

Aula 00

*ALESC (Analista Legislativo) Noções de
Direito Administrativo*

Autor:

**Equipe Direito Administrativo,
Herbert Almeida**

11 de Janeiro de 2023

Índice

1) Abertura de curso	3
2) Conceitos Iniciais sobre Organização Administrativa	5
3) Conceitos Iniciais da Administração Direta e Indireta	27
4) Autarquias	36
5) Questões Comentadas - Organização Administrativa (Parte 1) - Fundações	63
6) Lista de Questões - Organização Administrativa (Parte 1) - Fundações	93



APRESENTAÇÃO DO CURSO

Olá concurseiros e concurseiras.

É com muita satisfação que estamos lançando este **livro digital** de **Direito Administrativo**.

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

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

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

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

Observo ainda que o nosso curso contará com o apoio da **Prof. Leticia Cabral**, que nos auxiliará com as respostas no **fórum de dúvidas**. A Prof. Leticia é advogada e especialista em Direito Público. Com isso, daremos uma atenção mais completa e pontual ao nosso fórum.

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

Por fim, se você quiser receber dicas diárias de **preparação para concursos em alto nível** e também sobre **Direito Administrativo e Administração Financeira e Orçamentária**, siga-me nas redes sociais (não esqueça de habilitar as notificações no Instagram e Youtube, assim você será informado sempre que eu postar uma novidade por lá):



@profherbertalmeida



/profherbertalmeida



/profherbertalmeida





/profherbertalmeida e /controleexterno

Se preferir, basta escanear as figuras abaixo:

Instagram (pelo aplicativo do IG)



Youtube



Telegram



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

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



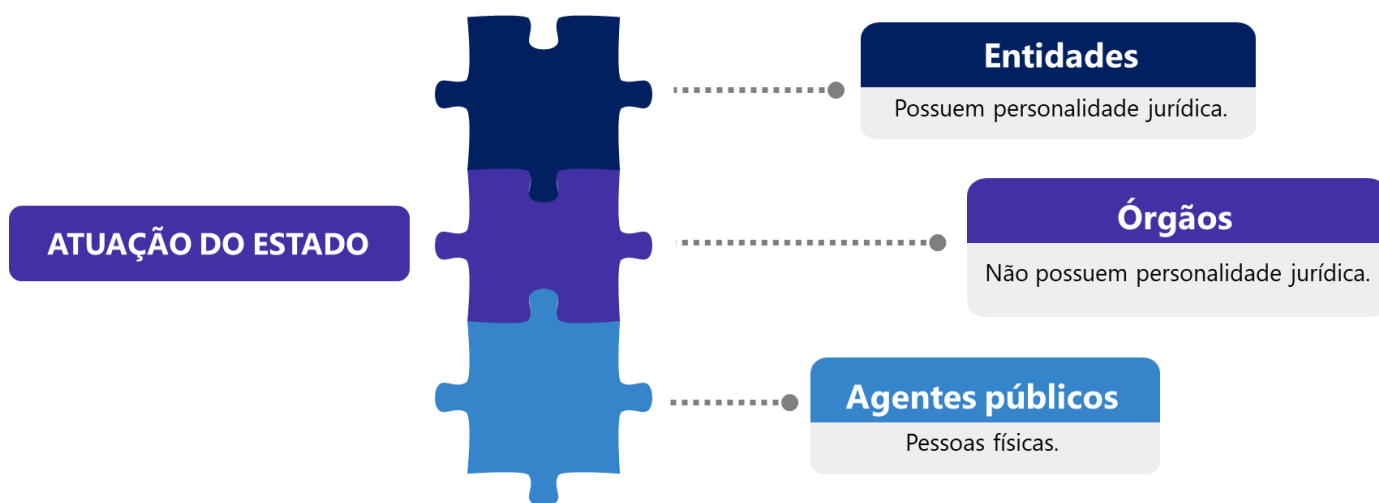
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

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

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

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

A atuação da Administração e do Governo ocorre por meio de entidades – pessoas jurídicas –, de órgãos – centros de decisão – e de seus agentes – pessoas físicas investidas em cargos e funções². Os agentes não são objeto de nossa aula. Nesse momento, interessa-nos entender o conceito de entidade e de órgão, conforme veremos nos tópicos seguintes. Vamos iniciar pelas entidades, depois debateremos os conceitos de centralização, descentralização e desconcentração e, finalmente, vamos entender o que são os órgãos.



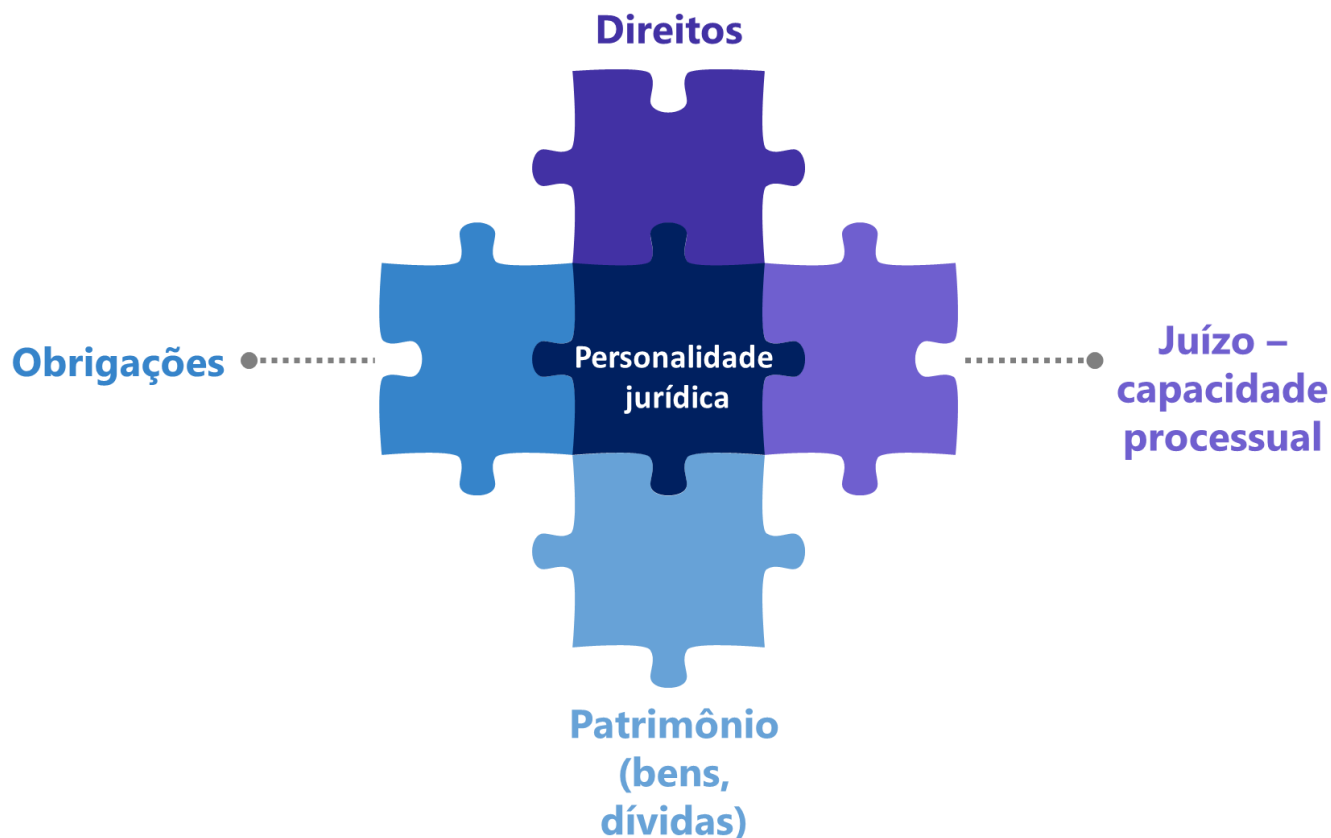
Entidades políticas e administrativas

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

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

¹ Meirelles, 2013, p. 63.

² Meirelles, 2013, p. 67.



As entidades dividem-se em **políticas** e **administrativas**. Aquelas, também chamadas de entidades primárias³, são as pessoas jurídicas de direito público que recebem suas atribuições diretamente da Constituição, integrando, portanto, a estrutura constitucional do Estado. São entidades políticas a **União, os estados, o Distrito Federal e os municípios**.



PRESTE ATENÇÃO

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

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



FIQUE ATENTO!

Vamos ver o que significa cada uma dessas capacidades:

³ Furtado, 2012, p. 140.

- **autogoverno:** é a competência que os Estados-membros possuem para organizar os seus Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário⁴ locais, conforme consta nos arts. 27, 28 e 125 da Constituição Federal;
- **auto-organização (e autolegislação):** é a capacidade do ente para se organizar na forma de sua constituição (CF, art. 25, *caput*) ou lei orgânica (CF, art. 29, *caput*, e 32) e de suas leis. Em síntese, a auto-organização representa a capacidade de legislar.
- **autoadministração:** capacidade que cada entidade política possui para prestar os serviços dentro da distribuição de competências estabelecidas na CF/88 (arts. 18 e 25 a 28). Representa a capacidade dos entes políticos para prestarem os serviços de saúde, educação, assistência social, etc.

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

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

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

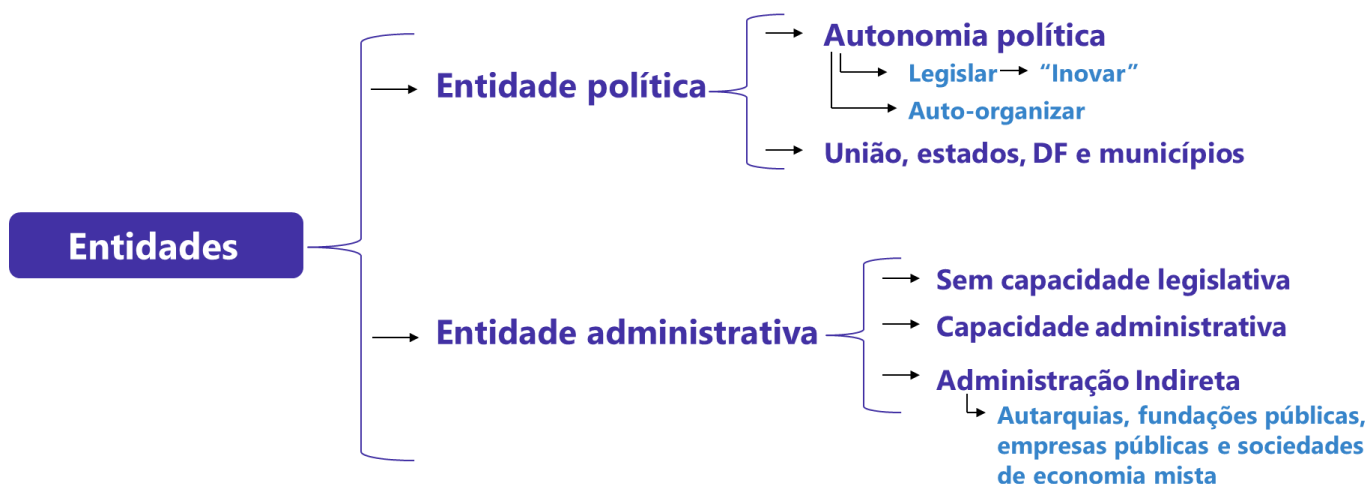
Contudo, a diferença principal entre as entidades políticas e as entidades administrativas é que aquelas possuem **autonomia política**, decorrente de sua **capacidade de legislar** (auto-organização). Ou seja, as entidades políticas possuem capacidade para editar atos normativos que inovem na ordem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



Somente as entidades políticas possuem autonomia política.

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

⁴ Lembrando que os municípios não possuem Poder Judiciário próprio.



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

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

Centralização e descentralização

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

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



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

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



Segundo Maria Zylvia Zanella Di Pietro⁵, a **descentralização** é a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica. A autora classifica a descentralização em **política** e **administrativa**. Aquela se refere à distribuição de competências previstas na Constituição, que dá origem à federação. Sendo assim, quando os estados ou municípios prestam os serviços previstos na Constituição, eles estão prestando os serviços próprios, que não decorrem do ente central. Em outras palavras, a descentralização política envolve a distribuição de competências aos Estados-membros e aos municípios.

A **descentralização** administrativa, por sua vez, ocorre quando o Estado não executa o serviço por meio de sua Administração direta. Envolve, portanto, duas pessoas distintas: o Estado – União, estados, Distrito Federal e municípios – e a pessoa que executará o serviço, uma vez que recebeu essa atribuição do Estado⁶.



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

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

Nesse contexto, podemos mencionar três formas de descentralização administrativa:

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

⁵ Di Pietro, 2014, p. 481.

⁶ Alexandrino e Paulo, 2011, p. 23.



- ✓ descentralização territorial ou geográfica

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

Descentralização por Outorga, Técnica, Funcional, Legal

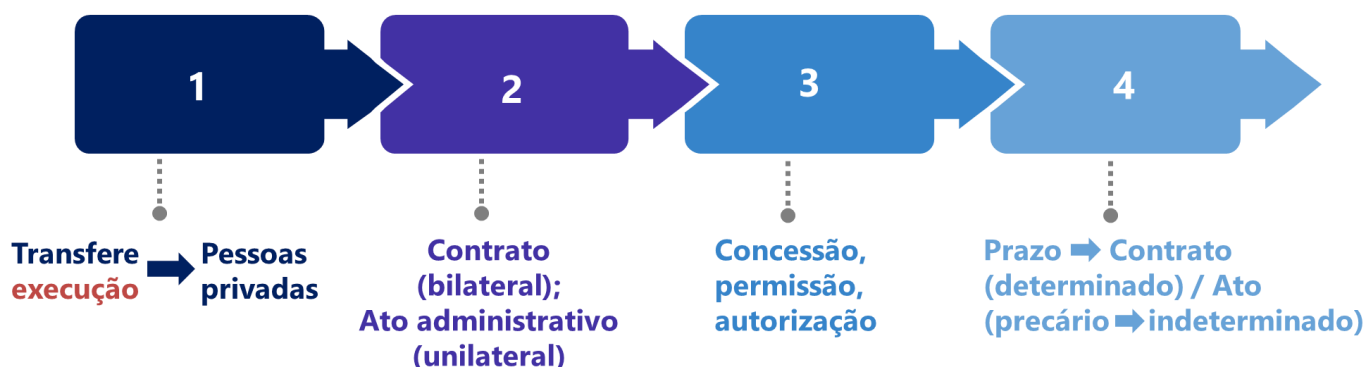


Na **descentralização por delegação ou colaboração**, uma entidade política ou administrativa transfere, **por contrato** ou por **ato unilateral**, a **execução** de um serviço a uma pessoa jurídica de direito privado preexistente. Assim, a pessoa que recebe a delegação poderá prestar o serviço diretamente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

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

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

Descentralização para colaboração, delegação, negocial



Vejamos alguns exemplos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 18. [...]

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

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

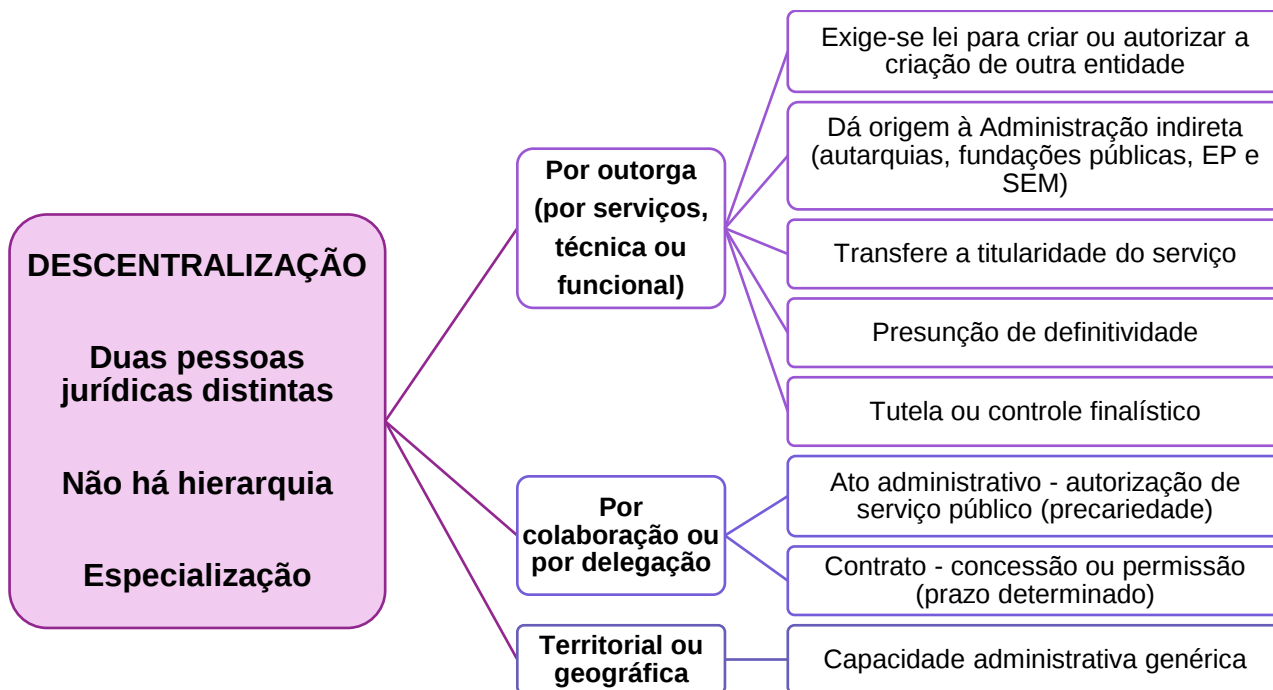
Os territórios não integram a federação, mas possuem personalidade jurídica de direito público. Não possuem também capacidade política, mas apenas administrativa genérica, por esse motivo alguns doutrinadores chegam a chamá-las de **autarquias territoriais ou geográficas**. Por fim, cabe destacar que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

Descentralização Territorial – Geográfica



A figura abaixo resume o que vimos sobre a descentralização.





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

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

Concentração e Desconcentração

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

Para Hely Lopes Meirelles⁷ a **desconcentração é uma técnica administrativa de simplificação e aceleração do serviço dentro da mesma entidade**, diversamente da descentralização, que é uma técnica da especialização, consistente na retirada do serviço de dentro de uma entidade e transferência a outra para que o execute com mais perfeição e autonomia.

⁷ Meirelles, 2013, p. 394.



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



ESCLARECENDO!

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

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

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

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

Existem três formas distintas de desconcentração:

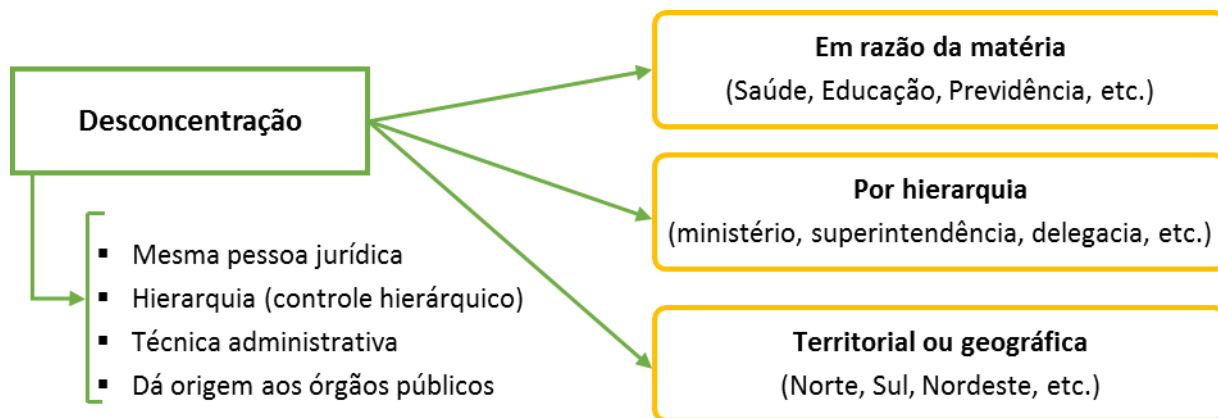
- ✓ **em razão da matéria:** Ministério da Educação, da Saúde etc.;
- ✓ **por hierarquia (ou grau):** ministérios, superintendências, delegacias, etc.;
- ✓ **territorial ou geográfica:** Superintendência Regional do INSS do Norte, Superintendência Regional do INSS do Nordeste, etc.

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

Vamos dar uma olhada em mais uma figura de resumo.

⁸ Alexandrino e Paulo, 2011, p. 27.





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

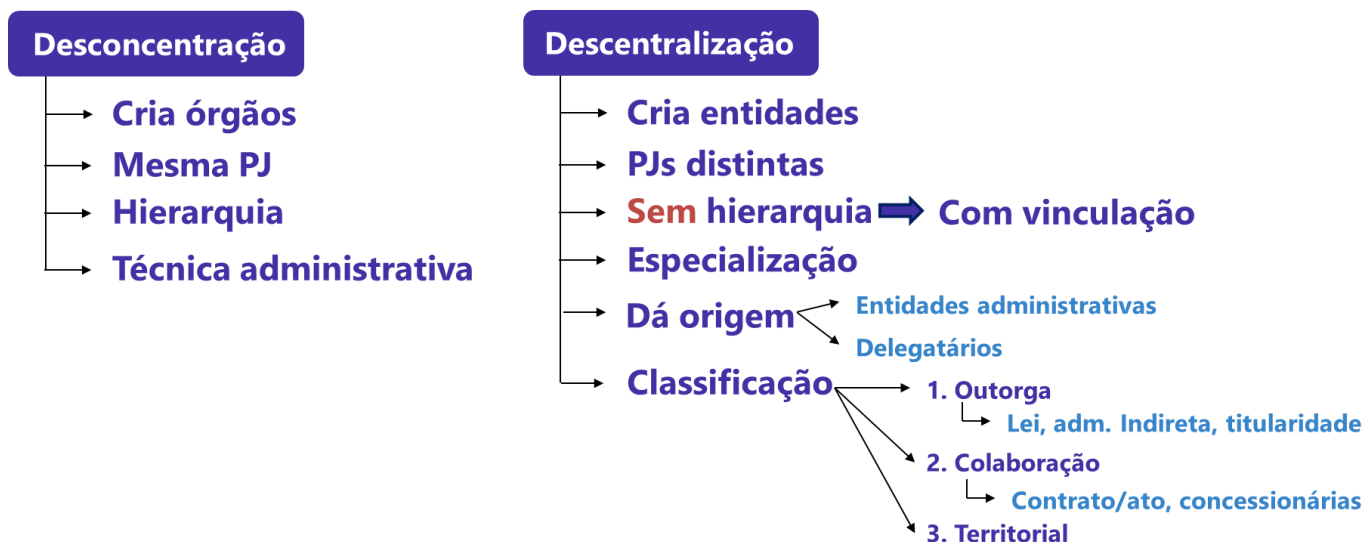
Desconcentração



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

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





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

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

Órgãos Públicos

Conceito

Segundo Hely Lopes Meirelles, os órgãos públicos são “centros de competências instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica”.⁹ Na mesma linha, Maria Sylvia Zanella Di Pietro define órgão público como “uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado”.¹⁰

Os órgãos são, portanto, **centros de competências, sem personalidade jurídica própria**, que atuam, por meio dos agentes nele lotados, em nome da entidade política ou administrativa que a integram. Nesse

⁹ Meirelles, 2013, p. 69.

¹⁰ Di Pietro, 2014, p. 590.



ponto, é importante destacar que os órgãos não possuem personalidade jurídica, pois fazem parte de uma pessoa política ou administrativa, essas sim possuidoras de personalidade jurídica própria.

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

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

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



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

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

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

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

Teoria da representação: equipara o agente público à figura do tutor ou curador, que representa os incapazes. Dessa forma, o agente público seria o representante do Estado por força de lei. Essa teoria foi criticada por diversos motivos: (i) por equiparar a pessoa jurídica ao incapaz; (ii) por representar a ideia de que o Estado confere representantes a si mesmo, quando não é isso que ocorre na tutela e curatela; (iii) apresenta o inconveniente de que, quando o representante ultrapassasse os poderes da representação, a pessoa jurídica não responderia por esses atos aos terceiros prejudicados. Também não é uma teoria adotada no Brasil.

¹¹ Barchet, 2008, p. 25.

¹² Di Pietro, 2014, p. 589.



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

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

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



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

Esse é o ponto fundamental para entender o que é um órgão público. O órgão nada mais é do que a parte de um todo. É o mesmo raciocínio do corpo humano. O órgão (fígado, estômago, rim) não existe sozinho, ele depende da pessoa. Da mesma forma, cada órgão desempenha uma atividade que, na verdade, é imputada à pessoa.

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

¹³ Carvalho Filho, 2007.

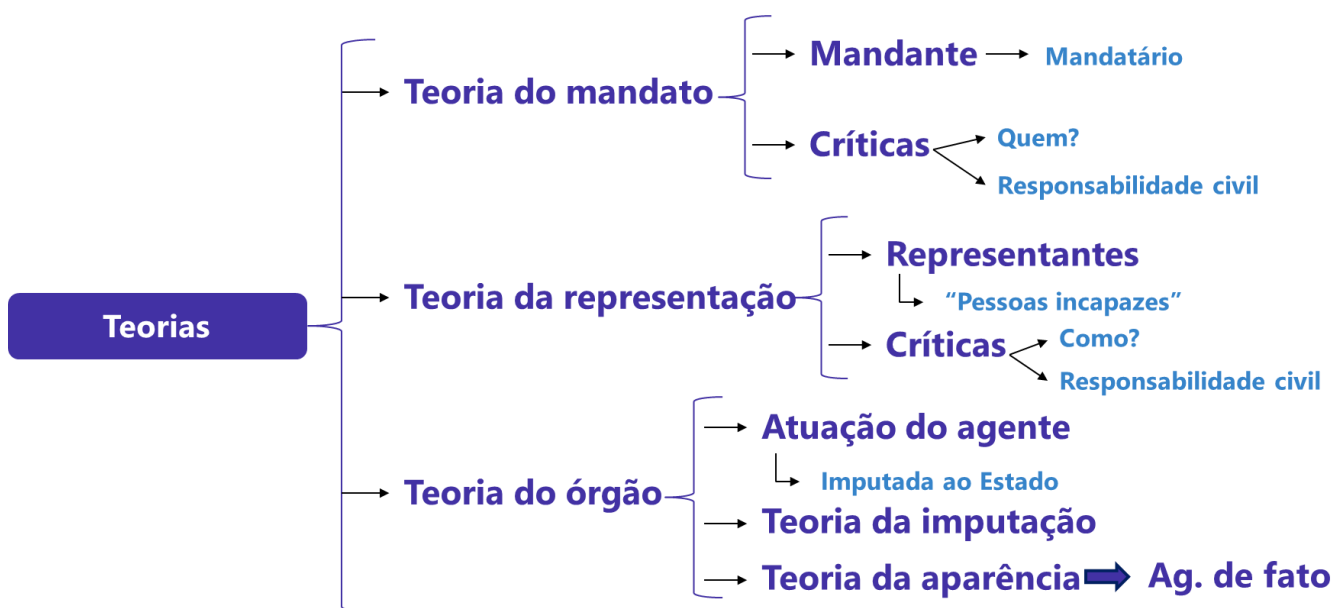
¹⁴ Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 249), o “funcionário de fato” é “aquele cuja investidura foi irregular, mas cuja situação tem aparência de legalidade. Em nome do princípio da aparência, da boa-fé dos administrados, da segurança jurídica e do princípio da presunção de legalidade dos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

¹⁵ Carvalho Filho, 2014, p. 13.



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

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



Capacidade processual

Segundo o Código de Processo Civil:

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

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

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

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



Por exemplo, já se admitiu mandado de segurança impetrado por Câmara Municipal contra o Prefeito Municipal para obrigá-lo a prestar contas, atendendo ao preceito do art. 31¹⁶ da Constituição Federal, que atribui ao Poder Legislativo Municipal o exercício do controle externo do Poder Executivo.¹⁷

Outra exceção decorre do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), dispondo que são legitimados para promover a liquidação e execução de indenização *“as entidades e órgãos da administração pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este Código”* (art. 82, III).

Criação dos órgãos públicos

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

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

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

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

Já no **Poder Judiciário**, a criação, extinção e organização da estrutura judiciária depende de lei de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Justiça, conforme o caso, nos termos do art. 96, II, “c” e “d” da CF. A mesma regra se aplica ao **Ministério Público** (CF, art. 127, §2º) e ao **Tribunal de Contas** (CF, art. 73, *caput*), que podem iniciar o processo legislativo para dispor sobre sua organização e funcionamento.

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

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

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

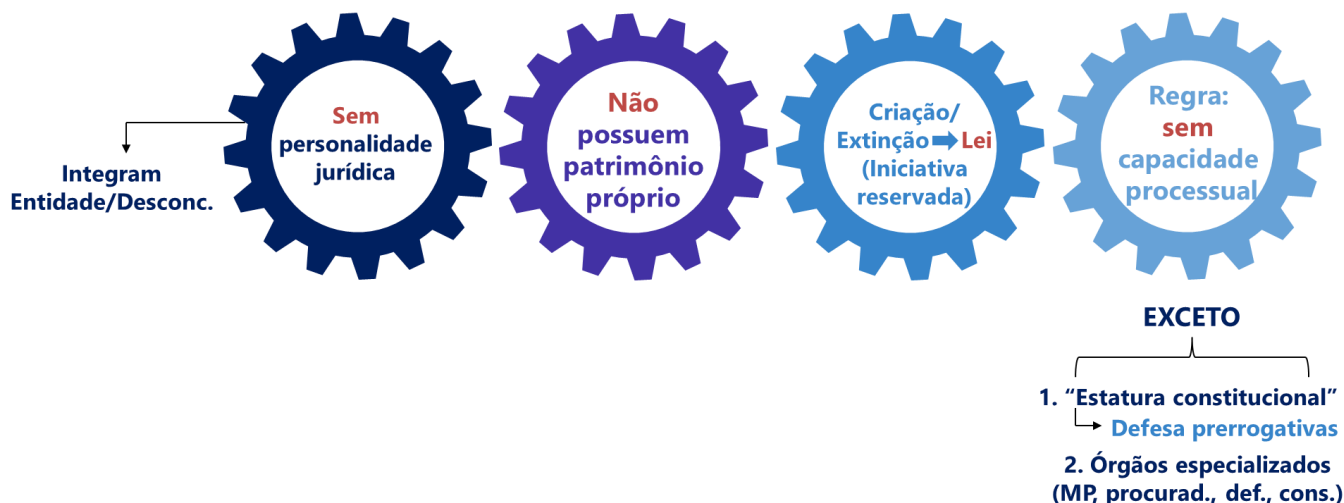
¹⁸ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...]

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;



Características dos Órgãos públicos



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

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

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

Classificação

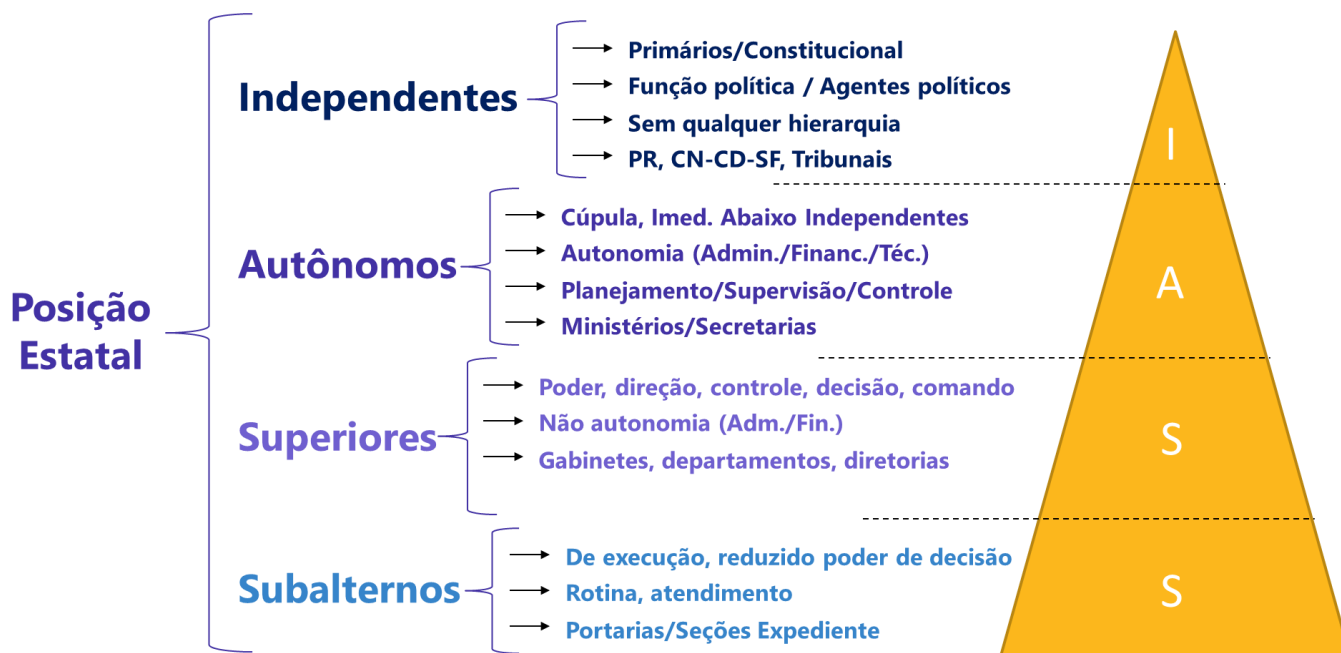
Há diversas classificações dos órgãos públicos, porém a mais utilizada é a de Hely Lopes Meirelles, conforme iremos tratar a seguir.

Quanto à posição estatal

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



- a) **órgãos independentes** – são os originários da Constituição Federal e representativos dos Poderes de Estado – Presidência da República, Câmara dos Deputados, Senado Federal, STF, STJ e demais tribunais, TCU, MPU etc. (e seus representantes simétricos nos entes da Federação). Estão no ápice da pirâmide governamental, não possuindo qualquer subordinação hierárquica ou funcional. São também chamados de **órgãos primários**. Exercem precipuamente **funções políticas**, judiciais ou quase judiciais, outorgadas diretamente pela Constituição para serem desempenhadas por seus membros, conhecidos como **agentes políticos**.
- b) **órgãos autônomos** – estão localizados na cúpula da Administração, **imediatamente abaixo dos órgãos independentes** e diretamente subordinados a seus chefes. Possuem **ampla autonomia administrativa, financeira e técnica**, caracterizando-se como órgãos diretivos, com funções precípua de planejamento, supervisão, coordenação e controle. São exemplos: os ministérios, as secretarias dos estados e municípios, a Advocacia-Geral da União, etc.
- c) **órgãos superiores** – são os que **detêm poder de direção, controle, decisão e comando** de assuntos de sua competência específica, mas sempre estão sujeitos à subordinação e ao controle hierárquico de uma chefia mais alta. Não gozam de autonomia administrativa nem financeira. Representam as primeiras repartições dos órgãos independentes e autônomos, recebendo diferentes denominações, como: *gabinetes, secretarias-gerais, inspetorias-gerais, procuradorias, coordenadorias, departamentos, divisões*, etc.
- d) **órgãos subalternos** – são os órgãos que exercem predominantemente atribuições de execução, com reduzido poder decisório. Encontram-se subordinados a vários níveis hierárquicos superiores. Destinam-se à realização de serviços de rotina, cumprimento de decisões, atendimento ao público, etc. São exemplos as *portarias e seções de expediente*.



Quanto à estrutura

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

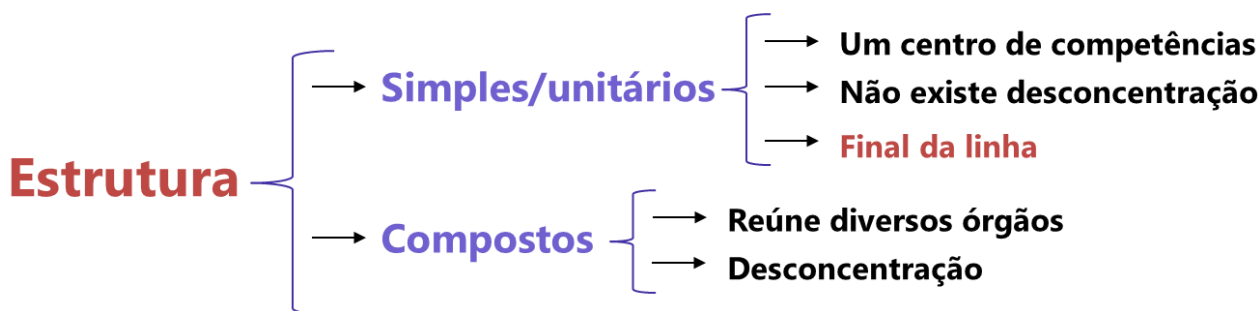
- a) **simples ou unitários:** são aqueles constituídos por **um só centro de competência**. Isso não significa que não existem vários cargos dentro do órgão. Na verdade, o que caracteriza os órgãos simples é



a inexistência de outros órgãos em sua estrutura, ou seja, a inexistência de desconcentração. As *portarias* são exemplos de órgãos unitários, pois desempenham suas competências de forma **concentrada**, ainda que existam vários cargos ou agentes em sua estrutura.

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

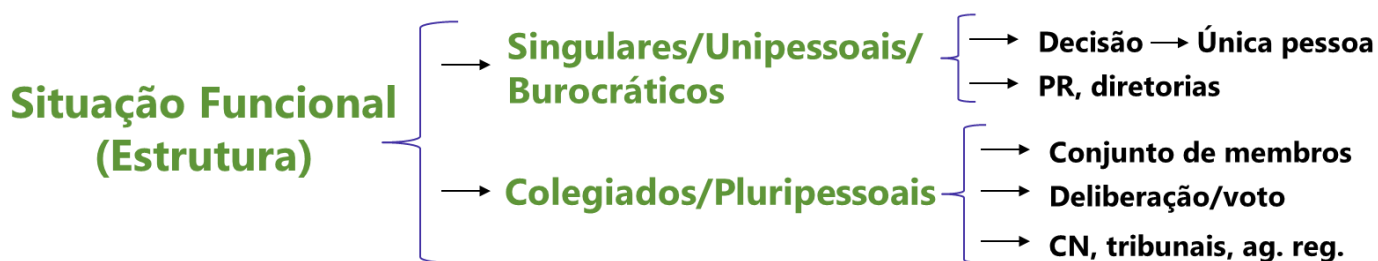
Por exemplo, o Ministério da Justiça pode se dividir em diversos órgãos, como o Departamento de Polícia Federal, que, por sua vez, poderá se subdividir em diversos outros órgãos (divisões, coordenadorias, superintendências, etc.). Todas essas subdivisões formarão novos **órgãos compostos** até chegar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



Quanto à situação funcional

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

- a) **órgãos singulares ou unipessoais** – são os que atuam e decidem através de um único agente, que é seu chefe ou representante. O órgão pode possuir centenas ou milhares de agentes, mas as decisões são tomadas por uma única pessoa, o chefe. São exemplos: a Presidência da República, as governorias dos estados, as prefeituras municipais.
- b) **órgãos colegiados ou pluripessoais** – são aqueles que atuam ou decidem pela manifestação conjunta de seus membros. Não prevalece a vontade individual do chefe ou presidente, nem as decisões isoladas de seus membros, mas sim a vontade conjunta, emanada por meio de deliberações aprovadas pela maioria. São exemplos o Congresso Nacional (as corporações legislativas em geral), o STF e demais tribunais, o TCU, etc.



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

Quanto às funções que exercem



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

- a) **órgãos ativos**: são os que expressam decisões estatais para o cumprimento dos fins da pessoa jurídica. Ex.: os Ministérios;
- b) **de controle**: são os prepostos a fiscalizar a controlar a atividade de outros órgãos ou agentes. Ex.: TCU;
- c) **consultivos**: são os órgãos de aconselhamento e elucidação (emissão de pareceres) para que sejam tomadas as providências pertinentes pelos órgãos ativos.

Funções que exercem

Ativos	De controle	Consultivos
→ Decisões Estatutais → Fins Estatutais → Ex: Ministério	→ Fiscalizar/Controlar → TCU/CGU	→ Aconselhamento/Pareceres → Ex: Consultivos

Quanto à sua estrutura

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

- a) **burocráticos**: estão a cargo de uma só pessoa física ou de várias pessoas físicas ordenadas **verticalmente**, ou seja, encontram-se ligadas por uma **estrutura hierárquica**, ainda que cada uma possa atuar individualmente – p. ex.: a Diretoria, sabe-se que existe um Diretor (responsável pelo órgão), mas existem diversas pessoas ligadas a ele que podem atuar individualmente: secretários, datilógrafos, contínuos, etc. Este tipo de estrutura se equipara aos **órgãos unipessoais**;
- b) **colegiados**: são formados por uma **coletividade** de pessoas físicas ordenadas **horizontalmente**, isto é, com base em uma relação de coordenação e coligação, e não de hierarquia.

Quanto à composição

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

- a) **singulares**: quando integrados por um único agente – ex.: a Presidência da República e a diretoria de uma escola;
- b) **coletivos**: quando integrados por vários agentes – ex.: Tribunal de Impostos e Taxas.



Hely Lopes Meirelles		
Posição estatal	Independentes	Previstos na Constituição: PR, SF, CD, STF, TCU, MPU
	Autônomos	Cúpula da Adm, abaixo dos independentes: ministérios, secretarias;
	Superiores	Órgãos de direção e comando: gabinetes, secretarias-gerais, divisões;
	Subalternos	Atividades de execução: portarias, seções de expediente.
Estrutura	Simple ou unitários	Único centro de competência: portarias
	Compostos	Reúnem diversos órgãos subordinados (desconcentração)
Atuação Funcional	Singulares ou unipessoais	Decisão em um único chefe: presidência, governadorias, prefeituras;
	Colegiados ou pluripessoais	Decisão por um conjunto de membros: tribunais
Bandeira de Mello		
Funções que exercem	Ativos	Expressam as decisões estatais: ministérios
	De controle	Fiscalizam e controlam: TCU
	Consultivos	Aconselham: advocacias, procuradorias
Maria Di Pietro		
Quanto à estrutura	Burocráticos	Ordenação vertical dos agentes, subordinados a um chefe: diretorias (equivale aos unipessoais)
	Colegiados	Decisões tomadas pela coletividade (equivale aos pluripessoais)
Quanto à composição	Singulares	Integrado por um único agente
	Coletivos	Integrado por vários agentes

Vamos resolver algumas questões!



(TRT MA - 2014) Considere a seguinte assertiva: *A Câmara dos Deputados classifica-se, quanto à posição estatal, como órgão independente. Isto porque, dentre outras características, não possui qualquer*



subordinação hierárquica ou funcional, estando sujeita apenas a controle constitucional. A assertiva em questão está correta, pois trata-se de órgão independente, estando a fundamentação também correta.

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



ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Administração Direta

A Administração Direta é o conjunto de **órgãos** que integram as pessoas políticas ou federativas (União, estados, Distrito Federal e municípios), aos quais foi atribuída a competência para o exercício das atividades administrativas do Estado de forma centralizada.¹

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

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

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

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

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

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

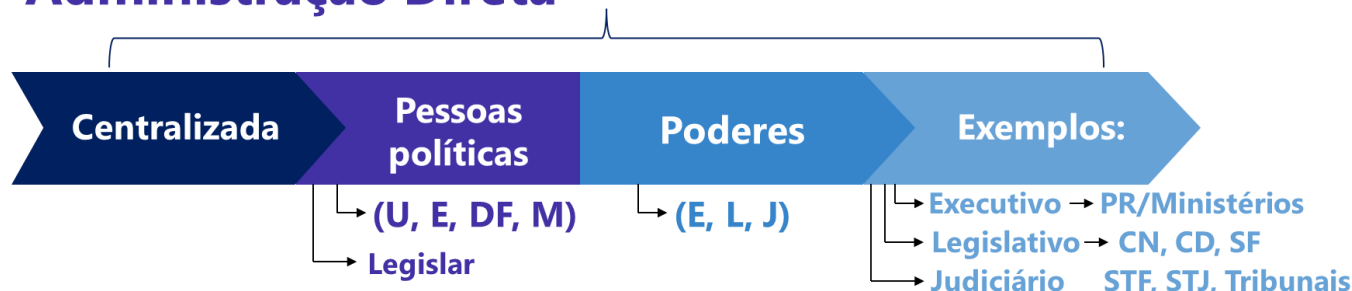
Outros exemplos de órgãos da Administração Direta são a Secretaria da Receita Federal, que é um órgão subordinado ao Ministério da Economia; o Departamento de Polícia Federal e o Departamento de Polícia Rodoviária Federal, órgãos subordinados ao Ministério da Justiça.

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

¹ Carvalho Filho, 2014, p. 459.



Administração Direta



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

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

Administração Indireta

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

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

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

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

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

a) Autarquias;



- b) *Empresas Públicas;*
- c) *Sociedades de Economia Mista.*
- d) *fundações públicas.*

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

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

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

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

Outro ponto que vale ser mencionado é quanto à definição que apresentamos acima para a Administração Indireta. A doutrina costuma dizer que a Administração Indireta é o conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, têm o objetivo de desempenhar **atividades administrativas** de forma descentralizada.²

Entretanto, existem entidades administrativas que não desempenham atividade administrativa. É o caso das empresas públicas e sociedades de economia mista criadas com o objetivo de explorar **atividades econômicas em sentido estrito**³, conforme dispõe o art. 173 da Constituição Federal. Essas empresas estatais não prestam serviços públicos nem exercem atividades próprias da Administração Pública, mas, ainda assim, integram a Administração Indireta.

Por fim, além dos quatro tipos de entidades administrativas previstas no DL 200/1967, devemos mencionar a existência dos chamados **consórcios públicos**. A doutrina apresenta entendimento diferente se elas representam ou não uma quinta forma de pessoa jurídica da Administração Indireta. A doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴, por exemplo, informa que a Administração Indireta é composta pelas autarquias, fundações instituídas pelo Poder Público, as sociedades de economia mista, as empresas públicas e os **consórcios públicos**.

Entretanto, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo entendem que não se trata de uma quinta forma de pessoa jurídica da administração indireta. Perfilhamos com o entendimento dos autores, uma vez que os

² e.g. Carvalho Filho, 2014, p. 463.

³ Alexandrino e Paulo, 2011, p. 29.

⁴ Di Pietro, 2014, p. 493.



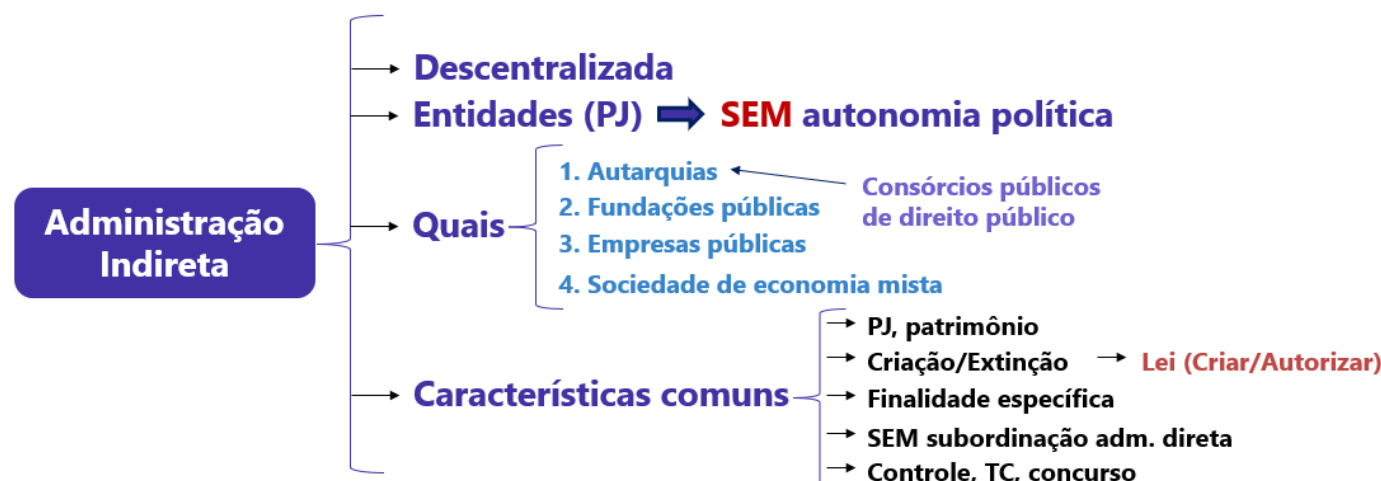
consórcios públicos, conforme dispõe a Lei 11.107/2005, podem adquirir personalidade jurídica de direito público ou de direito privado. Na primeira hipótese, serão consideradas **associações públicas**, integrando a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados (art. 6º, §1º). Nesse caso, nada mais serão do que uma espécie de autarquias, conforme se depreende do art. 41, IV, do Código Civil, com a redação dada pela própria Lei 11.107/2005:

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

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



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



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

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



Características gerais

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

- a) **personalidade jurídica própria** e, por isso, possuem responsabilidade por seus atos, patrimônio e receita próprios e autonomia técnica, administrativa e financeira;
- b) **criação e extinção**⁵ condicionada à **previsão legal** (lei cria ou autoriza a criação);
- c) **finalidade específica**, definida pela lei de criação;
- d) **não estão subordinadas à Administração Direta**, mas estão sujeitas a **controle**.

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



ESCLARECENDO!

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

Ainda em decorrência da personalidade jurídica própria, as entidades administrativas possuem **capacidade de autoadministração e receita própria**. A primeira é representada por sua **autonomia técnica, administrativa e financeira**. No que se refere à receita própria, essas entidades podem receber dotações orçamentárias, decorrentes da Administração Direta, ou como resultado de suas próprias atividades.⁶

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

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

⁵ Vamos analisar adiante que não há tanto rigor no que se refere à extinção de empresas estatais.

⁶ Por exemplo, a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, autarquia do Governo Federal, pode receber receitas oriundas de taxas devidas pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas dos serviços de telecomunicações ou, ainda, receber dotações consignadas no Orçamento Geral da União.



Nesse contexto, Fernanda Marinela dispõe que por “lei específica” devemos entender a edição de uma **lei ordinária** que terá como finalidade criar autarquias ou autorizar a criação das demais pessoas jurídicas.⁷

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

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

A terceira característica é a **finalidade específica**, definida pela lei de criação (ou autorização). Assim, a entidade se encontra vinculada a este tipo de atividade, atendendo ao **princípio da especialidade**. Se a pessoa jurídica descumprir a sua finalidade, atuando em um escopo mais amplo do que o previsto, sua atuação será ilegal, não podendo o ato administrativo contrariar aquilo que foi definido em lei.⁸

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

A última característica comum às entidades administrativas é que elas **não estão subordinadas à Administração Direta**, embora estejam sujeitas ao **controle** destas. Já discutimos acima que, no caso de descentralização, não há relação hierárquica. Contudo, as pessoas jurídicas integrantes da Administração Indireta encontram-se vinculadas à Administração Direta, em geral ao ministério da área correspondente.

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

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

- a) assegurar o cumprimento dos objetivos fixados no seu ato de criação;
- b) harmonizar sua atuação com a política e programação do Governo;

⁷ Apesar das considerações da autora, vamos observar adiante que, além das autarquias, as fundações públicas de direito público também são criadas diretamente por lei específica.

⁸ Marinela, 2013, p. 112.



- c) assegurar a obtenção da eficiência administrativa;
- d) assegurar a autonomia administrativa, operacional e financeira.

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

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

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

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

Instituição das entidades da Administração Indireta

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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



Entidade administrativa	Aquisição da personalidade jurídica	Natureza jurídica
▪ Autarquias	Vigência da lei de criação	Direito Público
▪ Fundações públicas	Vigência da lei de criação	Direito Público
	Registro do ato constitutivo, após autorização legislativa.	Direito Privado
▪ Empresas públicas; ▪ Sociedades de economia mista	Registro do ato constitutivo, após autorização legislativa.	Direito Privado

Encerrando o assunto, vale destacar novamente o que foi abordado no capítulo anterior. A doutrina entende que a extinção de uma entidade administrativa deveria ocorrer pela mesma forma de sua criação. Diz-se, assim, que há **simetria entre a criação e a extinção**. Em outros termos: se é necessária uma lei específica para criar, teoricamente haveria a necessidade de uma lei para extinguir.

Entretanto, no julgamento da ADI 6241, o STF firmou um posicionamento menos restritivo para a extinção das empresas estatais. Na visão do STF, basta uma **autorização legislativa genérica**, prevista em lei que veicule programa de desestatização, para autorizar a desestatização (privatização ou extinção) de empresa estatal. Por exemplo, o Programa Nacional de Desestatização – PND (Lei 9.491/1997) e o Programa de Parceria de Investimentos (Lei 13.334/2016) autorizam **genericamente** a desestatização de empresas estatais, conforme critérios definidos nestas leis. Contudo, duas regras devem ser observadas:

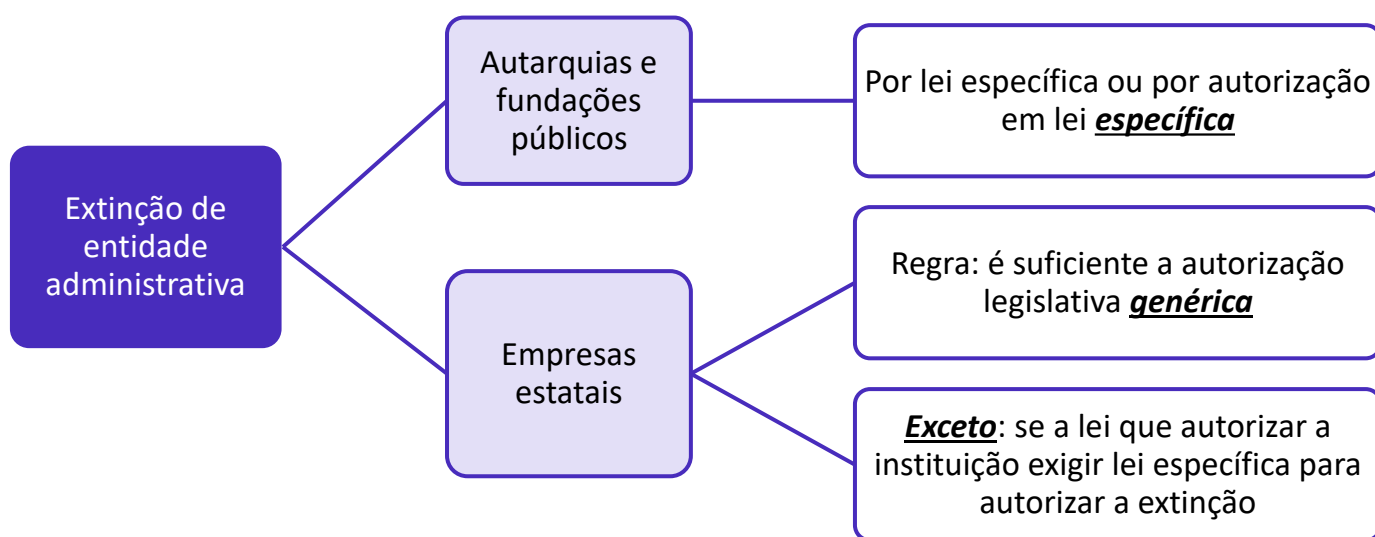
- a lei que autorizar genericamente as extinções de empresas estatais não pode “dar uma carta em branco” para o Poder Executivo: a norma deve estabelecer uma política pública a ser atingida, estabelecendo objetivos e regras. Por exemplo, a Lei do PND definiu uma política de redução do tamanho do Estado, definindo casos de empresas estatais que poderiam ser extintas;
- não será possível extinguir uma empresa estatal a partir de autorização legislativa genérica quando a própria lei que autorizar a criação da entidade exigir uma lei específica para autorizar a sua extinção. Por exemplo: a Lei X autorizou a criação de empresa estatal e, em um dos seus artigos, constava que



a extinção dessa entidade somente seria possível mediante autorização legislativa específica. Nesse caso, a autorização genérica não será suficiente.

Em resumo, podemos dizer o seguinte:

- a) para as autarquias e fundações públicas deve-se observar a simetria, ou seja, se precisa de lei específica para criar ou autorizar a criação, haverá necessidade de lei específica para extinguir ou autorizar a extinção;
- b) para as empresas estatais, em regra, não há necessidade de lei específica, bastante uma autorização legislativa genérica, que estabelece uma política de extinção das estatais. Nesse caso, somente haverá necessidade de autorização legislativa específica se a lei que autorizou a criação trouxe expressamente esta necessidade.



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

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

AUTARQUIAS

Conceito

O Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello define autarquia como “**peçoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa**”. Para José dos Santos Carvalho Filho, pode-se conceituar a autarquia como a “**peçoas jurídica de direito público, integrante da Administração Indireta, criada por lei para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam próprias e típicas do Estado**”.

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

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

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

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

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



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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

Comentários: perfeito! As autarquias são entidades de direito público; possuem seu próprio patrimônio e receita; são criadas por lei; e atuam de forma descentralizada. Vale lembrar que normalmente se utiliza a



expressão serviço público personalizado ou serviço autônomo para descrever a forma de criação dessas entidades. Logo, o item está **correto**!

Criação e extinção

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

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



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

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



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

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

Atividades desenvolvidas

Segundo o DL 200/1967, as autarquias são criadas para executar **atividades típicas da Administração Pública**. A doutrina defende, então, que as autarquias devem executar *serviços públicos de natureza social e atividades administrativas*, excluindo-se os serviços e atividades de cunho econômico e mercantil.²

¹ 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;

² Carvalho Filho, 2014, p. 477.



Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo mencionam como atividades desenvolvidas pelas autarquias a prestação de serviços públicos em sentido amplo, a realização de atividades de interesse social e o desempenho de atividades que envolvam as prerrogativas públicas, como o exercício do poder de polícia. Com efeito, as autarquias podem ser criadas para o desempenho e fiscalização de obras, a exemplo do que faz o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, criado pela Lei 10.233/2001.³

Tutela ou controle do ente político

Como já abordado, as autarquias, assim como as demais entidades administrativas, não estão subordinadas ao ente instituidor, ou seja, não há relação de hierarquia entre uma entidade autárquica e os órgãos da administração direta do ente político que as instituiu. Diz-se, no entanto, que há vinculação administrativa, normalmente com o ministério da área correspondente.

Por exemplo, o DNIT está vinculado ao Ministério da Infraestrutura; o INSS está vinculado ao Ministério da Economia; a Anatel vincula-se ao Ministério das Comunicações; a Ancine⁴ encontra-se vinculada ao Ministério do Turismo; e assim por diante.

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

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

Ademais, o controle finalístico tem como o objetivo de verificação do enquadramento da instituição no programa geral do Governo e de seu acompanhamento para garantir o atingimento das finalidades da entidade controlada.⁵



(PC MA - 2018) As autarquias são pessoas jurídicas com capacidade de autodeterminação, patrimônio e receitas próprias, criadas por lei para o desempenho de atividades típicas do Estado, submetidas ao controle hierárquico pela administração pública direta.

³ Lei 10.233/2001: Art. 80. Constitui objetivo do DNIT implementar, em sua esfera de atuação, a política formulada para a administração da infra-estrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade, e ampliação mediante construção de novas vias e terminais, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei.

⁴ Agência Nacional do Cinema.

⁵ Meirelles, 2013, p.



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

Regime jurídico das autarquias

Pessoal

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

Dessa forma, os entes da Federação deveriam instituir o mesmo regime jurídico para os servidores da **administração direta, autárquica e fundacional**. A Constituição não determinou que o regime devesse ser estatutário, apenas impôs que os entes adotassem um regime jurídico único. Contudo, o regime estatutário, em virtude das inúmeras garantias que representa ao servidor, foi o que prevaleceu.⁶

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



Redação anterior à EC 19/1998:

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

Redação instituída pela EC 19/1998 (atualmente suspensa pela ADI 2.135):

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

Contudo, ao analisar a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 2.135, o STF, em sede de cautelar, reconheceu a inconstitucionalidade formal da nova redação do art. 39 da CF, uma vez que não foram observadas as regras para alteração do texto constitucional, resgatando, por conseguinte, o regime jurídico único. Todavia, a medida foi tomada com efeitos *ex nunc*, ou seja, os efeitos valem da data da decisão

⁶ Marinela, 2013, p. 123.

(2/7/2007) em diante. Com isso, toda a legislação editada durante a vigência da redação do art. 39, *caput*, com redação dada pela EC 19/1998, continua válida, bem como as respectivas contratações de pessoal.⁷

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

Tendo em vista que o regime estatutário foi adotado pelo Governo Federal, as autarquias e fundações, atualmente, seguem este tipo de regime. Com efeito, o art. 1º⁸ da Lei 8.112/1990 – que institui o regime jurídico dos servidores públicos civis da União – deixa claro que suas normas se aplicam às “**autarquias, inclusive as em regime especial**” e às fundações públicas federais.

Nesse contexto, os agentes das autarquias, assim como todos os servidores públicos, sujeitam-se a regras como: exigência de concurso público (CF, art. 37, II); proibição para acumulação (CF, art. 37, XVII); teto remuneratório (CF, art. 37, XI); direito à estabilidade (CF, art. 41); regras de regime especial de aposentadoria (CF, art. 40); seus atos são passíveis de remédios constitucionais e ao controle de improbidade administrativa; bem como são considerados funcionários públicos para fins penais.⁹

Nomeação e exoneração dos dirigentes

A nomeação dos dirigentes das autarquias cabe privativamente ao Presidente da República, nos termos do art. 84, XXV¹⁰, da Constituição Federal. Essa competência aplica-se, por simetria, aos governadores e prefeitos.

A forma de investidura será disciplinada na lei que criar a entidade. Em alguns casos, a Constituição Federal exige que o nome indicado pelo chefe do Poder Executivo dependerá de aprovação pelo Poder Legislativo, como ocorre com a indicação do **presidente e dos diretores do Banco Central** (CF, art. 84, XIV¹¹), que depende de aprovação do Senado Federal (CF, art. 52, III, “d”). Ademais, a Constituição Federal prevê que o Senado aprovará a escolha de “**titulares de outros cargos que a lei determinar**” (CF, art. 52, III, “f”). É o que acontece, por exemplo, com a indicação dos diretores das agências reguladoras (Anatel, Antaq, ANP, etc.), em que a legislação determina que a nomeação será aprovada previamente pelo Senado, tomando como fundamento o art. 52, III, “f” da Constituição.

⁷ Alexandrino e Paulo, 2011, p. 46.

⁸ Art. 1º Esta Lei institui o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas federais.

⁹ Marinela, 2013, p. 128.

¹⁰ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...]

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

¹¹ Art. 84. [...] XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei;



Por outro lado, o STF entende que a **legislação estadual não pode submeter à aprovação prévia da Assembleia Legislativa a nomeação de dirigentes das autarquias e das fundações públicas, de presidentes das empresas de economia mista e assemelhados**.¹²

No caso, o Supremo entende que a legislação estadual somente poderá condicionar a escolha dos diretores de autarquias quando se tratar de agências reguladoras, uma vez que, nesse caso, existe previsão equivalente em âmbito federal.

Ademais, o STF entende que é **vedada** a exigência de autorização legislativa para a **exoneração** de dirigentes da administração indireta pelo chefe do Poder Executivo. Com efeito, também não é possível que a exoneração seja efetivada diretamente pelo Poder Legislativo. Dessa forma, em respeito ao princípio da separação dos poderes, não é possível que a exoneração de dirigentes das autarquias seja realizada pelo Poder Legislativo, nem mesmo que se exija autorização desse Poder para que o chefe do Executivo possa exonera-los.¹³

Podemos resumir da seguinte forma:

- a) a escolha e nomeação dos dirigentes de autarquias e de fundações cabe ao chefe do Poder Executivo;
- b) em casos excepcionais, a escolha do dirigente poderá ser condicionada à aprovação pelo Poder Legislativo (sabatina), como ocorre com os dirigentes do Banco Central e das agências reguladoras;
- c) no âmbito dos estados, a legislação não poderá condicionar a escolha dos dirigentes à aprovação do Legislativo, exceto no caso de agências reguladoras;
- d) em nenhum caso, a exoneração poderá depender de aprovação do Legislativo nem ser realizada diretamente por este Poder.

Patrimônio

De acordo com o novo Código Civil, “São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às **pessoas jurídicas de direito público interno**; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem” (CC, art. 98).

Por conseguinte, **a natureza dos bens das autarquias é a de bens públicos**, uma vez que essas entidades são pessoas jurídicas de direito público. Em decorrência dessa qualificação, os bens das autarquias possuem os mesmos atributos dos bens públicos em geral¹⁴, destacando-se a **impenhorabilidade** (não podem ser objeto de penhora – assim, a execução de judicial em desfavor de uma autarquia se submete ao regime de precatórios, nos termos do art. 100, CF); a **imprescritibilidade** (não podem ser adquiridos por meio de usucapião); e as restrições quanto à **alienação de bens públicos** (que se submetem a regras específicas).

¹² ADI 2167, julgada em 3/6/2020.

¹³ Nesse sentido: ADI 1.949/RS.

¹⁴ Carvalho Filho, 2014, p. 487.



Ademais, o **patrimônio inicial** da autarquia é oriundo de transferências do ente que as criou, passando a pertencer à nova entidade. Por outro lado, ao se extinguir a autarquia, os seus bens serão reincorporados ao patrimônio da pessoa política¹⁵.

Prerrogativas das autarquias

Considerando a natureza da atividade desempenhada pelas autarquias, o ordenamento jurídico as atribui algumas prerrogativas de direito público. Segundo José dos Santos Carvalho Filho, as prerrogativas mais importantes são as seguintes:¹⁶

- a) **imunidade tributária recíproca**: o art 150, §2º, da CF (c/c¹⁷ art. 150, VI, “a”), veda a instituição de impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços das autarquias, desde que vinculadas a suas finalidades essenciais ou às que delas decorram. O entendimento literal é que a imunidade protege somente o patrimônio, a renda e os serviços vinculados às finalidades essenciais das autarquias, ou decorrentes dessas finalidades. No entanto, o STF possui um entendimento mais amplo, estendendo a aplicação da imunidade tributária à renda decorrente de atividades estranhas às finalidades da autarquia, desde que esses recursos sejam integralmente aplicados nas finalidades essenciais da entidade.¹⁸

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

- b) **impenhorabilidade de seus bens e de suas rendas**: os seus bens não podem ser penhorados como instrumento coercitivo para garantia do credor. Os débitos decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado devem ser quitados por meio do **sistema de precatórios** (CF, art. 100). As regras de exigibilidade seguem as linhas próprias da legislação processual.¹⁹
- c) **imprescritibilidade de seus bens**: os bens das autarquias são considerados bens públicos e, portanto, não podem ser adquiridos por terceiros por meio de usucapião;
- d) **prescrição quinquenal**: as dívidas e os direitos em favor de terceiros contra as autarquias prescrevem em cinco anos (Decreto 20.910/1932, art. 1º²⁰, c/c Decreto-Lei 4.597/1942, art. 2º²¹).

¹⁵ Alexandrino e Paulo, 2011, p. 43.

¹⁶ Carvalho Filho, 2014, pp. 491, 492.

¹⁷ “c/c” = combinado com.

¹⁸ Nesse sentido, STF: [RE 589.185 RS](#); e [RE 237.718 SP](#):

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

¹⁹ Há exceções ao sistema de precatórios, conforme prevê o art. 100, §3º, da CF.

²⁰ Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

²¹ Art. 2º O Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que regula a prescrição quinquenal, abrange as dívidas passivas das autarquias, ou entidades e órgãos paraestatais, criados por lei e mantidos mediante impostos, taxas ou quaisquer



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

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

f) **principais situações processuais específicas**:

→ prazo em **dobro para** todas as suas manifestações processuais – (Novo CPC, art. 183);²²

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

O **duplo grau de jurisdição obrigatório** significa que o juiz, ao prolatar a sentença, deverá determinar a **remessa dos autos ao tribunal**, ainda que não tenha ocorrido recurso voluntário (apelação). Caso o juiz não o faça, deverá o presidente do tribunal avocar os autos (Novo CPC, art. 496, § 1º). De forma simples, seria como “um recurso de ofício”, aplicável a maioria das decisões proferidas contra as entidades políticas, autarquias e fundações públicas.²³

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

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

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

contribuições, exigidas em virtude de lei federal, estadual ou municipal, bem como a todo e qualquer direito e ação contra os mesmos.

²² Art. 183. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público gozarão de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, cuja contagem terá início a partir da intimação pessoal.

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

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

²³ De acordo com o Novo Código de Processo Civil, o duplo grau de jurisdição não se aplicará em dois grupos de casos. O primeiro refere-se ao “proveito econômico obtido na causa”, isto é, quando o valor certo e líquido for inferior a (CPC, art. 496, § 3º):

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

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

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

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

I - súmula de tribunal superior;

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

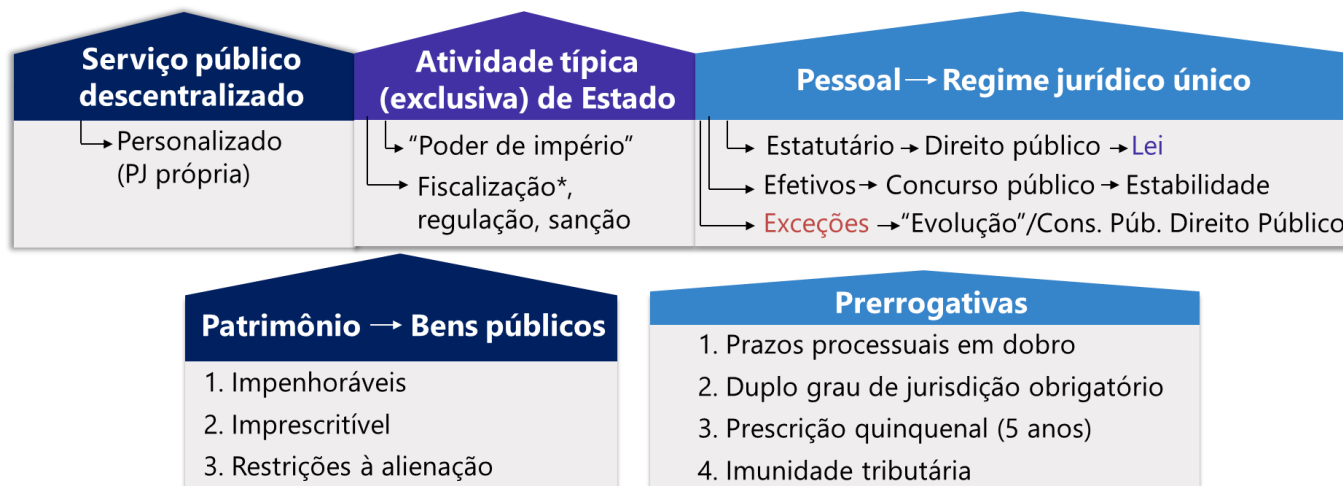
III - entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência;

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



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

Autarquias



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

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

Responsabilidade civil

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

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



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

Juízo competente (foro)

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

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

Súmula Vinculante nº 27

Compete à justiça estadual julgar causas entre consumidor e concessionária de serviço público de telefonia, quando a Anatel não seja litisconsorte passiva necessária, assistente, nem oponente.

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

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



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

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



Atos, contratos e licitação

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

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

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

Por fim, os contratos firmados pelas autarquias devem se submeter **previamente à licitação**, na forma da Lei 14.133/2021 (Lei de Licitações), com exceção das ressalvas previstas na própria Lei de Licitações (as exceções ao dever de licitar são denominadas de dispensa e inexigibilidade de licitação) (CF, art. 22, XXVII; L14133, art. 1º, *caput*).

Conselhos de fiscalização de profissão

Os **conselhos regionais e federais de fiscalização de profissão**, **com exceção da OAB**, são autarquias federais²⁴ (conhecidas como autarquias corporativas ou profissionais), consoante entendimento do STF (MS 22.643/SC).

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

- **criados por lei**, tendo personalidade jurídica de **direito público** com autonomia administrativa e financeira;
- **exercem a atividade de fiscalização** de exercício profissional, atividade tipicamente pública;

²⁴ Os conselhos **regionais** são entidades federais. Pode parecer confuso, mas os conselhos “regionais” não pertencem aos estados. Por exemplo: o Conselho Regional de Medicina de São Paulo é uma entidade autárquica da União (e não do estado de SP). Consequentemente, a prestação de contas destas entidades será analisada pelo TCU e a tutela é realizada pela União.



- têm o **dever de prestar contas** ao Tribunal de Contas da União.

Adicionalmente, também podemos afirmar que os conselhos devem fazer **concurso público** e **licitação**.

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

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

Além disso, o STF já entendeu que “os pagamentos devidos em razão de pronunciamento judicial pelos conselhos de fiscalização não se submetem ao regime de precatórios” (RE 938.837). Esse “regime de precatórios” é a forma como o Estado paga as suas “dívidas” decorrentes de decisões judiciais. Por exemplo: se você processar o Estado e “ganhar” a ação, em regra, o seu pagamento ocorrerá por meio de um “precatório”, uma vez que os bens públicos não podem ser penhorados. Contudo, a cobrança de dívidas dos conselhos segue regramento semelhante ao das entidades privadas, como por exemplo por intermédio da penhora de seus bens, já que não se lhes aplica o regime de precatórios.

A situação da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, contudo, é diferente. Para o STF, a OAB **não integra a Administração Pública**, sendo considerada um serviço público independente, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro (ADI 3.026/DF). Consequentemente, a OAB:

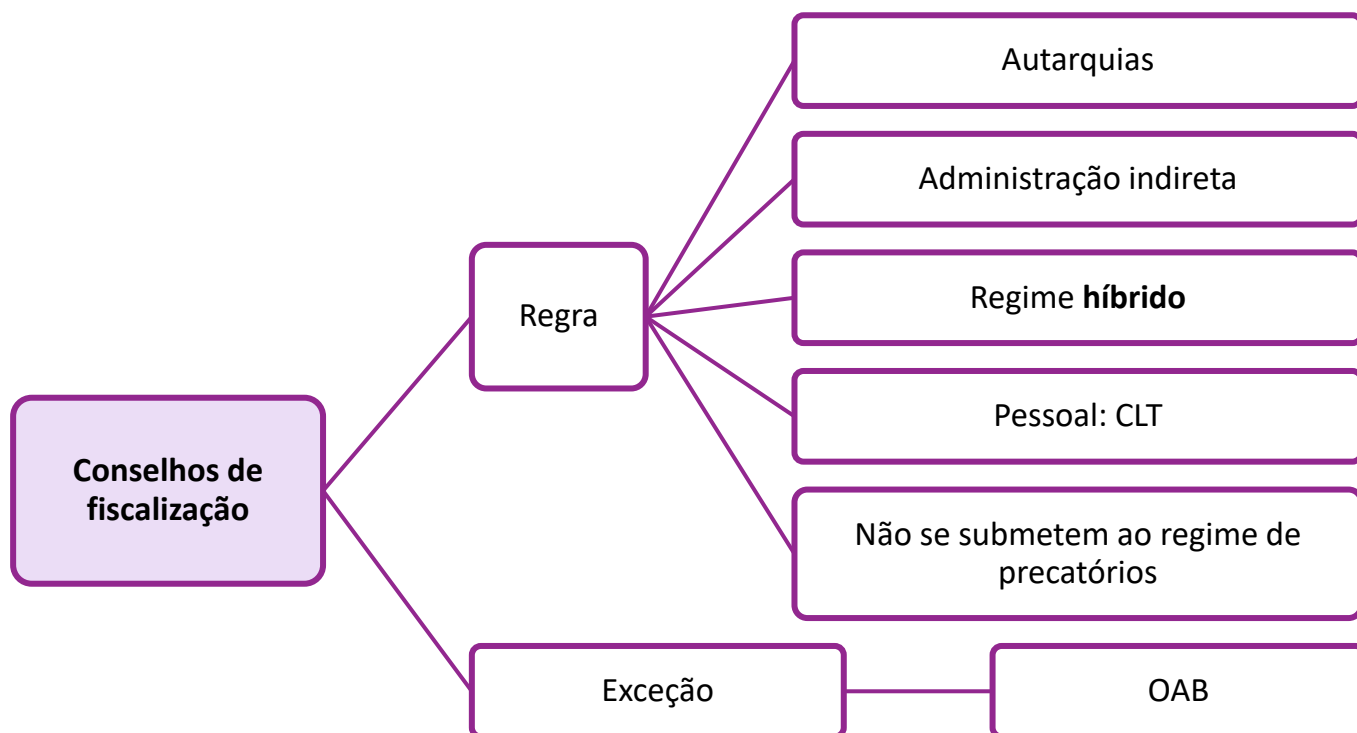
- **não** faz **concurso público**;
- **não** faz **licitação pública**;
- **não** tem o **dever de prestar contas** ao TCU (RE 1182189, Tema 1024).²⁵

Sobre este último item, o STF resolveu uma polêmica sobre o dever de prestar contas ao TCU. A Corte de Contas **entendia** que, apesar de não compor a Administração, a OAB deveria prestar contas ao Tribunal, pois as suas **anuidades** eram recolhidas compulsoriamente, possuindo natureza semelhante aos tributos. O STF, contudo, afastou a determinação do TCU e a obrigação da prestação de contas, alegando que os recursos da OAB **não possuem natureza tributária** que a **entidade, em razão do seu papel constitucional, não poderia se submeter a qualquer tipo de controle estatal**. Ao final, foi fixada a seguinte tese de repercussão geral: “**O Conselho Federal e os Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil não estão obrigados a prestar contas ao Tribunal de Contas da União nem a qualquer outra entidade externa**”.

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

²⁵ RE 1182189, Tema 1024, julgamento finalizado em 24.4.23.





Conselhos de fiscalização em geral	OAB
- Compõem a Administração Pública (natureza autárquica) (RE 539.224/CE) - Entidades administrativas de direito público	- Não compõe a Administração Pública - Entidade de direito privado
Regime jurídico híbrido D. Público: Prestar contas ao TCU - Realizar licitação - Realizar concurso público D. Privado Não se submetem ao regime de precatórios (RE 938837) - Regime de pessoal da CLT (empregados públicos)	Regime de direito privado : Não devem prestar contas ao TCU Não realizam licitação pública Não faz concurso público





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

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



Autarquias sob regime especial

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

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

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



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

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

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

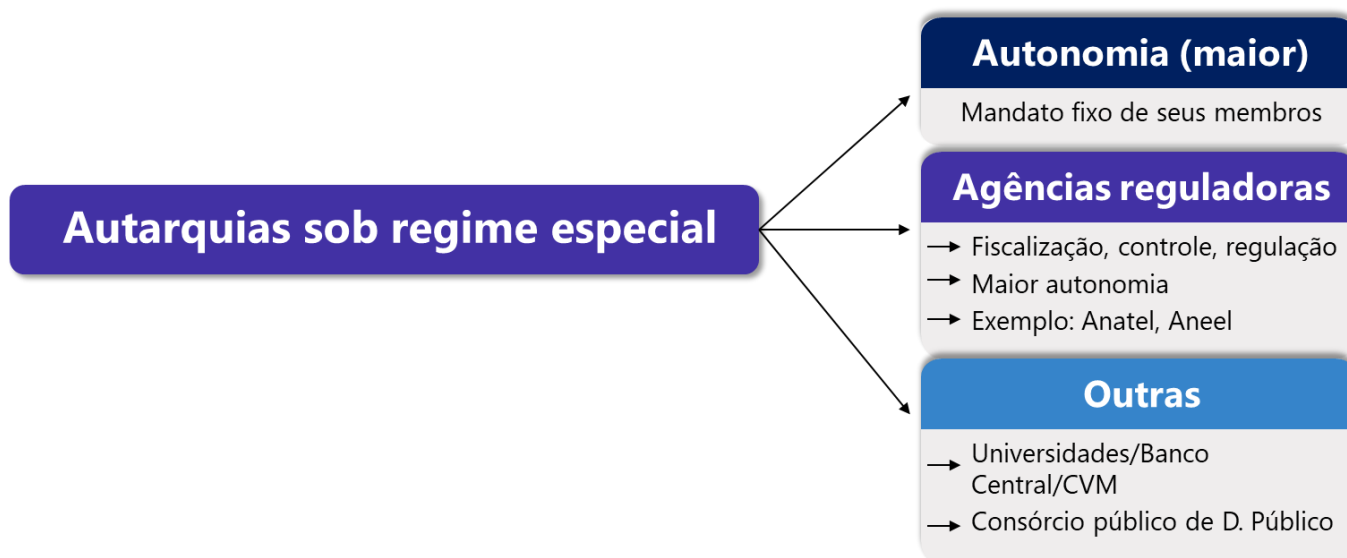
Art. 8º Fica criada a Agência Nacional de Telecomunicações, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de órgão regulador das telecomunicações, com sede no Distrito Federal, podendo estabelecer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

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

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

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





Agências reguladoras e agências executivas

Agências reguladoras

Origem das agências reguladoras

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

No Brasil, as primeiras entidades com funções regulatórias e fiscalizatórias do setor econômico já existiam no início do século XX, conforme destaca Maria Sylvia Zanella Di Pietro:²⁶

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

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

²⁶ Di Pietro, 2009, p. 190-181.

*Art. 21. Compete à União: [...] XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de **telecomunicações**, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, **a criação de um órgão regulador** e outros aspectos institucionais;*

*Art. 177. Constituem monopólio da União: [...] § 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre: [...] III - a estrutura e atribuições do **órgão regulador do monopólio da União**;*

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

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

Agência	Lei de criação
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	Lei nº 9.427/1996
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Lei nº 9.472/1997
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	Lei nº 9.478/1997
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	Lei nº 9.782/1999
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Lei nº 9.961/2000
Agência Nacional de Águas (ANA)	Lei nº 9.984/2000
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Lei nº 10.233/2001
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)	Lei nº 10.233/2001
Agência Nacional do Cinema (Ancine)	Medida Provisória 2.228/2001
Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)	Lei nº 11.182/2005
Agência Nacional de Mineração	Lei nº 13.575/2017

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

Conceito e atividades desenvolvidas

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

No Brasil, elas se inserem no estudo da regulação. Inicialmente, foram criadas para regular atividades econômicas atribuídas ao Estado, possuindo ou não natureza de serviço público, sendo objeto de concessão, permissão ou autorização. Isso ocorreu primeiro nos setores de energia elétrica,



telecomunicações, exploração de petróleo e outras. Dessa forma, pode-se dizer que as agências reguladoras passaram a desempenhar uma dupla função:²⁷

- a) de um lado, elas assumem os poderes e encargos do **poder concedente** nos contratos de concessão, como os de fazer licitação, contratar, fiscalizar, punir, alterar, rescindir, encampar etc;
- b) de outro lado, as agências exercem a atividade chamada de **regulação propriamente dita** que, em sentido amplo, abrange a competência de estabelecer regras de conduta, fiscalizar, reprimir, punir, resolver conflitos, não só no âmbito da própria concessão, mas também nas relações com outras prestadoras de serviços.

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

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

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

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

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

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

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

²⁷ Di Pietro, 2012, p. 180.



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

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

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

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

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

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

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

Por fim, outro ponto que define as agências reguladoras em sentido estrito é a designação **formal**. Em outras palavras, uma entidade será considerada agência reguladora se a lei assim a designar.

Dois “conjuntos” de exemplos vão demonstrar isso. Primeiramente, todas as onze agências reguladoras do governo federal são agências reguladoras simplesmente porque a Lei 13.848/2019 assim as denomina. Vejamos a redação do art. 2º da citada norma:

Art. 2º Consideram-se **agências reguladoras**, para os fins desta Lei e para os fins da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000:

- I - a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel);
- II - a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP);
- III - a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel);
- IV - a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa);
- V - a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS);
- VI - a Agência Nacional de Águas (ANA);
- VII - a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq);



VIII - a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT);

IX - a Agência Nacional do Cinema (Ancine);

X - a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac);

XI - a Agência Nacional de Mineração (ANM).

Por outro lado, o Banco Central do Brasil – Bacen possui características muito semelhantes a essas entidades: exerce atividade de regulação e fiscalização; é formado por um colegiado; possui autonomia acentuada, especialmente pelo mandato fixo dos seus membros (LC 179/2021, art. 4º). Todavia, o Bacen **não é considerado uma agência reguladora**.

*Por quê? Tell me why!*²⁸



Simplemente porque a legislação não chama o Bacen de agência reguladora. Portanto, a designação é **formal**, ou seja, basta que a “lei” denomine a entidade como agência reguladora, além de lhe outorgar funções e características desse tipo de entidade.

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

Características e autonomia das agências reguladoras

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

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

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

Assim, as agências reguladoras não representam uma nova entidade administrativa, elas são apenas uma forma especial de autarquia. Ou seja, atualmente nós possuímos quatro tipos de entidades administrativas,

²⁸ Em português: diga-me o porquê!

quais sejam as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, sendo que as agências reguladoras são apenas um modelo diferente das primeiras.

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

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

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

- a) **em relação ao Poder Legislativo** – porque dispõem de função normativa, que justifica o nome de órgão regulador ou agência reguladora;
- b) **em relação ao Poder Executivo** – porque suas normas e decisões não podem ser alteradas ou revistas por autoridades estranhas ao próprio órgão;
- c) **em relação ao Poder Judiciário** – porque dispõem de função quase-jurisdicional, no sentido de que resolvem, no âmbito das atividades controladas pelas agências, litígios entre os delegatários (empresas/pessoas que prestam serviços mediante concessão, permissão ou autorização) e entre estes e os usuários dos serviços públicos.

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

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

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

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

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

- a) **ausência de tutela** ou de subordinação hierárquica;



- b) pela **autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira**;
- c) pela **investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos**;
- d) pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.

Sobre a ausência de tutela, precisamos conversar um pouco mais!

Em geral, costumamos dizer que entre a Administração Direta e a Indireta existe “tutela”, que ocorre por meio da vinculação ou controle finalístico. Esse é um termo doutrinário que explica como ocorre o controle sobre as entidades administrativas.

O legislador, contudo, expressamente determinou que as **agências reguladoras não se submetem à tutela**! Eu gostaria de dizer que “não concordo” com essa determinação, pois apesar da autonomia elevada, a agência reguladora ainda sofre algum controle do poder público (supervisão ministerial, vinculação etc.). Todavia, se o próprio legislador disse que não há tutela, temos que levar isso para a prova. Vale o que consta na lei!



Relação da Administração Direta sobre a Indireta	
Entidades administrativas em geral	Agências reguladoras
Há tutela	Ausência de tutela

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

I - solicitar diretamente ao Ministério da Economia:

- a) autorização para a realização de concursos públicos;
- b) provimento dos cargos autorizados em lei para seu quadro de pessoal, observada a disponibilidade orçamentária;
- c) alterações no respectivo quadro de pessoal, fundamentadas em estudos de dimensionamento, bem como alterações nos planos de carreira de seus servidores;

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

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

Com efeito, as agências reguladoras se distinguem das demais autarquias por **serem dirigidas por colegiado cujos membros são nomeados por prazo determinado pelo Presidente da República, após prévia aprovação pelo Senado Federal, vedada a exoneração *ad nutum***.

Nessa linha, a Lei 13.848/2019 fixa em **cinco anos** o prazo de duração do mandato dos dirigentes das agências reguladoras federais, vedando a recondução.

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



- a) em caso de renúncia;
- b) em caso de condenação judicial transitada em julgado;
- c) em caso de condenação em processo administrativo disciplinar;
- d) por infringência de quaisquer das vedações previstas na Lei 9.986/2000.²⁹



Nomeação e exoneração dos dirigentes	
Autarquias em geral (em regra)	Agências reguladoras
Nomeação e exoneração livre	- Dependem de aprovação do Senado Federal - Mandato com prazo fixo (5 anos) - Não podem ser exonerados livremente

Além do mandato fixo, os membros das agências reguladoras submetem-se a um período de **quarentena**. Nesse contexto, a quarentena é o período em que os membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada ficam impedidos de exercer atividade ou de prestar qualquer serviço no setor regulado pela respectiva agência, **por período de seis meses**, contados da exoneração ou do término de seu mandato, assegurada a remuneração compensatória. Quem violar tal vedação incorrerá na prática de crime de advocacia administrativa (Lei 9.986/2000, art. 8º).

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

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

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

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

De acordo com o Parecer AGU 51/2006,³⁰ o Presidente da República, por motivo relevante de interesse público, **poderá avocar** e decidir qualquer assunto na esfera da Administração Federal, incluindo competências das agências reguladoras.

²⁹ O art. 8º-B, da Lei 9.986/2000 enumera uma série de vedações aplicáveis aos diretores das agências reguladoras, tais como exercer atividade político-partidária, atuar em situação de conflito de interesses etc. A infringência às mencionadas vedações ensejará a perda do mandato.

³⁰ <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:advocacia.geral.uniao:parecer:2006-06-05;ac-51>



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

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

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

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

Agências executivas

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que é o documento de referência da Reforma Administrativa implementada no Brasil na década de 90, estabeleceu como objetivo para o setor das **atividades exclusivas**³¹: **transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão**.

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

Segundo a Prof. Maria Sylvia Zanella Di Pietro³²,

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

³¹ O setor de atividades exclusivas é aquele em que está presente o poder de império do Estado e que, portanto, só poderá ser desenvolvido por entidades de direito público, como as autarquias e fundações públicas de direito público.

³² Di Pietro, 2014, p. 538.



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

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

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

*Art. 51. O Poder Executivo **poderá** qualificar como **Agência Executiva a autarquia ou fundação** que tenha cumprido os seguintes **requisitos**:*

*I - **ter um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional** em andamento;*

*II - ter celebrado **Contrato de Gestão** com o respectivo Ministério supervisor.*

§ 1º A qualificação como Agência Executiva será feita em ato do Presidente da República.

*§ 2º O Poder Executivo editará medidas de organização administrativa específicas para as Agências Executivas, visando assegurar a sua **autonomia de gestão, bem como a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para o cumprimento dos objetivos e metas definidos nos Contratos de Gestão.***

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

*§ 1º Os **Contratos de Gestão das Agências Executivas** serão celebrados com periodicidade mínima de um ano e estabelecerão os objetivos, metas e respectivos indicadores de desempenho da entidade, bem como os recursos necessários e os critérios e instrumentos para a avaliação do seu cumprimento.*

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



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



- a) ter um **plano estratégico** de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento; e
- b) ter celebrado **contrato de gestão** com o respectivo Ministério supervisor.

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

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

Os contratos de gestão das agências executivas devem ser celebrados com **periodicidade mínima de um ano** e estabelecerão os objetivos, metas e respectivos indicadores de desempenho da entidade, bem como os recursos necessários e os critérios e instrumentos para a avaliação do seu cumprimento.

Após receber a qualificação, a autarquia ou fundação pública passa a se submeter a **um regime jurídico especial**, em que há maior autonomia para atuação. Por exemplo, no que se refere às licitações e contratos, as agências executivas possuem um **limite duplicado para dispensa de processo licitatório**. Nessa linha, a Lei de Licitações (L14133, art. 75, § 2º) dispensa o dever de licitar quando o valor é muito baixo. Contudo, o valor da dispensa para as agências executivas é multiplicado por dois, gerando mais flexibilidade para as contratações dessas entidades.

É importante frisar que a Lei 9.649/1998 é uma lei federal e, portanto, aplica-se tão somente à União. Assim, em tese, os estados e municípios deveriam elaborar as suas próprias normas se desejassem dispor de mecanismo semelhante, estabelecendo o regramento de qualificação. Na prática, contudo, é raro de ver norma estadual ou municipal sobre o assunto.



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

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



QUESTÕES PARA FIXAÇÃO



1. (Fumarc – COPASA/2018) Constituem traços característicos das autarquias em regime especial consistentes em agências reguladoras, EXCETO:

- a) Exercício de competências normativas que expressam discricionariedade técnica.
- b) Impossibilidade de controle legislativo e jurisdicional de seus atos de gestão.
- c) Maior autonomia de gestão em face da Administração Direta, em especial pela estabilidade de seus dirigentes.
- d) Relativização do princípio da tutela, do que é exemplo a impossibilidade de recurso hierárquico em face de suas decisões superiores.

Comentário:

a) entre as principais características das agências reguladoras estão a competência normativa e a independência técnica. Consequentemente, a entidade pode editar atos normativos de caráter técnico para regular as atividades do setor regulado (por exemplo: a Anatel pode editar atos normativos sobre a área de telecomunicações) – CORRETA;

b) a independência ao controle judicial praticamente não existe, a agência pode dirimir conflitos em última instância administrativa, da mesma forma que outros órgãos administrativos, mas isto não pode impedir o controle das suas decisões pelo Poder Judiciário (art. 5º, XXXV CF). A independência em relação ao Poder Legislativo também não ocorre, tendo em vista que os seus atos normativos não podem entrar em conflito com as normas constitucionais ou legais, por força do princípio da legalidade. Além disso, estão sujeitas ao controle pelo Congresso Nacional (art. 49, X CF), e ao controle financeiro, contábil e orçamentário do Poder Legislativo, com auxílio do TC (art. 70 e seguintes CF) – ERRADA;

c) isso mesmo, o regime especial das agências reguladoras é caracterizado por maior autonomia e independência, como no caso do mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira – CORRETA;

d) a assertiva diz respeito a impossibilidade de recurso hierárquico impróprio, que se caracteriza pela possibilidade de revisão dos atos de uma entidade da administração indireta, que são pessoas jurídicas autônomas, pelo Ministério a qual estão vinculadas. Alguns doutrinadores, como Celso Antônio Bandeira de Melo, admite essa possibilidade, sob o argumento de que a Administração central é quem detém a legitimidade democrática de condução das atividades públicas. Para outros, como Di Pietro, entendem que, por elas serem autarquias de regime especial, estão sujeitas às normas constitucionais que disciplinam esse tipo de atividade; e que o regime especial vem definido nas respectivas leis instituidoras, dizendo respeito, em regra, à maior autonomia em relação à Administração Direta. Nesse sentido, a possibilidade ou não do



recurso hierárquico dependeria da legislação que institui essas entidades. Portanto, em que pese não ser pacificado pela doutrina, adotando a corrente de Di Pietro, podemos afirmar que há sim a relativização do princípio da tutela, no que tange a impossibilidade de recurso hierárquico em face de suas decisões superiores – CORRETA.

Gabarito: alternativa B.

2. (Fumarc – CEMIG MG/2018) A autonomia conferida às agências reguladoras permite considerar CORRETA a seguinte assertiva:

- a) A criação das agências reguladoras, considerando suas competências para criar normas e solucionar conflitos em casos concretos, alterou o sistema constitucional de divisão de funções.
- b) As agências reguladoras possuem competências para formulação de políticas e outras decisões de governo afetas ao setor regulado.
- c) O mandato dos dirigentes das agências, embora não sejam os cargos de livre nomeação e demissão, não pode ultrapassar o mandato do Presidente da República, conforme marco legal atual desse instituto.
- d) Sua autonomia, embora amplie suas competências discricionárias, não afasta a possibilidade de incidência de controle exercido pelos demais poderes e órgãos autônomos.

Comentário:

- a) é correto afirmar que as agências reguladoras possuem uma autonomia diferenciada em relação ao ente instituidor, todavia, isso não caracteriza uma alteração no sistema constitucional de divisões de funções. Como ensina Di Pietro, quando se refere às agências reguladoras (p. 544, 2013): “A sua independência, contudo, deve ser entendida em termos compatíveis com o regime constitucional brasileiro.” – ERRADA;
- b) a formulação de políticas e as decisões de governo são competência da cúpula do Poder Executivo com a contribuição do Poder Legislativo. Não compete às agências reguladoras a formulação de políticas públicas – ERRADA;
- c) o mandato dos dirigentes das agências reguladoras deve ter prazo certo, somente podendo ser exonerado ou destituído nas hipóteses previstas em lei. Assim, o mandato poderia ter, por exemplo, dois anos de duração, independentemente da data em que terminaria o mandato do Presidente da República – ERRADA;
- d) esse é o entendimento da doutrina majoritária. Em que pese possuir certa autonomia, a agência reguladora estará sujeita à direção superior do Chefe do Poder Executivo, assim como todas as entidades da administração indireta vinculadas a um órgão da administração direta, que sobre elas exerce um controle finalístico ou tutela administrativa (corresponde, na esfera federal a chamada “supervisão ministerial”) – CORRETA.

Gabarito: alternativa D.

3. (Fundatec – PC RS/2018) Em relação à organização da Administração Pública, assinale a alternativa correta.



- a) O processo de desconcentração administrativa tem por consequência a criação de entidades dotadas de personalidade jurídica própria, distinta do ente político criador.
- b) Às entidades que integram a administração indireta podem ser atribuídas, nos termos da lei que as institui, as mesmas competências cometidas ao ente político criador.
- c) A teoria do órgão não reconhece a responsabilidade do Estado em relação aos atos praticados pelos denominados “funcionários de fato”, assim considerados os que foram irregularmente investidos em cargos, empregos ou funções públicas.
- d) As autarquias podem desempenhar atividades típicas de estado e, excepcionalmente, explorar atividade econômica.
- e) As empresas públicas e sociedades de economia mista, ainda que explorem atividade econômica de prestação de serviços, sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias.

Comentário:

- a) a desconcentração ocorre no âmbito de uma mesma pessoa jurídica, dando origem aos órgãos públicos, que são **centros de competência sem personalidade jurídica**. A situação descrita na afirmativa caracteriza a descentralização – ERRADA;
- b) nem todas as competências do ente político podem ser atribuídas às entidades da administração indireta, como as funções políticas e legislativas, por exemplo – ERRADA;
- c) reconhece sim. Os atos dos chamados “funcionários de fato” são considerados válidos, gerando, por consequência, a responsabilidade estatal – ERRADA;
- d) as autarquias não são criadas para exploração de atividade econômica, mas sim para o exercício de atividades típicas de Estado ou outros serviços administrativos – ERRADA;
- e) as empresas estatais se submetem ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários, na forma do art. 173 da Constituição Federal – CORRETA.

Gabarito: alternativa E.

4. (Fundatec – AL RS/2018) A Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) possui natureza _____, fazendo parte da administração _____ do Estado do Rio Grande do Sul sendo de direito _____ a sua personalidade jurídica.

Assinale a alternativa que preenche, correta e respectivamente, as lacunas do trecho acima.

- a) autárquica – indireta – público
- b) autárquica – direta – privado
- c) fundacional – indireta – público
- d) fundacional – direta – privado
- e) autárquica – indireta – privado



Comentário:

As **agências reguladoras** possuem natureza **autárquica**, pois são criadas, via de regra, como autarquias de regime especial. Já as agências executivas podem ser autarquias ou fundações públicas que recebam essa qualificação.

Portanto, fazem parte da **administração indireta** e possuem natureza jurídica de **direito público**.

No caso do enunciado, temos uma agência reguladora, e, conforme características listadas acima, o gabarito correto é a alternativa A.

Gabarito: alternativa A.

5. (Fundatec – AL RS/2018) Sobre a organização da administração pública, é correto afirmar que:

- a) As autarquias são pessoas jurídicas de direito público interno.
- b) As sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito público, com capital misto.
- c) As empresas públicas são caracterizadas, pela sua natureza empresarial, como integrantes do terceiro setor.
- d) As sociedades de economia mista são caracterizadas pela sua natureza jurídica privada, integrantes da administração pública direta.
- e) Os servidores e demais integrantes das sociedades de economia mista e das autarquias estão excluídos das regras da Lei de Improbidade Administrativa.

Comentário:

- a) isso mesmo. As autarquias são criadas diretamente por lei, com personalidade jurídica de direito público interno, para a execução de atividades próprias e típicas de Estado – CORRETA;
- b) as sociedades de economia mista possuem personalidade jurídica de **direito privado**, admitindo participação de capital público e de capital privado – ERRADA;
- c) as empresas públicas são integrantes da **administração indireta** – ERRADA;
- d) as sociedades de economia mista são integrantes da administração **indireta** – ERRADA;
- e) os servidores e demais integrantes das sociedades de economia mista e das autarquias **NÃO** estão excluídos das regras da Lei de Improbidade Administrativa – ERRADA.

Gabarito: alternativa A.

6. (FAU – Prefeitura de Chopinzinho - PR/2016) Sobre as Autarquias, pode-se afirmar que:

- a) Possuem personalidade jurídica de direito público, são criadas por lei e possuem patrimônio e receita próprios.
- b) Possuem estreita relação com a Fundação, vez que ambas possuem personalidade jurídica de direito privado.



- c) Possuem personalidade jurídica de direito público, porém, não possui patrimônio e receita próprios.
- d) São órgãos da Administração Pública Direta, resultado da descentralização do poder administrativo.
- e) Não estão sujeitas a controle ou tutela, pois possuem patrimônio e receita próprios.

Comentário:

- a) essas são características próprias das autarquias. Podemos acrescentar que as autarquias são criadas para fins de especialização da administração pública, pois desempenham um serviço específico, com maior autonomia em relação ao Poder central – CORRETA;
- b) as autarquias não possuem personalidade de direito privado e as fundações podem possuir personalidade jurídica de direito público ou privado – ERRADA;
- c) as autarquias possuem seu próprio patrimônio e também podem possuir as suas próprias receitas, recebendo dotações diretamente do orçamento – ERRADA;
- d) as autarquias pertencem à Administração indireta – ERRADA;
- e) como vimos na letra C, justamente por possuírem patrimônio e receita próprios é que não se submeterão ao controle hierárquico da pessoa política que as criou. Assim, o órgão da administração direta exerce sobre a autarquia o denominado controle finalístico – também conhecido como tutela administrativa ou supervisão (normalmente chamada de “supervisão ministerial” em decorrência da vinculação com os ministérios) – ERRADA.

Gabarito: alternativa A.

7. (Fumarc – Prefeitura de Matozinhos - MG/2016) Acerca da Administração Indireta, é CORRETO afirmar:

- a) A lei que cria autarquia pode definir livremente seu regime de pessoal.
- b) As autarquias podem desenvolver atividades com intuito de lucro, desde que sejam típicas de Estado.
- c) As pessoas jurídicas advindas da descentralização administrativa devem observar o princípio da especialidade no exercício de funções administrativas, sendo vedado o exercício de atividade política de governo por tais pessoas.
- d) As pessoas jurídicas de direito privado podem exercer todas as atividades-fins da Administração Pública.

Comentário:

- a) as entidades com personalidade jurídica de direito público, implicam em regime jurídico único (estatutário). Nesse sentido, vejamos o que diz o art. 39 da CF: 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 – ERRADA;
- b) como já vimos, não há essa hipótese. Tal ressalva será cedida às SEM e EP – ERRADA;



c) as autarquias são resultado da descentralização administrativa, assim como toda a Administração Indireta. Esta, por sua vez, foi instituída justamente para atender ao princípio da especialidade. Pelo princípio da especialidade, ao invés de a Administração Direta fazer tudo o que lhe é devido, ela descentraliza seus serviços criando entidades de administração indireta que serão especializadas em determinada atividade. Dessa maneira, as tarefas são feitas separadamente por diferentes entidades, de maneira especializada, a fim de executá-las com mais eficiência. Para as demais atividades, como as de políticas de governo, podemos afirmar que serão defesas ao Poder Executivo, portanto, correta a assertiva – CORRETA;

d) não é possível. Existem atividades que são inerentes apenas ao poder público, como, por exemplo, as supracitadas políticas de governo – ERRADA.

Gabarito: alternativa C.

8. (Fumarc – CEMIG MG/2016) As seguintes atividades podem ser definidas como objeto de atuação de uma autarquia pela respectiva lei criadora:

- a) prestação de serviço público, exploração de atividade econômica de intervenção e atividade de governo.
- b) prestação de serviço público, fiscalização de atividades e legislação.
- c) prestação de serviço público, fiscalização de atividades privadas, normatização técnica especializada.
- d) prestação de serviço público, fiscalização de atividades privadas e exploração de atividade econômica de intervenção.

Comentário:

a) **prestação de serviço público**, ~~exploração de atividade econômica de intervenção e atividade de governo~~ – as autarquias não exploram atividades econômicas, bem como desempenham atividades de serviço – ERRADA;

b) **prestação de serviço público, fiscalização de atividades** e ~~legislação~~ – a fiscalização de atividades ocorre no âmbito privado, todavia, quem legisla, em regra, é o Poder Judiciário, não havendo hipótese da autarquia o fazê-lo – ERRADA;

c) **prestação de serviço público, fiscalização de atividades privadas, normatização técnica especializada** – essas três atividades são atinentes as autarquias – CORRETA;

d) **prestação de serviço público, fiscalização de atividades privadas** e ~~exploração de atividade econômica de intervenção~~ – como já falamos, a exploração de atividade econômica, nas entidades da administração indireta, é defesa às SEM e EP – ERRADA.

Gabarito: alternativa C.

9. (Funcab – SEGEF MA/2016) Em relação à organização administrativa, assinale a opção correta.

- a) A relação de hierarquia ocorre na descentralização.
- b) Por meio da desconcentração criam-se órgãos públicos dotados de personalidade jurídica.



- c) Se há uma distribuição interna de competência da mesma pessoa jurídica, ocorre uma desconcentração.
- d) Quando é feita a transferência da execução da tarefa a uma pessoa diversa, trata-se de desconcentração.
- e) A desconcentração ocorre mediante a criação de uma nova pessoa jurídica.

Comentário:

- a) as entidades administrativas não estão subordinadas ao ente instituidor, ou seja, não há relação de hierarquia entre essas entidades e os órgãos da administração direta do ente político que as instituiu. Dessa forma, não há hierarquia em nenhuma das formas de descentralização – ERRADA;
- b) de fato, por meio da desconcentração criam-se órgãos públicos, mas esses não são dotados de personalidade jurídica própria (são centros de competência, sem personalidade jurídica própria) – ERRADA;
- c) a desconcentração ocorre exclusivamente dentro de uma mesma pessoa jurídica, constituindo uma técnica administrativa utilizada para distribuir internamente as competências – CORRETA;
- d) quando é feita a transferência da execução da tarefa a uma pessoa diversa, trata-se de descentralização, e não desconcentração (a desconcentração ocorre internamente, como dissemos na alternativa C – ERRADA;
- e) como destacado na alternativa B, a desconcentração dá origem aos órgãos públicos, sem personalidade jurídica – ERRADA.

Gabarito: alternativa C.

10. (Funcab – SEGEF MA/2016) Relativamente à autarquia, assinale a alternativa correta.

- a) Os seus bens não podem ser objeto de usucapião, não obstante tal entidade não integra a Administração indireta.
- b) Fiscalização e a regulamentação são indelegáveis, ou seja, não podem ser transferidas a qualquer pessoa jurídica de direito privado.
- c) Nossa estrutura administrativa, expressamente, proíbe a possibilidade de criação de autarquias municipais.
- d) É pessoa jurídica de direito público, integrante da Administração direta.
- e) Os membros dirigentes são nomeados pelo Senado Federal, após serem sabatinados pelo chefe do Poder Executivo.

Comentário:

- a) as autarquias integram sim a Administração Indireta, e são criadas por lei para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam próprias e típicas do Estado. Seus bens são considerados bens públicos e, por isso, não podem ser adquiridos por usucapião, assim como não podem ser penhorados – ERRADA;



b) de um modo geral, fiscalização e a regulamentação são indelegáveis, ou seja, não podem ser transferidas a pessoa jurídica de direito privado. Essas atividades são típicas da Administração e, por isso, a doutrina entende que não podem ser transferidas a pessoas jurídicas de direito privado – CORRETA;

c) não há referida vedação no ordenamento. Assim, as autarquias podem ser federais, estaduais ou municipais – ERRADA;

d) como já dissemos, a autarquia é pessoa jurídica de direito público, integrante da Administração indireta – ERRADA;

e) os dirigentes de algumas autarquias são nomeados pelo chefe do Poder Executivo, e sabatinados pelo Senado Federal (ao contrário do que afirmou a questão) – ERRADA.

Por fim, vale uma ressalva quanto à alternativa B. Entendemos se tratar da alternativa “menos errada”, tendo em vista que, para o STJ, é possível delegar a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da administração pública (ou seja, empresas públicas – EP e sociedades de economia mista – SEM) algumas fases do denominado “ciclo de polícia” (conceito ligado ao poder de polícia), como as atividades de consentimento e de fiscalização. Assim, somente nas atividades de ordem de polícia e de sanção de polícia é que a delegação para pessoas de direito privado seria totalmente vedada. Portanto, numa análise mais aprofundada, é sim possível delegar atividade de fiscalização. Mas a banca manteve o gabarito e não anulou a questão, então, vida que segue.

Gabarito: alternativa B.

11. (Funcab – ANS/2016) É possível afirmar que, com o processo de privatização iniciado no Brasil na última década do século XX, mais especificamente a partir da edição do Programa Nacional de Privatização (Lei nº 8.031, de 1990), o Estado perdeu seu papel de protagonista na execução de certos serviços públicos. Nesse contexto, surgem as agências reguladoras federais. Especificamente sobre a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), é correto afirmar que foi criada por (pela):

- a) Constituição Federal, através de um processo de emenda, dispensando-se lei regulamentadora.
- b) lei específica.
- c) Emenda Constitucional e regulamentada por lei ordinária.
- d) Emenda Constitucional e regulamentada por lei complementar.
- e) lei complementar.

Comentário:

Segundo Di Pietro, agência reguladora, em sentido amplo, seria, no direito brasileiro, qualquer órgão da Administração Direta ou entidade da Administração Indireta com função de regular a matéria específica que lhe está afeta. Não existe lei específica disciplinando as agências reguladoras, elas estão sendo criadas por leis esparsas. Embora não haja disciplina legal única, a instituição dessas agências vem obedecendo mais ou menos o mesmo padrão. Assim, as agências reguladoras estão sendo criadas como autarquias em regime especial. Sendo autarquias, sujeitam-se às normas constitucionais que disciplinam esse tipo de



entidade, e consequentemente, sua criação decorre diretamente de lei específica, como diz a alternativa B.

Gabarito: alternativa B.

12. (Funcab – ANS/2016) A Administração Pública indireta é composta por autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. No que tange às características das autarquias, assinale a assertiva correta.

- a) Regime jurídico funcional celetista e personalidade jurídica de direito privado.
- b) Personalidade jurídica de direito privado ou público e não sujeição ao controle administrativo.
- c) Regime Jurídico Funcional estatutário e impenhorabilidade de bens.
- d) Responsabilidade civil subjetiva e penhorabilidade de bens.
- e) Personalidade jurídica de direito privado e prerrogativas processuais, como por exemplo, prazo dilatado em juízo.

Comentário:

a) a personalidade jurídica das autarquias é de direito público. Assim, o regime jurídico de seu pessoal também é de direito público, devendo obedecer ao regime jurídico único atualmente vigente no texto do art. 39 da CF/88 – ERRADA;

b) a autarquia possui regime de direito público, estando vinculada ao ente instituidor. Sofre, dessa forma, um controle finalístico, também chamado de tutela ou supervisão ministerial – ERRADA;

c) atualmente, no Brasil, vigora o regime jurídico único para as administrações direta, autárquica e fundacional. A doutrina entende que a Constituição não determinou que o regime deverá ser estatutário, mas apenas que deverá ser único - assim, o regime jurídico único poderia ser estatutário ou celetista. Ocorre que, no Brasil, tradicionalmente adotou-se o regime estatutário. Além disso, o Poder Judiciário já reconheceu diversas carreiras que obrigatoriamente devem seguir o regime estatutário, por conseguinte, é comum afirmar-se que o regime jurídico único, aplicável aos servidores integrantes da Administração direta e autárquica obrigatoriamente será estatutário. Porém, devemos destacar que é possível que, durante o tempo em que o texto emendado vigorou, tenham sido criadas autarquias com regime de emprego público, o que não mais é permitido – CORRETA;

d) as autarquias se submetem ao regime de responsabilidade objetiva, previsto no art. 37, §6º da CF, que prevê que “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”. Além disso, seus bens são bens públicos, não sujeitos, portanto, a penhora – ERRADA;

e) muito fácil, não? A personalidade é de direito público. Quanto à prerrogativa do prazo dilatado, a afirmativa está correta, sendo que esse prazo será em dobro para todas as manifestações processuais – ERRADA.

Gabarito: alternativa C.



13. (Fundatec – Prefeitura de Porto Alegre - RS/2016) Em relação à Administração Indireta, NÃO é apropriado afirmar que:

- a) É formada pelo conjunto de pessoas (ou entidades) administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, tem como função desempenhar atividades administrativas de maneira descentralizada.
- b) Diante do que é afirmado pela Constituição Brasileira, pode-se admitir a existência de entidades da Administração Indireta vinculadas também às estruturas dos Poderes Legislativo e Judiciário.
- c) Existe autorização constitucional no Brasil para a criação de autarquias com o objetivo de exercer atividade econômica em sentido estrito.
- d) As autarquias, mesmo dotadas de personalidade jurídica de direito público, podem produzir atos administrativos típicos e atos predominantemente de direito privado.
- e) As empresas públicas e sociedades de economia mista podem ser criadas com o objetivo de prestar serviço público e/ou exercer atividade econômica em sentido estrito.

Comentário:

Segundo o DL 200/1967, as autarquias são criadas para executar **atividades típicas da Administração Pública**. A doutrina defende, então, que as autarquias devem executar serviços públicos de natureza social e atividades administrativas, excluindo-se os serviços e atividades de cunho econômico e mercantil. Nesse sentido, **não existe autorização** constitucional no Brasil para a criação de autarquias com o objetivo de exercer atividade econômica em sentido estrito, de forma que a alternativa C está incorreta.

As demais alternativas estão de acordo com a lei e a doutrina sobre as entidades da administração indireta.

Com efeito, é importante a leitura da alternativa B, uma vez que confirma, pela leitura do art. 37, caput, que pode existir entidade da Administração indireta vinculada aos demais Poderes, vejamos: “Art. 37. A administração pública direta e indireta **de qualquer dos Poderes** [...]”. Logo, por isso que a opção também está certa.

Ademais, a letra D afirma que as autarquias também podem praticar atos predominantemente de direito privado (como ocorre com a Administração direta também), como por exemplo a emissão de cheques de pagamento e os contratos de locação e de seguro.

Gabarito: alternativa C.

14. (FUNRIO – IF PA/2016) As autarquias, como entes da Administração Pública Indireta, possuem, dentre outras, a característica de

- a) constituírem pessoas jurídicas de direito privado.
- b) serem criadas por decreto do Chefe do Poder Executivo.
- c) exercerem atividade econômica que não é típica da Administração Pública.
- d) não possuírem patrimônio próprio.
- e) desempenharem serviço público descentralizado.



Comentário:

A definição legal de autarquia consta do art. 5º, I, do DL 200/1967, que diz que elas são “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”. A partir dessa definição, conseguimos eliminar as alternativas A, B, C e D e chegar ao nosso gabarito, alternativa E.

Gabarito: alternativa E.

15. (FUNRIO – IF PI/2014) De acordo com o Portal Brasil (<http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/agencias-reguladoras> em 15 de Abril de 2014 às 15:03), as agências reguladoras foram criadas para fiscalizar a prestação de serviços públicos praticados pela iniciativa privada. Além de controlar a qualidade na prestação do serviço, estabelecem regras para o setor. São agências do governo brasileiro:

- a) ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), ANH (Agência Nacional de Hidrovias) e ANCIN (Agência Nacional de cinema).
- b) Anac (Agência Nacional de Contabilidade), ANL (Agência Nacional de Licitações) e ANSS (Agência Nacional de Seguros de Saúde).
- c) ANL (Agência Nacional de Licitações), ANT (Agência Nacional de Transportes) e ANPE (Agência Nacional de Petróleo).
- d) ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), ANCIN (Agência Nacional de Cinema) e ANT (Agência Nacional de Transportes).
- e) ANA (Agência Nacional de Águas), Anac (Agência Nacional de Aviação Civil) e Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações).

Comentário:

Segundo Di Pietro, agência reguladora é entidade da Administração Indireta, em regra autarquia de regime especial, com a função de regular a matéria que se insere em sua esfera de competência, outorgada por lei. A alternativa E é a única que apresenta corretamente algumas agências reguladoras brasileiras. Além dessas, temos também: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); Agência Nacional do Cinema (Ancine), dentre outras.

Gabarito: alternativa E.

16. (Funcab – SEMAD/2013) O artigo 1º, § 2º, II da Lei nº 9784/1999 define “entidade” como a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica. Gozando de personalidade autônoma, as entidades apresentam correlação direta com o fenômeno da:

- a) desconcentração.
- b) subordinação.
- c) descentralização.



d) hierarquização.

Comentário:

Vamos começar com a definição de cada um dos fenômenos:

- **desconcentração**: é a distribuição interna de competências dentro de uma única pessoa jurídica;
- **subordinação**: a subordinação decorre da hierarquia e significa que um órgão é comandado por outro, ou seja, o órgão inferior é subordinado ao superior;
- **descentralização**: pressupõe a existência de, no mínimo, duas pessoas distintas: uma que transfere a competência e a outra que recebe, sendo esta segunda dotada de personalidade jurídica própria;
- **hierarquização**: trata da divisão de comandos dentro de um mesmo ente. É o escalonamento vertical na estrutura da Administração, em que os órgãos superiores comandam os inferiores.

Dessa forma, sabemos que é a descentralização que pressupõe a existência de pessoas jurídicas distintas ou, como mencionado no enunciado, personalidade autônoma. Assim, está correta a opção C.

Gabarito: alternativa C.

17. (Funcab – SEMAD/2013) O artigo 1º, § 2º, I da Lei nº 9.784/1999 define “órgão” como a unidade de atuação integrante da estrutura da administração direta e da estrutura da administração indireta. Sendo desprovidos de personalidade jurídica própria, os órgãos apresentam correlação imediata com o fenômeno da:

- a) insubordinação.
- b) desconcentração.
- c) planificação.
- d) descentralização.

Comentário:

Após responder a pergunta acima, tudo fica mais claro para essa segunda. Os órgãos não possuem personalidade jurídica própria, pois integram o ente ao qual pertencem. Nesse contexto, os órgãos públicos surgem do fenômeno da desconcentração, que é a divisão interna de competências dentro da mesma pessoa jurídica. Logo, está correta a opção B.

A alternativa D está errada, pois, na descentralização, o ente receptor da competência constitui outra pessoa jurídica.

Já a insubordinação, apresentada na alternativa A, não possui ligação direta com a nossa aula. A insubordinação representa o descumprimento de uma ordem hierarquicamente superior.

Por fim, a planificação também não se relaciona com nossa aula. Essa palavra possui diversos significados, dentre eles a elaboração de planejamentos em planilhas.



Gabarito: alternativa B.

18. (Funcab – SESACRE/2013) Em relação à organização e à estrutura do Estado, é correto afirmar que:

- a) Fundações Públicas integram a estrutura das Empresas Públicas.
- b) Autarquias e Empresas Públicas integram a Administração Direta.
- c) Empresas Públicas são compostas por um conjunto de Autarquias.
- d) Autarquias e Fundações Públicas são desprovidas de patrimônio próprio.
- e) Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas integram a Administração Indireta.

Comentário:

- a) *Fundações Públicas integram a estrutura ~~das Empresas Públicas~~ da Administração Indireta* – ERRADA;
- b) *Autarquias e Empresas Públicas integram a Administração ~~Direta~~ Indireta* – ERRADA;
- c) *~~Empresas Públicas são compostas por um conjunto de Autarquias~~*. Falaremos sobre as empresas públicas em nossa próxima aula. Tanto as empresas públicas quanto as autarquias são entidades da administração indireta, mas aquelas possuem natureza jurídica de direito privado e estas possuem natureza de direito público – ERRADA;
- d) *Autarquias e Fundações Públicas ~~são desprovidas de~~ possuem patrimônio próprio* – ERRADA;
- e) *Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas integram a Administração Indireta* – muito simples, a Administração Indireta é composta pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista – CORRETA.

Gabarito: alternativa E.

19. (Funcab – ANS/2013) Sobre a Administração Pública Indireta, assinale a alternativa correta.

- a) As autarquias são pessoas de direito público externo.
- b) As agências reguladoras, como fundações de regime especial, podem exercer típico poder de polícia e impor limitações administrativas.
- c) As autarquias integram a Administração Pública Indireta do ente criador, no entanto, em razão da autonomia financeira e administrativa, não estão sujeitas a controle externo por parte do ente que as criou.
- d) As autarquias têm a sua instituição autorizada somente por lei específica.
- e) São prerrogativas autárquicas, dentre outras, a imunidade tributária, a impenhorabilidade de bens e rendas e a inscrição de seus créditos como dívida ativa.

Comentário:

- a) *As autarquias são pessoas de direito público ~~externo~~ interno*. São pessoas jurídicas de direito público interno, pois objetivam a regulação dos interesses estatais e sociais, por meio de prestação de serviços à



população. Por outro lado, pessoas de direito público externo são aquelas que regem as relações entre os Estados soberanos – ERRADA;

b) *As agências reguladoras, como ~~fundações~~ autarquias de regime especial, podem exercer típico poder de polícia e impor limitações administrativas* – ERRADA;

c) *As autarquias integram a Administração Pública Indireta do ente criador, ~~no entanto, em razão possuem da autonomia financeira e administrativa, não estão e estão~~ sujeitas a controle externo por parte do ente que as criou* – ERRADA;

d) *As autarquias têm a sua instituição ~~autorizada~~ somente por lei específica*. As autarquias são criadas diretamente por lei – ERRADA;

e) *São prerrogativas autárquicas, dentre outras, a imunidade tributária, a impenhorabilidade de bens e rendas e a inscrição de seus créditos como dívida ativa* – CORRETA.

Gabarito: alternativa E.

20. (Funcab – SEMAD/2013) Sobre a Administração Pública, assinale a opção correta.

a) A Administração Direta é hierarquicamente superior à Administração Pública Indireta.

b) Os órgãos são unidades administrativas despersonalizadas, porém detentoras de patrimônio próprio e autonomia gerencial.

c) A descentralização é um fenômeno jurídico que pressupõe a transferência de competência para sujeitos de direito diferentes dos entes políticos.

d) A desconcentração é o fenômeno de distribuição de competências destinado à criação de órgãos ou entidades.

Comentário:

a) não existe hierarquia entre as administrações, mas sim um vínculo administrativo – ERRADA;

b) os órgãos são centros de competências, sem personalidade jurídica própria, que atuam, por meio dos agentes nele lotados, em nome da entidade política ou administrativa que a integram. Desse modo, os órgãos não possuem o patrimônio próprio, uma vez que não podem adquirir direitos ou obrigações – ERRADA;

c) isso mesmo. A descentralização envolve duas pessoas jurídicas, uma que transfere o poder e outra que o recebe – CORRETA;

d) a criação de entidades se dá por meio da descentralização. A desconcentração é o fenômeno da distribuição de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica e dá origem aos órgãos públicos – ERRADA.

Gabarito: alternativa C.



21. (Funcab – SEMAD/2013) Acerca das autarquias federais, assinale a opção correta.

- a) São pessoas jurídicas de direito privado.
- b) Possuem capital misto.
- c) São representadas judicialmente pelos advogados da União.
- d) Possuem privilégios tributários.

Comentário:

- a) as autarquias são pessoas jurídicas de direito público – ERRADA;
- b) como as autarquias possuem natureza jurídica de direito pública, não é comum falar em “capital”, mas sim em “patrimônio”. De qualquer forma, o patrimônio das autarquias é considerado bem público – ERRADA;
- c) as autarquias possuem personalidade jurídica própria e, portanto, são representadas por suas próprias procuradorias – ERRADA;
- d) as autarquias gozam da imunidade tributária, pois o art. 150, §2º, da CF, veda a instituição de impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços das autarquias, quando vinculadas às suas finalidades essenciais ou às que delas decorram – CORRETA.

Gabarito: alternativa D.

22. (Funcab – POLITEC MT/2013) Assinale a alternativa da qual constam apenas entidades da administração indireta com personalidade jurídica de direito público.

- a) autarquias, empresas públicas e fundações públicas.
- b) agências reguladoras, associações públicas e sociedades de economia mista.
- c) empresas públicas, fundações públicas, e sociedades de economia mista.
- d) associações públicas, empresas públicas, e fundações públicas.
- e) autarquias, fundações públicas e agências reguladoras.

Comentário:

Vamos relembrar cada uma das entidades:

- autarquias: pessoa jurídica de direito público. Existem diversos tipos de autarquias, dentre elas temos:
 - agências reguladoras: por serem autarquias sob regime especial, elas são pessoas jurídicas de direito público;
 - associações públicas: formam as chamadas autarquias interfederativas, pois integram a administração pública indireta de todos os entes da Federação consorciados. São formas de consórcio público que possuem personalidade jurídica de direito público.



- empresa pública: pessoa jurídica de direito privado;
- fundações públicas: podem adquirir personalidade jurídica de direito público ou privado, dependendo da forma de criação;
- sociedades de economia mista: pessoa jurídica de direito privado;

Finalizando, temos como entidades da administração indireta com personalidade jurídica de direito público as autarquias, fundações públicas, agências reguladoras e associações públicas. Portanto, nossa resposta correta é a letra E (autarquias, fundações públicas e agências reguladoras).

Gabarito: alternativa E.

23. (Funcab – ANS/2013) Sobre Administração Pública Indireta, assinale a alternativa correta.

- a) As agências reguladoras são constituídas na forma de sociedade de economia mista.
- b) A Agência Nacional de Saúde é uma empresa pública.
- c) As autarquias têm personalidade jurídica de direito privado.
- d) É vedada a criação de autarquias em âmbito municipal.
- e) A criação das autarquias é manifestação do fenômeno da descentralização administrativa.

Comentário:

- a) as agências reguladoras são autarquias em regime especial, ou seja, não são sociedades de economia mista – ERRADA;
- b) a Agência Nacional de Saúde – ANS é uma agência reguladora, ou seja, é uma autarquia – ERRADA;
- c) a personalidade jurídica das autarquias é de direito público – ERRADA;
- d) a organização administrativa em direta e indireta alcança todos os entes da Federação, podendo ocorrer a nível nacional, estadual ou municipal. Portanto, não há nenhum impedimento para um município criar uma autarquia – ERRADA;
- e) agora sim. As autarquias são entidades criadas pelo Estado para realizar atividades de modo descentralizado – CORRETA.

Gabarito: alternativa E.

24. (Funcab – PRODAM AM/2014) Assinale a alternativa que contenha um ente da administração pública direta:

- a) Sociedade de Economia Mista.
- b) Secretaria do Estado.
- c) Empresa Pública.
- d) Autarquia.



e) Fundação Pública.

Comentário:

Essa está fácil, não é? A Administração Direta é o conjunto de órgãos que integram as pessoas políticas ou federativas (União, estados, Distrito Federal e municípios), aos quais foi atribuída a competência para o exercício das atividades administrativas do Estado de forma centralizada. São exemplos de órgãos da administração direta as secretarias, os conselhos, os órgãos de assessoramento imediato da Presidência da República, etc.

Por fim, está correta a alternativa B (Secretaria do Estado). Todas as demais alternativas apresentam entidades da Administração Indireta.

Gabarito: alternativa B.

25. (Fepese – Pref. de Lages - SC/2016) Assinale a alternativa correta.

- a) A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) é um exemplo de agência executiva.
- b) As agências reguladoras foram criadas para disciplinar e controlar atividades determinadas.
- c) As agências reguladoras e as agências executivas caracterizam-se como pessoas jurídicas de direito privado.
- d) As agências executivas e as agências reguladoras são frutos da centralização governamental.
- e) Tendo em vista a independência dos poderes, nenhum ato praticado pelas agências reguladoras poderá ser apreciado pelo Poder Judiciário.

Comentário:

- a) a ANVISA é uma agência reguladora federal, nos termos da lei nº 9.782/1999 – ERRADA;
- b) as agências exercem a atividade chamada de regulação propriamente dita que, em sentido amplo, abrange a competência de estabelecer regras de conduta, fiscalizar, reprimir, punir, resolver conflitos, não só no âmbito da própria concessão (serviços públicos praticados pela iniciativa privada), mas também nas relações com outras prestadoras de serviço – CORRETA;
- c) ambas são pessoas jurídicas de direito público. As agências reguladoras possuem natureza jurídica de autarquias em regime especial. As agências executivas, por sua vez, configuram uma qualificação dada às autarquias ou fundações de direito público que tenham celebrado contrato de gestão com o órgão da Administração Direta a que se acha vinculada – ERRADA;
- d) na verdade, essas agências são fruto da descentralização estatal – ERRADA;
- e) assim como ocorre com as demais entidades da administração, o Poder Judiciário pode rever os atos praticados pelas agências, quanto aos aspectos de legalidade – ERRADA.

Gabarito: alternativa B.



26. (Fepese – SJC SC/2013) Assinale a alternativa correta sobre a autarquia:

- a) A sua criação constitui um exemplo de desconcentração de serviço público.
- b) Possui personalidade, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública.
- c) Quando revestida sob a forma de uma Secretaria estadual, não terá personalidade jurídica própria.
- d) Somente poderá ser constituída para a execução de fins religiosos, morais, culturais ou de assistência.
- e) Ao adquirir personalidade jurídica de direito privado, passa a integrar a administração indireta do ente que a criou.

Comentário:

- a) a sua criação constitui um exemplo de ~~desconcentração~~ descentralização de serviço público – ERRADA;
- b) a autarquia é conceituada pelo DL 200/67 como “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada” – CORRETA;
- c) as Secretarias são consideradas órgãos públicos, sem personalidade jurídica, fruto da desconcentração administrativa – ERRADA;
- d) essas finalidades são próprias das Fundações Públicas – ERRADA;
- e) as autarquias são pessoas jurídicas de direito público – ERRADA.

Gabarito: alternativa B.

27. (Fepese – MPE SC/2014) INMETRO, CADE, IBGE, IBAMA e INPI são exemplos de:

- a) agências executivas.
- b) agências de mensuração.
- c) agências de contratos de gestão.
- d) agências reguladoras.
- e) teoria da agência.

Comentário:

Interessante trazer essa questão, para que vocês conheçam a abordagem da Banca. Todas as entidades citadas no enunciado receberam a qualificação de agência executiva.

Gabarito: alternativa A.

28. (Fepese – MPE SC/2014) ANA, ANATEL, ANP e AGER, são exemplos de:

- a) teoria da agência.



- b) agências executivas.
- c) agências de contratos de gestão
- d) agências de mensuração.
- e) agências reguladoras.

Comentário:

Mais uma questão cobrando o conhecimento dessas entidades. Agora, todas as mencionadas no enunciado são agências reguladoras.

Gabarito: alternativa E.

29. (Fepese – MPE SC/2014) Assinale a alternativa correta.

- a) Os órgãos da Administração Pública podem ter natureza jurídica de direito público ou privado.
- b) A desconcentração administrativa provoca a criação de entidades com personalidade jurídica de direito público.
- c) A Administração Pública Indireta, face à vinculação administrativa, se submete ao controle finalístico ou ministerial.
- d) A Administração Pública Direta se estrutura através da descentralização administrativa, não admitindo, portanto, controle hierárquico
- e) A Administração Pública Indireta se compõe somente de entidades que podem ter natureza jurídica de direito público, como uma Autarquia, ou direito privado, como uma Sociedade de Economia Mista.

Comentário:

a) alternativa perigosa, para pegar aquele candidato desatento. Os órgãos públicos não possuem personalidade jurídica. As entidades administrativas, essas sim podem ter personalidade jurídica de direito público ou privado – ERRADA;

b) a desconcentração dá origem aos órgãos públicos, que não possuem personalidade jurídica – ERRADA;

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

d) Hely Lopes ensina que “a administração pública direta é aquela exercida diretamente pela União, estados e municípios que, para tal fim, utilizam-se de ministérios, secretarias, departamentos e outros órgãos, apresentando uma estrutura eminentemente piramidal”. Isso representa a noção de desconcentração, que ocorre na mesma pessoa jurídica e, por conseguinte, realiza-se dentro de uma estrutura hierarquizada (piramidal), com relação de subordinação entre os diversos níveis – ERRADA;

e) na estrutura da Administração Indireta também existem órgãos públicos, que não são dotados de personalidade jurídica – ERRADA.



Gabarito: alternativa C.

30. (Fepese – SJC SC/2013) Assinale a alternativa correta em relação à Administração Pública.

- a) Os órgãos que compõem a administração pública direta não possuem personalidade jurídica.
- b) A empresa pública possui personalidade jurídica de direito público e controle acionário do Estado.
- c) A sociedade de economia mista, com capital integralmente público, possui personalidade jurídica de direito público.
- d) As autarquias e fundações não possuem personalidade jurídica e integram a administração direta do Estado.
- e) As autarquias em regime especial, criadas por lei, possuem personalidade jurídica de direito privado.

Comentário:

a) exatamente. Os órgãos são centros de competências, sem personalidade jurídica própria, que atuam, por meio dos agentes nele lotados, em nome da entidade política ou administrativa que a integram – CORRETA;

b) na forma do art. 3º da Lei 13.303/16, empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios – ERRADA;

c) na forma do art. 4º da Lei 13.303/16, 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 – ERRADA;

d) as autarquias e fundações são entidades dotadas de personalidade jurídica, componentes da administração indireta – ERRADA;

e) como autarquias, possuem personalidade de direito público e se subordinam às regras de direito público – ERRADA.

Gabarito: alternativa A.

31. (Fepese – SJC SC/2013) Em relação à Administração Pública, as Autarquias e Fundações exercem suas funções por meio de:

- a) delegação
- b) cooperação.
- c) descentralização.
- d) desconcentração
- e) subordinação.

Comentário:



A descentralização realmente pressupõe a existência de pessoas jurídicas diversas: uma que transfere a competência e a outra que recebe. Na descentralização não há hierarquia ou subordinação entre as pessoas envolvidas, mas apenas vinculação. Assim, o órgão central realiza a tutela (administrativa), supervisão (ministerial) ou controle finalístico sobre o exercício da atividade por parte do ente descentralizado, nos termos estabelecidos em lei.

Gabarito: alternativa C.

32. (Fepese – SJC SC/2013) Em relação à Administração Pública, os órgãos públicos, como as Secretarias de Estado, exercem suas funções por meio de:

- a) outorga.
- b) vinculação.
- c) cooperação.
- d) desconcentração.
- e) descentralização.

Comentário:

Os órgãos públicos são centros de competências, sem personalidade jurídica própria, que atuam, por meio dos agentes nele lotados, em nome da entidade política ou administrativa que a integram. Assim, fazem parte de uma pessoa política ou administrativa, essas sim possuidoras de personalidade jurídica própria. Surgem a partir do fenômeno da desconcentração. A desconcentração ocorre exclusivamente dentro de uma mesma pessoa jurídica, constituindo uma técnica administrativa utilizada para distribuir internamente as competências. Assim, quando os municípios se organizam em secretarias, nada mais estão fazendo do que desconcentrando as competências dentro de sua própria estrutura.

Gabarito: alternativa D.

33. (Fepese – FATMA/2012) De acordo com a teoria dos serviços públicos e da organização da Administração Pública, é correto afirmar:

1. A descentralização administrativa por outorga ocorre quando o Estado cria uma entidade com personalidade jurídica própria e lhe transfere, por lei, a titularidade e a execução de determinado serviço público ou de utilidade pública.
2. As empresas públicas e as fundações, que apenas poderão ser criadas por lei específica, constituem exemplo típico de desconcentração administrativa.
3. A instituição de uma Secretaria de Estado constitui exemplo típico de descentralização administrativa.
4. Os contratos de concessão e permissão de serviços públicos são hipóteses de descentralização por delegação. Nestes casos, o Poder Público conserva a titularidade do serviço, transferindo, apenas, a execução do serviço, para que o agente delegado o preste por sua conta e risco.

Assinale a alternativa que indica todas as afirmativas corretas.

- a) É correta apenas a afirmativa 1.
- b) São corretas apenas as afirmativas 1 e 3.



- c) São corretas apenas as afirmativas 1 e 4.
- d) São corretas apenas as afirmativas 2 e 3.
- e) São corretas apenas as afirmativas 1, 2 e 4.

Comentário:

1. isso mesmo. Nesse tipo de descentralização, não há hierarquia ou subordinação entre as pessoas envolvidas, mas apenas vinculação. Assim, o órgão central realiza a tutela (administrativa), supervisão (ministerial) ou controle finalístico sobre o exercício da atividade por parte do ente descentralizado, nos termos estabelecidos em lei – CORRETA;

2. na forma do art. 37, XIX da CF, 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 – ERRADA;

3. as Secretarias surgem a partir do fenômeno da desconcentração, pois são órgãos públicos sem personalidade jurídica própria, pertencentes à estrutura da Administração Direta – ERRADA;

4. segundo o art. 2º, II da 8.987/95, a concessão de serviço público é a delegação de sua prestação (ou seja, há a transferência apenas da execução, e não da titularidade), feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado – CORRETA.

Gabarito: alternativa C.

34. (Fepese – CELESC/2011) Em relação à organização da Administração, analise as afirmativas abaixo.

- 1. Ocorre desconcentração quando uma pessoa política ou uma entidade da administração indireta distribui competências no âmbito de sua própria estrutura.
- 2. A descentralização ocorre exclusivamente dentro da estrutura de uma mesma pessoa jurídica.
- 3. Na desconcentração surge relação de hierarquia, de subordinação, entre os órgãos dela resultantes.
- 4. Na descentralização ocorre relação de hierarquia entre as entidades envolvidas.

Assinale a alternativa que indica todas as afirmativas corretas.

- a) É correta apenas a afirmativa 1.
- b) É correta apenas a afirmativa 2.
- c) São corretas apenas as afirmativas 1 e 3.
- d) São corretas apenas as afirmativas 1, 2 e 3.
- e) São corretas apenas as afirmativas 2, 3 e 4.

Comentário:

1. e 3. Ambas as alternativas dizem respeito ao conceito de desconcentração, que ocorre na mesma pessoa jurídica e, por conseguinte, realiza-se dentro de uma estrutura hierarquizada, com relação de subordinação entre os diversos níveis – CORRETAS;



2. como dissemos no item anterior, essa é uma característica da desconcentração – ERRADA;

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

Gabarito: alternativa C.

35. (Fepese – SEFAZ SC/2010) Conforme disposto na legislação federal, não se compreendem na estrutura da Administração Pública Federal Indireta:

- a) Ministérios.
- b) Autarquias.
- c) Empresas Públicas.
- d) Sociedades de Economia Mista.
- e) Fundações Públicas.

Comentário:

O art. 4º do DL 200/67 assim dispõe sobre a estrutura da Administração Federal:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

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

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

Portanto, os Ministérios compõem a estrutura da Administração Direta, nos termos do inciso I acima mencionado.

Gabarito: alternativa A.

36. (Funcab – PC RJ/2012) São características das Agências Reguladoras, EXCETO:

- a) poder normativo técnico.



- b) autonomia decisória.
- c) não vinculação à Administração Direta.
- d) independência administrativa.
- e) autonomia econômico-financeira.

Comentário:

a) como o próprio nome diz, as agências foram criadas com a função de regular atividades econômicas atribuídas ao Estado. Desse modo, elas possuem capacidade normativa técnica, podendo criar atos normativos sobre a área de sua competência, respeitando, sempre, os limites previstos em lei – CORRETA;

b) uma das características atribuídas ao regime especial que as agências reguladoras recebem é o caráter final de suas decisões, que não são passíveis de apreciação por outros órgãos ou entidades da Administração Pública. Assim, o item está correto. Todavia, devemos ressaltar que sempre existirá a possibilidade de recorrer ao poder judiciário quando houver lesão ou ameaça a direito – CORRETA;

c) as agências nada mais são do que autarquias que recebem um regime especial. Dessa forma, bem como as autarquias, elas são vinculadas à administração direta. Contudo, esse regime especial garante às agências uma maior autonomia em relação à administração direta, quando comparadas com as autarquias normais – ERRADA;

d) as agências possuem personalidade jurídica própria. Dessa forma, elas contratam em seu próprio nome, contraem obrigações e adquirem direitos, sempre respeitando o ordenamento jurídico – CORRETA;

e) as agências possuem competência para formular suas próprias propostas orçamentárias e, depois, encaminhá-las ao ministério em que se encontram vinculadas – CORRETA.

Gabarito: alternativa C.

37. (Funcab – CODATA/2013) As agências reguladoras são reputadas autarquias “especiais” por possuírem características peculiares. Considerando essas características, é correto afirmar:

- a) Possuem poder regulador e independência política dos seus dirigentes, que são investidos de mandatos com estabilidade no cargo por determinado prazo.
- b) Possuem função de poder concedente, por delegação, nos processos de outorgas de concessão, autorização e permissão, exceto no caso das agências que atuam nos setores de infraestrutura.
- c) Os seus dirigentes são indicados e nomeados pelo Senado Federal, após aprovação do Presidente da República, com independência decisória, na medida em que suas decisões não são passíveis de recursos hierárquicos.
- d) O mandato dos dirigentes das agências termina quando o Presidente da República assim o determina, em caso de renúncia, de indiciamento ou de processo administrativo disciplinar.
- e) O mandato dos dirigentes das agências termina apenas em caso de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de determinação do Presidente da República, exceto nos casos de processo administrativo disciplinar.



Comentário:

a) perfeito! As agências devem regular as atividades ligadas à sua área de atuação, e seus dirigentes possuem mandato fixo (estabilidade por prazo determinado). Assim, eles somente podem perder o mandato nas hipóteses expressamente previstas, afastada a possibilidade de exoneração *ad nutum*. Ademais, no âmbito administrativo suas decisões são consideradas “independentes”, ou seja não podem ser alteradas. O termo independência, no entanto, deve ser encarado com certa ressalva, visto que suas decisões não afastam a possibilidade de apreciação pelo Judiciário – CORRETA;

b) realmente as autarquias podem receber as funções do poder concedente para fiscalizar os processos de outorgas de concessão, autorização e permissão. Todavia, o item possui dois erros. O primeiro é que as agências recebem essa atribuição por descentralização. O segundo erro é que essa competência alcança também as agências do setor de infraestrutura, como ocorre com a Antaq e a ANTT – ERRADA;

c) o que ocorre nessa alternativa é a inversão de sentenças. Os dirigentes das agências são nomeados por prazo determinado pelo Presidente da República, após prévia aprovação pelo Senado Federal, vedada a exoneração *ad nutum* – ERRADA;

d) e e) os dirigentes das agências possuem mandato fixo, não podendo ser exonerados *ad nutum*. Portanto, os conselheiros e os diretores das agências reguladoras somente perderão o mandato em caso de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar (Lei 9.986/2000, art. 9º). Cabe lembrar, porém, que a lei instituidora da agência poderá prever outras condições para a perda do mandato – ERRADA.

Gabarito: alternativa A.

38. (FAUEL – FMSMI/2015) A Administração Pública é estruturada com base nas subdivisões de “administração direta” e “administração indireta”, cuja previsão, para o âmbito federal, data desde 1967, em razão do advento do Decreto-Lei 200/1967. Sabe-se que a Constituição Federal de 1988 estendeu a referida subdivisão para todos os entes federados, aplicando-se, portanto, aos Municípios. A respeito da administração direta e indireta, assinale a alternativa correta:

a) A criação de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações somente pode se dar por meio de lei complementar, de iniciativa do chefe do Poder Executivo.

b) A personalidade jurídica das autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações depende apenas da vigência da lei criadora, não cabendo cogitar de inscrição de atos constitutivos em registro público como condição para sua existência jurídica.

c) Segundo a maioria doutrinária, a administração indireta é composta pelas autarquias, fundações públicas, empresa públicas, sociedades de economia mista e entidades paraestatais. Dentre as entidades paraestatais destacam-se os serviços sociais autônomos (SESC, SESI, SENAT e outros) e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

d) É vedada a criação de fundação pública para a exploração de atividade econômica de objetivo lucrativo; caso o Estado almeje explorar atividade econômica, deverá se valer da criação de empresa pública ou sociedade de economia mista.

Comentário:



a) a CF assegura que 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 (art. 37, XIX). Portanto, somente as autarquias são “criadas” por lei. As demais são autorizadas (se for FP de direito pública a lei também vai criar). Além disso, por lei específica entende-se “lei ordinária”, logo não precisa de lei complementar (esta serve para definir as áreas de atuação das fundações públicas) – ERRADA;

b) quando a lei somente autoriza a criação (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações), é imprescindível o registro dos atos constitutivos no cartório de pessoas jurídicas ou na junta comercial – ERRADA;

c) as entidades paraestatais não integram a administração pública – ERRADA;

d) as fundações exercem atividade de interesse social. Assim, é vedada a criação de fundação pública para a exploração de atividade econômica de objetivo lucrativo. Por outro lado, a exploração de atividade econômica pode ser realizada pelas empresas públicas ou sociedades de economia mista – CORRETA.

Gabarito: alternativa D.

39. (Funcab – ENDAGRO SE/2014) Com relação às agências reguladoras, assinale a opção correta.

a) A nomeação de seus dirigentes depende de prévia aprovação do Poder Legislativo.

b) Não podem litigar em juízo contra o ente federativo que as tenha criado.

c) Podem ter suas decisões revistas por autoridades da administração a que se subordinem.

d) Há subordinação das agências reguladoras em relação à autoridade da administração direta.

e) Por terem natureza jurídica de autarquia, não possuem ampla função normativa.

Comentário:

a) a nomeação dos dirigentes será feita pelo Presidente da República. Porém, ela só irá ocorrer após a aprovação pelo Senado Federal – CORRETA;

b) as agências reguladoras possuem personalidade jurídica própria. Assim, elas podem até mesmo litigar (resolver controvérsia no âmbito judicial) contra o ente federativo que as tenha criado, buscando preservar a sua autonomia – ERRADA;

c) e d) as agências encontram-se vinculadas ao ministério do setor em que atuam (à administração direta), mas não estão subordinadas hierarquicamente. Dessa forma, as suas decisões não podem ser revistas por órgãos do ente central – ERRADA;

e) embora continuem sendo autarquias, as agências possuem regime especial, com maior autonomia. Outrossim, elas possuem capacidade normativa, ou seja, podem elaborar normas e regras que devem ser respeitados pelos órgãos regulados, bem como podem legislar sobre a sua área de atuação – ERRADA.

Gabarito: alternativa A.



40. (FUNRIO – MPOG/2013) Com relação à definição de autarquia é correto afirmar:

- a) As Autarquias são entidades da Administração Direta criadas por decreto, sem personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.
- b) As Autarquias são entidades da Administração Indireta criadas por lei específica, sem personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.
- c) As Autarquias são entidades da Administração Indireta criadas por lei específica, 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.
- d) As Autarquias são entidades da Administração Direta criadas por lei específica, 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.
- e) As Autarquias são entidades da Administração Indireta criadas por decreto, 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.

Comentário:

A questão trouxe o conceito de autarquia previsto no art. 5º, I do DL 200/67, segundo o qual a autarquia é o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Gabarito: alternativa C.

41. (FUNRIO – SEBRAE PA/2010) Assinale a alternativa correta que indique como a Administração Pública é concebida pela Constituição Federal e legislação competente.

- a) A Administração Pública indireta é composta por órgãos de cada ente federado, que movimentam a vontade da decisão política pública, que possibilitam a consecução de suas funções, criadas por lei e se extinguem por ato decreto, com patrimônio próprio e destinam-se a exercer atividades típicas do Estado.
- b) A Presidência da República e os Ministérios, onde reside o núcleo de decisão, em que se estrutura a Administração Federal, integram a Administração Pública direta.
- c) A lei concede autonomia administrativa e financeira às autarquias e empresas públicas que são consideradas vinculadas à Administração direta; é, dessa maneira, o conjunto de pessoas administrativas que, vinculado à respectiva Administração, tem o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada.
- d) As empresas públicas são pessoas jurídicas de direito público criadas por iniciativa conjunta do Estado, enquanto as autarquias são pessoas de capacidade administrativa criadas por lei e sujeitas ao regime de direito público, exceto as autarquias especiais como as agências reguladoras.
- e) A lei concede autonomia financeira às sociedades de economia mista, que não visam ao lucro, e são consideradas vinculadas a Administração direta.



Comentário:

De acordo com a previsão do DL 200/67, a Administração Federal compreende (art. 4º):

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

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

a) Autarquias;

b) Empresas Públicas;

c) Sociedades de Economia Mista.

d) fundações públicas.

Assim, a Administração Direta é formada pelos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, enquanto a Administração Indireta compreende as entidades administrativas: autarquias, fundações e empresas estatais.

Gabarito: alternativa B.

42. (FUNRIO – MPOG/2009) Considerando-se a definição de autarquia, é correto afirmar o seguinte:

- a) ente de direito público, vinculado a Ministério, com personalidade jurídica e patrimônios próprios.
- b) ente de direito privado, vinculado a Ministério, com personalidade jurídica e patrimônios próprios
- c) ente de direito público, subordinado a Ministério, com personalidade jurídica e patrimônios próprios
- d) ente de direito público, vinculado a Ministério, com personalidade jurídica e sem patrimônio próprio.
- e) ente de direito público, subordinado a Ministério, com personalidade jurídica e sem patrimônio próprio

Comentário:

As autarquias são pessoas jurídicas de direito público, vinculadas ao respectivo Ministério, criadas por lei, com capacidade de autoadministração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei, com patrimônio e receita próprios.

Gabarito: alternativa A.

43. (FUNRIO – MJ/2009) No direito positivo brasileiro, compõem a administração indireta.

- a) ministérios, secretarias especializadas, órgãos de planejamento
- b) agências reguladoras de serviços, órgãos reguladores de preços, entidades de fiscalização.
- c) serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República, dos Ministérios, das Secretarias



- d) autarquias, fundações instituídas pelo Poder Público, sociedades de economia mista, empresas públicas.
- e) concessionárias e permissionárias de serviços públicos, serviços sociais autônomos, consórcios públicos.

Comentário: a Administração Indireta compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: autarquias; empresas Públicas; sociedades de economia mista e fundações públicas.

Gabarito: alternativa D.

44. (Fundatec – SEFAZ RS/2009) Possui capacidade exclusivamente administrativa, de acordo com a doutrina pátria, apenas, a seguinte entidade da Administração Indireta:

- a) Empresa pública.
- b) Sociedades de Economia Mista.
- c) Autarquia.
- d) Fundação privada.
- e) Ministério da Saúde.

Comentário:

As empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações privadas são entidades da administração indireta com personalidade jurídica de direito privado, criadas para a exploração de atividade econômica ou prestação de serviços públicos. O Ministério da Saúde, por sua vez, é um órgão público integrante da administração direta.

Entendemos, no entanto, que todas as entidades administrativas possuem capacidade exclusivamente administrativa. Uma função, EP ou SEM não possui, por exemplo, capacidade legislativa ou jurisdicional. Nesta perspectiva, o avaliador acabou cometendo um equívoco.

Provavelmente, eles pegaram o conceito clássico de autarquia, que considera que as autarquias são serviços públicos personalizados com capacidade exclusivamente administrativa. Isso, no entanto, não faz com que as demais entidades administrativas não tenham também apenas capacidade administrativa. Mesmo assim, a alternativa considerada correta foi a letra C.

Gabarito: alternativa C.

Concluimos por hoje.

Bons estudos.

HERBERT ALMEIDA.

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



@profherbertalmeida





/profherbertalmeida



/profherbertalmeida



/profherbertalmeida e /controleexterno

Se preferir, basta escanear as figuras abaixo:

Instagram (pelo aplicativo do IG)



Youtube



Telegram



QUESTÕES COMENTADAS NA AULA

1. (Fumarc – COPASA/2018) Constituem traços característicos das autarquias em regime especial consistentes em agências reguladoras, EXCETO:

- a) Exercício de competências normativas que expressam discricionariedade técnica.
- b) Impossibilidade de controle legislativo e jurisdicional de seus atos de gestão.
- c) Maior autonomia de gestão em face da Administração Direta, em especial pela estabilidade de seus dirigentes.
- d) Relativização do princípio da tutela, do que é exemplo a impossibilidade de recurso hierárquico em face de suas decisões superiores.

2. (Fumarc – CEMIG MG/2018) A autonomia conferida às agências reguladoras permite considerar CORRETA a seguinte assertiva:

- a) A criação das agências reguladoras, considerando suas competências para criar normas e solucionar conflitos em casos concretos, alterou o sistema constitucional de divisão de funções.
- b) As agências reguladoras possuem competências para formulação de políticas e outras decisões de governo afetas ao setor regulado.
- c) O mandato dos dirigentes das agências, embora não sejam os cargos de livre nomeação e demissão, não pode ultrapassar o mandato do Presidente da República, conforme marco legal atual desse instituto.
- d) Sua autonomia, embora amplie suas competências discricionárias, não afasta a possibilidade de incidência de controle exercido pelos demais poderes e órgãos autônomos.

3. (Fundatec – PC RS/2018) Em relação à organização da Administração Pública, assinale a alternativa correta.

- a) O processo de desconcentração administrativa tem por consequência a criação de entidades dotadas de personalidade jurídica própria, distinta do ente político criador.
- b) Às entidades que integram a administração indireta podem ser atribuídas, nos termos da lei que as institui, as mesmas competências cometidas ao ente político criador.
- c) A teoria do órgão não reconhece a responsabilidade do Estado em relação aos atos praticados pelos denominados “funcionários de fato”, assim considerados os que foram irregularmente investidos em cargos, empregos ou funções públicas.
- d) As autarquias podem desempenhar atividades típicas de estado e, excepcionalmente, explorar atividade econômica.
- e) As empresas públicas e sociedades de economia mista, ainda que explorem atividade econômica de prestação de serviços, sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias.

4. (Fundatec – AL RS/2018) A Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) possui natureza _____, fazendo parte da administração _____ do Estado do Rio Grande do Sul sendo de direito _____ a sua personalidade jurídica.



Assinale a alternativa que preenche, correta e respectivamente, as lacunas do trecho acima.

- a) autárquica – indireta – público
- b) autárquica – direta – privado
- c) fundacional – indireta – público
- d) fundacional – direta – privado
- e) autárquica – indireta – privado

5. (Fundatec – AL RS/2018) Sobre a organização da administração pública, é correto afirmar que:

- a) As autarquias são pessoas jurídicas de direito público interno.
- b) As sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito público, com capital misto.
- c) As empresas públicas são caracterizadas, pela sua natureza empresarial, como integrantes do terceiro setor.
- d) As sociedades de economia mista são caracterizadas pela sua natureza jurídica privada, integrantes da administração pública direta.
- e) Os servidores e demais integrantes das sociedades de economia mista e das autarquias estão excluídos das regras da Lei de Improbidade Administrativa.

6. (FAU – Prefeitura de Chopinzinho - PR/2016) Sobre as Autarquias, pode-se afirmar que:

- a) Possuem personalidade jurídica de direito público, são criadas por lei e possuem patrimônio e receita próprios.
- b) Possuem estreita relação com a Fundação, vez que ambas possuem personalidade jurídica de direito privado.
- c) Possuem personalidade jurídica de direito público, porém, não possui patrimônio e receita próprios.
- d) São órgãos da Administração Pública Direta, resultado da descentralização do poder administrativo.
- e) Não estão sujeitas a controle ou tutela, pois possuem patrimônio e receita próprios.

7. (Fumarc – Prefeitura de Matozinhos - MG/2016) Acerca da Administração Indireta, é CORRETO afirmar:

- a) A lei que cria autarquia pode definir livremente seu regime de pessoal.
- b) As autarquias podem desenvolver atividades com intuito de lucro, desde que sejam típicas de Estado.
- c) As pessoas jurídicas advindas da descentralização administrativa devem observar o princípio da especialidade no exercício de funções administrativas, sendo vedado o exercício de atividade política de governo por tais pessoas.
- d) As pessoas jurídicas de direito privado podem exercer todas as atividades-fins da Administração Pública.

8. (Fumarc – CEMIG MG/2016) As seguintes atividades podem ser definidas como objeto de atuação de uma autarquia pela respectiva lei criadora:

- a) prestação de serviço público, exploração de atividade econômica de intervenção e atividade de governo.
- b) prestação de serviço público, fiscalização de atividades e legislação.



- c) prestação de serviço público, fiscalização de atividades privadas, normatização técnica especializada.
- d) prestação de serviço público, fiscalização de atividades privadas e exploração de atividade econômica de intervenção.

9. (Funcab – SEGEP MA/2016) Em relação à organização administrativa, assinale a opção correta.

- a) A relação de hierarquia ocorre na descentralização.
- b) Por meio da desconcentração criam-se órgãos públicos dotados de personalidade jurídica.
- c) Se há uma distribuição interna de competência da mesma pessoa jurídica, ocorre uma desconcentração.
- d) Quando é feita a transferência da execução da tarefa a uma pessoa diversa, trata-se de desconcentração.
- e) A desconcentração ocorre mediante a criação de uma nova pessoa jurídica.

10. (Funcab – SEGEP MA/2016) Relativamente à autarquia, assinale a alternativa correta.

- a) Os seus bens não podem ser objeto de usucapião, não obstante tal entidade não integra a Administração indireta.
- b) Fiscalização e a regulamentação são indelegáveis, ou seja, não podem ser transferidas a qualquer pessoa jurídica de direito privado.
- c) Nossa estrutura administrativa, expressamente, proíbe a possibilidade de criação de autarquias municipais.
- d) É pessoa jurídica de direito público, integrante da Administração direta.
- e) Os membros dirigentes são nomeados pelo Senado Federal, após serem sabatinados pelo chefe do Poder Executivo.

11. (Funcab – ANS/2016) É possível afirmar que, com o processo de privatização iniciado no Brasil na última década do século XX, mais especificamente a partir da edição do Programa Nacional de Privatização (Lei nº 8.031, de 1990), o Estado perdeu seu papel de protagonista na execução de certos serviços públicos. Nesse contexto, surgem as agências reguladoras federais. Especificamente sobre a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), é correto afirmar que foi criada por (pela):

- a) Constituição Federal, através de um processo de emenda, dispensando-se lei regulamentadora.
- b) lei específica.
- c) Emenda Constitucional e regulamentada por lei ordinária.
- d) Emenda Constitucional e regulamentada por lei complementar.
- e) lei complementar.

12. (Funcab – ANS/2016) A Administração Pública indireta é composta por autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. No que tange às características das autarquias, assinale a assertiva correta.

- a) Regime jurídico funcional celetista e personalidade jurídica de direito privado.
- b) Personalidade jurídica de direito privado ou público e não sujeição ao controle administrativo.
- c) Regime Jurídico Funcional estatutário e impenhorabilidade de bens.



- d) Responsabilidade civil subjetiva e penhorabilidade de bens.
- e) Personalidade jurídica de direito privado e prerrogativas processuais, como por exemplo, prazo dilatado em juízo.

13. (Fundatec – Prefeitura de Porto Alegre - RS/2016) Em relação à Administração Indireta, NÃO é apropriado afirmar que:

- a) É formada pelo conjunto de pessoas (ou entidades) administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, tem como função desempenhar atividades administrativas de maneira descentralizada.
- b) Diante do que é afirmado pela Constituição Brasileira, pode-se admitir a existência de entidades da Administração Indireta vinculadas também às estruturas dos Poderes Legislativo e Judiciário.
- c) Existe autorização constitucional no Brasil para a criação de autarquias com o objetivo de exercer atividade econômica em sentido estrito.
- d) As autarquias, mesmo dotadas de personalidade jurídica de direito público, podem produzir atos administrativos típicos e atos predominantemente de direito privado.
- e) As empresas públicas e sociedades de economia mista podem ser criadas com o objetivo de prestar serviço público e/ou exercer atividade econômica em sentido estrito.

14. (FUNRIO – IF PA/2016) As autarquias, como entes da Administração Pública Indireta, possuem, dentre outras, a característica de

- a) constituírem pessoas jurídicas de direito privado.
- b) serem criadas por decreto do Chefe do Poder Executivo.
- c) exercerem atividade econômica que não é típica da Administração Pública.
- d) não possuírem patrimônio próprio.
- e) desempenharem serviço público descentralizado.

15. (FUNRIO – IF PI/2014) De acordo com o Portal Brasil (<http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/agencias-reguladoras> em 15 de Abril de 2014 às 15:03), as agências reguladoras foram criadas para fiscalizar a prestação de serviços públicos praticados pela iniciativa privada. Além de controlar a qualidade na prestação do serviço, estabelecem regras para o setor. São agências do governo brasileiro:

- a) ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), ANH (Agência Nacional de Hidrovias) e ANCIN (Agência Nacional de cinema).
- b) Anac (Agência Nacional de Contabilidade), ANL (Agência Nacional de Licitações) e ANSS (Agência Nacional de Seguros de Saúde).
- c) ANL (Agência Nacional de Licitações), ANT (Agência Nacional de Transportes) e ANPE (Agência Nacional de Petróleo).
- d) ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), ANCIN (Agência Nacional de Cinema) e ANT (Agência Nacional de Transportes).



e) ANA (Agência Nacional de Águas), Anac (Agência Nacional de Aviação Civil) e Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações).

16. (Funcab – SEMAD/2013) O artigo 1º, § 2º, II da Lei nº 9784/1999 define “entidade” como a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica. Gozando de personalidade autônoma, as entidades apresentam correlação direta com o fenômeno da:

- a) desconcentração.
- b) subordinação.
- c) descentralização.
- d) hierarquização.

17. (Funcab – SEMAD/2013) O artigo 1º, § 2º, I da Lei nº 9.784/1999 define “órgão” como a unidade de atuação integrante da estrutura da administração direta e da estrutura da administração indireta. Sendo desprovidos de personalidade jurídica própria, os órgãos apresentam correlação imediata com o fenômeno da:

- a) insubordinação.
- b) desconcentração.
- c) planificação.
- d) descentralização.

18. (Funcab – SESACRE/2013) Em relação à organização e à estrutura do Estado, é correto afirmar que:

- a) Fundações Públicas integram a estrutura das Empresas Públicas.
- b) Autarquias e Empresas Públicas integram a Administração Direta.
- c) Empresas Públicas são compostas por um conjunto de Autarquias.
- d) Autarquias e Fundações Públicas são desprovidas de patrimônio próprio.
- e) Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas integram a Administração Indireta.

19. (Funcab – ANS/2013) Sobre a Administração Pública Indireta, assinale a alternativa correta.

- a) As autarquias são pessoas de direito público externo.
- b) As agências reguladoras, como fundações de regime especial, podem exercer típico poder de polícia e impor limitações administrativas.
- c) As autarquias integram a Administração Pública Indireta do ente criador, no entanto, em razão da autonomia financeira e administrativa, não estão sujeitas a controle externo por parte do ente que as criou.
- d) As autarquias têm a sua instituição autorizada somente por lei específica.
- e) São prerrogativas autárquicas, dentre outras, a imunidade tributária, a impenhorabilidade de bens e rendas e a inscrição de seus créditos como dívida ativa.

20. (Funcab – SEMAD/2013) Sobre a Administração Pública, assinale a opção correta.

- a) A Administração Direta é hierarquicamente superior à Administração Pública Indireta.



- b) Os órgãos são unidades administrativas despersonalizadas, porém detentoras de patrimônio próprio e autonomia gerencial.
- c) A descentralização é um fenômeno jurídico que pressupõe a transferência de competência para sujeitos de direito diferentes dos entes políticos.
- d) A desconcentração é o fenômeno de distribuição de competências destinado à criação de órgãos ou entidades.

21. (Funcab – SEMAD/2013) Acerca das autarquias federais, assinale a opção correta.

- a) São pessoas jurídicas de direito privado.
- b) Possuem capital misto.
- c) São representadas judicialmente pelos advogados da União.
- d) Possuem privilégios tributários.

22. (Funcab – POLITEC MT/2013) Assinale a alternativa da qual constam apenas entidades da administração indireta com personalidade jurídica de direito público.

- a) autarquias, empresas públicas e fundações públicas.
- b) agências reguladoras, associações públicas e sociedades de economia mista.
- c) empresas públicas, fundações públicas, e sociedades de economia mista.
- d) associações públicas, empresas públicas, e fundações públicas.
- e) autarquias, fundações públicas e agências reguladoras.

23. (Funcab – ANS/2013) Sobre Administração Pública Indireta, assinale a alternativa correta.

- a) As agências reguladoras são constituídas na forma de sociedade de economia mista.
- b) A Agência Nacional de Saúde é uma empresa pública.
- c) As autarquias têm personalidade jurídica de direito privado.
- d) É vedada a criação de autarquias em âmbito municipal.
- e) A criação das autarquias é manifestação do fenômeno da descentralização administrativa.

24. (Funcab – PRODAM AM/2014) Assinale a alternativa que contenha um ente da administração pública direta:

- a) Sociedade de Economia Mista.
- b) Secretaria do Estado.
- c) Empresa Pública.
- d) Autarquia.
- e) Fundação Pública.

25. (Fepese – Pref. de Lages - SC/2016) Assinale a alternativa correta.

- a) A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) é um exemplo de agência executiva.



- b) As agências reguladoras foram criadas para disciplinar e controlar atividades determinadas.
- c) As agências reguladoras e as agências executivas caracterizam-se como pessoas jurídicas de direito privado.
- d) As agências executivas e as agências reguladoras são frutos da centralização governamental.
- e) Tendo em vista a independência dos poderes, nenhum ato praticado pelas agências reguladoras poderá ser apreciado pelo Poder Judiciário.

26. (Fepese – SJC SC/2013) Assinale a alternativa correta sobre a autarquia:

- a) A sua criação constitui um exemplo de desconcentração de serviço público.
- b) Possui personalidade, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública.
- c) Quando revestida sob a forma de uma Secretaria estadual, não terá personalidade jurídica própria.
- d) Somente poderá ser constituída para a execução de fins religiosos, morais, culturais ou de assistência.
- e) Ao adquirir personalidade jurídica de direito privado, passa a integrar a administração indireta do ente que a criou.

27. (Fepese – MPE SC/2014) INMETRO, CADE, IBGE, IBAMA e INPI são exemplos de:

- a) agências executivas.
- b) agências de mensuração.
- c) agências de contratos de gestão.
- d) agências reguladoras.
- e) teoria da agência.

28. (Fepese – MPE SC/2014) ANA, ANATEL, ANP e AGER, são exemplos de:

- a) teoria da agência.
- b) agências executivas.
- c) agências de contratos de gestão
- d) agências de mensuração.
- e) agências reguladoras.

29. (Fepese – MPE SC/2014) Assinale a alternativa correta.

- a) Os órgãos da Administração Pública podem ter natureza jurídica de direito público ou privado.
- b) A desconcentração administrativa provoca a criação de entidades com personalidade jurídica de direito público.
- c) A Administração Pública Indireta, face à vinculação administrativa, se submete ao controle finalístico ou ministerial.
- d) A Administração Pública Direta se estrutura através da descentralização administrativa, não admitindo, portanto, controle hierárquico



e) A Administração Pública Indireta se compõe somente de entidades que podem ter natureza jurídica de direito público, como uma Autarquia, ou direito privado, como uma Sociedade de Economia Mista.

30. (Fepese – SJC SC/2013) Assinale a alternativa correta em relação à Administração Pública.

- a) Os órgãos que compõem a administração pública direta não possuem personalidade jurídica.
- b) A empresa pública possui personalidade jurídica de direito público e controle acionário do Estado.
- c) A sociedade de economia mista, com capital integralmente público, possui personalidade jurídica de direito público.
- d) As autarquias e fundações não possuem personalidade jurídica e integram a administração direta do Estado.
- e) As autarquias em regime especial, criadas por lei, possuem personalidade jurídica de direito privado.

31. (Fepese – SJC SC/2013) Em relação à Administração Pública, as Autarquias e Fundações exercem suas funções por meio de:

- a) delegação
- b) cooperação.
- c) descentralização.
- d) desconcentração
- e) subordinação.

32. (Fepese – SJC SC/2013) Em relação à Administração Pública, os órgãos públicos, como as Secretarias de Estado, exercem suas funções por meio de:

- a) outorga.
- b) vinculação.
- c) cooperação.
- d) desconcentração.
- e) descentralização.

33. (Fepese – FATMA/2012) De acordo com a teoria dos serviços públicos e da organização da Administração Pública, é correto afirmar:

1. A descentralização administrativa por outorga ocorre quando o Estado cria uma entidade com personalidade jurídica própria e lhe transfere, por lei, a titularidade e a execução de determinado serviço público ou de utilidade pública.
2. As empresas públicas e as fundações, que apenas poderão ser criadas por lei específica, constituem exemplo típico de desconcentração administrativa.
3. A instituição de uma Secretaria de Estado constitui exemplo típico de descentralização administrativa.
4. Os contratos de concessão e permissão de serviços públicos são hipóteses de descentralização por delegação. Nestes casos, o Poder Público conserva a titularidade do serviço, transferindo, apenas, a execução do serviço, para que o agente delegado o preste por sua conta e risco.

Assinale a alternativa que indica todas as afirmativas corretas.



- a) É correta apenas a afirmativa 1.
- b) São corretas apenas as afirmativas 1 e 3.
- c) São corretas apenas as afirmativas 1 e 4.
- d) São corretas apenas as afirmativas 2 e 3.
- e) São corretas apenas as afirmativas 1, 2 e 4.

34. (Fepese – CELESC/2011) Em relação à organização da Administração, analise as afirmativas abaixo.

- 1. Ocorre desconcentração quando uma pessoa política ou uma entidade da administração indireta distribui competências no âmbito de sua própria estrutura.
- 2. A descentralização ocorre exclusivamente dentro da estrutura de uma mesma pessoa jurídica.
- 3. Na desconcentração surge relação de hierarquia, de subordinação, entre os órgãos dela resultantes.
- 4. Na descentralização ocorre relação de hierarquia entre as entidades envolvidas.

Assinale a alternativa que indica todas as afirmativas corretas.

- a) É correta apenas a afirmativa 1.
- b) É correta apenas a afirmativa 2.
- c) São corretas apenas as afirmativas 1 e 3.
- d) São corretas apenas as afirmativas 1, 2 e 3.
- e) São corretas apenas as afirmativas 2, 3 e 4.

35. (Fepese – SEFAZ SC/2010) Conforme disposto na legislação federal, não se compreendem na estrutura da Administração Pública Federal Indireta:

- a) Ministérios.
- b) Autarquias.
- c) Empresas Públicas.
- d) Sociedades de Economia Mista.
- e) Fundações Públicas.

36. (Funcab – PC RJ/2012) São características das Agências Reguladoras, EXCETO:

- a) poder normativo técnico.
- b) autonomia decisória.
- c) não vinculação à Administração Direta.
- d) independência administrativa.
- e) autonomia econômico-financeira.

37. (Funcab – CODATA/2013) As agências reguladoras são reputadas autarquias “especiais” por possuírem características peculiares. Considerando essas características, é correto afirmar:

- a) Possuem poder regulador e independência política dos seus dirigentes, que são investidos de mandatos com estabilidade no cargo por determinado prazo.



- b) Possuem função de poder concedente, por delegação, nos processos de outorgas de concessão, autorização e permissão, exceto no caso das agências que atuam nos setores de infraestrutura.
- c) Os seus dirigentes são indicados e nomeados pelo Senado Federal, após aprovação do Presidente da República, com independência decisória, na medida em que suas decisões não são passíveis de recursos hierárquicos.
- d) O mandato dos dirigentes das agências termina quando o Presidente da República assim o determina, em caso de renúncia, de indiciamento ou de processo administrativo disciplinar.
- e) O mandato dos dirigentes das agências termina apenas em caso de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de determinação do Presidente da República, exceto nos casos de processo administrativo disciplinar.

38. (FAUEL – FMSMI/2015) A Administração Pública é estruturada com base nas subdivisões de “administração direta” e “administração indireta”, cuja previsão, para o âmbito federal, data desde 1967, em razão do advento do Decreto-Lei 200/1967. Sabe-se que a Constituição Federal de 1988 estendeu a referida subdivisão para todos os entes federados, aplicando-se, portanto, aos Municípios. A respeito da administração direta e indireta, assinale a alternativa correta:

- a) A criação de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações somente pode se dar por meio de lei complementar, de iniciativa do chefe do Poder Executivo.
- b) A personalidade jurídica das autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações depende apenas da vigência da lei criadora, não cabendo cogitar de inscrição de atos constitutivos em registro público como condição para sua existência jurídica.
- c) Segundo a maioria doutrinária, a administração indireta é composta pelas autarquias, fundações públicas, empresa públicas, sociedades de economia mista e entidades paraestatais. Dentre as entidades paraestatais destacam-se os serviços sociais autônomos (SESC, SESI, SENAT e outros) e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).
- d) É vedada a criação de fundação pública para a exploração de atividade econômica de objetivo lucrativo; caso o Estado almeje explorar atividade econômica, deverá se valer da criação de empresa pública ou sociedade de economia mista.

39. (Funcab – ENDAGRO SE/2014) Com relação às agências reguladoras, assinale a opção correta.

- a) A nomeação de seus dirigentes depende de prévia aprovação do Poder Legislativo.
- b) Não podem litigar em juízo contra o ente federativo que as tenha criado.
- c) Podem ter suas decisões revistas por autoridades da administração a que se subordinem.
- d) Há subordinação das agências reguladoras em relação à autoridade da administração direta.
- e) Por terem natureza jurídica de autarquia, não possuem ampla função normativa.

40. (FUNRIO – MPOG/2013) Com relação à definição de autarquia é correto afirmar:

- a) As Autarquias são entidades da Administração Direta criadas por decreto, sem personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.



- b) As Autarquias são entidades da Administração Indireta criadas por lei específica, sem personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.
- c) As Autarquias são entidades da Administração Indireta criadas por lei específica, 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.
- d) As Autarquias são entidades da Administração Direta criadas por lei específica, 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.
- e) As Autarquias são entidades da Administração Indireta criadas por decreto, 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.

41. (FUNRIO – SEBRAE PA/2010) Assinale a alternativa correta que indique como a Administração Pública é concebida pela Constituição Federal e legislação competente.

- a) A Administração Pública indireta é composta por órgãos de cada ente federado, que movimentam a vontade da decisão política pública, que possibilitam a consecução de suas funções, criadas por lei e se extinguem por ato decreto, com patrimônio próprio e destinam-se a exercer atividades típicas do Estado.
- b) A Presidência da República e os Ministérios, onde reside o núcleo de decisão, em que se estrutura a Administração Federal, integram a Administração Pública direta.
- c) A lei concede autonomia administrativa e financeira às autarquias e empresas públicas que são consideradas vinculadas à Administração direta; é, dessa maneira, o conjunto de pessoas administrativas que, vinculado à respectiva Administração, tem o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada.
- d) As empresas públicas são pessoas jurídicas de direito público criadas por iniciativa conjunta do Estado, enquanto as autarquias são pessoas de capacidade administrativa criadas por lei e sujeitas ao regime de direito público, exceto as autarquias especiais como as agências reguladoras.
- e) A lei concede autonomia financeira às sociedades de economia mista, que não visam ao lucro, e são consideradas vinculadas a Administração direta.

42. (FUNRIO – MPOG/2009) Considerando-se a definição de autarquia, é correto afirmar o seguinte:

- a) ente de direito público, vinculado a Ministério, com personalidade jurídica e patrimônios próprios.
- b) ente de direito privado, vinculado a Ministério, com personalidade jurídica e patrimônios próprios
- c) ente de direito público, subordinado a Ministério, com personalidade jurídica e patrimônios próprios
- d) ente de direito público, vinculado a Ministério, com personalidade jurídica e sem patrimônio próprio.
- e) ente de direito público, subordinado a Ministério, com personalidade jurídica e sem patrimônio próprio

43. (FUNRIO – MJ/2009) No direito positivo brasileiro, compõem a administração indireta.

- a) ministérios, secretarias especializadas, órgãos de planejamento
- b) agências reguladoras de serviços, órgãos reguladores de preços, entidades de fiscalização.
- c) serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República, dos Ministérios, das Secretarias



- d) autarquias, fundações instituídas pelo Poder Público, sociedades de economia mista, empresas públicas.
e) concessionárias e permissionárias de serviços públicos, serviços sociais autônomos, consórcios públicos.

44. (Fundatec – SEFAZ RS/2009) Possui capacidade exclusivamente administrativa, de acordo com a doutrina pátria, apenas, a seguinte entidade da Administração Indireta:

- a) Empresa pública.
b) Sociedades de Economia Mista.
c) Autarquia.
d) Fundação privada.
e) Ministério da Saúde.

GABARITO



1. B	11. B	21. D	31. C	41. B
2. D	12. C	22. E	32. D	42. A
3. E	13. C	23. E	33. C	43. D
4. A	14. E	24. B	34. C	44. C
5. A	15. E	25. B	35. A	
6. A	16. C	26. B	36. C	
7. C	17. B	27. A	37. A	
8. C	18. E	28. E	38. D	
9. C	19. E	29. C	39. A	
10. B	20. C	30. A	40. C	

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19ª Ed. Rio de Janeiro: Método, 2011.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.



BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BARCHET, Gustavo. **Direito Administrativo: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, H.L.; ALEIXO, D.B.; BURLE FILHO, J.E. **Direito administrativo brasileiro**. 39ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.



ESSA LEI TODO MUNDO CONHECE: PIRATARIA É CRIME.

Mas é sempre bom revisar o porquê e como você pode ser prejudicado com essa prática.



1 Professor investe seu tempo para elaborar os cursos e o site os coloca à venda.



2 Pirata divulga ilicitamente (grupos de rateio), utilizando-se do anonimato, nomes falsos ou laranjas (geralmente o pirata se anuncia como formador de "grupos solidários" de rateio que não visam lucro).



3 Pirata cria alunos fake praticando falsidade ideológica, comprando cursos do site em nome de pessoas aleatórias (usando nome, CPF, endereço e telefone de terceiros sem autorização).



4 Pirata compra, muitas vezes, clonando cartões de crédito (por vezes o sistema anti-fraude não consegue identificar o golpe a tempo).



5 Pirata fere os Termos de Uso, adultera as aulas e retira a identificação dos arquivos PDF (justamente porque a atividade é ilegal e ele não quer que seus fakes sejam identificados).



6 Pirata revende as aulas protegidas por direitos autorais, praticando concorrência desleal e em flagrante desrespeito à Lei de Direitos Autorais (Lei 9.610/98).



7 Concurseiro(a) desinformado participa de rateio, achando que nada disso está acontecendo e esperando se tornar servidor público para exigir o cumprimento das leis.



8 O professor que elaborou o curso não ganha nada, o site não recebe nada, e a pessoa que praticou todos os ilícitos anteriores (pirata) fica com o lucro.



Deixando de lado esse mar de sujeira, aproveitamos para agradecer a todos que adquirem os cursos honestamente e permitem que o site continue existindo.