente suas competências e atribuições para os entes que integram a Administração indireta.

c) foram constituídas pessoas jurídicas, integrantes da Administração indireta, às quais foram conferidas atribuições originalmente de competência da Administração central.

d) foram criadas autarquias, fundações e empresas públicas, pessoas jurídicas dotadas de personalidade jurídica própria e com natureza jurídica de direito público.

e) a Administração pública foi autorizada por lei ou decreto a criar, mediante lei específica, autarquias, pessoas jurídicas de direito público que executam serviços públicos.

Comentários:

A letra (A) está incorreta. As empresas públicas e sociedades de economia mista não são diretamente **criadas** por lei específica - há mera **autorização** para criação. A efetiva criação depende de uma segunda providência, que consiste no registro do seu ato constitutivo. Além disso, as estatais compõem sim a administração indireta.

A letra (B) está incorreta. A descentralização não significa "delegação **integral**" de atribuições. Se, por exemplo, uma autarquia é criada para prestar determinados serviços típicos do Estado, a administração direta continua tendo atribuição de supervisionar aquela entidade, para se assegurar a adequação das atividades desempenhadas.

Além disso, a descentralização de atividades da administração direta pode se dar para a administração indireta (por meio da "outorga") ou para particulares (por meio de "delegação"). Assim, a criação de entidades descentralizadas a rigor não decorre de "delegação".

A letra (C) está correta. O Constituinte conferiu uma série de competências ao ente federativo, o qual poderá atribuí-las a entidades descentralizadas. Assim, atribuições originariamente da administração direta (ou central) são descentralizadas para a administração indireta.

A letra (D) está incorreta. As empresas públicas possuem personalidade de direito privado, enquanto as fundações públicas podem possuir personalidade de direito público ou privado.

Por fim, a letra (E) está incorreta. O "decreto" não é figura apta para criar ou autorizar a criação de entidades – é exigida lei formal. Além disso, a autarquia é diretamente criada pela lei – não havendo que se falar em "autorização" para criação.

Gabarito (C)

26. FCC/ DPE-RS - Defensor Público - 2018

Acerca da desconcentração e descentralização, é correto afirmar:

a) A descentralização se consubstancia na transferência de poderes e atribuições para um sujeito de direito distinto e autônomo.

b) A criação de uma autarquia se consubstancia em uma desconcentração.

c) Ocorre descentralização quando há criação de um Ministério pelo Presidente da República, atribuindo-lhe parcela de competência que, até então, era sua.

d) Na desconcentração nunca haverá a criação de novos órgãos públicos.

e) A distribuição interna de competências é hipótese de descentralização.

Comentários:

A letra (a) está correta. Como decorrência da descentralização, são atribuídas competências a outra pessoa jurídica (outro sujeito). Além disso, sabemos que não há hierarquia ou subordinação entre a entidade para a qual foram descentralizadas as atribuições e o poder central. No caso da descentralização por serviços, pode-se falar em mera vinculação.

A letra (b) está incorreta, pois a criação de entidades da administração indireta se consubstancia em **descentralização**.

A letra (c) está incorreta. Ministérios são órgãos da União, não dotados de personalidade jurídica própria, de sorte que sua criação decorre do fenômeno da desconcentração.

A letra (d) está incorreta. Pelo contrário, a desconcentração resulta justamente na criação de órgãos públicos.

A letra (e) está incorreta. A distribuição **interna** de competências, isto é, dentro de uma mesma pessoa jurídica, é hipótese de **desconcentração**.

Gabarito (A)

27. FCC/ DPE-AM – Assistente Técnico de Defensoria – Assistente Técnico Administrativo – 2018

Considere que determinado Município do Estado do Amazonas entendeu por bem criar estruturas despersonalizadas e regionalizadas, integrantes de sua Secretaria da Saúde, destinadas à dispensação de medicamentos à população. A decisão considerou a grande dimensão territorial e densidade demográfica da urbe, o que permitiu concluir que a partição de competências racionalizaria e tornaria mais adequada a prestação do serviço público de saúde à população. As repartições regionalizadas em questão são exemplo de

a) desconcentração, sendo que os órgãos criados, a despeito de integrarem a estrutura da Administração direta, respondem pessoalmente por seus atos, podendo, como regra, figurar no polo passivo de ações.

b) desconcentração, técnica por meio da qual a Administração cria órgãos destituídos de personalidade jurídica, que compõem a hierarquia da Administração direta.

c) descentralização, técnica por meio da qual a Administração cria órgãos com personalidade jurídica própria, que passam integrar sua Administração indireta.

d) relação desenvolvida com o denominado terceiro setor, que passa a integrar a Administração, gerindo equipamentos públicos.

e) descentralização, técnica por meio da qual a Administração cria pessoas jurídicas com personalidade jurídica própria, mas subordinadas hierarquicamente à Administração central.

Comentários:

Foram criadas "estruturas **despersonalizadas**", de onde já percebemos que estamos diante da técnica da **desconcentração**. Com isto já eliminamos as letras (c), (d) e (e).

Além disso, os órgãos públicos, em regra, não detêm capacidade processual, não figurando no polo passivo de ações. Quem responde judicialmente pelas ações dos órgãos é a pessoa jurídica a que pertencem. Dessa forma, a letra (a) afigura-se incorreta.

Por fim, a letra (b) está correta, já que os órgãos estão dispostos hierarquicamente dentro da estrutura da pessoa jurídica a que pertencem, diferentemente das entidades, que estão ligadas por meros lações de vinculação com a Administração Direta.

Gabarito (B)

28. FCC/ TRF - 5ª REGIÃO - Analista Judiciário – Área Administrativa – 2017

A estruturação da Administração pública em Administração direta e indireta traz implicações para o exercício das atividades que devem ser disponibilizadas aos administrados, direta ou indiretamente. Para tanto,

a) as pessoas jurídicas que integram a Administração indireta são dotadas dos mesmos poderes típicos da Administração indireta, a exemplo do poder de polícia, com a peculiaridade de que todos os aspectos de seu exercício devem estar expressamente previstos em lei.

b) a Administração central remanesce exercendo o poder hierárquico sobre as pessoas jurídicas que integram a Administração indireta, como forma de garantir o alinhamento do escopo institucional desses entes com as diretrizes do Poder Executivo.

c) o poder normativo inerente ao Chefe do Poder Executivo não pode ser delegado aos entes que integram a Administração indireta, independentemente da matéria ou da natureza jurídica dos mesmos, por se tratar de competência exclusiva.

d) os entes que integram a Administração pública indireta ficam adstritos ao escopo institucional previsto nas leis ou atos que os instituíram, cabendo à Administração Central o acompanhamento dessa atuação, no regular exercício do poder de tutela, que não implica, contudo, ascendência hierárquica sobre os mesmos, salvo expressa disposição nesse sentido.

e) a discricionariedade, inerente à atuação da Administração pública direta, não se estende aos entes que integram a Administração pública indireta, cuja atuação deve vir prevista em lei, à exceção das agências reguladoras, que exercem poder normativo autônomo.

Comentários:

A letra (a) está incorreta. Não é correto afirmar que genericamente que as entidades "são dotadas dos mesmos poderes típicos da Administração indireta". O poder de polícia, por exemplo, é característico de pessoas jurídicas de direito público, havendo certas restrições à sua delegação a pessoas jurídicas de direito privado.

A letra (b) está incorreta e a letra (d), correta. O princípio da tutela ou do controle prevê a existência de uma supervisão, exercida pela administração direta sobre as entidades, nos limites da lei, e voltada a aspectos finalísticos. Este controle não significa que a administração direta tenha laços de hierarquia sobre as entidades descentralizadas.

A letra (c) está incorreta. Em geral não há óbices a que se delegue o poder normativo a entidades da administração indireta. Temos, como exemplo, diversos atos normativos do Banco Central (autarquia federal), de observância obrigatória pelas instituições financeiras.

A letra (d) está correta e prevê os contornos do princípio da tutela ou do controle. Esta supervisão é exercida pela administração direta nos limites da lei e está ligada a aspectos finalísticos. Este controle não significa que a administração direta tenha laços de hierarquia sobre as entidades da administração indireta.

A letra (e) está incorreta. A administração indireta também goza de discricionariedade para exercer parte de suas atribuições. Apesar de estarem sob a tutela (ou controle) da administração direta, as entidades gozam de **autonomia administrativa**, não se podendo cogitar que todos os contornos de sua atuação sejam previstos em lei.

Gabarito (D)

---

29. FCC/ TRE-SP - Analista Judiciário – Área Administrativa – 2017

A Administração pública, quando se organiza de forma descentralizada, contempla a criação de pessoas jurídicas, com competências próprias, que desempenham funções originariamente de atribuição da Administração direta. Essas pessoas jurídicas,

a) quando constituídas sob a forma de autarquias, podem ter natureza jurídica de direito público ou privado, podendo prestar serviços públicos com os mesmos poderes e prerrogativas que a Administração direta.

b) podem ter natureza jurídica de direito privado ou público, mas não estão habilitadas a desempenhar os poderes típicos da Administração direta.

c) desempenham todos os poderes atribuídos à Administração direta, à exceção do poder de polícia, em qualquer de suas vertentes, privativo da Administração direta, por envolver limitação de direitos individuais.

d) quando constituídas sob a forma de autarquias, possuem natureza jurídica de direito público, podendo exercer poder de polícia na forma e limites que lhe tiverem sido atribuídos pela lei de criação.

e) terão natureza jurídica de direito privado quando se tratar de empresas estatais, mas seus bens estão sujeitos a regime jurídico de direito público, o que também se aplica no que concerne aos poderes da Administração, que desempenham integralmente, especialmente poder de polícia.

Comentários:

A letra (a) está incorreta, na medida em que as autarquias sempre terão personalidade de direito público.

A letra (b) está incorreta, já que as autarquias desempenham atividades típicas de Estado, de sorte que "estão habilitadas a desempenhar os poderes típicos da Administração direta".

A letra (c) está incorreta. O poder de polícia é inerente às pessoas jurídicas de direito público, inclusive àquelas pertencentes à administração indireta.

A letra (d) está correta. De fato, enquanto pessoas jurídicas de direito público, as autarquias podem exercer poder de polícia.

A letra (e) está duplamente incorreta. Primeiramente, sabemos que os bens das estatais em regra seguem o regime jurídico de direito privado. Excepcionalmente, os bens poderão seguir regime público quando a estatal for prestadora de serviço público. Além disso, pessoas de direito privado, ainda que integrantes da administração pública, não desempenham integralmente poder de polícia. O STJ tem entendido que apenas algumas fases do poder de polícia poderiam ser desempenhadas pelas estatais.

Gabarito (D)

---

30. FCC/ AL-MS – Agente de Apoio Legislativo - 2016

Determinado ente federado pretende descentralizar serviço público de sua competência transferindo-o para pessoa jurídica de direito público. Para tanto,

a) deverá criar por lei específica autarquia, que passará a integrar a Administração indireta do Estado.

b) poderá instituir autarquia ou empresa pública, ambas por lei autorizativa, devendo, no entanto, motivar sua decisão.

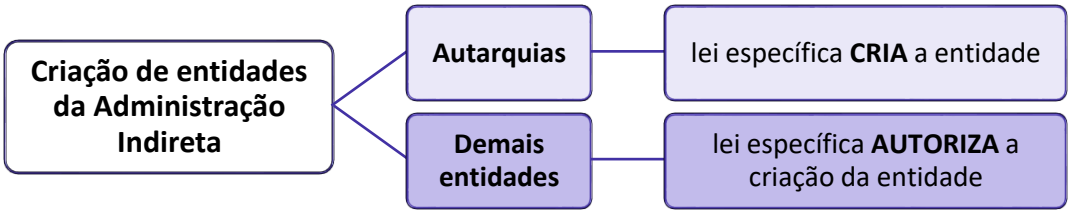
c) deverá instituir por lei autarquia, que passará integrar a Administração direta do Estado.

d) poderá instituir autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista, a primeira por lei, as demais por atos próprios, após a edição de lei autorizativa da instituição.

e) deverá criar por lei geral autarquia, que passará a integrar a Administração indireta do Estado.

Comentários:

Como a entidade deverá ter personalidade de direito público, para prestação de serviço público, estamos diante de uma autarquia, a qual é diretamente criada mediante **lei específica**. Relembrando:



Para não gerar polêmica, em nenhuma das alternativas foi mencionada a possibilidade da criação de fundação pública de direito público. No entanto, é fácil perceber que a alternativa correta é a letra (a), já que autarquia faz parte da administração indireta, além do que empresas públicas e sociedades de economia mista são pessoas de direito privado.

Gabarito (A)

---

31. FCC/ TCE-SP – Auxiliar da Fiscalização Financeira II - 2015

O conceito de Administração pública pode ser estabelecido a partir do critério objetivo ou subjetivo. Conforme esclarece Maria Sylvia Zanella di Pietro, *pode-se definir Administração Pública, em sentido subjetivo, como o conjunto de órgãos e pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado*. Nesse contexto, a atividade de organização da Administração pública pode compreender a

a) extinção de órgãos públicos, como medida de reorganização administrativa e redução de custos, por ato do Chefe do Executivo.

b) criação de órgãos públicos, independentemente de lei, como expressão da desconcentração administrativa.

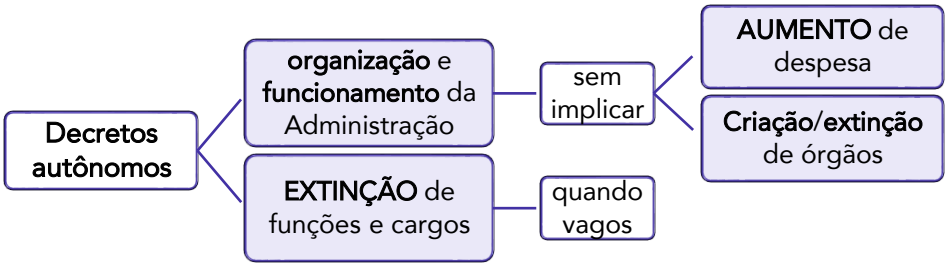
c) instituição, por lei específica, de empresa pública, como expressão da desconcentração por serviços.

d) extinção de cargos públicos, quando vagos, por ato do Chefe do Executivo, como medida de organização e funcionamento da Administração.

e) delegação de serviço público a sociedade de economia mista, como expressão de desconcentração funcional.

Comentários:

A letra (A) está incorreta. Não se admite a criação ou a extinção de órgãos por meio de decreto. Relembrando as possibilidades de utilização do decreto autônomo (Constituição Federal, art. 84, VI):



Com base neste mesmo diagrama, é possível concluir que a letra (D) está correta, já que é possível promover a extinção de cargos públicos **vagos** mediante decreto.

A letra (B) está incorreta, pois a criação e a extinção de órgãos dependem de lei:

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

A letra (C) está incorreta. De fato, a instituição de empresa pública requer autorização em lei específica. No entanto, é expressão de descentralização administrativa.

A letra (E) está incorreta, pois a delegação de serviço público a entidade da administração indireta decorre da descentralização administrativa.

Gabarito (D)

---

32. FCC/ TCE-CE – Conselheiro Substituto (Auditor) – 2015

Conforme esclarece Maria Sylvia Zanella di Pietro, *em sentido objetivo, a Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo* (In: **Direito Administrativo**, Atlas, 18. ed., p. 59).

Para o exercício da função administrativa, afigura-se necessária a distribuição de competências, o que é feito mediante descentralização ou desconcentração, correspondendo esta última à

a) transferência de competências de uma pessoa jurídica para outra.

b) distribuição de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica.

c) criação de entidade autônoma para exercício da atividade destacada.

d) delegação de competências do ente central para os entes federados.

e) fixação de competências entre diferentes entes, emanada diretamente da Constituição Federal.

Comentários:

A desconcentração consiste na distribuição interna de competências, isto é, no interior de uma mesma pessoa jurídica. Quando se fala em delegar atribuições a outra pessoa jurídica, seja um particular, seja um ente público, estaremos diante da descentralização.

Gabarito (B)

33. FCC/ TRT - 15ª Região (SP) - Analista Judiciário – Área Judiciária - Oficial de Justiça Avaliador Federal

As pessoas jurídicas que integram a Administração indireta, independentemente de sua natureza jurídica, submetem-se aos princípios que regem a Administração pública. No que se refere à relação com a Administração direta,

a) os entes que integram a Administração indireta possuem personalidade jurídica própria e são dotados de autogestão e autoadministração, não obstante possa haver dependência financeira.

b) os atos editados pelas pessoas jurídicas de direito público que integram a Administração indireta sujeitam-se à anulação ou revogação pela Administração Central, de ofício ou a pedido, como expressão do poder de tutela.

c) as empresas estatais submetidas ao regime jurídico de direito privado não se sujeitam ao poder de tutela da Administração central, sendo independentes administrativa, orçamentária e financeiramente.

d) as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público, quando integrantes da Administração indireta, submetem-se ao poder de tutela da Administração central e, portanto, ao controle finalístico exercido pela mesma, possibilitando o desfazimento de atos que violem a legalidade.

e) as autarquias, como pessoas jurídicas de direito público, admitem a revisão de seus atos diretamente pela Administração central, desde que seja constatado vício de legalidade ou desvio de finalidade, como decorrência lógica do poder de tutela.

Comentários:

A letra (a) está correta. Os entes públicos necessitam de recursos financeiros para exercer suas atividades. Caso não possuam receitas próprias (o que ocorre com as autarquias, fundações e estatais não dependentes), a entidade deverá receber recursos públicos provenientes do

orçamento. Nestes casos, fica clara a dependência financeira em relação ao poder central. No entanto, em virtude de sua autonomia administrativa, em regra é a entidade quem decidirá a forma de aplicar tais recursos.

A letra (b) está incorreta. Como regra, a Administração Central não controla a legalidade ou a conveniência dos atos administrativos praticados pelas entidades a ela vinculadas. Como detalhado no item (E), o chamado "recurso hierárquico impróprio" é hipótese excepcional.

A letra (c) está incorreta, pois as estatais também se sujeitam à tutela (ou controle) da administração direta. No âmbito federal, o Decreto-Lei 200/1967 dispõe expressamente nesse sentido:

> DL 200, art. 19. **Todo e qualquer órgão da Administração Federal**, direta ou **indireta**, está sujeito à **supervisão do Ministro** de Estado competente, excetuados unicamente os órgãos mencionados no art. 32, que estão submetidos à supervisão direta do Presidente da República.

Além disso, as estatais nem sempre serão independentes orçamentária e financeiramente.

A letra (d) está incorreta, pois OS e OSCIP não pertencem à Administração Indireta.

A letra (e) está incorreta. As autarquias, como entidades da administração indireta, não estão subordinadas hierarquicamente à administração direta, pois gozam de autonomia administrativa. No entanto, estão sujeitas ao poder de tutela (ou controle) exercido pela administração direta, quanto à finalidade de sua atuação. Assim, em regra, não há revisão dos atos autárquicos pela administração central. Excepcionalmente, no entanto, a lei poderá prever a possibilidade de se recorrer à administração central contra uma decisão da autarquia (recurso hierárquico impróprio).

Percebam, assim, que o erro da afirmativa é mencionar que pode haver revisão **direta** dos atos autárquicos pela administração direta e que isto é uma decorrência do princípio da tutela, quando na verdade isto é uma situação excepcional que somente ocorrerá quando houver previsão legal.

Gabarito (C)

---

34. FCC/ DPE-RS – Analista – Economia - 2017

A organização administrativa estruturada em administração direta e indireta pressupõe a existência de pessoas jurídicas com personalidade jurídica e competências próprias, que possuem características comuns, a exemplo

a) da necessidade de serem criadas por lei, na qual estarão previstas todas as competências, obrigações e escopo de atuação, não dependendo de outros atos para serem formalmente instituídas.

b) da submissão a regime jurídico de direito privado, ainda que possam contar com participação pública em sua formação, como os consórcios públicos, as sociedades de economia mista, as fundações e as autarquias especiais.

c) da submissão a regime celetista ou estatutário, à semelhança do que se admite para a Administração direta, que conta com a dualidade de regimes jurídicos para seus servidores.

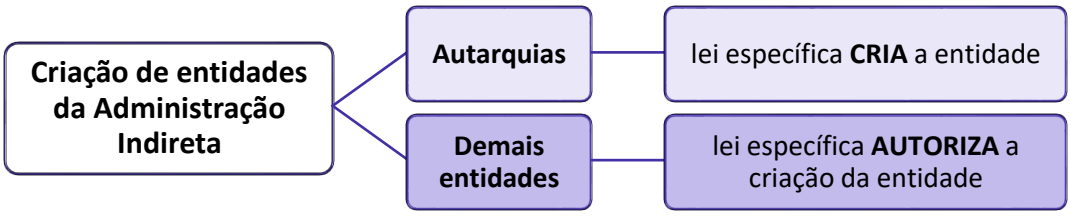
d) do controle externo a que se submetem, tal qual o exercido pelo Poder Judiciário e pelos Tribunais de Contas, estes últimos que analisam critérios de legalidade dos atos e negócios da Administração, mas também examinam aspectos de economicidade.

e) do regime de execução próprio, sujeito a expedição de precatórios a serem pagos em ordem cronológica, respeitados os débitos de pequeno valor, dotados de preferência, a fim de aplicação do princípio da isonomia em relação aos credores.

Comentários:

A letra (a) está incorreta. O surgimento de autarquias, de fato, não depende de outros atos para a instituição formal da pessoa jurídica. No entanto, para as demais entidades (que são de direito privado), uma vez autorizada a criação, mediante lei específica, caberá ao Poder Executivo tomar uma providência adicional, para, de maneira concreta, fazer surgir a entidade. Assim, a existência jurídica das demais entidades, assim como a aquisição de sua personalidade jurídica, somente ocorrem após o registro dos seus atos constitutivos, por exemplo, na junta comercial, nos termos exigidos pelo Código Civil[109].

Relembrando:



A letra (b) está incorreta. A administração direta, as autarquias, as fundações públicas de direito público e os consórcios que assumirem personalidade de direito público seguem regime jurídico

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

de direito público. Nos demais casos, fala-se, na verdade, em regime jurídico híbrido, na medida em que não será integralmente privado.

A letra (c) está incorreta, pois a administração direta, as autarquias e as fundações de direito público estão submetidas a regime jurídico **único** para seu pessoal:

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

A letra (d) está correta. De fato, todos os entes públicos, sejam da administração direta ou da indireta, sujeitam-se ao controle de seus atos, exercido pelo Poder Judiciário e pelo Legislativo, com auxílio dos Tribunais de Contas.

A letra (e) está incorreta. A sujeição ao regime de precatórios não é uma característica de toda a administração indireta. As estatais, por exemplo, não se sujeitam ao regime de precatórios, como regra geral. Segundo o STF[110], somente será aplicável "**regime de precatório** às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público **próprio do Estado** e de **natureza não concorrencial**", como no caso do serviço postal prestado pelos Correios[111].

Gabarito (D)

---

35. FCC/ ARTESP – Especialista em Regulação de Transporte III – Direito - 2017

A Administração pública direta contrata seus servidores

a) por meio de concurso público, para ocupação de cargos e empregos públicos, a depender da política pública em vigor na época da contratação.

b) por meio de concurso público, submetendo-se os aprovados e nomeados à existência de recursos financeiros para pagamento.

c) para empregos públicos para as chamadas funções meio, e cargos públicos para funções de confiança e os demais casos.

d) pelo mesmo processo formal que os dispensa, com instauração de processo administrativo, célere e informal, diferindo-se os pagamentos iniciais para fase posterior à efetivação dos funcionários.

---

[110] STF - AgR RE: 852302/AL, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 15/12/2015.

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

e) por meio de concurso público, para ocupação de cargos públicos efetivos, admitindo-se o livre provimento para ocupação de funções de confiança com as finalidades de chefia, direção e assessoramento.

Comentários:

Questão que mesclou assuntos de "organização administrativa" e de "agentes públicos".

A letra (a) está incorreta, na medida em que a administração direta está submetida ao **regime jurídico único** (Constituição Federal, art. 39). Assim, ou o ente público adota **regime estatuário** (cargo público) ou adota **regime celetista** (emprego público) para todo seu pessoal. O erro da questão é pressupor que o ente público poderia alternar, ora escolhendo um regime, ora escolhendo outro, de acordo com a "política pública em vigor na época da contratação".

A letra (b) está incorreta. Juridicamente não existe esta submissão dos servidores (aprovados e nomeados) à existência de recursos para pagamento.

A letra (c) está incorreta, pois não existe a diferenciação de regime jurídico entre área meio e área fim.

A letra (d) está incorreta. A demissão de servidores públicos requer a instauração de procedimento formal. Além disso, não há diferimento (adiamento) do pagamento das primeiras remunerações do servidor.

A letra (e) está correta, no que diz respeito à administração direta. Adotando regime estatutário, ela preencherá seus cargos com servidores concursados, à exceção daqueles de livre nomeação e exoneração:

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

Gabarito (E)

36. FCC/ TRE-SP - Técnico Judiciário – Área Administrativa - 2017

O controle exercido pela Administração direta sobre a Administração indireta denomina-se

a) poder de tutela e permite a substituição de atos praticados pelos entes que integram a Administração indireta que não estejam condizentes com o ordenamento jurídico.

b) poder de revisão dos atos, decorrente da análise de mérito do resultado, bem como em relação aos estatutos ou legislação que criaram os entes que integram a Administração indireta.

c) controle finalístico, pois a Administração direta constitui a instância final de apreciação, para fins de aprovação ou homologação, dos atos e recursos praticados e interpostos no âmbito da Administração indireta.

d) poder de tutela, que não pressupõe hierarquia, mas apenas controle finalístico, que analisa a aderência da atuação dos entes que integram a Administração indireta aos atos ou leis que os constituíram.

e) poder de autotutela, tendo em vista que a Administração indireta integra a Administração direta e, como tal, compreende a revisão dos atos praticados pelos entes que a compõem quando não guardarem fundamento com o escopo institucional previsto em seus atos constitutivos.

Comentários:

O controle exercido pela Administração direta sobre a Administração indireta decorre do **princípio da tutela** ou **controle**. Este controle, que tem conteúdo **finalístico**, não desnatura a autonomia administrativa que as entidades possuem, tampouco caracteriza a existência de subordinação perante a administração direta.

As letras (a) e (b) estão incorretas. Como regra geral, não há possibilidade de a administração direta desfazer atos das entidades e os substituir pela sua própria vontade. Inexiste hierarquia nesta relação.

A letra (c) está incorreta, já que a Administração direta não é uma instância final de aprovação ou homologação dos atos praticado pelas entidades.

A letra (d), por sua vez, está correta. A tutela tem conteúdo finalístico, ou seja, se presta a analisar se a finalidade da atuação da entidade está de acordo com os atos e leis que a constituíram.

A letra (e) está incorreta. A tutela não se confunde com a autotutela, que é o poder por meio da qual a Administração poderá rever seus próprios atos, anulando aqueles contrários à ordem jurídica ou revogando aqueles inconvenientes ou inoportunos. Relembrando:

Princípio da tutela	→	controle finalístico das entidades da administração indireta
Princípio da autotutela	→	controle dos próprios atos da administração pública

Gabarito (D)

37. FCC/ ALESE – Técnico Legislativo – Técnico – Administrativo – 2018

No que concerne aos órgãos públicos, é correto afirmar:

a) A criação e extinção dos órgãos públicos independem de lei.

b) No desempenho das atividades inerentes a sua competência, os órgãos públicos atuam em nome da pessoa jurídica de que fazem parte.

c) Os órgãos públicos têm personalidade jurídica própria.

d) A regra geral é a de que os órgãos públicos detêm capacidade processual.

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

Comentários:

A letra (a) está incorreta, na medida em que a criação de órgãos públicos depende da manifestação do Congresso Nacional, o qual se pronunciará na forma de uma **lei**:

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

A letra (b) está correta. Os órgãos públicos são entes despersonificados e, como tal, sua atuação é **imputada** à pessoa jurídica a que pertencem. Segundo a **teoria do órgão**, também chamada de **teoria da imputação volitiva**, desenvolvida pelo alemão Otto Gierke, a pessoa jurídica manifesta sua vontade por meio dos órgãos e seus agentes.

A letra (c) está incorreta. Diferentemente das entidades, órgãos públicos não possuem personalidade própria.

A letra (d) está incorreta. Pelo contrário, a regra geral é de que os órgãos públicos não detêm capacidade para serem partes em processos judiciais (capacidade processual). No entanto, em casos excepcionais eles poderão figurar como parte em processos, sobretudo tratando-se de órgãos independentes e autônomos.

A letra (e) está incorreta, na medida em que poderemos ter órgãos públicos também na subdivisão interna das entidades descentralizadas.

Gabarito (B)

38. FCC/ TRT - 24ª REGIÃO (MS) - Analista Judiciário – Área Administrativa – 2017

Quanto à estrutura, os órgãos públicos podem ser classificados em simples, também denominados de unitários, e compostos. Acerca do tema, considere:

I. São constituídos por um único centro de atribuições.

II. Possuem subdivisões internas.

III. São exemplos de tais órgãos, as Secretarias de Estado.

IV. São exemplos de tais órgãos, os Ministérios.

No que concerne às características e exemplos de órgãos simples ou unitários, está correto o que se afirma APENAS em

a) I e IV.

b) I e II.

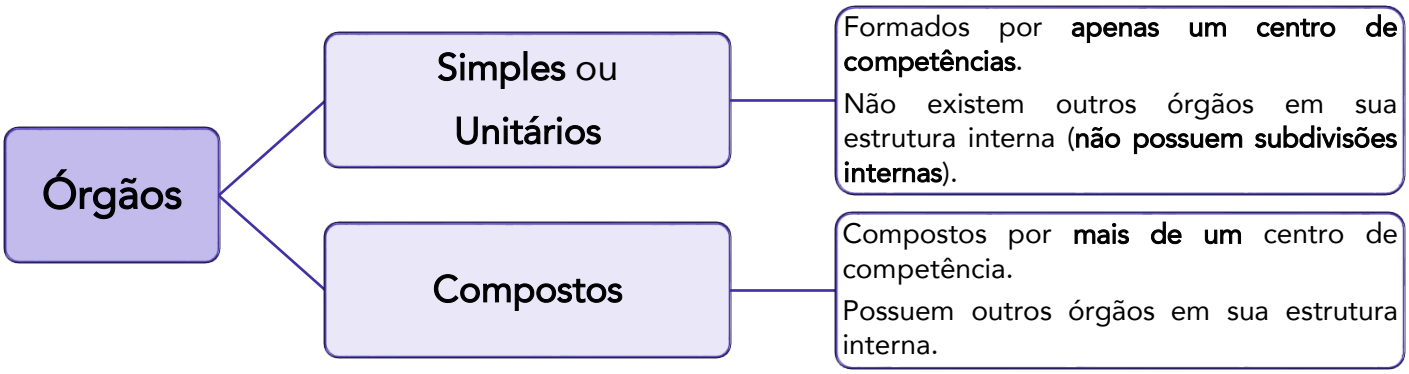
c) II e III.

d) IV.

e) I.

Comentários:

A questão exigiu o conhecimento da classificação dos órgãos quanto à sua estrutura. Relembrando:



Como os órgãos unitários são constituídos por apenas um centro de competências, não possuindo subdivisões internas, temos que o item I está correto e o item II, incorreto.

Além disso, Secretarias de Estado e Ministérios são órgãos bastante grandes, recheados de subdivisões internas (subsecretarias, departamentos, diretorias etc), de sorte que é possível concluir que são órgãos compostos. Portanto, os itens III e IV estão incorretos.

Gabarito (E)

---

39. FCC/ TRT - 6ª Região (PE) - Técnico Judiciário – Área Administrativa - 2018

Na hipótese de a Administração pública estadual pretender descentralizar serviço de sua competência para atribuí-lo a pessoa jurídica ainda inexistente, sujeita a regime jurídico administrativo e com personalidade de direito público,

a) deve criar por lei específica autarquia, que passará a integrar a Administração pública indireta estadual.

b) deve obter autorização legislativa para criar autarquia, que integrará a Administração pública direta.

c) pode criar autarquia ou empresa pública, a primeira instituída por lei e a segunda pelo registro de seus atos constitutivos, ambas integrantes da Administração pública indireta.

d) pode escolher entre criar autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista, todas por lei específica, a última por lei complementar e as três integrantes da Administração pública indireta.

e) deve criar por lei específica autarquia, que passará a integrar a Administração pública direta estadual juntamente com o ente instituidor.

Comentários:

Trata-se de descentralização de **atividade típica** da administração direta a pessoa jurídica de **direito público**. Nesse sentido, temos que nos lembrar das **autarquias**, que são diretamente criadas por lei específica e integram a administração indireta do ente estadual.

Reparem que a letra (c), incorreta, peca ao afirmar que é necessário o registro dos atos constitutivos das autarquias. Diferentemente das demais entidades, a criação de autarquias dispensa qualquer providência adicional por parte do ente instituidor.

Por fim, a letra (d) está incorreta, em razão de que empresa pública e sociedade de economia mista são pessoas de direito privado. Além disso, não se exige lei complementar para criação de entidades públicas. A lei complementar é exigida para a definição das áreas de atuação das fundações públicas:

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

Gabarito (A)

---

40. FCC/ ALESE – Técnico Legislativo – Técnico Administrativo – 2018

Considere: Y é empresa pública federal e Z é sociedade de economia mista, também de âmbito federal. Levando em conta as características de tais entidades,

a) ambas poderão revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

b) Y deve, obrigatoriamente, estar estruturada sob a forma de sociedade anônima.

c) ambas admitem a presença de pessoas da iniciativa privada em seu capital.

d) apenas a empresa Y apresenta a característica da vinculação aos fins definidos na lei instituidora.

e) o capital de Z poderá ser formado da conjugação de recursos oriundos das pessoas de direito público ou de outras pessoas administrativas, de um lado, e de recursos da iniciativa privada, de outro.

Comentários:

As letras (a) e (b) estão incorretas. Somente as empresas públicas poderão se revestir de qualquer das formas admitidas em direito. Assim, Z, enquanto sociedade de economia mista, é quem deverá obrigatoriamente estar estruturada sob a forma de sociedade anônima.

A letra (c) está incorreta. Apenas as sociedades de economia mista admitem capital de particulares. As empresas públicas devem pertencer integralmente a entes públicos e o controle pertencer diretamente ao ente político.

A letra (d) está incorreta. Enquanto entidades da administração indireta, ambas se vinculam aos fins definidos na lei instituidora (princípio da organização legal do serviço público).

A letra (e) está correta. O capital das **sociedades de economia mista** é misto, devendo ser composto de parcela pública e outra privada. Ou seja, parte das ações de uma sociedade de economia mista poderá estar sob propriedade de particulares. Na parcela pública, admite-se a presença de capital pertencente a entidades da administração indireta, exigindo-se que a maioria do **capital votante** pertença ao ente federativo:

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

Gabarito (E)

41. FCC/ DPE-AM – analista em Gestão Especializado de Defensoria – Administração – 2018

As entidades integrantes da Administração pública possuem diferentes características e contornos jurídicos, muitos atrelados à própria finalidade por elas desempenhada e ao objeto cometido a cada uma. Nesse sentido, as

a) fundações possuem necessariamente personalidade de direito público, não se submetendo às regras do Código Civil.

b) autarquias podem ser constituídas com personalidade de direito público ou privado, a depender da atividade desempenhada.

c) sociedades de economia mista, mesmo quando atuam em regime de competição no mercado, integram a Administração indireta.

d) empresas públicas se submetem integralmente ao regime jurídico de direito público, seja na atividade meio ou na atividade fim.

e) organizações sociais, quando vinculadas ao poder público mediante contrato de gestão passam a integrar a Administração indireta.

Comentários:

A letra (a) está duplamente incorreta. As fundações públicas podem assumir personalidade de direito público ou privado. Além disso, quando assumirem personalidade de direito privado, elas seguirão as regras do Código Civil naquilo que tal regime não for derrogado por regras do direito público.

A letra (b) está incorreta, pois autarquias sempre possuirão personalidade de direito público.

A letra (c) está correta. Empresas públicas e Sociedades de Economia mista sempre integração a Administração Pública, pouco importando a atividade desenvolvida.

A letra (d) está incorreta. Empresas públicas não se submetem integralmente ao regime público. Na verdade, seu regime é híbrido, podendo prevalecer as regras de direito público quando a estatal se dedicar à prestação de serviços públicos.

A letra (e) está incorreta. Organizações sociais são entidades paraestatais, não integrantes da Administração Pública.

Gabarito (C)

---

42. FCC/ TRE-PR - Analista Judiciário – Área Judiciária - 2017

No que se refere aos entes que integram a Administração pública indireta e o controle externo a que estão sujeitos,

a) todos se submetem ao controle exercido pelos Tribunais de Contas, mas os dirigentes das autarquias e fundações sujeitam-se também pessoalmente à imposição de multa, o que não se aplica aos dirigentes de pessoas jurídicas de direito privado.

b) as empresas públicas sujeitam-se integralmente ao mesmo nível e extensão de controle que as autarquias, o que não se aplica às sociedades de economia mista, que se sujeitam apenas a controle finalístico de resultados pelos órgãos de controle externo.

c) somente o Judiciário pode analisar integralmente os atos e negócios realizados pelas pessoas jurídicas, restando o exame da conduta dos administradores aos Tribunais de Contas.

d) seus dirigentes não se sujeitam a responsabilização pessoal ou sanção individualizada perante os Tribunais de Contas ou Poder Judiciário, possibilidade restrita aos gestores da Administração direta.

e) seus dirigentes podem ser sancionados pelos Tribunais de Contas, com imposição de multa, caso infrinjam dispositivo normativo que assim comine, independentemente da imputação de responsabilidade e consequências às pessoas jurídicas que representam.

Comentários:

A letra (a) está incorreta, pois os dirigentes das estatais também se sujeitam pessoalmente à imposição de multa. Lembrem-se dos vários presidentes de estatais federais, como Petrobras e Banco do Brasil, que já receberam multas do Tribunal de Contas da União. Na verdade, toda pessoa física responsável por atos de gestão é alcançada pela jurisdição dos tribunais de contas, podendo resultar na aplicação de multa a elas. Pelo mesmo raciocínio, a letra (e) está correta.

A letra (b) está incorreta, pois as sociedades de economia mista estão igualmente sujeitas ao controle exercido pelos Tribunais de Contas.

A letra (c) está incorreta, pois os Tribunais de Contas também podem analisar integralmente atos e negócios realizados pelas pessoas jurídicas. Exemplo disto é quando um Tribunal de Contas analisa o edital de uma licitação ou o contrato celebrado por um ente público.

Por fim, a letra (d) está incorreta. Os dirigentes das entidades também podem ser individualmente responsabilizados perante o Judiciário ou perante Tribunais de Contas, quando sua conduta pessoal contribuir para o cometimento de ilegalidades.

Gabarito (E)

---

43. FCC/ TCE-CE – Analista de Controle Externo – Atividade Jurídica - 2015

O governador do Estado Y entendeu pela necessidade de instituição de uma pessoa jurídica de direito privado, com capital exclusivamente público, que realizasse a prestação de serviços, nos moldes da iniciativa privada, de interesse da coletividade local, cuja autorização para sua criação se realizasse por lei específica. Tais características são próprias das

a) empresas públicas.

b) sociedades de economia mista.

c) autarquias.

d) organizações sociais.

e) fundações públicas

Comentários:

Como o enunciado falou em (i) pessoa de direito privado, (ii) prestação de serviços nos moldes da iniciativa privada, (iii) autorização para criação mediante lei e (iv) capital exclusivamente público, estamos diante de uma **empresa pública**.

Gabarito (A)

44. FCC/ ALESE – Técnico Legislativo – Técnico Administrativo – 2018

Considere:

I. Desempenham serviço público descentralizado.

II. Sujeitam-se a controle administrativo exercido nos limites da lei.

III. Respondem diretamente pelos seus atos, ou seja, apenas no caso de exaustão de seus recursos é que irromperá responsabilidade do Estado.

IV. Não detêm capacidade de autoadministração, haja vista que tal função é considerada exclusiva do Estado.

No que concerne às características das autarquias, está correto o que consta em

a) I, II, III e IV.

b) I, II e IV, apenas.

c) II e III, apenas.

d) I, II e III, apenas.

e) III e IV, apenas.

Comentários:

Apenas os itens I, II e III mencionam características das **autarquias**.

Em relação ao item III, notem que, além de ser objetiva, a responsabilidade das autarquias é primária ou direta. Isto significa que a própria autarquia é que deve ser acionada judicialmente para reparação dos danos, sendo que a **administração direta** somente seria acionada, por dívidas da autarquia, de modo **subsidiário**.

O item IV contraria uma das principais características das autarquias, que é sua capacidade de autoadministração. Na verdade, segundo José Cretella Júnior a palavra '*autarquia*' é formada por dois termos 'autós' (=próprio) e 'arquia' (=comando, governo, direção), etimologicamente, tendo significado de "comando próprio, direção própria, autogoverno".

Gabarito (D)

45. FCC/ PGE-TO - Procurador do Estado - 2018

O Governo do Estado pretende instituir uma entidade dedicada a prestar serviços relacionados ao turismo no Estado e encaminha à Assembleia Legislativa o respectivo projeto de lei autorizativa. Sabe-se que tal entidade terá capital social dividido em quotas. O Governo estadual criará uma

a) sociedade de economia mista.

b) autarquia.

c) fundação de direito privado.

d) associação pública.

e) empresa pública.

Comentários:

Vejam as seguintes características da entidade a ser criada:

1) dedicar-se-á à prestação de serviços

2) criada, após autorização prevista em lei

3) capital da entidade é dividido em quotas

A partir da informação (2), já sabemos que não se trata de autarquia, na medida em que a autarquia é diretamente criada a partir de lei específica.

A partir da informação (3), sabemos que a entidade é uma **empresa**, pois se falou em "capital social". Além disso, como seu capital será dividido em "**quotas**", concluímos que não se trata de uma sociedade anônima (que tem o capital dividido em "ações"). Portanto, estamos diante de uma empresa pública, que pode assumir qualquer das formas admitidas em direito.

Gabarito (E)

46. FCC/ ARTESP – Especialista em Regulação de Transporte I – Direito – 2017

Maria Sylvia Zanella di Pietro conceitua agência reguladora, em sentido amplo como sendo qualquer órgão da Administração Direta ou entidade da Administração Indireta com função de regular a matéria específica que lhe está afeta (in: Direito Administrativo, Atlas, 18. ed., p. 414). Mais adiante, cita o magistério de Calixto Salomão Filho, que destaca que a regulação, em sentido amplo, engloba toda a forma de organização da atividade econômica através do Estado, seja a

intervenção através da concessão de serviço público ou o exercício do poder de polícia (p. 415). Nesse sentido, de acordo com o ordenamento jurídico pátrio,

a) apenas as agências reguladoras que exercem poder de polícia possuem poder normativo, sempre limitado a aspectos técnicos de sua área de atuação.

b) as agências reguladoras que controlam as atividades objeto de concessão de serviço público desempenham, nos termos da lei que as institui, atribuições de poder concedente.

c) as agências reguladoras constituídas sob a forma de autarquias de regime especial gozam de autonomia e suas decisões não são passíveis de controle pelo Poder Judiciário.

d) apenas as agências reguladoras previstas na Constituição Federal gozam de autonomia administrativa e orçamentária – financeira, que inclui mandato para seus dirigentes.

e) as agências reguladoras não integram o Poder Executivo, possuindo natureza de entes autônomos e soberanos, sujeitos, apenas, ao controle do Poder Legislativo e Tribunal de Contas.

Comentários:

Questão que se baseou fortemente nas lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro[112], a qual detalha as duas espécies de agências reguladoras, a existência de agências com sede constitucional e os limites de sua autonomia.

A letra (a) está incorreta. A função de regulação das agências reguladoras em grande parte é exercida por meio da expedição de atos normativos, que condicionam a atividade econômica privada, e da fiscalização da prestação de serviços por parte dos particulares. Não existe esta correlação direta entre poder de polícia e poder normativo. É possível que agências que atuam exercendo um dever inerente ao Poder Concedente (e não com fundamento no poder de polícia) possuam poder normativo. A agência reguladora terá poder normativo quando sua lei instituidora a conferir.

A letra (b) está correta. Quando a União (Poder Concedente) concede a um particular a prestação de um serviço público, como a distribuição de energia elétrica, por exemplo, e ao mesmo tempo submete à Aneel a fiscalização da prestação deste serviço, é possível perceber que a agência exerce funções inerentes ao Poder Concedente.

[112] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 16255

Nesse sentido, destaca Alexandre Santos de Aragão[113] que

> O fundamento da atividade fiscalizatória poderá, no entanto, variar segundo a agência seja
>
> (a) reguladora do serviço público, caso em que será um **dever inerente ao Poder Concedente**,
>
> (b) reguladora da exploração privada de monopólio ou bem público, quando o fundamento da fiscalização é contratual, ou
>
> (c) reguladora de atividade econômica privada, em que a natureza da fiscalização é oriunda do poder de polícia exercido pela agência, poder de polícia este que pode ser clássico ou econômico.

A letra (c) está incorreta, pois as decisões das agências reguladoras, assim como toda decisão administrativa, estão sujeitas ao controle judicial.

A letra (d) está incorreta. Não são apenas as agências reguladoras de *status* constitucional que possuem tais prerrogativas. A Aneel, por exemplo, não possui previsão constitucional e é dotada de tais prerrogativas. Na verdade, esta maior autonomia administrativa e financeira e o mandato fixo de seus dirigentes é o que caracteriza, principalmente, o regime especial a que estão submetidas.

A letra (e) está incorreta. As agências reguladoras integram sim o Poder Executivo, além do que não são entes soberanos. Apesar de serem dotadas de maior autonomia, continuam sujeitas ao controle finalístico exercido pela Administração Direta, além do controle do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, por meio dos Tribunais de Contas.

Gabarito (B)

---

47. FCC/ PGE-MT - Procurador do Estado – 2016

O Estado X pretende criar estrutura administrativa destinada a zelar pelo patrimônio ambiental estadual e atuar no exercício de fiscalização de atividades potencialmente causadoras de dano ao meio ambiente. Sabe-se que tal estrutura terá personalidade jurídica própria e será dirigida por um colegiado, com mandato fixo, sendo que suas decisões de caráter técnico não estarão sujeitas à revisão de mérito pelas autoridades da Administração Direta. Sabe-se também que os bens a

---

[113] ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 317.

ela pertencentes serão considerados bens públicos. Considerando-se as características acima mencionadas, pretende-se criar uma

a) agência reguladora, pessoa de direito público, cuja criação se dará diretamente por lei.

b) agência executiva, órgão diretamente vinculado ao Poder Executivo, cuja criação se dará diretamente por lei.

c) associação pública, pessoa de direito privado, cuja criação será autorizada por lei e se efetivará com a inscrição de seus atos constitutivos no registro competente.

d) agência executiva, entidade autárquica de regime especial, estabelecido mediante assinatura de contrato de gestão.

e) fundação pública, pessoa de direito privado, cuja criação será autorizada por lei e se efetivará com a inscrição de seus atos constitutivos no registro competente.

Comentários:

Questão interessante que cobrou características das agências reguladoras. Como a entidade irá possuir atribuições de fiscalização e seus bens serão considerados bens públicos, sabemos que estamos diante de uma pessoa jurídica de direito público.

Ao mencionar o caráter técnico de suas decisões, o mandato fixo de seus dirigentes e a impossibilidade de revisão de mérito de suas decisões, o enunciado denota a maior autonomia, característica marcante das **agências reguladoras**.

Nesse sentido, não podemos confundi-las com "agências executivas", que consistem nas autarquias e fundações que celebram **contrato de gestão**[114] com o poder público, para a melhoria da eficiência e redução de custos.

Gabarito (A)

48. FCC/ PGE-MT – Analista – Bacharel em Direito – 2016

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

O Estado do Mato Grosso deseja instituir uma fundação. Nesse caso, a Constituição Federal exige que a autorização de sua instituição e a definição das áreas de sua atuação, respectivamente, devem ser estabelecidas mediante

a) lei específica e lei complementar.

b) lei complementar e lei específica.

c) lei específica e lei específica.

d) lei complementar e lei complementar.

e) lei específica e lei delegada.

Comentários:

A questão versou sobre o inciso XIX abaixo:

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

Vejam que sua criação depende de autorização em lei específica, ao passo que a definição das áreas de sua atuação exige lei complementar.

Gabarito (A)

49. FCC/ TRT - 6ª Região (PE) – Juiz do Trabalho Substituto – 2015

Uma fundação pública que tem como finalidade a pesquisa e desenvolvimento de medicamentos e tratamentos na área de saúde pública apresentou ao Ministério da Saúde um plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional, objetivando a ampliação de sua autonomia. De acordo com as disposições constitucionais e legais aplicáveis, a referida fundação poderá

a) ser declarada, por Portaria do Ministro da Saúde, fundação de apoio e amparo à pesquisa, que poderá celebrar contratos de gestão para prestação de serviços à Administração pública, com dispensa de licitação.

b) ter a sua autonomia ampliada mediante a edição de lei específica, que altere sua natureza para agência reguladora ou agência executiva.

c) ter sua natureza alterada mediante atribuição de qualificação, por decreto governamental, de fundação de apoio à pesquisa, passando a caracterizar-se como fundação privada.

d) ser alçada à categoria de agência reguladora, mediante a adequação de seus estatutos para refletir o grau de autonomia compatível com tal categorização.

e) celebrar contrato de gestão com o Ministério da Saúde, com a fixação de metas de desempenho, recebendo, por ato do Presidente da República, a qualificação de agência executiva.

Comentários:

As "**agências executivas**" consistem nas autarquias e fundações que celebram **contrato de gestão** com o poder público, para a melhoria da eficiência e redução de custos:

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

Dessa forma, se uma "fundação" celebra contrato de gestão com o poder central, esta receberá a qualificação de "agência executiva".

De modo mais detalhado, na Lei 9.649/1998, temos a competência do Presidente da República para qualificar tal entidade como "agência executiva":

> Lei 9.649/1998, art. 51. O Poder Executivo poderá qualificar como Agência Executiva a autarquia ou fundação que tenha cumprido os seguintes requisitos:
>
> I - ter um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento;
>
> II - ter celebrado Contrato de Gestão com o respectivo Ministério supervisor.
>
> § 1º A qualificação como Agência Executiva será feita em **ato do Presidente da República**.

Gabarito (E)

Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista

50. FCC/SPPREV – Técnico - 2019

A Administração pública de determinado ente federado está reorganizando sua estrutura, abrangendo a Administração indireta. Nesse campo, promoveu levantamento das empresas estatais existentes no ente federado e decidiu por extinguir aquelas que não tivessem mais finalidade social aderente à linha de governo, bem como as deficitárias. Para tanto,

(A) deverá liquidar todas as despesas da empresa e alienar seu patrimônio antes de solicitar autorização legislativa para decretar a extinção da mesma.

(B) será necessária prévia realização de licitação para eventual identificação de interessados na aquisição do capital social da empresa, sendo autorizada a extinção apenas diante da inexistência de licitantes.

(C) deverá editar ato de mesma natureza do que promoveu a criação da empresa, ou seja, decreto ou lei.

(D) será necessária autorização legislativa, inclusive para, por exemplo, indicar o destino de seu patrimônio, caso não pretenda que reverta à Administração central.

(E) poderá providenciar o encerramento das atividades na mesma linha aplicada às empresas privadas, não sendo necessária autorização prévia, exigida apenas para a instituição das referidas pessoas jurídicas.

Comentários:

Questão versando sobre a jurisprudência do STF, especificamente sobre o entendimento firmado no bojo da ADI 5624, de junho de 2019[115]. Naquela oportunidade, entendeu o STF que: i) a alienação do controle acionário de **empresas públicas** e **sociedades de economia mista** exige **autorização legislativa** e licitação; e ii) a exigência de autorização legislativa, todavia, **não se aplica** à alienação do controle de suas **subsidiárias** e **controladas**.

A **alternativa (A)** está incorreta, pois a "liquidação" deve ocorrer somente após autorizada, por meio de lei, a extinção da empresa. O direito empresarial nos ensina que a "liquidação" não é a primeira etapa do processo de encerramento de uma empresa[116], pois somente poderá ocorrer após ter ocorrido a autorização para sua "dissolução".

A **alternativa (B)** está incorreta. A licitação e a autorização legislativa são exigências que não se confundem. A extinção dependerá de autorização legislativa - e não de licitantes interessados na aquisição.

A **alternativa (C)** está incorreta. Assim como a autorização para a criação da empresa dependeu de lei (e não de decreto), sua extinção também o dependerá.

A **alternativa (D)**, por sua vez, está correta ao retratar corretamente a necessidade de autorização prévia à alienação. Além disso, a lei autorizativa indicará, caso necessário, o destino do patrimônio remanescente.

A **alternativa (E)** está incorreta, visto ser exigida autorização legislativa para a extinção de estatais.

Gabarito (D)

---

[115] STF - ADI 5624. Rel. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 6/6/2019

[116] De acordo com a Lei 6.404, o processo de encerramento da empresa passa pela sequência de etapas de **dissolução**, **liquidação** e, ao final, a **extinção** da personalidade jurídica.

51. FCC/SPPREV – Técnico - 2019

As empresas estatais criadas pelos entes federados

(A) são regidas pelo direito privado, porque constituídas na forma prevista na legislação civil, não se sujeitando a controle externo dos Tribunais de Contas.

(B) são sujeitas ao regime jurídico típico das empresas privadas, o que não afasta a possibilidade de controle finalístico de seus atos pela Administração direta e de controle pelas Cortes de Contas.

(C) dependem de prévia autorização legislativa para definição de seu escopo de atuação e regime jurídico aplicável, público ou privado.

(D) podem ter personalidade jurídica de direito público ou privado, característica que não interfere na impenhorabilidade do patrimônio das mesmas.

(E) sujeitam-se ao princípio da obrigatoriedade de licitação, à semelhança das autarquias e sob o mesmo regime legal, aplicável a todos os entes que integram a Administração indireta.

Comentários:

A **alternativa (A)** está incorreta. Atualmente é pacífico o entendimento de que as empresas estatais sujeitam-se ao controle externo exercido pelo tribunais de contas. Exemplo disso são as inúmeras auditorias que o Tribunal de Contas da União (TCU) realiza sobre a Petrobras e sobre o BNDES.

A **alternativa (B)**, por sua vez, está correta. As estatais sujeitam-se ao regime essencialmente de direito privado, o que não afasta sua sujeição ao (i) controle finalístico exercido pela administração direta, tampouco ao (ii) controle externo exercido pelos tribunais de contas.

A **alternativa (C)** está incorreta, visto que o regime jurídico das estatais será essencialmente de **direito privado**. Consoante leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro[117], o regime aplicável "será sempre o direito privado, a não ser que se esteja na presença de norma expressa de direito público".

A **alternativa (D)** está incorreta. Ao contrário, as estatais sempre possuirão personalidade de direito privado.

A **alternativa (E)** está incorreta. Apesar de se sujeitarem ao dever de licitar, as estatais seguem um regime legal próprio, previsto na Lei 13.303/2016. Em outras palavras, as estatais não seguem diretamente as regras licitatórias constantes da Lei 8.666/1993.

Gabarito (B)

52. FCC/ TRT - 15ª Região (SP) - Técnico Judiciário – Área Administrativa – 2018

[117] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 15402

A constituição de uma pessoa jurídica para integrar a Administração indireta depende

a) de autorização legislativa para instituição, no caso das sociedades de economia mista, cujo regime jurídico típico de direito privado não afasta a necessidade de se submeter a determinadas regras e princípios aplicáveis às pessoas jurídicas de direito público.

b) de lei para criação do ente, quando se tratar de empresas estatais de natureza jurídica típica de direito privado, independente do objeto social, não se lhes aplicando o regime jurídico de direito público.

c) de lei autorizativa, no caso das autarquias, seguida de afetação de patrimônio e arquivamento de atos constitutivos segundo a legislação civil vigente.

d) do arquivamento dos atos constitutivos no caso das autarquias, seguido de edição de Decreto homologatório pelo Chefe do Executivo.

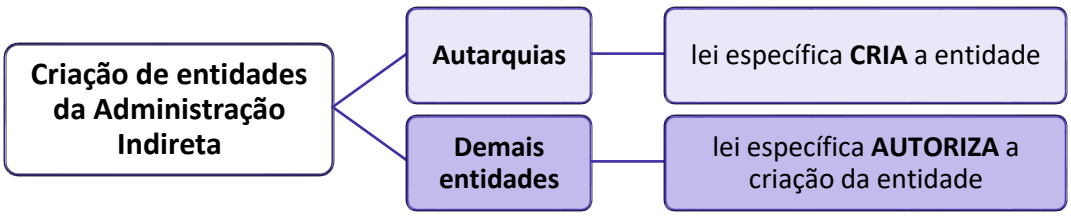
e) de lei autorizativa para criação de qualquer ente, independentemente da natureza jurídica, fazendo constar como anexo do ato normativo os atos constitutivos da pessoa jurídica.

Comentários:

A letra (a) está correta. De fato, as sociedades de economia mista têm sua criação apenas autorizada em lei. Além disso, o regime destas empresas não é integralmente privado. Mesmo quando exploram atividade econômica em sentido estrito, estarão sujeitas a regras e princípios de direito público, falando-se, portanto, em **regime jurídico híbrido**.

A letra (b) está incorreta. Em se tratando de estatais, a lei não cria diretamente a entidade, apenas autoriza sua criação. Além disso, caso a estatal se dedique à prestação de serviços públicos, seu regime jurídico será prevalentemente público.

As letras (c), (d) e (e) estão incorretas. No caso de autarquias, a lei já é suficiente para promover sua criação, não dependendo de inscrição dos atos perante registros públicos. Relembrando:



Gabarito (A)

53. FCC/ TRT - 2ª REGIÃO (SP) - Analista Judiciário – Área Judiciária - 2018

O diretor executivo de uma sociedade de economia mista exploradora de atividade econômica

a) emite ato administrativo sempre que determina ou autoriza uma contratação, precedida ou não de licitação.

b) tem sua atuação sujeita a controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, que não detém poderes para sustar os contratos administrativos que aquele subscrever em nome da empresa.

c) submete-se a concurso público para provimento do cargo efetivo que ocupa, que exige vínculo estatutário.

d) sujeita-se aos princípios que regem a Administração pública, mas não se enquadra no conceito de agente público para fins de configuração de ato de improbidade administrativa.

e) está sujeito a controle externo e interno, em razão das funções que exerce em pessoa jurídica de direito público, mas não incide em responsabilização por infração disciplinar ou por ato de improbidade.

Comentários:

Questão interessante, que cobrou detalhes sobre regras aplicáveis às estatais, muitas das quais serão abordadas futuramente no nosso curso.

A letra (a) está incorreta. O dirigente de uma estatal apenas pratica "ato administrativo" quando atuar sob regime de direito público (em geral nas suas atividade-meio). Ao atuar sob o regime de direito privado, não há a emissão de atos administrativos. Dessa forma, quando o dirigente do Banco do Brasil, por exemplo, autoriza a celebração de um contrato de seguro com um cliente, ele não está emitindo um ato administrativo.

A letra (b) está correta. As estatais sujeitam-se ao controle exercido pelo Tribunal de Contas. No entanto, em regra os Tribunais de Contas não têm o poder para determinar a um ente público a sustação de contratos administrativos. Tratando-se de contrato, é o Congresso Nacional quem poderá promover a sustação:

> CF, art. 71, § 1º No caso de **contrato**, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

A letra (c) está incorreta. O regime de pessoal das sociedades de economia mista não é estatuário, e sim celetista.

A letra (d) está incorreta, pois o dirigente da estatal, ainda que seja exploradora de atividade econômica, é enquadrado no conceito de "agente público", detalhado em aula futura deste curso.

Por oportuno, aproveito para destacar o amplo conceito de "agente público" previsto na Lei de Improbidade Administrativa:

> Lei 8.429/1992, art. 2° Reputa-se **agente público**, para os efeitos desta lei, **todo** aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou **vínculo**, **mandato**, **cargo**, **emprego** ou **função** nas entidades mencionadas no artigo anterior[118].

A letra (e) está incorreta, pois a estatal é pessoa de direito privado. Além disso, o dirigente da estatal está sim sujeito à responsabilização caso comete alguma infração disciplinar e também caso cometa ato de improbidade administrativa.

Gabarito (B)

---

54. FCC/ TRT - 6ª Região (PE) - Analista Judiciário – Oficial de Justiça Avaliador Federal – 2018

A criação de uma empresa estatal deve

a) observar a legislação civil e comercial aplicável à criação de empresas, exceto com relação ao capital, que nos primeiros seis meses deve pertencer integralmente ao ente público que a criou.

b) ser precedida de autorização legislativa, o que a predicará com regime jurídico de direito público, inclusive quanto a seus bens e obrigatoriedade de submissão a licitação para todos os ajustes e contratos que celebrar.

c) ser autorizada em audiência pública a ser realizada para o setor econômico em que vai atuar, de forma a serem colhidas eventuais impugnações quanto à concorrência desleal.

d) observar a legislação aplicável para instituição de empresas privadas, sem prejuízo de ter sido previamente autorizada em lei, podendo ser prestadora de serviços públicos ou exploradora de atividade econômica.

---

[118] Lei 8.429/1992, art. 1° Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

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

e) ser feita por meio de lei, da qual constarão, como anexo, os atos constitutivos que deverão ser levados a registro para regular funcionamento, e deverão prever o setor de atuação e o regime jurídico de exploração da atividade.

Comentários:

A letra (a) está incorreta, pois não existe esta obrigação legal de o capital pertencer "nos primeiros seis meses (..) ao ente público que a criou". No caso das sociedades de economia mista, o capital será formado também por recursos de particulares. No caso de empresas públicas, será integralmente público.

A letra (b) está incorreta, pois as estatais, em regra, não seguem regime de direito público. Caso se dediquem à exploração de atividade econômica em sentido estrito, seguirão regime essencialmente de direito privado. Além disso, as estatais estão dispensadas de realizar licitação previamente à celebração de contratos relacionados diretamente com suas atividades-fim:

> Lei 13.303/2016, art. 28, § 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista **dispensadas** da observância dos dispositivos deste Capítulo [CAPÍTULO I - DAS LICITAÇÕES] nas seguintes situações:
>
> I - comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput, de **produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais**;

A letra (c) está incorreta. A criação da estatal depende de autorização proveniente do Poder Legislativo, na forma de lei. A audiência pública não é meio hábil para autorizar a instituição de uma estatal.

A letra (d) está correta. A personalidade jurídica das estatais não surge automaticamente com a publicação da lei específica. Assim como ocorre com as empresas privadas, é necessário inscrever os atos constitutivos da estatal em um registro, a exemplo da Junta Comercial.

A letra (e) está incorreta. No caso das estatais, a lei apenas autoriza sua criação. Em um segundo momento é que são elaborados seus atos constitutivos e, posteriormente, estes são devidamente inscritos em um registro.

Gabarito (D)

55. FCC/ TST - Técnico Judiciário – Área Administrativa - 2017

Determinado Estado da Federação tem investido em diversos projetos de parceria com a iniciativa privada para obras de infraestrutura, a fim de associar a expertise tecnológica e operacional do mercado, com a desoneração dos cofres públicos dos investimentos necessários e para promover

a criação de novos empregos. Em razão disso, a Administração pública pretende criar uma pessoa jurídica integrante de sua Administração indireta, cuja finalidade institucional seja o desenvolvimento e acompanhamento de diversos projetos, realização de estudos, estruturação de sistema de garantias, bem como outras providências específicas em matéria de parcerias. Essa solução poderia ser implementada mediante a

a) instituição de uma autarquia, cuja criação deve ser devidamente autorizada por lei e cuja gestão pode admitir o regime jurídico de direito privado conforme o escopo de sua atuação, a exemplo do caso descrito.

b) criação de uma empresa pública, pessoa jurídica de direito público, em razão da constituição de seu capital social, mas que atua no mercado em regime de paridade com a iniciativa privada, conferindo a agilidade necessária pela Administração pública.

c) instituição de uma empresa estatal, cujo regime jurídico é próprio das empresas privadas, fazendo constar da finalidade institucional as atividades pretendidas pela Administração.

d) criação, por lei, de uma autarquia que, em razão de sua natureza jurídica de direito público, terá atuação regida pelo direito público, ainda que seu escopo seja típico de atuação da iniciativa privada, como pretendido pela Administração pública.

e) instituição de uma sociedade de economia mista, pessoa jurídica de direito privado, cujo controle do capital pertence integralmente ao ente que a instituiu, sujeita ao regime de competição de mercado, independentemente de seu objeto social e finalidade institucional.

Comentários:

A letra (a) está incorreta, pois autarquias sempre seguirão regime de direito público. Além disso, a criação da autarquia se dá diretamente com a publicação da lei específica. Por fim, a autarquia se volta à execução de atividades típicas do Estado, o que não ocorre no caso descrito.

A letra (b) está incorreta, pois empresa pública é pessoa de direito privado. Além disso, é questionável esta "paridade com a iniciativa privada", na medida em que o regime jurídico aplicável é híbrido, em regra. Ou seja, o regime próprio das empresas privadas é parcialmente derrogado por normas de direito público, reduzindo a agilidade destas empresas.

A letra (c) está correta. Quando exploradoras de atividade econômica, as estatais seguem regime jurídico próprio das empresas privadas:

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

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

A letra (d) está incorreta. As autarquias não podem se dedicar a atividades típicas da iniciativa privada, mas a atividades típicas do Estado.

A letra (e) está incorreta. A estatal estará sujeita ao regime de competição apenas quando seu objeto social consistir na exploração de atividade econômica. Em outras palavras: nem sempre a estatal estará sujeita ao regime de competição de mercado, pois também pode se dedicar à prestação de serviço público, inclusive em regime de monopólio.

Gabarito (C)

---

56. FCC/ DPE-RS - Técnico – Área Administrativa - 2017

Uma empresa pública é proprietária de dois galpões onde armazenava o maquinário utilizado nas obras que realizava. Esse maquinário, com o passar do tempo, foi substituído por itens mais modernos, de forma que a empresa se desfez desses bens. Os galpões, dessa forma, ficaram vazios, o que levou a direção da empresa a decidir alienar os imóveis para investimento do capital. Enquanto tramitava o processo interno para autorização da alienação, os referidos bens foram penhorados em ações judiciais que tramitavam para recebimento de dívidas não pagas. A empresa

a) pode impor ao juízo a impenhorabilidade de seus bens, tendo em vista que se trata de empresa pública integrante da Administração direta e, como tal, prestante ao desempenho de serviços públicos.

b) pode prosseguir com o processo de autorização da alienação, tendo em vista que, em razão da impenhorabilidade de seus bens, a penhora lavrada é nula e não produz efeitos.

c) não possui fundamento para alegar a impenhorabilidade de seus bens, em face de se tratar de pessoa jurídica de direito privado e dos galpões estarem sem qualquer afetação à prestação de serviços públicos.

d) tem personalidade jurídica de direito privado, mas seus bens sujeitam-se a regime jurídico de direito público, como forma de tutelar o erário público, tendo em vista que o ente público criador da empresa é seu acionista majoritário.

e) tem personalidade jurídica de direito público, mas seus bens sujeitam-se a regime jurídico híbrido, de forma que são impenhoráveis quando afetados à prestação de serviços públicos ou a alguma outra atividade de interesse público.

Comentários:

A questão aborda a natureza dos bens de uma empresa pública. A este respeito, lembro que serão impenhoráveis os bens de estatais que prestam serviços públicos, somente se (i) estiverem **diretamente** ligados à prestação dos serviços ou (ii) se tratar de serviço essencial, próprio do Estado, em **regime não concorrencial**.

Em relação ao enunciado, apesar de não ter ficado claro se a estatal é ou não prestadora de serviço público, sabemos que os galpões estão vazios, de sorte que não são utilizados diretamente em prestação de serviço público. Ou seja, não há afetação destes à prestação de serviços públicos. Além disso, não se mencionou ser o caso de serviço essencial. Portanto, os galpões são bens penhoráveis.

A letra (a) está incorreta. A estatal integra a administração **in**direta. Além disso, tais bens da estatal não possuirão privilégios do regime de bens públicos.

Pelo mesmo raciocínio, a letra (b) está incorreta e a letra (c), correta.

A letra (d) está incorreta, pois a sujeição dos bens das estatais a regime público é medida excepcional, que não ocorre no presente caso.

A letra (e) está incorreta, pois empresa pública é pessoa de direito privado.

Gabarito (C)

---

57. FCC/ SEGEP-MA – Auditor Fiscal da Receita Estadual – Administração Tributaria – 2016

São exemplos de empresa pública e sociedade de economia mista, respectivamente:

a) Banco do Brasil S.A. e Caixa Econômica Federal.

b) Agência Nacional de Energia Elétrica e Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

c) Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e Caixa Econômica Federal.

d) Companhia Nacional de Abastecimento e Banco do Brasil S.A.

e) Banco do Brasil S.A. e Companhia Nacional de Abastecimento.

Comentários:

Classificando as entidades acima por meio de uma tabela, temos o seguinte:

(A)	Banco do Brasil: sociedade de economia mista (SEM)	Caixa Econômica Federal: empresa pública
(B)	Agência Nacional de Energia Elétrica: Autarquia	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos: empresa pública
(C)	Empresa Brasileira de Correios: empresa pública	Caixa Econômica Federal: empresa pública
(D)	Companhia Nacional de Abastecimento (Conab): empresa pública	Banco do Brasil: sociedade de economia mista (SEM)
(E)	Banco do Brasil: sociedade de economia mista (SEM)	Companhia Nacional de Abastecimento (Conab): empresa pública

Gabarito (D)

---

58. FCC/ SEGEP-MA – Procurador do Estado – 2016

Uma empresa pública e uma sociedade de economia mista, ambas dedicadas à atividade bancária e controladas pelo mesmo ente político, decidem, por seus órgãos deliberativos competentes, promover conjuntamente a criação de uma outra entidade, voltada a prestar serviços de tecnologia da informação necessários à automação de suas respectivas atividades-fim. A previsão é de que tal entidade contará com a participação de capital privado em sua composição acionária. Em vista de tais características, é certo tratar-se de

a) parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa, em que as empresas que promoveram a criação da nova entidade serão usuárias dos serviços por ela prestados.

b) consórcio público, na modalidade de direito privado, sendo que será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções pelas entidades partícipes.

c) sociedade em comandita por ações, sendo que as empresas estatais figurarão como sócios comanditados e os eventuais acionistas privados serão os sócios comanditários.

d) agência executiva, visto que se trata de entidade com a finalidade específica de executar tarefas de forma descentralizada.

e) sociedade subsidiária, sendo que sua criação depende de prévia autorização legislativa.

Comentários:

Como estamos diante da criação de uma outra empresa, por iniciativa de entidades administrativas (e não do próprio ente federativo), trata-se de subsidiária de EP e de SEM.

A este respeito, a Constituição exige "autorização legislativa", tanto para a criação de subsidiárias quanto para a participação de EP/SEM em empresas já existentes:

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

Nesse sentido, aproveito para lembrar que o STF firmou entendimento[119] de que a própria lei que criou a EP/SEM poderá "se adiantar" e já autorizar que a estatal que está tendo sua criação autorizada, futuramente crie subsidiárias:

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

Gabarito (E)

[119] STF - ADI: 1649 DF, Relator: MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 24/03/2004, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 28-05-2004 PP-00003 EMENT VOL-02153-02 PP-00204

LISTA DAS QUESTÕES COMENTADAS

Administração Indireta

1. VUNESP - Prefeitura de Várzea Paulista - SP - Agente de Gestão - Assistente Administrativo - 2021

A administração pública pode ser dividida em dois tipos: direta e indireta. A direta é desempenhada

A por pessoas jurídicas, empresas privadas, organizações e fundações.

B pelos poderes bancários, empresariais e grupos privados.

C por entidades com personalidade jurídica própria, patrimônio e autonomia administrativa.

D por autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

E pelos poderes da união, estados, Distrito Federal e municípios.

2. VUNESP - Prefeitura de Ribeirão Preto - SP - Agente de Administração- 2021

Toda entidade pública ou privada criada pela pessoa política, mas que não se confunde com a pessoa jurídica pública matriz criadora, forma a administração pública

A direta.

B indireta.

C funcional.

D material.

E orgânica.

3. VUNESP - 2020 - Prefeitura de Morro Agudo - SP - Fiscal de Tributos

A respeito das entidades que podem compor a Administração Pública, é correto afirmar que as

A autarquias são órgãos públicos criados por lei.

B autarquias estão sujeitas ao controle hierárquico do ente que as criou.

C fundações públicas poderão ter natureza de direito privado.

D empresas públicas deverão ser constituídas pela forma de sociedade anônima.

E empresas estatais são criadas por meio de lei específica, sendo desnecessário o registro dos atos constitutivos.

4. VUNESP - 2019 - Prefeitura de Dois Córregos - SP - Fiscal de Tributos

A Administração Pública pode se organizar de diferentes formas, visando sempre o atendimento ao interesse público. A esse respeito, é correto afirmar que

A os órgãos públicos são entidades dotadas de personalidade jurídica própria e criados por meio de ato do Chefe do Poder ao qual pertencem.

B as entidades paraestatais integram a chamada Administração Indireta, possuindo vinculação finalística ao seu ente instituidor

C A Administração Indireta se constitui a partir do fenômeno da desconcentração de competências a partir do seu núcleo central localizado no Chefe do Poder Executivo.

D as sociedades de economia mista têm sua criação autorizada por lei e devem ser organizadas necessariamente sob a forma de sociedades anônimas.

E as empresas públicas são entidades paraestatais e integram o orçamento fiscal no ente que as instituir

5. VUNESP – TJRO/2019

O ente personalizado, integrante da Administração Pública indireta, cuja criação é autorizada por lei, mas adquire existência jurídica após o registro dos seus estatutos, é

a) agência executiva.

b) fundação de direito privado.

c) autarquia.

d) serviço social autônomo.

e) agência reguladora.

6. VUNESP – PGM Rio Preto/2019

Dentre as definições a seguir, assinale aquela que melhor conceitua a autarquia.

a) É entidade integrante da Administração Pública, criada ou não por lei, com personalidade jurídica de Direito Público ou Privado, patrimônio e receitas próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, podendo ou não ser dotada de gestão administrativa e financeira descentralizada.

b) É entidade integrante da Administração Pública direta, criada por lei, com personalidade jurídica de Direito Público, sem patrimônio próprio, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeira, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa descentralizada.

c) É entidade integrante da Administração Pública indireta, com personalidade jurídica de Direito Privado, patrimônio e receitas próprios, para executar, descentralizadamente, atividades estabelecidas por lei.

d) É entidade integrante da Administração Pública indireta, criada por lei, com personalidade jurídica de Direito Público, patrimônio e receitas próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeira, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

e) É entidade integrante da Administração Pública indireta, criada por lei, com personalidade jurídica de Direito Público, patrimônio e receitas próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, caracterizada pela ausência de controle, de tutela ou de subordinação hierárquica e pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira.

7. Vunesp/Pref. Campinas - Auditor Fiscal - 2019

Em matéria de organização administrativa brasileira, a descentralização administrativa

a) consiste na distribuição de competências e responsabilidade dentro de uma mesma pessoa, deixando de existir a subordinação.

b) se dá mediante o deslocamento de competência para uma nova pessoa, sem a subordinação hierárquica, embora haja o controle e a fiscalização do Poder Público.

c) se dá por meio da transferência de competência, apenas, para as pessoas da Administração indireta, que possuam personalidade jurídica própria.

d) é espécie inadmissível no ordenamento jurídico pátrio.

e) consiste na distribuição de competências e responsabilidades dentro de uma mesma pessoa, mantendo-se a hierarquia.

8. VUNESP/ISS Guarulhos – Inspetor – 2019

A respeito das autarquias, assinale a alternativa correta.

(A) A autarquia é uma pessoa jurídica de direito privado, criada por lei.

(B) A autarquia é instituída diretamente pela lei e sua personalidade jurídica tem início com a vigência da lei criadora.

(C) A criação de autarquias decorre do processo de desconcentração administrativa, integrando essas entidades à estrutura orgânica da Administração Direta.

(D) As autarquias se sujeitam, via de regra, à responsabilidade civil subjetiva.

(E) As autarquias não se submetem ao regime dos precatórios ou da Requisição de Pequeno Valor (RPV).

9. VUNESP - Procurador Jurídico (UNIFAI)/2019

Suponha que lei autoriza a criação de pessoa jurídica de direito privado para integrar a Administração Pública Indireta, que deverá ter o seu capital integralizado exclusivamente por entidades componentes da Administração e poderá funcionar sob qualquer espécie societária. Considerando a situação hipotética, é correto afirmar que a lei autorizou a criação de uma

a) autarquia.

b) fundação pública de direito privado.

c) sociedade de economia mista.

d) empresa pública.

e) sociedade de propósito específico.

10. VUNESP - Analista (Pref Itapevi) /Gestão Pública/2019

A Administração Pública pode ser classificada como direta e indireta. Assinale a alternativa cujas organizações pertencem à Administração Pública indireta.

a) Organizações da sociedade civil de interesse público, autarquias e empresas.

b) Empresas de economia mista, fundações, organizações não governamentais e organizações da sociedade civil de interesse público.

c) Autarquias, empresas públicas e fundações públicas.

d) Institutos, fundações, empresas públicas e organizações da sociedade civil de interesse público.

e) Empresas públicas, autarquias e organizações da sociedade civil de interesse público.

11. VUNESP - Profissional de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão (UNICAMP)/Profissional para Assuntos Administrativos/Administração/2019

Assinale a alternativa correta.

a) As sociedades de economia mista possuem personalidade jurídica de direito público e integram a administração pública direta.

b) As empresas públicas possuem personalidade jurídica de direito público e integram a administração pública direta e indireta.

c) As fundações não possuem personalidade jurídica e integram a administração pública direta.

d) As empresas públicas possuem personalidade jurídica de direito público e privado e integram exclusivamente a administração pública direta.

e) As autarquias possuem personalidade jurídica de direito público e integram a administração pública indireta.

12. VUNESP - Procurador Jurídico (CM Serrana) /2019

A respeito da desconcentração, é correto afirmar que

a) é sinônimo de descentralização, porém ocorre na Administração Indireta.

b) consiste na Administração Direta deslocar, distribuir ou transferir a prestação do serviço para a Administração Indireta.

c) foi vedada em recente decisão do Supremo Tribunal Federal com repercussão geral.

d) consiste na Administração Direta deslocar, distribuir ou transferir a prestação do serviço para o particular.

e) se trata de forma de repartição interna da competência atribuída à entidade estatal e dela decorre a criação de órgãos públicos.

13. VUNESP - Controlador Interno (UNIFAI) /2019

A Administração Pública pode exercer as suas funções de maneiras diversas, definidas de acordo com as especificidades de cada atribuição conferida ao Estado. A respeito do tema, assinale a alternativa correta.

a) A atividade administrativa pode ser exercida mediante descentralização, que ocorre quando a própria entidade pública, por meio dos seus órgãos e agentes, desempenha as suas atribuições.

b) A descentralização administrativa pode ocorrer mediante delegação ou colaboração, hipótese em que se transfere a titularidade da competência administrativa para entidade pública criada por lei.

c) Na descentralização administrativa, em função do princípio do interesse público, forma-se uma relação de hierarquia entre a autoridade delegante e a autoridade a quem é delegada a competência administrativa.

d) Ocorre a desconcentração administrativa quando uma entidade pública distribui as suas atribuições no âmbito da sua própria estrutura, com o objetivo de tornar mais eficiente a execução da função pública.

e) Os conceitos de desconcentração e descentralização administrativa são tratados pela doutrina como sinônimos, referindo-se ambos a situação em que a Administração cria uma entidade específica para desempenhar funções públicas.

Agências reguladoras

14. VUNESP - Câmara Municipal de São José dos Campos - SP - Técnico Legislativo- 2022

A Câmara Municipal recebeu projeto de lei do poder executivo que tem por finalidade criar uma entidade que será responsável por fiscalizar os serviços públicos concedidos do Município. A proposição estipula que essa pessoa jurídica será criada por lei, dotada de personalidade jurídica de direito público e se submeterá a um regime jurídico especial, pois o termo do mandato de seus dirigentes não coincidirão com os do Chefe do Poder Executivo, bem como que a entidade gozará de autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira. Caso um Vereador consulte um Técnico Legislativo para saber de que tipo de entidade integrante da administração indireta a proposta está se referindo, é correto afirmar que se trata de uma

A agência reguladora.

B fundação pública.

C empresa pública.

D agência executiva.

E sociedade de economia mista.

15. VUNESP - Analista Legislativo (CM Serrana) /2019

Com relação às agências reguladoras, o mandato dos seus Conselheiros e dos seus Diretores

a) terá o prazo fixado na lei de criação de cada Agência.

b) será de 2 (dois) anos, prorrogável pelo mesmo prazo.

c) será por tempo indeterminado.

d) não poderá exceder o tempo máximo de 5 (cinco) anos.

e) vigorará pelo prazo certo a ser estabelecido por Decreto Federal.

Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista

16. VUNESP/Prefeitura de São Roque – Advogado – 2020

A respeito da Administração Indireta, assinale a alternativa correta.

a) A venda de subsidiárias de empresas públicas deve ser precedida de autorização legislativa.

b) Será considerada como sociedade de economia mista toda sociedade empresária que conte com a participação da Administração e de entidades privadas na composição do capital social.

c) As fundações públicas possuem natureza jurídica de direito privado e sua criação prescinde autorização legislativa.

d) O estatuto da empresa pública deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno.

e) A agência reguladora não precisa indicar os pressupostos de fato e de direito que motivam a expedição de seus atos normativos.

17. VUNESP/EBSERH - Advogado – 2020

A respeito do regime jurídico aplicável às empresas públicas, assinale a alternativa correta.

a) As empresas públicas exploradoras de atividade econômica são dispensadas da obrigação de realizar licitação para contratar.

b) O pessoal das empresas públicas rege-se pela Consolidação das Leis do Trabalho ou por estatuto próprio.

c) As empresas públicas que explorem atividade econômica não se submetem aos princípios da Administração Pública.

d) As empresas públicas federais submetem-se ao controle administrativo denominado supervisão ministerial.

e) O Poder Judiciário pode exercer controle interno de atos, atividades e omissões de empresas públicas, por meio de ações judiciais.

18. Vunesp/Pref. Campinas - Auditor Fiscal - 2019

As empresas públicas e sociedade de economia mista:

a) são pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração indireta, sujeitas ao princípio constitucional da prévia nomeação por concurso público para o provimento do seu quadro de pessoal.

b) são entidades da Administração indireta, instituídas pelo poder público, mediante personificação de um patrimônio, para o desempenho de atividades sociais.

c) são pessoas jurídicas de direito público integrantes da Administração indireta que possuem capital público e privado.

d) embora integrantes da Administração direta, tais empresas seguem o regime jurídico próprio das empresas privadas.

e) são pessoas jurídicas de direito público integrantes da Administração direta e seus empregados são contratados pelo Regime Geral de Previdência Social.

19. VUNESP - Encarregado do Setor de Licitação (UNIFAI) /2019

Suponha que um Município pretenda instituir, vinculada a sua estrutura, uma pessoa jurídica responsável pela elaboração de projetos de infraestrutura, razão pela qual opta por criar uma empresa pública com tal propósito. Para tanto, observa que tais entidades são dotadas de certas particularidades, que deverão ser obedecidas no seu processo de constituição e funcionamento. A respeito do assunto, é correto afirmar que

a) a criação da empresa pública depende de autorização legal, devendo ter o seu capital social integralizado exclusivamente por entidades componentes da Administração Pública direta ou indireta.

b) por estar submetida a um regime jurídico de direito privado, a empresa pública pode efetuar, em regra, contratações de pessoal sem a prévia realização de concurso público.

c) a empresa pública deverá ser criada por lei, que conterá todos as disposições necessárias para o seu funcionamento.

d) a empresa pública estará hierarquicamente submetida à Administração Direta, sendo o processo de criação de entidades na administração indireta denominado de "desconcentração administrativa".

e) a empresa pública estará sujeita a um regime de direito privado, podendo ter o seu capital social integralizado por particulares.

20. FCC/AL-AP – Analista Legislativo - 2020

Acerca das fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, a Constituição Federal de 1988 dispõe:

a) Compete ao Tribunal de Contas julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, excluídas as fundações, que possuem conselho fiscal para esse fim.

b) Aplica-se as imunidades tributárias, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços vinculados às suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

c) Somente por lei específica poderá ser criada autarquia e fundação, e autorizada a instituição de empresa pública e de sociedade de economia mista, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação.

d) A proibição de acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas aplica-se apenas às fundações de direito público e não às de direito privado.

e) O afastamento eleitoral previsto no art. 38 da Constituição Federal de 1988 não se aplica aos servidores públicos da administração fundacional, apenas aos que atuam na administração direta e autárquica.

21. FCC/Câmara de Fortaleza - Agente - 2019

O Estado X pretende criar uma entidade da Administração Indireta, para desempenho de funções tipicamente estatais. Sabe-se que a existência legal da referida entidade não depende de inscrição de seus atos constitutivos no registro civil de pessoas jurídicas ou na junta comercial. Diante de tais características, tal entidade é uma

(A) empresa pública.

(B) autarquia.

(C) sociedade de economia mista.

(D) fundação de direito privado.

(E) empresa privada paraestatal.

22. FCC/Pref. S.J. Rio Preto – Auditor Fiscal - 2019

A descentralização no âmbito da Administração pública opera-se de várias formas, sendo um de seus exemplos a

(A) criação de órgãos no âmbito da estrutura da Administração, com plexo de atribuições específicas e dotados de autonomia funcional.

(B) delegação de serviços públicos a particulares, mediante permissão ou concessão, como modalidade de descentralização por colaboração.

(C) instituição, por lei, de empresas públicas sujeitas ao regime jurídico de direito privado, exclusivamente em relação às obrigações fiscais.

(D) instituição de autarquias, como expressão da especialização da atuação da Administração, que podem possuir natureza pública ou privada, conforme previsto na lei instituidora.

(E) criação de organizações sociais, instituídas mediante contrato de gestão, para atuarem como delegatárias na prestação de serviços públicos ou atividades de interesse público.

23. FCC/Metrô-SP – Analista – Administração - 2019

Vide a seguinte norma, extraída do Decreto-lei no 200/1967, que ainda hoje baliza vários dos institutos da Administração Pública brasileira:

“Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente **I** .

§ 1o A **II** será posta em prática em três planos principais:

a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;

b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões”.

Preenchem correta e respectivamente as lacunas **I** e **II** do texto acima:

(A) privatizada e privatização

(B) securitizada e securitização

(C) descentralizada e descentralização

(D) desconcentrada e desconcentração

(E) terceirizada e terceirização

24. FCC/TRF-3 - Técnico Judiciário - 2019

Para maior especialização na execução de atividades de sua competência, os entes políticos podem promover a criação de entidades descentralizadas, que comporão a chamada Administração Indireta. No tocante à Administração Indireta,

(A) a empresa pública é entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivamente estatal, devendo revestir-se obrigatoriamente da forma de sociedade anônima.

(B) as entidades da Administração Indireta que sejam dotadas de personalidade jurídica de direito privado, em vista da maior flexibilidade do seu regime jurídico, são dispensadas de fazer licitação para realizar suas contratações.

(C) somente por lei federal poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, seja qual for o ente político envolvido.

(D) a empresa pública, a sociedade de economia mista e as respectivas subsidiárias, que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, estão sujeitas a regime de licitação e contratação pública idêntico ao aplicável aos órgãos da Administração Direta e às entidades de direito público, como as autarquias.

(E) a vedação constitucional à acumulação de cargos, empregos e funções públicas abrange também as autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público.

25. FCC/DETRAN-SP – Oficial de Trânsito – 2019

A Administração pública de determinado estado da federação está estruturada de forma descentralizada. Isso significa que

a) foi editada lei específica criando empresas públicas e sociedades de economia mista, que podem prestar serviços públicos mas não integram a Administração indireta por possuírem natureza jurídica de direito privado.

b) a Administração pública delegou integralmente suas competências e atribuições para os entes que integram a Administração indireta.

c) foram constituídas pessoas jurídicas, integrantes da Administração indireta, às quais foram conferidas atribuições originalmente de competência da Administração central.

d) foram criadas autarquias, fundações e empresas públicas, pessoas jurídicas dotadas de personalidade jurídica própria e com natureza jurídica de direito público.

e) a Administração pública foi autorizada por lei ou decreto a criar, mediante lei específica, autarquias, pessoas jurídicas de direito público que executam serviços públicos.

26. FCC/ DPE-RS - Defensor Público - 2018

Acerca da desconcentração e descentralização, é correto afirmar:

a) A descentralização se consubstancia na transferência de poderes e atribuições para um sujeito de direito distinto e autônomo.

b) A criação de uma autarquia se consubstancia em uma desconcentração.

c) Ocorre descentralização quando há criação de um Ministério pelo Presidente da República, atribuindo-lhe parcela de competência que, até então, era sua.

d) Na desconcentração nunca haverá a criação de novos órgãos públicos.

e) A distribuição interna de competências é hipótese de descentralização.

27. FCC/ DPE-AM – Assistente Técnico de Defensoria – Assistente Técnico Administrativo – 2018

Considere que determinado Município do Estado do Amazonas entendeu por bem criar estruturas despersonalizadas e regionalizadas, integrantes de sua Secretaria da Saúde, destinadas à dispensação de medicamentos à população. A decisão considerou a grande dimensão territorial e densidade demográfica da urbe, o que permitiu concluir que a partição de competências racionalizaria e tornaria mais adequada a prestação do serviço público de saúde à população. As repartições regionalizadas em questão são exemplo de

a) desconcentração, sendo que os órgãos criados, a despeito de integrarem a estrutura da Administração direta, respondem pessoalmente por seus atos, podendo, como regra, figurar no polo passivo de ações.

b) desconcentração, técnica por meio da qual a Administração cria órgãos destituídos de personalidade jurídica, que compõem a hierarquia da Administração direta.

c) descentralização, técnica por meio da qual a Administração cria órgãos com personalidade jurídica própria, que passam integrar sua Administração indireta.

d) relação desenvolvida com o denominado terceiro setor, que passa a integrar a Administração, gerindo equipamentos públicos.

e) descentralização, técnica por meio da qual a Administração cria pessoas jurídicas com personalidade jurídica própria, mas subordinadas hierarquicamente à Administração central.

28. FCC/ TRF - 5ª REGIÃO - Analista Judiciário – Área Administrativa – 2017

A estruturação da Administração pública em Administração direta e indireta traz implicações para o exercício das atividades que devem ser disponibilizadas aos administrados, direta ou indiretamente. Para tanto,

a) as pessoas jurídicas que integram a Administração indireta são dotadas dos mesmos poderes típicos da Administração indireta, a exemplo do poder de polícia, com a peculiaridade de que todos os aspectos de seu exercício devem estar expressamente previstos em lei.

b) a Administração central remanesce exercendo o poder hierárquico sobre as pessoas jurídicas que integram a Administração indireta, como forma de garantir o alinhamento do escopo institucional desses entes com as diretrizes do Poder Executivo.

c) o poder normativo inerente ao Chefe do Poder Executivo não pode ser delegado aos entes que integram a Administração indireta, independentemente da matéria ou da natureza jurídica dos mesmos, por se tratar de competência exclusiva.

d) os entes que integram a Administração pública indireta ficam adstritos ao escopo institucional previsto nas leis ou atos que os instituíram, cabendo à Administração Central o acompanhamento dessa atuação, no regular exercício do poder de tutela, que não implica, contudo, ascendência hierárquica sobre os mesmos, salvo expressa disposição nesse sentido.

e) a discricionariedade, inerente à atuação da Administração pública direta, não se estende aos entes que integram a Administração pública indireta, cuja atuação deve vir prevista em lei, à exceção das agências reguladoras, que exercem poder normativo autônomo.

29. FCC/ TRE-SP - Analista Judiciário – Área Administrativa – 2017

A Administração pública, quando se organiza de forma descentralizada, contempla a criação de pessoas jurídicas, com competências próprias, que desempenham funções originariamente de atribuição da Administração direta. Essas pessoas jurídicas,

a) quando constituídas sob a forma de autarquias, podem ter natureza jurídica de direito público ou privado, podendo prestar serviços públicos com os mesmos poderes e prerrogativas que a Administração direta.

b) podem ter natureza jurídica de direito privado ou público, mas não estão habilitadas a desempenhar os poderes típicos da Administração direta.

c) desempenham todos os poderes atribuídos à Administração direta, à exceção do poder de polícia, em qualquer de suas vertentes, privativo da Administração direta, por envolver limitação de direitos individuais.

d) quando constituídas sob a forma de autarquias, possuem natureza jurídica de direito público, podendo exercer poder de polícia na forma e limites que lhe tiverem sido atribuídos pela lei de criação.

e) terão natureza jurídica de direito privado quando se tratar de empresas estatais, mas seus bens estão sujeitos a regime jurídico de direito público, o que também se aplica no que concerne aos poderes da Administração, que desempenham integralmente, especialmente poder de polícia.

30. FCC/ AL-MS – Agente de Apoio Legislativo - 2016

Determinado ente federado pretende descentralizar serviço público de sua competência transferindo-o para pessoa jurídica de direito público. Para tanto,

a) deverá criar por lei específica autarquia, que passará a integrar a Administração indireta do Estado.

b) poderá instituir autarquia ou empresa pública, ambas por lei autorizativa, devendo, no entanto, motivar sua decisão.

c) deverá instituir por lei autarquia, que passará integrar a Administração direta do Estado.

d) poderá instituir autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista, a primeira por lei, as demais por atos próprios, após a edição de lei autorizativa da instituição.

e) deverá criar por lei geral autarquia, que passará a integrar a Administração indireta do Estado.

31. FCC/ TCE-SP – Auxiliar da Fiscalização Financeira II - 2015

O conceito de Administração pública pode ser estabelecido a partir do critério objetivo ou subjetivo. Conforme esclarece Maria Sylvia Zanella di Pietro, *pode-se definir Administração Pública, em sentido subjetivo, como o conjunto de órgãos e pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado*. Nesse contexto, a atividade de organização da Administração pública pode compreender a

a) extinção de órgãos públicos, como medida de reorganização administrativa e redução de custos, por ato do Chefe do Executivo.

b) criação de órgãos públicos, independentemente de lei, como expressão da desconcentração administrativa.

c) instituição, por lei específica, de empresa pública, como expressão da desconcentração por serviços.

d) extinção de cargos públicos, quando vagos, por ato do Chefe do Executivo, como medida de organização e funcionamento da Administração.

e) delegação de serviço público a sociedade de economia mista, como expressão de desconcentração funcional.

32. FCC/ TCE-CE – Conselheiro Substituto (Auditor) – 2015

Conforme esclarece Maria Sylvia Zanella di Pietro, *em sentido objetivo, a Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo* (In: **Direito Administrativo**, Atlas, 18. ed., p. 59).

Para o exercício da função administrativa, afigura-se necessária a distribuição de competências, o que é feito mediante descentralização ou desconcentração, correspondendo esta última à

a) transferência de competências de uma pessoa jurídica para outra.

b) distribuição de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica.

c) criação de entidade autônoma para exercício da atividade destacada.

d) delegação de competências do ente central para os entes federados.

e) fixação de competências entre diferentes entes, emanada diretamente da Constituição Federal.

33. FCC/ TRT - 15ª Região (SP) - Analista Judiciário – Área Judiciária - Oficial de Justiça Avaliador Federal

As pessoas jurídicas que integram a Administração indireta, independentemente de sua natureza jurídica, submetem-se aos princípios que regem a Administração pública. No que se refere à relação com a Administração direta,

a) os entes que integram a Administração indireta possuem personalidade jurídica própria e são dotados de autogestão e autoadministração, não obstante possa haver dependência financeira.

b) os atos editados pelas pessoas jurídicas de direito público que integram a Administração indireta sujeitam-se à anulação ou revogação pela Administração Central, de ofício ou a pedido, como expressão do poder de tutela.

c) as empresas estatais submetidas ao regime jurídico de direito privado não se sujeitam ao poder de tutela da Administração central, sendo independentes administrativa, orçamentária e financeiramente.

d) as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público, quando integrantes da Administração indireta, submetem-se ao poder de tutela da Administração central e, portanto, ao controle finalístico exercido pela mesma, possibilitando o desfazimento de atos que violem a legalidade.

e) as autarquias, como pessoas jurídicas de direito público, admitem a revisão de seus atos diretamente pela Administração central, desde que seja constatado vício de legalidade ou desvio de finalidade, como decorrência lógica do poder de tutela.

34. FCC/ DPE-RS – Analista – Economia - 2017

A organização administrativa estruturada em administração direta e indireta pressupõe a existência de pessoas jurídicas com personalidade jurídica e competências próprias, que possuem características comuns, a exemplo

a) da necessidade de serem criadas por lei, na qual estarão previstas todas as competências, obrigações e escopo de atuação, não dependendo de outros atos para serem formalmente instituídas.

b) da submissão a regime jurídico de direito privado, ainda que possam contar com participação pública em sua formação, como os consórcios públicos, as sociedades de economia mista, as fundações e as autarquias especiais.

c) da submissão a regime celetista ou estatutário, à semelhança do que se admite para a Administração direta, que conta com a dualidade de regimes jurídicos para seus servidores.

d) do controle externo a que se submetem, tal qual o exercido pelo Poder Judiciário e pelos Tribunais de Contas, estes últimos que analisam critérios de legalidade dos atos e negócios da Administração, mas também examinam aspectos de economicidade.

e) do regime de execução próprio, sujeito a expedição de precatórios a serem pagos em ordem cronológica, respeitados os débitos de pequeno valor, dotados de preferência, a fim de aplicação do princípio da isonomia em relação aos credores.

35. FCC/ ARTESP – Especialista em Regulação de Transporte III – Direito - 2017

A Administração pública direta contrata seus servidores

a) por meio de concurso público, para ocupação de cargos e empregos públicos, a depender da política pública em vigor na época da contratação.

b) por meio de concurso público, submetendo-se os aprovados e nomeados à existência de recursos financeiros para pagamento.

c) para empregos públicos para as chamadas funções meio, e cargos públicos para funções de confiança e os demais casos.

d) pelo mesmo processo formal que os dispensa, com instauração de processo administrativo, célere e informal, diferindo-se os pagamentos iniciais para fase posterior à efetivação dos funcionários.

e) por meio de concurso público, para ocupação de cargos públicos efetivos, admitindo-se o livre provimento para ocupação de funções de confiança com as finalidades de chefia, direção e assessoramento.

36. FCC/ TRE-SP - Técnico Judiciário – Área Administrativa - 2017

O controle exercido pela Administração direta sobre a Administração indireta denomina-se

a) poder de tutela e permite a substituição de atos praticados pelos entes que integram a Administração indireta que não estejam condizentes com o ordenamento jurídico.

b) poder de revisão dos atos, decorrente da análise de mérito do resultado, bem como em relação aos estatutos ou legislação que criaram os entes que integram a Administração indireta.

c) controle finalístico, pois a Administração direta constitui a instância final de apreciação, para fins de aprovação ou homologação, dos atos e recursos praticados e interpostos no âmbito da Administração indireta.

d) poder de tutela, que não pressupõe hierarquia, mas apenas controle finalístico, que analisa a aderência da atuação dos entes que integram a Administração indireta aos atos ou leis que os constituíram.

e) poder de autotutela, tendo em vista que a Administração indireta integra a Administração direta e, como tal, compreende a revisão dos atos praticados pelos entes que a compõem quando não guardarem fundamento com o escopo institucional previsto em seus atos constitutivos.

37. FCC/ ALESE – Técnico Legislativo – Técnico – Administrativo – 2018

No que concerne aos órgãos públicos, é correto afirmar:

a) A criação e extinção dos órgãos públicos independem de lei.

b) No desempenho das atividades inerentes a sua competência, os órgãos públicos atuam em nome da pessoa jurídica de que fazem parte.

c) Os órgãos públicos têm personalidade jurídica própria.

d) A regra geral é a de que os órgãos públicos detêm capacidade processual.

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

38. FCC/ TRT - 24ª REGIÃO (MS) - Analista Judiciário – Área Administrativa – 2017

Quanto à estrutura, os órgãos públicos podem ser classificados em simples, também denominados de unitários, e compostos. Acerca do tema, considere:

I. São constituídos por um único centro de atribuições.

II. Possuem subdivisões internas.

III. São exemplos de tais órgãos, as Secretarias de Estado.

IV. São exemplos de tais órgãos, os Ministérios.

No que concerne às características e exemplos de órgãos simples ou unitários, está correto o que se afirma APENAS em

a) I e IV.

b) I e II.

c) II e III.

d) IV.

e) I.

39. FCC/ TRT - 6ª Região (PE) - Técnico Judiciário – Área Administrativa - 2018

Na hipótese de a Administração pública estadual pretender descentralizar serviço de sua competência para atribuí-lo a pessoa jurídica ainda inexistente, sujeita a regime jurídico administrativo e com personalidade de direito público,

a) deve criar por lei específica autarquia, que passará a integrar a Administração pública indireta estadual.

b) deve obter autorização legislativa para criar autarquia, que integrará a Administração pública direta.

c) pode criar autarquia ou empresa pública, a primeira instituída por lei e a segunda pelo registro de seus atos constitutivos, ambas integrantes da Administração pública indireta.

d) pode escolher entre criar autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista, todas por lei específica, a última por lei complementar e as três integrantes da Administração pública indireta.

e) deve criar por lei específica autarquia, que passará a integrar a Administração pública direta estadual juntamente com o ente instituidor.

40. FCC/ ALESE – Técnico Legislativo – Técnico Administrativo – 2018

Considere: Y é empresa pública federal e Z é sociedade de economia mista, também de âmbito federal. Levando em conta as características de tais entidades,

a) ambas poderão revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

b) Y deve, obrigatoriamente, estar estruturada sob a forma de sociedade anônima.

c) ambas admitem a presença de pessoas da iniciativa privada em seu capital.

d) apenas a empresa Y apresenta a característica da vinculação aos fins definidos na lei instituidora.

e) o capital de Z poderá ser formado da conjugação de recursos oriundos das pessoas de direito público ou de outras pessoas administrativas, de um lado, e de recursos da iniciativa privada, de outro.

41. FCC/ DPE-AM – analista em Gestão Especializado de Defensoria – Administração – 2018

As entidades integrantes da Administração pública possuem diferentes características e contornos jurídicos, muitos atrelados à própria finalidade por elas desempenhada e ao objeto cometido a cada uma. Nesse sentido, as

a) fundações possuem necessariamente personalidade de direito público, não se submetendo às regras do Código Civil.

b) autarquias podem ser constituídas com personalidade de direito público ou privado, a depender da atividade desempenhada.

c) sociedades de economia mista, mesmo quando atuam em regime de competição no mercado, integram a Administração indireta.

d) empresas públicas se submetem integralmente ao regime jurídico de direito público, seja na atividade meio ou na atividade fim.

e) organizações sociais, quando vinculadas ao poder público mediante contrato de gestão passam a integrar a Administração indireta.

42. FCC/ TRE-PR - Analista Judiciário – Área Judiciária - 2017

No que se refere aos entes que integram a Administração pública indireta e o controle externo a que estão sujeitos,

a) todos se submetem ao controle exercido pelos Tribunais de Contas, mas os dirigentes das autarquias e fundações sujeitam-se também pessoalmente à imposição de multa, o que não se aplica aos dirigentes de pessoas jurídicas de direito privado.

b) as empresas públicas sujeitam-se integralmente ao mesmo nível e extensão de controle que as autarquias, o que não se aplica às sociedades de economia mista, que se sujeitam apenas a controle finalístico de resultados pelos órgãos de controle externo.

c) somente o Judiciário pode analisar integralmente os atos e negócios realizados pelas pessoas jurídicas, restando o exame da conduta dos administradores aos Tribunais de Contas.

d) seus dirigentes não se sujeitam a responsabilização pessoal ou sanção individualizada perante os Tribunais de Contas ou Poder Judiciário, possibilidade restrita aos gestores da Administração direta.

e) seus dirigentes podem ser sancionados pelos Tribunais de Contas, com imposição de multa, caso infrinjam dispositivo normativo que assim comine, independentemente da imputação de responsabilidade e consequências às pessoas jurídicas que representam.

43. FCC/ TCE-CE – Analista de Controle Externo – Atividade Jurídica - 2015

O governador do Estado Y entendeu pela necessidade de instituição de uma pessoa jurídica de direito privado, com capital exclusivamente público, que realizasse a prestação de serviços, nos

moldes da iniciativa privada, de interesse da coletividade local, cuja autorização para sua criação se realizasse por lei específica. Tais características são próprias das

a) empresas públicas.

b) sociedades de economia mista.

c) autarquias.

d) organizações sociais.

e) fundações públicas

44. FCC/ ALESE – Técnico Legislativo – Técnico Administrativo – 2018

Considere:

I. Desempenham serviço público descentralizado.

II. Sujeitam-se a controle administrativo exercido nos limites da lei.

III. Respondem diretamente pelos seus atos, ou seja, apenas no caso de exaustão de seus recursos é que irromperá responsabilidade do Estado.

IV. Não detêm capacidade de autoadministração, haja vista que tal função é considerada exclusiva do Estado.

No que concerne às características das autarquias, está correto o que consta em

a) I, II, III e IV.

b) I, II e IV, apenas.

c) II e III, apenas.

d) I, II e III, apenas.

e) III e IV, apenas.

45. FCC/ PGE-TO - Procurador do Estado - 2018

O Governo do Estado pretende instituir uma entidade dedicada a prestar serviços relacionados ao turismo no Estado e encaminha à Assembleia Legislativa o respectivo projeto de lei autorizativa. Sabe-se que tal entidade terá capital social dividido em quotas. O Governo estadual criará uma

a) sociedade de economia mista.

b) autarquia.

c) fundação de direito privado.

d) associação pública.

e) empresa pública.

46. FCC/ ARTESP – Especialista em Regulação de Transporte I – Direito – 2017

Maria Sylvia Zanella di Pietro conceitua agência reguladora, em sentido amplo como sendo qualquer órgão da Administração Direta ou entidade da Administração Indireta com função de regular a matéria específica que lhe está afeta (in: Direito Administrativo, Atlas, 18. ed., p. 414). Mais adiante, cita o magistério de Calixto Salomão Filho, que destaca que a regulação, em sentido amplo, engloba toda a forma de organização da atividade econômica através do Estado, seja a intervenção através da concessão de serviço público ou o exercício do poder de polícia (p. 415). Nesse sentido, de acordo com o ordenamento jurídico pátrio,

a) apenas as agências reguladoras que exercem poder de polícia possuem poder normativo, sempre limitado a aspectos técnicos de sua área de atuação.

b) as agências reguladoras que controlam as atividades objeto de concessão de serviço público desempenham, nos termos da lei que as institui, atribuições de poder concedente.

c) as agências reguladoras constituídas sob a forma de autarquias de regime especial gozam de autonomia e suas decisões não são passíveis de controle pelo Poder Judiciário.

d) apenas as agências reguladoras previstas na Constituição Federal gozam de autonomia administrativa e orçamentária – financeira, que inclui mandato para seus dirigentes.

e) as agências reguladoras não integram o Poder Executivo, possuindo natureza de entes autônomos e soberanos, sujeitos, apenas, ao controle do Poder Legislativo e Tribunal de Contas.

47. FCC/ PGE-MT - Procurador do Estado – 2016

O Estado X pretende criar estrutura administrativa destinada a zelar pelo patrimônio ambiental estadual e atuar no exercício de fiscalização de atividades potencialmente causadoras de dano ao

meio ambiente. Sabe-se que tal estrutura terá personalidade jurídica própria e será dirigida por um colegiado, com mandato fixo, sendo que suas decisões de caráter técnico não estarão sujeitas à revisão de mérito pelas autoridades da Administração Direta. Sabe-se também que os bens a ela pertencentes serão considerados bens públicos. Considerando-se as características acima mencionadas, pretende-se criar uma

a) agência reguladora, pessoa de direito público, cuja criação se dará diretamente por lei.

b) agência executiva, órgão diretamente vinculado ao Poder Executivo, cuja criação se dará diretamente por lei.

c) associação pública, pessoa de direito privado, cuja criação será autorizada por lei e se efetivará com a inscrição de seus atos constitutivos no registro competente.

d) agência executiva, entidade autárquica de regime especial, estabelecido mediante assinatura de contrato de gestão.

e) fundação pública, pessoa de direito privado, cuja criação será autorizada por lei e se efetivará com a inscrição de seus atos constitutivos no registro competente.

48. FCC/ PGE-MT – Analista – Bacharel em Direito – 2016

O Estado do Mato Grosso deseja instituir uma fundação. Nesse caso, a Constituição Federal exige que a autorização de sua instituição e a definição das áreas de sua atuação, respectivamente, devem ser estabelecidas mediante

a) lei específica e lei complementar.

b) lei complementar e lei específica.

c) lei específica e lei específica.

d) lei complementar e lei complementar.

e) lei específica e lei delegada.

49. FCC/ TRT - 6ª Região (PE) – Juiz do Trabalho Substituto – 2015

Uma fundação pública que tem como finalidade a pesquisa e desenvolvimento de medicamentos e tratamentos na área de saúde pública apresentou ao Ministério da Saúde um plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional, objetivando a ampliação de sua autonomia. De acordo com as disposições constitucionais e legais aplicáveis, a referida fundação poderá

a) ser declarada, por Portaria do Ministro da Saúde, fundação de apoio e amparo à pesquisa, que poderá celebrar contratos de gestão para prestação de serviços à Administração pública, com dispensa de licitação.

b) ter a sua autonomia ampliada mediante a edição de lei específica, que altere sua natureza para agência reguladora ou agência executiva.

c) ter sua natureza alterada mediante atribuição de qualificação, por decreto governamental, de fundação de apoio à pesquisa, passando a caracterizar-se como fundação privada.

d) ser alçada à categoria de agência reguladora, mediante a adequação de seus estatutos para refletir o grau de autonomia compatível com tal categorização.

e) celebrar contrato de gestão com o Ministério da Saúde, com a fixação de metas de desempenho, recebendo, por ato do Presidente da República, a qualificação de agência executiva.

Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista

50. FCC/SPPREV – Técnico - 2019

A Administração pública de determinado ente federado está reorganizando sua estrutura, abrangendo a Administração indireta. Nesse campo, promoveu levantamento das empresas estatais existentes no ente federado e decidiu por extinguir aquelas que não tivessem mais finalidade social aderente à linha de governo, bem como as deficitárias. Para tanto,

(A) deverá liquidar todas as despesas da empresa e alienar seu patrimônio antes de solicitar autorização legislativa para decretar a extinção da mesma.

(B) será necessária prévia realização de licitação para eventual identificação de interessados na aquisição do capital social da empresa, sendo autorizada a extinção apenas diante da inexistência de licitantes.

(C) deverá editar ato de mesma natureza do que promoveu a criação da empresa, ou seja, decreto ou lei.

(D) será necessária autorização legislativa, inclusive para, por exemplo, indicar o destino de seu patrimônio, caso não pretenda que reverta à Administração central.

(E) poderá providenciar o encerramento das atividades na mesma linha aplicada às empresas privadas, não sendo necessária autorização prévia, exigida apenas para a instituição das referidas pessoas jurídicas.

51. FCC/SPPREV – Técnico - 2019

As empresas estatais criadas pelos entes federados

(A) são regidas pelo direito privado, porque constituídas na forma prevista na legislação civil, não se sujeitando a controle externo dos Tribunais de Contas.

(B) são sujeitas ao regime jurídico típico das empresas privadas, o que não afasta a possibilidade de controle finalístico de seus atos pela Administração direta e de controle pelas Cortes de Contas.

(C) dependem de prévia autorização legislativa para definição de seu escopo de atuação e regime jurídico aplicável, público ou privado.

(D) podem ter personalidade jurídica de direito público ou privado, característica que não interfere na impenhorabilidade do patrimônio das mesmas.

(E) sujeitam-se ao princípio da obrigatoriedade de licitação, à semelhança das autarquias e sob o mesmo regime legal, aplicável a todos os entes que integram a Administração indireta.

52. FCC/ TRT - 15ª Região (SP) - Técnico Judiciário – Área Administrativa – 2018

A constituição de uma pessoa jurídica para integrar a Administração indireta depende

a) de autorização legislativa para instituição, no caso das sociedades de economia mista, cujo regime jurídico típico de direito privado não afasta a necessidade de se submeter a determinadas regras e princípios aplicáveis às pessoas jurídicas de direito público.

b) de lei para criação do ente, quando se tratar de empresas estatais de natureza jurídica típica de direito privado, independente do objeto social, não se lhes aplicando o regime jurídico de direito público.

c) de lei autorizativa, no caso das autarquias, seguida de afetação de patrimônio e arquivamento de atos constitutivos segundo a legislação civil vigente.

d) do arquivamento dos atos constitutivos no caso das autarquias, seguido de edição de Decreto homologatório pelo Chefe do Executivo.

e) de lei autorizativa para criação de qualquer ente, independentemente da natureza jurídica, fazendo constar como anexo do ato normativo os atos constitutivos da pessoa jurídica.

53. FCC/ TRT - 2ª REGIÃO (SP) - Analista Judiciário – Área Judiciária - 2018

O diretor executivo de uma sociedade de economia mista exploradora de atividade econômica

a) emite ato administrativo sempre que determina ou autoriza uma contratação, precedida ou não de licitação.

b) tem sua atuação sujeita a controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, que não detém poderes para sustar os contratos administrativos que aquele subscrever em nome da empresa.

c) submete-se a concurso público para provimento do cargo efetivo que ocupa, que exige vínculo estatutário.

d) sujeita-se aos princípios que regem a Administração pública, mas não se enquadra no conceito de agente público para fins de configuração de ato de improbidade administrativa.

e) está sujeito a controle externo e interno, em razão das funções que exerce em pessoa jurídica de direito público, mas não incide em responsabilização por infração disciplinar ou por ato de improbidade.

54. FCC/ TRT - 6ª Região (PE) - Analista Judiciário – Oficial de Justiça Avaliador Federal – 2018

A criação de uma empresa estatal deve

a) observar a legislação civil e comercial aplicável à criação de empresas, exceto com relação ao capital, que nos primeiros seis meses deve pertencer integralmente ao ente público que a criou.

b) ser precedida de autorização legislativa, o que a predicará com regime jurídico de direito público, inclusive quanto a seus bens e obrigatoriedade de submissão a licitação para todos os ajustes e contratos que celebrar.

c) ser autorizada em audiência pública a ser realizada para o setor econômico em que vai atuar, de forma a serem colhidas eventuais impugnações quanto à concorrência desleal.

d) observar a legislação aplicável para instituição de empresas privadas, sem prejuízo de ter sido previamente autorizada em lei, podendo ser prestadora de serviços públicos ou exploradora de atividade econômica.

e) ser feita por meio de lei, da qual constarão, como anexo, os atos constitutivos que deverão ser levados a registro para regular funcionamento, e deverão prever o setor de atuação e o regime jurídico de exploração da atividade.

55. FCC/ TST - Técnico Judiciário – Área Administrativa - 2017

Determinado Estado da Federação tem investido em diversos projetos de parceria com a iniciativa privada para obras de infraestrutura, a fim de associar a expertise tecnológica e operacional do mercado, com a desoneração dos cofres públicos dos investimentos necessários e para promover a criação de novos empregos. Em razão disso, a Administração pública pretende criar uma pessoa jurídica integrante de sua Administração indireta, cuja finalidade institucional seja o

desenvolvimento e acompanhamento de diversos projetos, realização de estudos, estruturação de sistema de garantias, bem como outras providências específicas em matéria de parcerias. Essa solução poderia ser implementada mediante a

a) instituição de uma autarquia, cuja criação deve ser devidamente autorizada por lei e cuja gestão pode admitir o regime jurídico de direito privado conforme o escopo de sua atuação, a exemplo do caso descrito.

b) criação de uma empresa pública, pessoa jurídica de direito público, em razão da constituição de seu capital social, mas que atua no mercado em regime de paridade com a iniciativa privada, conferindo a agilidade necessária pela Administração pública.

c) instituição de uma empresa estatal, cujo regime jurídico é próprio das empresas privadas, fazendo constar da finalidade institucional as atividades pretendidas pela Administração.

d) criação, por lei, de uma autarquia que, em razão de sua natureza jurídica de direito público, terá atuação regida pelo direito público, ainda que seu escopo seja típico de atuação da iniciativa privada, como pretendido pela Administração pública.

e) instituição de uma sociedade de economia mista, pessoa jurídica de direito privado, cujo controle do capital pertence integralmente ao ente que a instituiu, sujeita ao regime de competição de mercado, independentemente de seu objeto social e finalidade institucional.

56. FCC/ DPE-RS - Técnico – Área Administrativa - 2017

Uma empresa pública é proprietária de dois galpões onde armazenava o maquinário utilizado nas obras que realizava. Esse maquinário, com o passar do tempo, foi substituído por itens mais modernos, de forma que a empresa se desfez desses bens. Os galpões, dessa forma, ficaram vazios, o que levou a direção da empresa a decidir alienar os imóveis para investimento do capital. Enquanto tramitava o processo interno para autorização da alienação, os referidos bens foram penhorados em ações judiciais que tramitavam para recebimento de dívidas não pagas. A empresa

a) pode impor ao juízo a impenhorabilidade de seus bens, tendo em vista que se trata de empresa pública integrante da Administração direta e, como tal, prestante ao desempenho de serviços públicos.

b) pode prosseguir com o processo de autorização da alienação, tendo em vista que, em razão da impenhorabilidade de seus bens, a penhora lavrada é nula e não produz efeitos.

c) não possui fundamento para alegar a impenhorabilidade de seus bens, em face de se tratar de pessoa jurídica de direito privado e dos galpões estarem sem qualquer afetação à prestação de serviços públicos.

d) tem personalidade jurídica de direito privado, mas seus bens sujeitam-se a regime jurídico de direito público, como forma de tutelar o erário público, tendo em vista que o ente público criador da empresa é seu acionista majoritário.

e) tem personalidade jurídica de direito público, mas seus bens sujeitam-se a regime jurídico híbrido, de forma que são impenhoráveis quando afetados à prestação de serviços públicos ou a alguma outra atividade de interesse público.

57. FCC/ SEGEP-MA – Auditor Fiscal da Receita Estadual – Administração Tributaria – 2016

São exemplos de empresa pública e sociedade de economia mista, respectivamente:

a) Banco do Brasil S.A. e Caixa Econômica Federal.

b) Agência Nacional de Energia Elétrica e Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

c) Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e Caixa Econômica Federal.

d) Companhia Nacional de Abastecimento e Banco do Brasil S.A.

e) Banco do Brasil S.A. e Companhia Nacional de Abastecimento.

58. FCC/ SEGEP-MA – Procurador do Estado – 2016

Uma empresa pública e uma sociedade de economia mista, ambas dedicadas à atividade bancária e controladas pelo mesmo ente político, decidem, por seus órgãos deliberativos competentes, promover conjuntamente a criação de uma outra entidade, voltada a prestar serviços de tecnologia da informação necessários à automação de suas respectivas atividades-fim. A previsão é de que tal entidade contará com a participação de capital privado em sua composição acionária. Em vista de tais características, é certo tratar-se de

a) parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa, em que as empresas que promoveram a criação da nova entidade serão usuárias dos serviços por ela prestados.

b) consórcio público, na modalidade de direito privado, sendo que será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções pelas entidades partícipes.

c) sociedade em comandita por ações, sendo que as empresas estatais figurarão como sócios comanditados e os eventuais acionistas privados serão os sócios comanditários.

d) agência executiva, visto que se trata de entidade com a finalidade específica de executar tarefas de forma descentralizada.

e) sociedade subsidiária, sendo que sua criação depende de prévia autorização legislativa.

GABARITOS

1.	E
2.	B
3.	C
4.	D
5.	B
6.	D
7.	B
8.	B
9.	D
10.	C
11.	E
12.	E
13.	D
14.	A
15.	A
16.	D
17.	D
18.	A
19.	A
20.	B

21.	B
22.	B
23.	C
24.	E
25.	C
26.	A
27.	B
28.	D
29.	D
30.	A
31.	D
32.	B
33.	C
34.	D
35.	E
36.	D
37.	B
38.	C
39.	A
40.	E

41.	C
42.	E
43.	A
44.	D
45.	E
46.	B
47.	A
48.	A
49.	E
50.	D
51.	B
52.	A
53.	B
54.	D
55.	C
56.	C
57.	D
58.	E

ESSA LEI TODO MUNDO CONHECE:
PIRATARIA É CRIME.

Mas é sempre bom revisar o porquê e como você pode ser prejudicado com essa prática.

1.

Professor investe seu tempo para elaborar os cursos e o site os coloca à venda.

2.

Pirata divulga ilicitamente (grupos de rateio), utilizando-se do anonimato, nomes falsos ou laranjas (geralmente o pirata se anuncia como formador de "grupos solidários" de rateio que não visam lucro).

3.

Pirata cria alunos fake praticando falsidade ideológica, comprando cursos do site em nome de pessoas aleatórias (usando nome, CPF, endereço e telefone de terceiros sem autorização).

4.

Pirata compra, muitas vezes, clonando cartões de crédito (por vezes o sistema anti-fraude não consegue identificar o golpe a tempo).

5.

Pirata fere os Termos de Uso, adultera as aulas e retira a identificação dos arquivos PDF (justamente porque a atividade é ilegal e ele não quer que seus fakes sejam identificados).

6.

Pirata revende as aulas protegidas por direitos autorais, praticando concorrência desleal e em flagrante desrespeito à Lei de Direitos Autorais (Lei 9.610/98).

7.

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.