Estratégia
CONCURSOS

Aul

Direito Administrativo p/ TRT 10ª Região (Técnico Judiciário - Área Administrativa) - 2019

Professor: Equipe Direito Administrativo, Herbert Almeida

1 Organização administrativa 5
1.1 Entidades políticas e administrativas 5
1.2 Centralização e descentralização 7
1.3 Concentração e Desconcentração 11
1.4 Órgãos Públicos 13
2 Administração pública 21
2.1 Administração Direta 21
2.2 Administração Indireta 22
3 Autarquias 30
3.1 Conceito 30
3.2 Criação e extinção 32
3.3 Atividades desenvolvidas 33
3.4 Tutela ou controle do ente político 34
3.5 Patrimônio 35
3.6 Pessoal 35
3.7 Nomeação e exoneração dos dirigentes 37
3.8 Autarquias sob regime especial 38
3.9 Juízo competente 39
3.10 Atos, contratos e licitação 40
3.11 Prerrogativas das autarquias 41
3.12 Agências reguladoras e agências executivas 43
4 Questões de fixação 53
5 Questões comentadas na aula 86
6 Gabarito 99
7 Referências 99

Olá concurseiros e concurseiras.

É com muita satisfação que estamos lançando este **livro digital** de **Direito Administrativo** para o concurso de **Técnico Judiciário (Área Administrativa) do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região – TRT/10**.

Antes de mais nada, gostaria de me apresentar. Meu nome é **Herbert Almeida**, sou Auditor de Controle Externo do **Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo** aprovado em **1º lugar no**

concurso para o cargo. Além disso, obtive o **1º lugar no concurso de Analista Administrativo do TRT/23º Região/2011**.

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

Além disso, tenho três 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 duas paixões são a minha esposa, **Aline**, e meu filhote, **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**. O conteúdo será completo tanto no **livro digital** como nas **videoaulas**. Assim, você poderá optar por estudar tanto pelo material escrito, como pelos vídeos ou ainda pelos dois. Além disso, abordaremos a teoria completa, mas de forma objetiva, motivo pelo qual você não precisará complementar os estudos por outras fontes. **As nossas aulas terão o conteúdo suficiente para você fazer a prova, abrangendo a teoria, jurisprudência e questões**.

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

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

AULA	CONTEÚDO	DATA
Aula 0	1 Noções de organização administrativa. 2 Administração direta e indireta, centralizada e descentralizada (parte 1)	**Disponível**
Aula 1	2 Administração direta e indireta, centralizada e descentralizada (parte 2)	**02/03**
Aula 2	5 Poderes administrativos: hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia; uso e abuso do poder.	**09/03**
Aula 3	3 Ato administrativo: conceito, requisitos, atributos, classificação e espécies.	**16/03**
Aula 4	7 Controle e responsabilização da administração: controles administrativo, judicial e legislativo	**23/03**
Aula 5	Responsabilidade civil do Estado.	**30/03**
Aula 6	4 Agentes públicos: espécies e classificação; cargo, emprego e função públicos.	**06/04**

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

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

@profherbertalmeida

/profherbertalmeida

/profherbertalmeida

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Quais são os trechos mais importantes da legislação?

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

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

1 ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

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

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

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

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

1.1 ENTIDADES POLÍTICAS E ADMINISTRATIVAS

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

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

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

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

[1] Meirelles, 2013, p. 63.

[2] Meirelles, 2013, p. 67.

[3] Furtado, 2012, p. 140.

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

Vamos ver o que significa cada uma dessas capacidades:

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

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

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

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

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

Somente as entidades políticas possuem autonomia política.

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

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

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

Comentário: 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.

Gabarito: correto.

1.2 CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

(FCC – Analista/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.

Comentário: 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.

Gabarito: errado.

Nesse contexto, podemos mencionar três formas de descentralização administrativa:

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

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

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.

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

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.

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 dos Transportes, 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**.

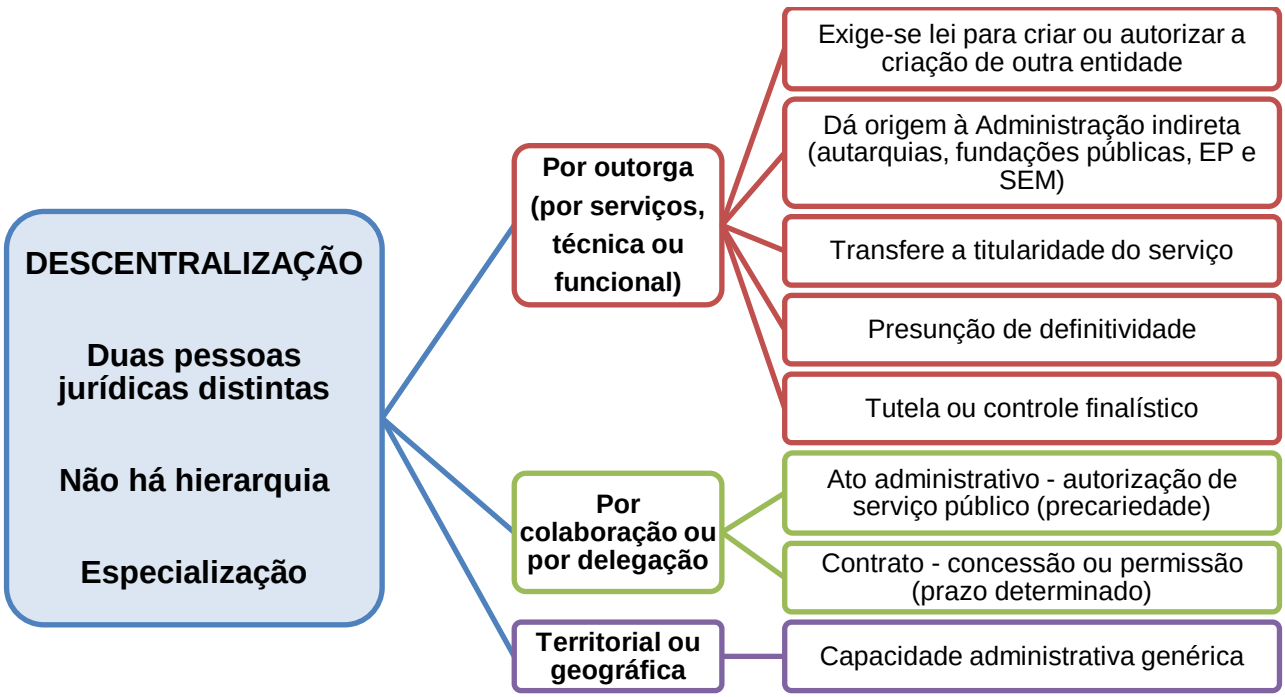
Além das formas apresentadas acima, podemos falar, ainda, na **descentralização territorial ou geográfica**. A Constituição Federal, no §2º do artigo 18, dispõe sobre a possibilidade de criação dos chamados territórios federais, vejamos:

> *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.

A figura abaixo resume o que vimos sobre a descentralização.



ESTA CAI NA PROVA!

(FGV – Contador/Sefin RO/ 2018) Na centralização, o Estado executa suas tarefas diretamente, por intermédio dos inúmeros órgãos e agentes administrativos que compõem sua estrutura funcional.

Comentário: 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.

Gabarito: correto.

1.3 CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

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

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

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

ESCLARECENDO

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

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

[7] Meirelles, 2013, p. 394.

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]

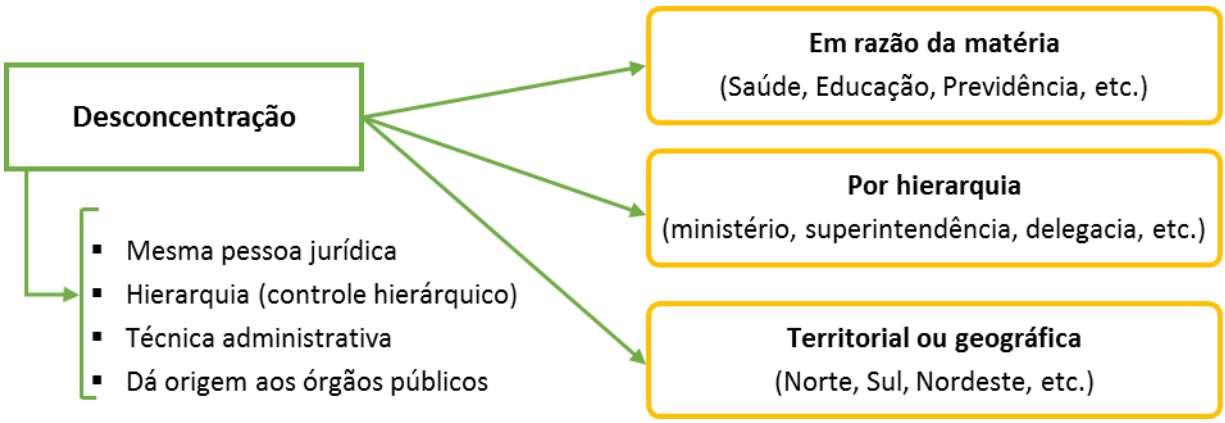
Por exemplo, as inspetorias especiais e alfândegas são órgãos subordinados às superintendências regionais, que, por sua vez, são subordinadas à Secretaria da Receita Federal do Brasil. Nesses casos, as unidades superiores controlam as inferiores por meio do controle hierárquico.

Existem três formas distintas de desconcentração:

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



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

Por exemplo, um serviço prestado por uma delegacia regional da Receita Federal é prestado de forma centralizada – uma vez que a Receita Federal é órgão da Administração direta – e

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

desconcentrada – pois a delegacia regional é criada para desconcentrar as competências dentro do Ministério da Fazenda.

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.

(Cespe – Auditor de Contas Públicas/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.

Comentário: 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).

Gabarito: errado.

1.4 Órgãos Públicos

1.4.1 Conceito

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

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

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

Por exemplo, a União, que é uma entidade política que recebe suas atribuições diretamente do texto constitucional, pode se organizar por meio de ministérios (órgãos). A atuação de cada

[9] Meirelles, 2013, p. 69.

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

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.
- **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.

[11] Barchet, 2008, p. 25.

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

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.

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.

---

[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 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.

1.4.2 Capacidade processual

Segundo o Código de Processo Civil:

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

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

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

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

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

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

1.4.3 Criação dos órgãos públicos

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

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

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

---

[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:

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.

(FGV – Contador/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.

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

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

Gabarito: correto.

1.4.4 Classificação

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

---

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

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 judicias, outorgadas diretamente pela Constituição para serem desempenhadas por seus membros, conhecidos como **agentes políticos**.

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

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

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

Quanto à estrutura

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

a) **simples ou unitários**: são aqueles constituídos por **um só centro de competência**. Isso não significa que não existam 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 governadorias dos estados, as prefeituras municipais.

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

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

Quanto às funções que exercem

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

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

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

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

Quanto à sua estrutura

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

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

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

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.

RESUMINDO

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

		pluripessoais)
Quanto à composição	Singulares	Integrado por um único agente
	Coletivos	Integrado por vários agentes

Vamos resolver algumas questões!

ESTA CAI NA PROVA!

(FCC – Analista Judiciário/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.

Comentário: 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.

Gabarito: correto.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 ADMINISTRAÇÃO DIRETA

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

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

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

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

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

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

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. 2º, I).

Assim, podemos perceber que a Administração Direta, no Poder Executivo Federal, encontra-se nas estruturas da Presidência da República e dos ministérios. A organização dessas estruturas está disciplinada na Medida Provisória – MP 782/2017. Em regra, não precisamos estudar detalhadamente essa estrutura, exceto quanto o edital exigir a MP expressamente. Porém, podemos tecer algumas informações relevantes.

A MP apresenta a composição da Presidência da República, incluindo, por exemplo, a Casa Civil, a Secretaria de Governo, a Secretaria-Geral, o Gabinete de Segurança Institucional, etc.

Alguns órgãos prestam assessoramento imediato à Presidência da República, a exemplo do Conselho de Governo, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e do Advogado-Geral da União.

Por fim, podemos mencionar os órgãos de consulta, como Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional.

A outra "perna" da Administração Direta do Poder Executivo federal é composta pelos ministérios e seus órgãos subordinados. Aqui, podemos mencionar diversos exemplos, como os ministérios da Defesa, da Fazenda, do Esporte, da Educação, da Saúde, etc.

Outros exemplos são a Secretaria da Receita Federal, que é um órgão subordinado ao Ministério da Fazenda; 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.

(Cespe – Agente de Polícia/PC GO/2016) A administração direta da União inclui a Casa Civil.

Comentário: 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.

Gabarito: correto.

2.2 ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

A Administração Pública Indireta é composta pelas **entidades administrativas**, que possuem personalidade jurídica própria e são responsáveis por executar atividades administrativas de forma

descentralizada. São elas: as autarquias, as fundações públicas e as empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista).

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

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

> *Art. 4° A Administração Federal compreende:*
>
> *I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.*
>
> *II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:*
>
> *a) Autarquias;*
>
> *b) Empresas Públicas;*
>
> *c) Sociedades de Economia Mista.*
>
> *d) fundações públicas.*

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

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

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

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

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

Entretanto, existem entidades administrativas que não desempenham atividade administrativa. É o caso das empresas públicas e sociedades de economia mista criadas com o objetivo de explorar

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

atividades econômicas em sentido estrito[21], conforme dispõe o art. 173 da Constituição Federal. Essas empresas estatais não prestam serviços públicos nem exercem atividades próprias da Administração Pública, mas, ainda assim, integram a Administração Indireta.

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

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

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

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

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

(Cespe – Auditor de Contas Públicas/TCE PB/2018) As entidades que integram a administração pública indireta incluem as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Comentário: 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

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

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

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.

Gabarito: correto.

2.2.1 Características gerais

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

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

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

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

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

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

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

Ainda em decorrência da personalidade jurídica própria, as entidades administrativas possuem **capacidade de autoadministração e receita própria**. A primeira é representada por sua **autonomia técnica**, **administrativa** e **financeira**. No que se refere à receita própria, essas entidades podem receber dotações orçamentárias, decorrentes da Administração Direta, ou como resultado de suas próprias atividades.[23]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

[25] Marinela, 2013, p. 112.

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

a) assegurar o cumprimento dos objetivos fixados no seu ato de criação;

b) harmonizar sua atuação com a política e programação do Governo;

c) assegurar a obtenção da eficiência administrativa;

d) assegurar a autonomia administrativa, operacional e financeira.

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

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

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

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

2.2.2 Instituição das entidades da Administração Indireta

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O inc. XX do art. 37 da Constituição Federal disciplina a **criação das subsidiárias** das entidades da Administração Indireta ou sua **participação em empresa privada**, vejamos:

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

Uma **subsidiária** é uma empresa controlada pela empresa matriz. Trata-se, portanto, de uma entidade com personalidade jurídica própria, controlada por outra empresa. Por exemplo, a Petrobrás Distribuidora e a Petrobrás Combustíveis são empresas subsidiárias da Petrobrás. Não se confundem com meros "órgãos", ou "unidades" ou ainda "filiais", uma vez que são empresas distintas, com personalidade jurídica própria.

As subsidiárias são pessoas jurídicas controladas indiretamente pelo Poder Público, não integrando o conceito formal de Administração Pública. Dessa forma, devemos considerá-las como **empresas privadas**, que são controladas indiretamente, mas não integram a Administração Pública.

Sobre a necessidade de autorização legislativa, o entendimento do STF é que a criação das subsidiárias depende de "autorização em lei". Isto é, a criação de subsidiárias depende de **lei ordinária**, editada pelo ente político ao qual está vinculada a entidade da Administração Indireta que irá criar a subsidiária.

Quanto ao "cada caso" previsto no inc. XX, art. 37, da CF, o STF firmou entendimento de que não há necessidade de uma lei para autorizar a criação de cada subsidiária. Basta, para tanto, existir uma autorização genérica permitindo que a entidade crie suas subsidiárias. Isso pode constar inclusive na lei de criação (ou autorização de criação) da entidade administrativa.[26]

Por exemplo, se o Governo Federal criar a "empresa pública ESTUDANDO", a lei que autorizou a criação dessa entidade pode conter um dispositivo dizendo o seguinte: "Art. XX – A empresa pública Estudando pode criar subsidiárias para melhor desempenhar suas funções". Perceba que o dispositivo foi genérico, mas está de acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal para o caso.

Apesar de o STF só ter se pronunciado sobre a criação de subsidiárias, o mesmo entendimento pode ser aplicado para a **participação das entidades da administração indireta em empresas privadas**. Isso porque seria estranho o Pretório Excelso[27] dar entendimento diferente à matéria que se insere no mesmo dispositivo das subsidiárias. Perfilham com esse entendimento os professores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo.[28]

Enfim, para que as entidades da administração indireta criem subsidiárias ou participem em empresas privadas, deverá existir autorização em lei, bastando para tanto a existência de autorização legislativa genérica.

[26] O caso das subsidiárias foi analisado na ADI 1649 / DF, que entendeu como constitucional dispositivo da Lei 9.478/1997, que autorizou a Petrobrás "a constituir subsidiárias" para o estrito cumprimento de atividades de seu objeto social que integrem a indústria do petróleo (art. 64), sem definir exatamente quais e quantas subsidiárias seriam. O STF entendeu o dispositivo como constitucional, firmando entendimento que é suficiente existir previsão legal autorizando a criação de subsidiárias.

[27] Para aqueles que estão pouco familiarizados com a linguagem jurídica, o termo "Pretório Excelso" é uma forma de designar o Supremo Tribunal Federal.

[28] Alexandrino e Paulo, 2011, p. 38.

ESTA CAI NA PROVA!

(Cespe – Assistente Administrativo/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.

Comentário: 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).

Gabarito: errado.

3 AUTARQUIAS

3.1 CONCEITO

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

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

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

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

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

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

FIQUE ATENTO!

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**.

ESTA CAI NA PROVA!

(Cespe – Agente/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.

Comentário: 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.

Gabarito: correto.

3.2 CRIAÇÃO E EXTINÇÃO

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

Na esfera federal, a lei para a criação ou extinção das autarquias é de **iniciativa privativa** do **Presidente da República**, por força do art. 61, §1º, II, "e"[29], da Constituição Federal. Essa regra aplica-se, por simetria, aos estados, Distrito Federal e municípios. Assim, **caberá aos governadores e prefeitos** a iniciativa de lei para a criação ou extinção de autarquia dentro da esfera de governo de cada um.

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.

(FGV – Contador/Sefin RO/2018) As autarquias são criadas por lei.

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

Gabarito: correto.

[29] 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;

3.3 ATIVIDADES DESENVOLVIDAS

Segundo o DL 200/1967, as autarquias são criadas para executar ***atividades típicas da Administração Pública***. A doutrina defende, então, que as autarquias devem executar *serviços públicos de natureza social e atividades administrativas*, excluindo-se os serviços e atividades de cunho econômico e mercantil.[30]

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo mencionam como atividades desenvolvidas pelas autarquias a prestação de serviços públicos em sentido amplo, a realização de atividades de interesse social e o desempenho de atividades que envolvam as prerrogativas públicas, como o exercício do poder de polícia. Com efeito, as autarquias podem ser criadas para o desempenho e fiscalização de obras, a exemplo do que faz o Departamento Nacional de Infraestrutura e Rodagens – DNIT, criado pela Lei 10.233/2001.[31]

3.3.1 Conselhos de fiscalização de profissão

Os **conselhos regionais e federais de fiscalização de profissão**, com exceção da OAB, são autarquias federais[32] (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;
- têm o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas da União.

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

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

---

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

[31] 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.

[32] 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.

No entanto, apesar de serem entidades de direito público, os conselhos acabam se submetendo a um **regime jurídico especial**. Por esse motivo, o STF já entendeu, por exemplo, que "**os pagamentos devidos em razão de pronunciamento judicial pelos conselhos de fiscalização não se submetem ao regime de precatórios**". Logo, a cobrança de dívidas dos conselhos segue regramento semelhante ao das entidades privadas, como por exemplo por intermédio da penhora de seus bens.

(Cespe – Juiz Substituto/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.

Comentário: 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**!

Gabarito: errado.

3.4 TUTELA OU CONTROLE DO ENTE POLÍTICO

Como já abordado, as autarquias, assim como as demais entidades administrativas, não estão subordinadas ao ente instituidor, ou seja, não há relação de hierarquia entre uma entidade autárquica e os órgãos da 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 dos Transportes; o INSS está vinculado ao Ministério da Economia; a Anatel vincula-se ao Ministério das Comunicações; a Ancine[33] encontra-se vinculado ao Ministério da Cultura; 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.[34]

[33] Agência Nacional do Cinema.

[34] Meirelles, 2013, p.

ESTA CAI NA PROVA!

(Cespe – Delegado de Polícia Civil/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.

Comentário: as autarquias não se submetem ao controle hierárquico, uma vez que não há subordinação com o ente instituidor, mas apenas tutela ou controle finalístico.

Gabarito: errado.

3.5 PATRIMÔNIO

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

Por conseguinte, a **natureza dos bens das autarquias é a de bens públicos**, uma vez que essas entidades são pessoas jurídicas de direito público. Em decorrência dessa qualificação, os bens das autarquias possuem os mesmos atributos dos bens públicos em geral[35], destacando-se a **impenhorabilidade** (não podem ser objeto de penhora – assim, a execução de judicial em desfavor de uma autarquia se submete ao regime de precatórios, nos termos do art. 100, CF); a **imprescritibilidade** (não podem ser adquiridos por meio de usucapião); e as restrições quanto à **alienação de bens públicos** (que se submetem a regras específicas).

Ademais, o **patrimônio inicial** da autarquia é oriundo de transferências do ente que as criou, passando a pertencer à nova entidade. Por outro lado, ao se extinguir a autarquia, os seus bens serão reincorporados ao patrimônio da pessoa política[36].

3.6 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,

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

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

o regime estatutário, em virtude das inúmeras garantias que representa ao servidor, foi o que prevaleceu.[37]

No entanto, a Emenda Constitucional 19/1998 alterou a redação do art. 39, *caput*, da Constitucional, 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 (2/7/2007) em diante. Com isso, toda a legislação editada durante a vigência da redação do art. 39, *caput*, com redação dada pela EC 19/1998, contínua válida, bem como as respectivas contratações de pessoal.[38]

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

Tendo em vista que o regime estatutário foi adotado pelo Governo Federal, as autarquias e fundações, atualmente, seguem este tipo de regime. Com efeito, o art. 1º[39] da Lei 8.112/1990 –

[37] Marinela, 2013, p. 123.

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

[39] 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.

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.[40]

3.7 NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO DOS DIRIGENTES

A nomeação dos dirigentes das autarquias cabe privativamente ao Presidente da República, nos termos do art. 84, XXV[41], da Constituição Federal. Essa competência aplica-se, por simetria, aos governadores e prefeitos.

A forma de investidura será disciplinada na lei que criar a entidade, podendo prever aprovação prévia do Senado Federal ou da casa legislativa dos estados ou municípios, (CF, art. 84, XIV[42]). É o que ocorre, por exemplo, com as agências reguladoras (Anatel, Antaq, ANP, etc.), em que a lei instituidora determina que a nomeação dos dirigentes seja aprovada previamente pelo Senado, tomando como fundamento o art. 52, III, "f" da Constituição.

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

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

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

[40] Marinela, 2013, p. 128.

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

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

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

Ademais, o Supremo Tribunal Federal já consolidou o entendimento que, nos estados, Distrito Federal e municípios, é possível que as leis instituidoras de autarquias e fundações públicas exijam a prévia aprovação da assembleia legislativa ou da câmara de vereadores, conforme o caso.[43]

Todavia, o STF entende que é **vedada** e exigência de autorização legislativa para a **exoneração** de dirigentes da administração indireta pelo chefe do Poder Executivo. Com efeito, também não é possível que a exoneração seja efetivada diretamente pelo Poder Legislativo. Dessa forma, em respeito ao princípio da separação dos poderes, não é possível que a exoneração de dirigentes das autarquias seja realizada pelo Poder Legislativo, nem mesmo que se exija autorização desse Poder para que o chefe do Executivo possa exonerá-los.[44]

3.8 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.

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

---

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

[44] Nesse sentido: ADI 1.949/RS.

> *Art. 8° Fica criada a Agência Nacional de Telecomunicações, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida* ***a regime autárquico especial*** *e vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de órgão regulador das telecomunicações, com sede no Distrito Federal, podendo estabelecer unidades regionais.*
>
> *[...] § 2º A* ***natureza de autarquia especial*** *conferida à Agência é caracterizada por* ***independência administrativa****,* ***ausência de subordinação hierárquica****,* ***mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira****.*

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

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

3.9 JUÍZO COMPETENTE

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).

JURISPRUDÊNCIA

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

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

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

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

(Cespe – AJ/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.

Comentário: 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.

Gabarito: correto.

3.10 Atos, contratos e licitação

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

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

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

Por fim, os contratos firmados pelas autarquias devem se submeter previamente à licitação, na forma da Lei 8.666/1993, na forma do art. 22, XXVII, da CF, com exceção das ressalvas previstas na

própria lei (dispensa e inexigibilidade de licitação). Com efeito, o parágrafo único, art. 1º, da Lei 8.666/1993 – Lei de normas gerais de licitações e contratos – dispõe que a Lei de Licitações e Contratos aplica-se aos órgãos da administração direta, aos fundos especiais, **às autarquias**, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, estados, Distrito Federal e Municípios.

3.11 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:[45]

a) **imunidade tributária recíproca**: o art 150, §2º, da CF (c/c[46] 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.[47]

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.[48]

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

d) **prescrição quinquenal**: as dívidas e os direitos em favor de terceiros contra as autarquias prescrevem em cinco anos (Decreto 20.910/1932, art. 1º[49], c/c Decreto-Lei 4.597/1942, art.

---

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

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

[47] 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).

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

[49] 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.

2º[50]). 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);[51]

→ 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).[52]

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);

---

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

[51] 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.

[52] 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:

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.

JURISPRUDÊNCIA

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*".

ESTA CAI NA PROVA!

(FCC – Analista Judiciário/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.

Comentário: 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.

Gabarito: errado.

3.12 AGÊNCIAS REGULADORAS E AGÊNCIAS EXECUTIVAS

3.12.1 Agências Reguladoras

3.12.2 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:[53]

> *[...] no período de 1930-1945, o Comissariado de Alimentação Pública (1918), o Instituto de Defesa Permanente do Café (1923), o Instituo do Açúcar e do Álcool (1933), o Instituto Nacional do Mate (1938), o Instituto Nacional do Pinho (1941), o Instituto Nacional do Sal (1940), todos esses institutos instituídos como autarquias econômicas, com a finalidade de regular a produção e*

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

> *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 1998, especificamente para tratar da regulação dos serviços de **telecomunicações** (art. 21, XI) e atividades relacionadas com o **petróleo** (art. 177, §2º, III), vejamos:

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

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

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

Agência	Lei de criação
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	Lei nº 9.427/1996
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Lei nº 9.472/1997
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	Lei nº 9.478/1997
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	Lei nº 10.233/2001

(Antaq)	
Agência Nacional do Cinema (Ancine)	Medida Provisória 2.228/2001
Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)	Lei nº 11.182/2005
Agência Nacional de Mineração	Lei nº 13.575/2017

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

3.12.3 Conceito e atividades desenvolvidas

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

No Brasil, elas se inserem no estudo da regulação. Inicialmente, foram criadas para regular atividades econômicas atribuídas ao Estado, possuindo ou não natureza de serviço público, sendo objeto de concessão permissão ou autorização. Isso ocorreu primeiro nos setores de energia elétrica, telecomunicações, exploração de petróleo e outras. Dessa forma, pode-se dizer que as agências reguladoras passaram a desempenhar uma dupla função:[54]

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

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

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

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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A mais marcante característica das agências reguladoras se refere ao **mandato fixo de seus membros**, conforme prazo disposto em suas leis instituidoras.

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

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

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

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

3.12.4 Características e autonomia das agências reguladoras

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) **autonomia financeira-orçamentária**: as agências possuem competência para formular suas próprias propostas orçamentárias e, depois, encaminhá-las ao ministério em que se encontram vinculadas. Essa autonomia não é ampla, uma vez que a proposta deve se submeter ao crivo do Poder Legislativo e, ainda, pode sofrer contingenciamentos realizados pelo Poder Executivo. A despeito disso, a doutrina costuma tratá-la como autonomia. Além disso, em alguns casos, as agências arrecadam taxas para custear suas despesas;

b) **autonomia administrativa**: as agências possuem personalidade jurídica própria. Dessa forma, elas contratam em seu próprio nome, contraem obrigações e adquirem direitos, sempre respeitando o ordenamento jurídico;

c) **autonomia patrimonial**: as agências possuem patrimônio próprio para desempenhar suas atividades;

d) **autonomia técnica**: as agências devem possuir um corpo de funcionários e dirigentes com alta capacidade técnica para que possam decidir com o mínimo de interferências políticas;

e) **vinculação ministerial (ausência de subordinação hierárquica)**: as agências encontram-se vinculadas ao ministério do setor em que atuam, mas não estão subordinadas hierarquicamente. Dessa forma, as suas decisões, em regra, não podem ser revistas por órgãos do ente central. Todavia, em situações bem específicas, conforme vamos analisar adiante, é possível a avocação de competência da agência pelo Presidente da República ou mesmo a interposição de recursos hierárquico impróprio para o ministério supervisor;

f) escolha técnica e mandato fixo: os diretores ou conselheiros são escolhidos pelo Presidente da República por critérios técnicos, depois são sabatinados pelo Senado Federal e, por fim, nomeados pelo Presidente.

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***.

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

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

Vejamos alguns exemplos:

Aneel:

Art. 5o O Diretor-Geral e os demais Diretores serão nomeados pelo Presidente da República para cumprir mandatos não coincidentes de quatro anos, ressalvado o que dispõe o art. 29.

Parágrafo único. A nomeação dos membros da Diretoria dependerá de prévia aprovação do Senado Federal, nos termos da alínea "f" do inciso III do art. 52 da Constituição Federal.

ANTT e Antaq:

Art. 53. [...] § 1o Os membros da Diretoria serão brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos a serem exercidos, e serão nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea f do inciso III do art. 52 da Constituição Federal.

Art. 54. Os membros da Diretoria cumprirão mandatos de quatro anos, não coincidentes, admitida uma recondução.

Anatel:

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

Art. 24. O mandato dos membros do Conselho Diretor será de cinco anos.

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

de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar (art. 9º).

Além disso, a lei de criação da agência **poderá prever outras condições para a perda do mandato**.

Os conselheiros ou diretores das agências **só perdem o mandato em caso de**:

- ✓ renúncia;
- ✓ condenação judicial transitada em julgado;
- ✓ processo administrativo disciplinar; e
- ✓ outras condições previstas na lei que criar a agência.

Além do mandato fixo, os membros das agências reguladoras submetem-se a um período de **quarentena**. Nessa linha, a quarentena é o período em que o ex-dirigente ficará impedido para o exercício de atividades ou prestação de serviços no setor regulado pela respectiva agência, contados da exoneração ou do término do seu mandato. A quarentena tem a duração de quatro meses e, no caso do descumprimento desse impedimento, o ex-dirigente 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 quatro meses contados de sua exoneração ou término de mandato, prestar serviços para as empresas de telefonia, como TIM, Vivo, Oi, Claro, etc.

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

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

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

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

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

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

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

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

3.12.5 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**[55]: **transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão.**

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

Segundo a Prof. Maria Sylvia Zanella Di Pietro[56],

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

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

[55] 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.

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

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.*

Assim, a **autarquia ou fundação** que quiser ser qualificada como agência executiva deverá, cumulativamente:

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

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

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

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

Além disso, a concessão da qualificação é **ato discricionário** do Presidente da República. Conforme dispõe o *caput* do art. 51 da Lei 9.649/1998, o "*Poder Executivo* ***poderá*** *qualificar*" as entidades

como agências executivas. Dessa forma, mesmo que a entidade preencha os requisitos, caberá ao Presidente da República decidir se concede ou não a qualificação.

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

Após receber a qualificação, a autarquia ou fundação pública passa a se submeter a **um regime jurídico especial**, em que há maior autonomia para atuação. Por exemplo, no que se refere às licitações e contratos, as agências executivas possuem um **limite duplicado para dispensa de processo licitatório**: o art. 24, I e II, da Lei 8.666/1993 (com valores atualizados pelo Decreto 9.412/2018), estabelece o limite **normal** de dispensa de licitação no valor de R$ 33.000,00 para obras e serviços de engenharia e de R$ 17.600,00 para compras e demais serviços. **Para as agências executivas, esse valor é dobrado** (Lei 8.666/1993, art. 24, § 1º): R$ 66.000,00 para obras e serviços de engenharia e de R$ 35.200,00 para compras e demais serviços.

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

ESTA CAI NA PROVA!

(Cespe – Juiz Substituto/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.

Comentário: 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.

Gabarito: errado.

4 QUESTÕES DE FIXAÇÃO

1. (Cespe – Analista Judiciário/STJ/2018)

O fato de a advocacia pública, no âmbito judicial, defender ocupante de cargo comissionado pela prática de ato no exercício de suas atribuições amolda-se à teoria da representação.

Comentário: o exercício das funções dos agentes públicos é justificado pela teoria da imputação, e não da representação. Pela teoria da representação o agente público seria como um representante do Estado, por força de lei. Não é a teoria adotada pelo Brasil, que adota a teoria do órgão (ou da imputação). Por essa teoria, 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.

Só por este trecho, o item já está incorreto.

Além disso, tem um tema bastante polêmico na questão. A advocacia pública não se destina a defender servidores, mas sim o órgão ou entidade. Assim, se um servidor cometer uma irregularidade, no exercício de suas funções, ele terá que contratar o próprio advogado.

Gabarito: errado.

---

2. (Cespe – Escrivão de Polícia/PF/2018)

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

Comentário: 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.

Vale lembrar que um serviço pode ser prestado de forma centralizada e desconcentrada simultaneamente. Exemplo: o serviço prestado por um ministério (desconcentração) no âmbito da Administração direta (centralização).

Gabarito: correto.

---

3. (Cespe – Agente/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

a) consórcio público.

b) autarquia.

c) empresa pública.

d) fundação pública.

e) sociedade de economia mista.

Comentário: dentre as alternativas, a única pessoa jurídica que é de direito público e somente pode ser criada mediante lei específica é a **autarquia** (art. 37, XIX). Portanto, nossa alternativa é a letra 'B'. Vamos analisar as demais alternativas:

a) o consórcio público é uma pessoa jurídica criada por lei com a finalidade de executar a gestão associada de serviços públicos, onde os entes consorciados, que podem ser a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, destinarão pessoal e bens essenciais à execução dos serviços transferidos. Ele constituirá associação pública (pessoa jurídica de direito público) ou pessoa jurídica de direito privado (art. 1º, § 1º, c/c art. 6º §§º 1º e 2º, todos da Lei 11.107/05) – ERRADA;

c) e e) ambas são autorizados por lei e são pessoas jurídicas de direito privado – ERRADAS;

d) é autorizada por lei e admite os dois tipos de personalidade jurídica (direito público ou privado) – ERRADA;

Gabarito: alternativa B.

---

4. (Cespe – Auditor do Estado/CAGE RS/2018)

Na administração pública, uma entidade criada por lei específica, com personalidade de direito público e patrimônio próprio, que desempenha atribuições públicas típicas e tem capacidade de autoadministração sob controle estatal é denominada

a) ente de cooperação.

b) consórcio público.

c) autarquia.

d) fundação pública.

e) empresa governamental.

Comentário:

a) os **entes de cooperação** são formados pelas pessoas jurídicas de direito privado que prestam serviços públicos não exclusivos do Estado, que, por terem essa função de auxílio e complementação das atividades do próprio Estado, recebem esse nome de "entes de cooperação". Tais entidades não compõem a Administração Pública, pois integram o terceiro setor – ERRADA;

b) os **consórcios públicos** admitem os dois tipos de personalidade jurídica (privado e público) – ERRADA;

c) a **autarquia** é criada por lei específica e será, necessariamente, de **direito público**, pertencendo a administração indireta; assim, terá capacidade de **autoadministração** específica e sofrerá o controle finalístico por parte dos integrantes da administração direta – CORRETA;

d) a **fundação pública** poderá ser pessoa jurídica de direito público ou privado. Maria Sylvia Zanella di Pietro leciona que a fundação tem natureza pública quando "é instituída pelo poder público com patrimônio, total ou parcialmente público, dotado de personalidade jurídica, de direito público ou privado, e, destinado, por lei, ao desempenho de atividades do Estado na ordem social, com capacidade de auto administração e mediante controle da Administração Pública, nos limites da lei" – ERRADA;

e) **empresa estatal ou governamental** é gênero, que tem duas espécies: sociedade de economia mista e empresa pública. Ambos são pessoas jurídicas de direito privado, pertencentes à administração indireta e sua criação ocorre mediante autorização por lei – ERRADA.

Gabarito: alternativa C.

---

5. (Cespe – Analista Judiciário/STM/2018)

Julgue o item que se seguem à luz do Decreto-lei n.º 200/1967.

Autarquias possuem personalidade jurídica e patrimônio próprios, embora não façam jus a receitas próprias.

Comentário: devemos considerar a autarquia como sendo 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 (Decreto nº 200/67, art. 5º, I). Com efeito, as receitas das autarquias possuem previsão direta no orçamento público, permitindo assim a sua maior autonomia.

Gabarito: errado.

---

6. (Cespe – Analista Judiciário/STJ/2018)

A supervisão ministerial exercida sobre as autarquias é exemplo de controle administrativo hierárquico.

Comentário: todas as entidades administrativas submetem-se a supervisão ministerial, também conhecida como tutela ou controle finalístico. Tal controle caracteriza-se, no entanto, pela inexistência de relação hierárquica. O controle, aqui, ocorre mediante vinculação. Portanto, não há controle hierárquico.

Gabarito: errado.

---

7. (Cespe – Assistente Portuário I/EMAP/2018)

As autarquias, pessoas jurídicas de direito público, são criadas por lei e têm capacidade de autoadministração.

Comentário: outra questão conceitual! As autarquais são criadas por lei específica, têm capacidade de autoadministração, porque possuem patrimônio e receita próprios e executam atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (Decreto nº 200/67, art. 5º, I).

Gabarito: correto.

---

8. (Cespe – Procurador do Estado/PGE PE/2018)

Assinale a opção correta acerca da organização administrativa.

a) Ocorre descentralização por serviços quando o poder público contrata empresa privada para desempenhar atividade acessória à atividade finalística da administração.

b) A autorização, a permissão e a concessão de serviços públicos a empresas privadas caracterizam desconcentração administrativa.

c) O ente titular do serviço público pode interferir na execução do serviço público transferido a outra pessoa jurídica no caso descentralização por serviços.

d) A descentralização por colaboração resulta na transferência da titularidade e da execução do serviço público para empresas públicas ou sociedades de economia mista.

e) No caso de descentralização por colaboração, a alteração das condições de execução do serviço público independe de previsão legal específica.

Comentário:

a) a **descentralização administrativa por serviços** – também chamada de descentralização por outorga, técnica ou funcional – ocorre quando o Estado cria **uma entidade administrativa**, transferindo a realização de serviço público por prazo indeterminado (presunção de definitividade). O que a questão descreveu foi a descentralização por delegação ou colaboração, que ocorre quando se delega um serviço, mediante contrato ou ato administrativo, a uma pessoa privada – ERRADA

b) a **desconcentração** ocorre dentro de uma mesma pessoa jurídica, constituindo uma técnica administrativa utilizada para distribuir internamente as competências – exemplo: municípios criando secretarias. No entanto, a alternativa descreveu uma situação **descentralização administrativa por delegação** – ERRADA;

c) na descentralização por serviços, o controle, mediante tutela, ocorre nos limites da lei; esse controle tem que ser limitado pela lei precisamente para assegurar certa margem de independência ao ente descentralizado, sem o que não se justificaria a sua instituição. Logo, genericamente falando, o ente titular não pode "interferir" na execução do serviço – ERRADA;

d) a descentralização por colaboração é a que se verifica quando, por meio de contrato ou ato administrativo unilateral, se transfere a execução de determinado serviço público à pessoa jurídica de direito privado, previamente existente, **conservando o Poder Público a titularidade do serviço**. Além disso, em regra, as empresas públicas e sociedades de economia mista prestam serviços mediante descentralização por serviços e não por colaboração. Daí o erro da questão.

Porém, existem casos específicos em que uma EP e SEM poderá prestar serviços também por delegação ou colaboração. Vamos dar um exemplo: a União criou uma EP para atuar no setor de energia elétrica. Assim, no âmbito da União, houve uma descentralização por serviços, com a criação da entidade administrativa, mediante autorização legislativa. Porém, tal entidade poderá atuar no mercado competitivo, juntamente com empresas privadas. Ela poderá, por exemplo, concorrer em uma licitação, *no âmbito estadual*, para poder prestar o serviço de distribuição de energia elétrica. Se vencer a licitação e firmar o contrato, a EP estará prestando, no âmbito estadual, o serviço mediante delegação. Logo, tivemos simultaneamente a **descentralização por serviços**, quando a União criou a EP, e **por delegação**, quando o estado delegou o serviço de distribuição de energia elétrica para a EP criada pela União – ERRADA;

e) como essa descentralização é feita por **contrato ou por ato unilateral**, o Poder Público conserva a sua titularidade. Isso lhe permite dispor do serviço de acordo com o interesse público, envolvendo a possibilidade de **alterar unilateralmente as condições de sua execução e de retomá-las antes do prazo estabelecido** – CORRETA;

Gabarito: alternativa E.

---

9. (Cespe – Analista Judiciário/STJ/2018)

A descentralização administrativa, um dos princípios que regem a administração pública, pressupõe a criação de entidades com personalidade jurídica própria para o exercício de funções tipicamente estatais.

Comentário: a descentralização administrativa 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 (entidade administrativa ou particular), uma vez que recebeu essa atribuição do Estado.

Gabarito: correto.

---

10. (Cespe – Auditor Municipal de Controle Interno/CGM João Pessoa/2018)

A descentralização, uma característica da administração direta, visa distribuir competências dentro de uma mesma pessoa jurídica, organizada hierarquicamente, a fim de atingir um melhor desempenho.

Comentário: essa é a **desconcentração**. A descentralização é a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica.

Gabarito: errado.

---

11. (Cespe – Analista Ministerial/MPE PI/2018)

O fato de a administração pública desmembrar seus órgãos, distribuindo os serviços dentro da mesma pessoa jurídica, para melhorar a sua organização estrutural, constitui exemplo de ato de desconcentração.

Comentário: isso mesmo. A **desconcentração** ocorre exclusivamente dentro de uma mesma pessoa jurídica, constituindo uma técnica administrativa utilizada para distribuir internamente as competências.

Gabarito: correto.

---

12. (Cespe – Técnico Ministerial/MPE PI/2018)

A existência de órgãos públicos que realizem atribuições predeterminadas, originárias da própria administração pública, caracteriza um processo de desconcentração administrativa.

Comentário: por meio da desconcentração é que surgem os órgãos públicos. Assim, 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. Afinal, a desconcentração é uma técnica administrativa de simplificação e aceleração do serviço dentro da mesma entidade.

Gabarito: correto.

---

13. (Cespe – Delegado de Polícia/PC SE/2018)

A diferença preponderante entre os institutos da descentralização e da desconcentração é que, no primeiro, há a ruptura do vínculo hierárquico e, no segundo, esse vínculo permanece.

Comentário: 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. Já a desconcentração ocorre dentro uma única pessoa jurídica, constituindo uma técnica administrativa de distribuição interna de competências, mediante relação hierárquica.

Gabarito: correto.

---

14. (Cespe – Delegado de Polícia/PC SE/2018)

Na administração pública, desconcentrar significa atribuir competências a órgãos de uma mesma entidade administrativa.

Comentário: é por meio da desconcentração que se criam os órgãos públicos, na mesma pessoa jurídica, os quais irão estar subordinados aos seus respectivos entes criadores, por uma relação de hierarquia.

Gabarito: correto.

---

15. (Cespe – Soldado Policial Militar/PM AL/2018)

Caracterizada por ser uma medida de distribuição de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica, a descentralização desafoga o volume de trabalho compreendido em um mesmo setor, já que se dispersam internamente as atribuições acumuladas ao serem distribuídas competências dentro de uma mesma pessoa jurídica.

Comentário: já deu para notar que o Cespe ama este assunto, *não*!? Esse é o conceito para a desconcentração. Na descentralização há a existência de, no mínimo, duas pessoas jurídicas distintas. Assim, por envolver pessoas jurídicas distintas, não há relação hierárquica na descentralização. Vale dizer, uma entidade administrativa, ou ainda uma concessionária de serviço público (no caso da descentralização por colaboração), não se subordina à Administração direta. Logo, como característica da descentralização, está a ausência de relação hierárquica.

Gabarito: errado.

---

16. (Cespe – Procurador do Estado/PGE PE/2018)

No que diz respeito à administração indireta e ao regime jurídico das agências reguladoras e executivas, assinale a opção correta.

a) A autonomia técnica das agências reguladoras é compatível com a criação de instâncias administrativas revisoras de seus atos.

b) Embora as agências reguladoras disponham de poder normativo técnico, as normas que resultam do seu poder regulamentar não introduzem direito novo no ordenamento.

c) Desde que apresentem plano de reestruturação e celebrem contrato de gestão com o órgão supervisor, as associações civis podem ser qualificadas como agências executivas.

d) Embora a estabilidade seja a regra para o mandato dos dirigentes das agências reguladoras, a lei instituidora da agência pode estabelecer condições distintas para a perda de cargo de seus dirigentes.

e) De acordo com o STF, é viável condicionar a demissão de conselheiro de agência reguladora estadual durante o mandato a decisão exclusiva da assembleia legislativa local.

Comentário:

a) as agências reguladoras, assim como outras autarquias, não são subordinadas ao ente instituidor. Nessa linha, as agências devem ter assegurada a sua autonomia, para decidir de forma técnica. Por isso que, em regra, não é compatível com a atuação das agências a existência de instâncias administrativas para revisar as decisões das agências. Daí o erro da questão. Porém, de forma excepcional, é possível a interposição de recursos hierárquico impróprio, dirigido ao ministro supervisor. Isso, porém, não pode ser confundido com uma "instância revisora", uma vez que tal recurso só é admitido em casos específicos, como, por exemplo, no caso em que uma agência extrapola a sua esfera de competência – ERRADA;

b) o Cespe possui entendimento consolidado de que as agências podem introduzir direito novo, ou seja, podem criar direitos e obrigações. Todavia, essa função, embora existente e necessária, deve se limitar às questões técnicas de cada setor. Basicamente, para uma agência reguladora poder inovar na ordem jurídica, devem ser observados os seguintes pressupostos: (i) deve existir expressa delegação do legislador, ou seja, a lei que criar a autarquia (ou outra lei) deve outorgar a competência para as agências editarem normas inovadoras em seu setor regulado; (ii) as normas, ainda que tenham caráter inovador, estão subordinadas à lei, no sentido de que não podem extrapolar o conteúdo delegado pelo legislador; (iii) as normas devem ter caráter eminentemente técnico. Por fim, no caso de interposição judicial, o Poder Judiciário deverá sopesar as normas emanadas das reguladoras, deixando de aplicá-las quando entender que há choque com algum Direito individual garantido constitucionalmente, exercendo, portanto, verdadeiro controle difuso da constitucionalidade – ERRADA;

c) a agência executiva é a qualificação dada à **autarquia** ou **fundação** que celebre contrato de gestão com o órgão da Administração Direta a que se acha vinculada e tenha um plano de reestruturação institucional, para a melhoria da eficiência e redução dos custos. As associações civis, por outro lado, são entidades particulares, logo não podem ser qualificadas como agências executivas – ERRADA;

d) os diretores das agências reguladoras possuem mandato com prazo fixo, sendo esta a principal característica de sua autonomia mais acentuada. No entanto, a lei de criação da Agência poderá prever outras condições para a perda do mandato (Lei 9.896/00, art. 9º, parágrafo único), como, *por exemplo*, por decisão judicial – CORRETA;

e) de acordo com o STF, a transferência da decisão sobre a demissão de um diretor de agência reguladora à Assembleia Legislativa é "ilegítima", pois "perpetra violação à cláusula da separação dos poderes, haja vista que exclui, em absoluto, a atuação d6o chefe do Executivo" (ADI nº 1949-RS) – ERRADA.

Gabarito: alternativa D.

---

17. (Cespe – Agente de Polícia/Polícia Federal/2018)

Sob a perspectiva do critério formal adotado pelo Brasil, somente é administração pública aquilo determinado como tal pelo ordenamento jurídico brasileiro, independentemente da atividade exercida. Assim, a administração pública é composta exclusivamente pelos órgãos integrantes da administração direta e pelas entidades da administração indireta.

Comentário: de fato, o Brasil adota o critério formal, ou seja, é Administração aquilo que a legislação diz que é Administração. Logo, pelo critério forma, a Administração Pública é formada

pela Administração direta e pelas entidades administrativas (Administração indireta). Ademais, o critério formal opõe-se ao critério material, segundo o qual a Administração é formada por quem exerce a função administrativa. Este último critério não é o adotado no Brasil, uma vez que excluiria, por exemplo, as empresas públicas exploradoras de atividade econômica e incluiria na Administração as concessionárias e permissionárias de serviços públicos.

Gabarito: correto.

---

18. (Cespe – Agente de Polícia/Polícia Federal/2018)

Ao outorgar determinada atribuição a pessoa não integrante de sua administração direta, o Estado serve-se da denominada desconcentração administrativa.

Comentário: isso é descentralização, que envolve mais do que uma pessoa jurídica. A desconcentração ocorria dentro de um mesmo ente. Logo, incorreto o quesito.

Gabarito: errado.

---

19. (Cespe – Escrivão de Polícia/Polícia Federal/2018)

A administração direta é constituída de órgãos, ao passo que a administração indireta é composta por entidades dotadas de personalidade jurídica própria, como as autarquias, que são destinadas a executar serviços públicos de natureza social e atividades administrativas.

Comentário: a Administração direta é composta pelos órgãos administrativos dos Poderes do Estado. Por outro lado, a Administração indireta é formada pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, que são as entidades administrativas.

Além disso, as autarquias são entidades de direito público. Em geral, costumamos dizer que as autarquias exercem atividades típicas ou exclusivas de Estado. Porém, Carvalho Filho afirma expressamente que as autarquias podem exercer "serviços públicos de natureza social e de atividades administrativas", exceto aquelas atividades de caráter econômico. Logo o item está certo!

Gabarito: correto.

---

20. (Cespe – EMAP/2018)

Os órgãos não dotados de personalidade jurídica própria que exercem funções administrativas e integram a União por desconcentração, componentes de uma hierarquia, fazem parte da administração direta.

Comentário: isso mesmo! A questão traz alguns conceitos importantes, vejamos: (i) ***órgão***: unidade que não possui personalidade jurídica, sendo um mero centro de competências instituído na estrutura interna da entidade; (ii) ***desconcentração***: a entidade se desmembra internamente em órgãos, organizando em hierarquia. É técnica administrativa para melhorar o desempenho, ocorrendo "dentro" de uma pessoa jurídica; (iii) ***administração direta***: conjunto de órgãos que integram as pessoas políticas do Estado (U,E,DF,M), aos quais foi atribuída a competência para o exercício de atividades administrativas, de forma centralizada. Quando o estado executa tarefas diretamente, através de seus órgãos internos, estamos diante da administração direta no

desempenho de atividade centralizada (na mesma pessoa jurídica) e desconcentrada (já que dividida em órgãos internos). Com isso, concluímos que a questão está correta!

Observação: a desconcentração é a divisão interna de competências, podendo ocorrer tanto na Administração direta (exemplo: criação de ministérios e secretarias); como na indireta (exemplo: subdivisão de uma autarquia em departamentos regionais).

Gabarito: correto.

---

21. (Cespe – Juiz Substituto/TJ CE/2018)

Relativamente às entidades da administração pública indireta, assinale a opção correta.

a) 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.

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

c) A instituição de fundação pública de direito público, diferentemente das autarquias, cuja criação se dá por meio de edição de lei, exige, além de previsão legal, a inscrição de seu ato constitutivo junto ao registro civil das pessoas jurídicas.

d) 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.

e) As empresas públicas e as sociedades de economia mista poderão ser constituídas sob qualquer forma empresarial admitida em direito, ressalvando-se, em relação às empresas públicas, a obrigatoriedade de que o capital social seja exclusivamente público.

Comentário: a) de fato, as autarquias e fundações públicas podem ser qualificadas como agências executivas, no entanto a qualificação ocorrerá mediante decreto, após a entidades ter firmado um contrato de gestão com o ente instituidor e possuir um plano estratégico de reestrutução institucional – ERRADA;

b) sem dúvidas, a característica mais marcando da maior autonomia das agências reguladoras trata das características do mandato de seus dirigentes. Eles passam por um rito especial para investidura (submetem-se à aprovação do Poder Legislativo); depois possuem mandato com duração fixada em lei, logo não são demissíveis *ad nutum* (após preencher determinados requisitos legais, eles não podem ser livremente exonerados); por fim, submetem-se à quarentena, de conteúdo moralizador, ao proibir o ex-dirigente de exercer atividade ou prestar qualquer serviço no setor regulado pela respectiva agência, por período fixado em lei, contados da exoneração ou do término de seu mandato – CORRETA.

c) as fundações de direito público, também conhecidas como autarquias fundacionais, são criadas diretamente da lei (logo, não precisa de registro do ato constitutivo). Somente as entidades cuja criação é "autorizada por lei" é que demandam a inscrição do ato constitutivo, como ocorre com as EP, as SEM e as FP de direito privado – ERRADA;

d) os conselhos profissionais são autarquias e, portanto, submetem-se à fiscalização do TCU. Essa regra somente é excepcionada pela OAB, que não possui natureza de autarquia (nem compõe a Administração Pública) e também não presta contas ao TCU, conforme firmado no precedente STF ADI 3026 – ERRADA;

e) as SEM só podem ser constituídas sob a forma de "S/A". Já as EP admitem qualquer forma empresarial – ERRADA.

Gabarito: alternativa B.

---

22. (Cespe – EMAP/2018)

As autarquias somente podem ser criadas mediante lei específica, enquanto empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, que integram a administração indireta, podem ter sua criação autorizada mediante decreto do presidente da República.

Comentário: a criação/autorização de entidades administrativas submete-se ao princípio da reserva legal, vale dizer, ***sempre* dependerá de lei**! No caso das entidades de direito público (autarquias e FP de direito público), a lei específica criará a entidade; já no caso de entidades de direito privado (EP, SEM e FP de direito privado), a lei autorizará a criação da entidade, mas que se consolidará por um ato subsequente: o registro do ato constitutivo. Logo, **o decreto do presidente não é instrumento hábil para autorizar a criação de entidade administrativa**.

Gabarito: errado.

---

23. (Cespe – EMAP/2018)

As agências reguladoras são autarquias em regime especial, o que lhes confere maior autonomia administrativa e financeira, contudo, não possuem independência em relação aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Comentário: o problema da questão é conceitual. As agências reguladoras gostam de autonomia mais acentuada em relação às demais autarquias; no entanto não podemos dizer que gozam de "independência".

Nessa linha, as agências reguladoras **submetem-se a controle pelo Poder Executivo,** mediante a chamada tutela (ou supervisão ministerial), ainda que de forma mais limitada. Do mesmo modo, seus atos têm natureza administrativa, razão por que **podem ser objeto de controle pelo Poder Judiciário**, bastando, para tanto, a devida provocação de parte interessada, se houver lesão ou ameaça a direito (CF, art. 5º, XXXV); e também se submetem a controle do Poder Legislativo, no termos do art. 49, X, da CF.

Mesmo assim, vamos fazer uma ressalva. Apesar de concordarmos com o gabarito, vários autores utilizam a expressão independência para se referir à autonomia mais acentuada das agências reguladoras. Logo, algumas questões podem utilizar a expressão "independência", motivo pelo qual devemos tomar cautela com o contexto da questão. Note, no entanto, que o ponto central da questão era justamente o termo independência, quando relacionado a todos os Poderes, daí porque a banca considerou a questão certa.

Gabarito: correto.

---

24. (Cespe – Assistente Administrativo/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.

Comentário: as autarquias somente podem ser **criadas mediante lei específica** (a mesma regra vale para as FP de direito público), enquanto empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas (de direito privado) dependem de autorização em lei específica para a criação. Ademais, no caso das fundações, a CF prevê que lei complementar deverá definir sua área de atuação. Essa lei complementar, quando editada, aplicar-se-á a todas as fundações públicas, definindo genericamente a área de atuação destas entidades.

Logo, o item está incorreto, pois **decreto não serve para criar ou autorizar a criação de entidade administrativa**.

Gabarito: errado.

---

25. (Cespe – Técnico Judiciário/STM/2018)

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

Comentário: as autarquias são pessoas jurídicas de direito público, criadas por lei, para desempenhar um serviço público **sem subordinação com os órgãos do ente instituidor**. Nesse caso, seria mais adequado usar a expressão "**autonomia**", mas é comum a doutrina falar em "liberdade administrativa nos termos da lei", em virtude da ausência de subordinação e da existência de controles nos limites definidos em lei. Nesta questão, o cerne não era a expressão "liberdade", mas sim a ausência de subordinação ao ente instituidor. Por isso, a banca deu a questão como correta. Eu sei que isso, na prova, pode gerar muita dúvida, mas temos que nos acostumar com o "estilo Cespe de ser". Pense da seguinte forma: sempre que você puder considerar uma questão como certa, considere-a certa. Esta estratégia costuma funcionar com o Cespe. Pode não ser "100%", mas é uma estratégia a se adotar.

Gabarito: correto.

---

26. (Cespe – Técnico Judiciário/STM/2018)

A descentralização administrativa consiste na distribuição interna de competências agrupadas em unidades individualizadas.

Comentário: a **desconcentração** é que representa uma **distribuição interna de competências**. Na descentralização, temos pessoas jurídicas distintas, motivo pelo qual a distribuição *não* é "interna".

Gabarito: errado.

---

27. (Cespe – Analista Judiciário/STM/2018)

Quando criadas como autarquias de regime especial, as agências reguladoras integram a administração direta.

Comentário: em qualquer caso, as autarquias integram a Administração ***in*direta**.

Gabarito: errado.

---

28. (Cespe – CGM João Pessoa PB/2018)

A criação de secretaria municipal de defesa do meio ambiente por prefeito municipal configura caso de desconcentração administrativa.

Comentário: a desconcentração ocorre quando a mesma pessoa jurídica cria um órgão. É a realocação interna de competências para órgãos e unidades administrativas periféricas. Vale o macete: desc***O***ncentração cria ***Ó***rgãos.

Gabarito: correto.

---

29. (Cespe – CGM João Pessoa PB/2018)

Autarquia é pessoa jurídica criada por lei específica, com personalidade jurídica de direito público.

Comentário: a autarquia é pessoa jurídica de direito publico, integrante da administração indireta, criada por lei para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam próprias e típicas do Estado.

Gabarito: correto.

---

30. (Cespe – CGM João Pessoa PB/2018)

Define-se desconcentração como o fenômeno administrativo que consiste na distribuição de competências de determinada pessoa jurídica da administração direta para outra pessoa jurídica, seja ela pública ou privada.

Comentário: a desconcentração, segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro, é uma "***distribuição interna de competências***, ou seja, uma distribuição de competências dentro da mesma pessoa jurídica". Já a descentralização é a "***distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica***", e pode ser através de outorga, quando há a transferência da titularidade e da execução do serviço público, ou por meio de delegação, que há a mera transferência da execução destes serviços. Logo, a questão trocou a descentralização pela desconcentração.

Gabarito: errado.

---

31. (Cespe – CGM João Pessoa PB/2018)

É possível a constituição de fundação pública de direito público ou de direito privado para a exploração direta de atividade econômica pelo Estado, quando relevante ao interesse público.

Comentário: independentemente da natureza jurídica (pública ou privada), as fundações públicas **não** podem exercer atividades econômicas. Em geral, as fundações públicas exercem atividades de **interesse social**. Somente as EP e SEM podem exercer atividade de caráter econômico.

Gabarito: errado.

---

32. (Cespe – Delegado de Polícia Civil/PC MA/2018)

Com relação à organização administrativa, julgue os itens a seguir.

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

II As sociedades de economia mista e empresas públicas são entidades de direito privado integrantes da administração indireta, criadas por autorização legal, para o desempenho de atividades gerais de caráter econômico ou, em certas situações, prestação de serviços públicos.

III Por meio da contratação de consórcios públicos, poderão ser constituídas associações públicas para a realização de objetivos de interesse comum, adquirindo tais entidades personalidade jurídica de direito público e passando a integrar a administração indireta de todos os entes federativos consorciados.

IV Por serem entes despersonalizados, os órgãos públicos não detêm capacidade processual para a defesa de suas prerrogativas e competências.

Estão certos apenas os itens

a) I e II.

b) I e IV.

c) II e III.

d) I, III e IV.

e) II, III e IV.

Comentário: vamos comentar cada assertiva:

I – as autarquias **não se submetem a controle hierárquico** pela administração pública direta. Não há subordinação ente os entes da administração direta e as entidades da administração indireta. Segundo o princípio da tutela, a administração direta tutela (controla) as entidades da administração indireta, sendo este controle chamado de finalístico, em virtude do princípio da especialidade – ERRADA;

II – isso mesmo! As EP e SEM são entidades administrativas de direito privado; dependem de lei para autorizar a sua criação; e podem realizar basicamente dois tipos de atividade: (i) exploração de atividade econômica (ex: Petrobrás, Caixa, Banco do Brasil; ou (ii) prestação de serviços públicos (ex: Correios e Infraero) – CORRETA;

III – quando o consórcio público adquirir personalidade jurídica de direito público, teremos uma associação pública, situação em que a legislação expressamente prevê que o consórcio integrará a Administração indireta de todos os entes consorciados. Daí a correção da questão. Ressalva-se, porém, que o consórcio público também poderá adquirir personalidade jurídica de direito privado, situação em que será uma associação civil – CORRETA;

IV – em regra, os órgãos públicos não possuem personalidade jurídica. Porém, a doutrina e a jurisprudência nacionais vêm reconhecendo a **capacidade processual específica a órgãos de**

estatura constitucional, quando necessária à defesa de suas prerrogativas e competências institucionais. Muitos alunos questionaram a questão alegando que, pela regra geral, a questão estaria correta. Contudo, em questões de prova, temos que pensar como o avaliador elaborou a questão. Note que foi dada ênfase justamente ao caso da defesa das prerrogativas e competências. Se o avaliador abordou este assunto, era porque ele queria saber justamente desta exceção. Assim, esta é a questão que nós julgamentos pela exceção e não pela regra – ERRADA.

Gabarito: alternativa C.

---

33. (Cespe – Auditor de Contas Públicas/TCE PB/2018)

As entidades que integram a administração pública indireta incluem as

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

b) secretarias estaduais, as autarquias e as fundações privada.

c) autarquias, as fundações e as organizações sociais.

d) organizações sociais, os serviços sociais autônomos e as entidades paraestatais.

e) empresas públicas, as sociedades de economia mista e os serviços sociais autônomos.

Comentário: a Administração indireta é composta por autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. Com isso, está certa a letra A. Note que a banca não solicitou todas as entidades, daí porque a alternativa A é mesmo a correta. Vamos identificar o erro nas demais opções?

b) secretarias estaduais são órgãos da Administração direta e fundações privadas (não confundir com fundação pública e direito privado) são entidades particulares – ERRADA;

c) as organizações sociais (OS) são **pessoas jurídicas de direito privado** sem fins lucrativos, integrantes do terceiro setor, e que receberam essa qualificação do poder público após terem firmado um contrato de gestão – ERRADA;

d) organizações sociais (já vimos acima), os serviços sociais autônomos (SSA – são pessoas jurídicas com personalidade de direito privado, sem fins lucrativos, criadas por meio de autorização legal, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais) e as entidades paraestatais (esse é um conceito genérico para se referir às entidades do terceiro setor que tenham firmado algum tipo de parceria com o poder público, como ocorre com as OS e os SSA) – ERRADA;

e) empresas públicas, as sociedades de economia mista e os serviços sociais autônomos (vimos que os SSA não fazem parte da Administração) – ERRADA.

Gabarito: alternativa A.

---

34. (Cespe – Auditor de Contas Públicas/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) o exercício da capacidade administrativa do órgão descentralizado mediante dependência financeira em relação ao poder central.

b) a sujeição do órgão descentralizado a controle — ou tutela —, exercido pelo poder central nos limites da lei para assegurar certa independência ao órgão descentralizado.

c) o uso de patrimônio próprio pelo órgão descentralizado, bem como a sua não sujeição ao princípio da especialização.

d) a sujeição do órgão descentralizado ao princípio da especialização, bem como a sua dependência financeira em relação ao poder central.

e) a distribuição interna de competências no âmbito de uma mesma pessoa jurídica.

Comentário: a descentralização por serviço, também chamada de descentralização por outorga, técnica ou funcional, é aquela que dá origem às entidades administrativas, ou seja, é aquela que dá origem as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, transferindo tanto a titularidade como a execução do serviço. Agora, vamos analisar as alternativas:

a) as entidades **terão autonomia** gerencial, orçamentária e **financeira** – ERRADA;

b) isso mesmo, 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;

c) todas entidades administrativas submetem-se ao princípio da especialização. Este princípio decorre dos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público, vedando o exercício de atividades diversas daquelas previstas em lei, sob pena de nulidade do ato e punição dos responsáveis – ERRADA;

d) é correto afirmar que ocorrerá a sujeição do órgão descentralizado ao princípio da especialização, mas não haverá a dependência financeira, em virtude da autonomia da entidade – ERRADA;

e) esse é o conceito válido para a **desconcentração** – ERRADA.

Gabarito: alternativa B.

---

35. (Cespe – TJAA/TRE TO/2017)

Consideram-se entes da administração direta

a) as entidades vinculadas ao ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

b) as entidades da sociedade civil qualificadas como organização social.

c) as autarquias.

d) os serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios.

e) as fundações públicas.

Comentário: 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. O Decreto-Lei nº

200/1967, aplicável exclusivamente ao Poder Executivo Federal, dispõe que a "Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios" (art. 2º, I). Correta, portanto, a alternativa D.

As demais alternativas referem-se à Administração Indireta, exceto quanto às organizações sociais, que são entidades paraestatais e não são consideradas como administração direta (nem indireta).

Gabarito: alternativa D.

---

36. (Cespe – AJAA/TRE TO/2017)

No que tange à organização administrativa e aos institutos da centralização, descentralização e desconcentração, julgue os itens a seguir.

I - Os institutos da descentralização e da desconcentração diferenciam-se quanto ao número de pessoas envolvidas no processo.

I - A descentralização ocorre no âmbito de uma única pessoa jurídica.

II - A desconcentração administrativa acontece quando a administração reparte as atribuições e competências dentro do mesmo órgão.

Assinale a opção correta.

a) Apenas o item I está certo.

b) Apenas o item II está certo.

c) Apenas os itens I e III estão certos.

d) Apenas os itens II e III estão certos.

e) Todos os itens estão certos.

Comentário: I - Os institutos da descentralização e da desconcentração diferenciam-se quanto ao número de pessoas envolvidas no processo – essa é uma forma de se explicar sobre a descentralização e desconcentração: na primeira, existem duas pessoas distintas: o Estado – União, estados, Distrito Federal e municípios – e a pessoa que executará o serviço, uma vez que recebeu essa atribuição do Estado; já a segunda ocorre exclusivamente dentro de uma mesma pessoa jurídica, constituindo uma técnica administrativa utilizada para distribuir internamente as competências – CORRETA;

I - A descentralização ocorre no âmbito de uma única pessoa jurídica – acabamos de ver acima que não – ERRADA;

II - A desconcentração administrativa acontece quando a administração reparte as atribuições e competências dentro do mesmo órgão – exatamente. Foi o que explicamos no item I – CORRETA.

Assim, os itens I e III estão certos, e o item II está errado.

Gabarito: alternativa C.

---

37. (Cespe – Analista de Gestão – Administrador/TCE PE/2017)

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

Comentário: a Administração Indireta é formada pelas entidades administrativas, todas com personalidade jurídica própria. São elas: as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Gabarito: correto.

---

38. (Cespe – TJAA/TRE BA/2017)

Em razão da grande demanda constitucional por sua atuação, o Estado, além de realizar suas atividades administrativas de maneira direta, pode desenvolvê-las de modo indireto por meio de órgãos, agentes e pessoas jurídicas. Nesse cenário da organização administrativa, podem ocorrer os processos de desconcentração e descentralização do poder. Acerca desses processos, assinale a opção correta.

a) O processo de distribuição interna de competências decisórias, agrupadas em unidades do conjunto orgânico que compõe o Estado, é chamado de desconcentração.

b) A desconcentração administrativa pressupõe pessoas jurídicas diversas daquelas que originalmente teriam titulação sobre a atividade.

c) O Estado pode exercer diretamente as atividades administrativas ou desenvolvê-las por meio de outros agentes públicos, o que caracteriza a desconcentração.

d) A atividade administrativa exercida pelo próprio Estado ou pelo conjunto orgânico que o compõe é chamada descentralizada.

e) Na centralização, o Estado atua indiretamente por meio dos seus órgãos, isto é, do conjunto orgânico que o compõe, e dele não se distingue.

Comentário: a) logo de cara, a assertiva correta. O fenômeno da desconcentração corresponde à distribuição interna de competências, no âmbito da mesma pessoa jurídica, dando origem aos órgãos públicos – CORRETA;

b) e c) essas são características da descentralização – ERRADAS;

d) e e) 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 – ERRADAS;

Gabarito: alternativa A.

---

39. (Cespe – Procurador Municipal/Prefeitura de Fortaleza - CE/2017)

Ao instituir programa para a reforma de presídios federais, o governo federal determinou que fosse criada uma entidade para fiscalizar e controlar a prestação dos serviços de reforma. Nessa situação, tal entidade, devido à sua finalidade e desde que criada mediante lei específica, constituirá uma agência executiva.

Comentário: segundo a Prof.ª Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a agência executiva é uma qualificação dada à autarquia ou fundação que tenha celebrado contrato de gestão com o órgão da Administração Direta a que se acha vinculada, para melhoria da eficiência e redução de custos. Não se trata de entidade instituída com a denominação de agência executiva. Trata-se de entidade preexistente (autarquia ou fundação governamental) que, uma vez preenchidos os requisitos

legais, recebe a qualificação de agência executiva, podendo perdê-la, se deixar de atender aos requisitos. Portanto, como no caso do enunciado foi criada uma nova entidade, não seria uma agência executiva.

Gabarito: errado.

---

40. (Cespe – Professor da Educação Básica/SEDF/2017)

Uma autarquia é entidade administrativa personalizada distinta do ente federado que a criou e se sujeita a regime jurídico de direito público no que diz respeito a sua criação e extinção, bem como aos seus poderes, prerrogativas e restrições.

Comentário: 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 (DL 200/67, art. 5º, I).

Gabarito: correto.

---

41. (Cespe – Tecnologia da Informação/SEDF/2017)

João, servidor público ocupante do cargo de motorista de determinada autarquia do DF, estava conduzindo o veículo oficial durante o expediente quando avistou sua esposa no carro de um homem. Imediatamente, João dolosamente acelerou em direção ao veículo do homem, provocando uma batida e, por consequência, dano aos veículos. O homem, então, ingressou com ação judicial contra a autarquia requerendo a reparação dos danos materiais sofridos. A autarquia instaurou procedimento administrativo disciplinar contra João para apurar suposta violação de dever funcional. No que se refere à situação hipotética apresentada, julgue o item a seguir.

João é servidor de entidade integrante da administração indireta.

Comentário: João ocupa cargo em uma autarquia do DF. Nesse caso, ele exerce suas funções em uma entidade da administração indireta distrital.

Gabarito: correto.

---

42. (Cespe – Nível Médio/SEDF/2017)

As secretarias municipais de determinado município integram a administração indireta desse ente federado.

Comentário: as secretarias municipais são exemplo clássico de desconcentração administrativa. Elas são órgãos integrantes de uma mesma pessoa jurídica, caracterizando a distribuição interna de competências na Administração Direta.

Gabarito: errado.

---

43. (Cespe – Nível Médio/SEDF/2017)

Quando a União cria uma nova secretaria vinculada a um de seus ministérios para repassar a ela algumas de suas atribuições, o ente federal descentraliza uma atividade administrativa a um ente personalizado.

Comentário: a secretaria foi criada no âmbito de um ministério, e essa distribuição de competências na estrutura interna da União caracteriza a desconcentração administrativa.

Gabarito: errado.

---

44. (Cespe – Direito/SEDF/2017)

O prefeito de determinado município utilizou recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) para pagamento de professores e para a compra de medicamentos e insumos hospitalares destinados à assistência médico-odontológica das crianças em idade escolar do município. Mauro, chefe do setor de aquisições da prefeitura, propositalmente permitia que o estoque de medicamentos e insumos hospitalares chegasse a zero para justificar situação emergencial e dispensar indevidamente a licitação, adquirindo os produtos, a preços superfaturados, da empresa Y, pertencente a sua sobrinha, que desconhecia o esquema fraudulento. A respeito da situação hipotética apresentada e de aspectos legais e doutrinários a ela relacionados, julgue o item a seguir.

A criação de um órgão denominado setor de aquisições na citada prefeitura constitui exemplo de desconcentração.

Comentário: os órgãos são centros de competências, criados no âmbito da mesma pessoa jurídica, sem personalidade jurídica própria, que atuam, por meio dos agentes nele lotados, em nome da entidade política ou administrativa que a integram. Lembrando que é por meio da desconcentração que surgem os órgãos públicos.

Gabarito: correto.

---

45. (Cespe – TJ/TRT CE/2017)

Para o direito administrativo brasileiro, uma característica das autarquias é a

a) autonomia equiparada à dos entes federativos que as criam.

b) natureza jurídica público-privada.

c) capacidade de autoadministração.

d) criação por portaria ministerial.

Comentário: há certo consenso entre a doutrina 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.

Gabarito: alternativa C.

---

46. (Cespe – AJAA/TRE PE/2017)

As entidades autônomas integrantes da administração indireta que atuam em setores estratégicos da atividade econômica, zelando pelo desempenho das pessoas jurídicas e por sua consonância com os fins almejados pelo interesse público e pelo governo são denominadas

a) agências autárquicas executivas.

b) serviços sociais autônomos.

c) agências autárquicas reguladoras.

d) empresas públicas.

e) sociedades de economia mista.

Comentário: em uma leitura rápida, fica difícil decifrar de qual tipo de entidade a questão está tratando. Quando fala em "atividade econômica", temos a tendência de considerar que seria uma empresa pública ou sociedade de economia mista. Porém, lendo o restante da questão, notamos que a entidade não atua exercendo atividade econômica, mas sim que atua em setor estratégico de atividade econômica. Além disso, continuando o texto, vemos que as entidades "zelam pelo desempenho das pessoas jurídicas", ou seja, elas atuam na regulação de alguma atividade econômica. Trata-se, portanto, das agências reguladoras, ou, como chamado na questão, "agências autárquicas reguladoras".

Não são "agências autárquicas executivas", pois "agência executiva" é uma qualificação dada pela Presidente da República para as autarquias e fundações que possuam um plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento e que firmem um contrato de gestão com o respectivo ministério supervisor. Assim, a agência executiva poderia atuar em vários setores e não necessariamente em um setor estratégico de atividade econômica.

Também não são serviços sociais autônomos, uma vez que estes sequer integram a Administração indireta.

Por fim, não são empresas públicas e nem sociedades de economia mista, pois tais entidades atuam diretamente no setor econômico, não possuindo competência para "zelar pelo desempenho de pessoas jurídicas".

Gabarito: alternativa C.

---

47. (Cespe – TJAA/TRE PE/2017)

As autarquias

a) são criadas, extintas e organizadas por atos administrativos.

b) têm sua criação e sua extinção submetidas a reserva legal, podendo ter sua organização regulada por decreto.

c) têm sua criação submetida a reserva legal, mas podem ser extintas por decreto, podendo ter sua organização regulada por atos administrativos.

d) são criadas e organizadas por decreto e podem ser extintas por essa mesma via administrativa.

e) são criadas e extintas por decreto, podendo ter sua organização regulada por atos administrativos.

Comentário: a criação e a extinção das autarquias dependem de lei específica, logo tanto a criação como a extinção submetem-se ao princípio da reserva legal. Daí porque as autarquias não podem ser criadas nem extintas por decretos ou outros atos administrativos.

Por outro lado, a organização das autarquias pode ser feita por decreto, desde que isso não implique aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos (CF, art. 84, VI, "a").

Gabarito: alternativa B.

---

48. (Cespe – TJAA/ TRF - 1ª REGIÃO/2017)

Administração direta remete à ideia de administração centralizada, ao passo que administração indireta se relaciona à noção de administração descentralizada.

Comentário: a expressão administração direta também costuma ser substituída por administração centralizada; enquanto a administração indireta também costuma ser chamada de administração descentralizada. Logo, não há muito o que comentar sobre esse quesito.

Gabarito: correto.

---

49. (Cespe – AJAJ/TRT CE/2017)

As características das agências reguladoras incluem

a) relações de trabalho regulamentadas pela CLT.

b) personalidade jurídica de direito privado.

c) discricionariedade técnica no exercício do poder normativo.

d) livre exoneração de seus dirigentes.

Comentário: as agências reguladoras são autarquias sob regime especial. Logo, o regime de pessoal é estatutário e a entidade é de direito público. Além disso, as agências reguladoras possuem maior autonomia em relação ao ente instituir em virtude do mandato fixo dos seus membros. Vale dizer, os diretores das agências, uma vez preenchidos determinados requisitos legais, não poderão ser livremente exonerados pela autoridade nomeante. Logo, as letras A, B e D estão erradas.

Sobra a alternativa C. Em geral, as agências reguladoras exercem o poder normativo em relação ao serviço que estão regulando, podendo editar normas de caráter técnico que devem ser observadas pelas entidades que atuam neste setor. Por exemplo, a Anatel pode editar atos normativos técnicos relacionados ao setor de telefonia. Tais normas, assim como os demais atos normativos, são editadas com determinada discricionariedade, justamente por prescreverem assuntos que, em geral, são abstratos.

Gabarito: alternativa C.

---

50. (Cespe – TJAA/TRT CE/2017)

Ao transferir, por contrato, a execução de atividade administrativa para uma pessoa jurídica de direito privado, a União se utiliza do instituto da

a) desconcentração.

b) outorga.

c) descentralização.

d) concentração.

Comentário: trata-se da descentralização por colaboração (ou por delegação), que se aplica nos casos em que a União transfere atividades por meio de contrato (excepcionalmente pode ser por ato administrativo), como nos contratos de concessão de serviços públicos. Assim, o gabarito é a letra C.

A desconcentração e a concentração ocorrem na mesma pessoa jurídica, ao passo que a outorga é a descentralização realizada por lei, na qual são criadas as entidades administrativas.

Gabarito: alternativa C.

---

51. (Cespe – TJAA/TRT CE/2017)

A União, por intermédio do Ministério do Trabalho e Emprego, pretende criar uma autarquia para a execução de determinadas atividades administrativas típicas. Nessa situação hipotética, a autarquia deverá ser criada por

a) lei complementar.

b) portaria ministerial.

c) decreto presidencial.

d) lei ordinária específica.

Comentário: as autarquias são criadas, nos termos do art. 37, XIX, da Constituição Federal, por lei específica, que nada mais é que uma lei ordinária.

Gabarito: alternativa D.

---

52. (Cespe – TJ/TRT 8ª Região/2016)

Com base nas disposições constitucionais e no regime jurídico referentes à administração indireta, assinale a opção correta.

a) Os conselhos profissionais são considerados autarquias profissionais ou corporativas.

b) Conforme a Constituição Federal de 1988 (CF), a nomeação dos presidentes das entidades da administração pública indireta independe de aprovação prévia do Senado Federal.

c) As sociedades de economia mista que exploram atividade econômica não estão sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas da União.

d) O consórcio público integra a administração direta de todos os entes da Federação consorciados, ainda que detenha personalidade jurídica de direito público.

e) Existe relação de hierarquia entre a autarquia e o ministério que a supervisiona.

Comentário: os conselhos profissionais são autarquias federais, conhecidas como autarquias profissionais ou corporativas. Por esse motivo, a opção A é o nosso gabarito. Deve-se observar, todavia, que essa regra não se aplica à OAB, que não é autarquia e, por conseguinte, não compõe a Administração Pública.

Vejamos as demais alternativas:

b) a Constituição Federal dispõe que compete privativamente ao Presidente da República a nomeação em cargos públicos federais, incluindo aí os dirigentes das autarquias (CF, art. 84, XXV). No entanto, em alguns casos, essa nomeação dependerá de aprovação do Senado Federal, desde

que previsto na própria Constituição ou "quando determinado em lei" (CF, art. 84, XIV). Portanto, a Constituição não prevê que a nomeação "independe" de aprovação do Senado, mas sim que a lei poderá prever a necessidade de aprovação – ERRADA;

c) esse assunto será melhor abordado na aula seguinte. Por ora, devemos saber que todas as empresas estatais, exploradoras de atividade econômica ou prestadoras de serviços públicos, possuem a obrigação de prestar contas para o correspondente tribunal de contas – ERRADA;

d) o consórcio público, quando possuir personalidade jurídica de direito público, constituíra associação pública e integrará a Administração Indireta de todos os entes da Federação consorciados – ERRADA;

e) entre o ministério e a autarquia não há hierarquia, mas somente vinculação – ERRADA.

Gabarito: alternativa A.

---

53. (Cespe – TJ/TRT 8ª Região/2016)

A autarquia

a) é pessoa jurídica de direito público.

b) inicia-se com a inscrição de seu ato constitutivo em registro público.

c) subordina-se ao ente estatal que a instituir.

d) é uma entidade de competência política, desprovida de caráter administrativo.

e) integra a administração pública direta.

Comentário: essa é uma questão muito simples. A autarquia é pessoa jurídica de direito público – letra A. Vamos analisar as outras opções:

b) a autarquia inicia-se com a lei de sua criação. A inscrição do ato constitutivo em registro público é a marca da criação das entidades de direito privado – ERRADA;

c) não há subordinação entre a autarquia (ou qualquer outra entidade administrativa) e o ente estatal que a instituir – ERRADA;

d) pelo contrário: a autarquia é entidade de competência administrativa, desprovida de caráter político, isto é, não possui capacidade legislativa – ERRADA;

e) a autarquia integra a administração pública indireta – ERRADA.

Gabarito: alternativa A.

---

54. (Cespe – TJ/TRE PI/2016)

Entidade administrativa, com personalidade jurídica de direito público, destinada a supervisionar e fiscalizar o ensino superior, criada mediante lei específica,

a) é regida, predominantemente, pelo regime jurídico de direito privado.

b) integra a administração direta.

c) possui autonomia e é titular de direitos e obrigações próprios.

d) tem natureza de empresa pública.

e) é exemplo de entidade resultante da desconcentração administrativa.

Comentário: as entidades administrativas são aquelas que compõem a administração indireta, ou seja, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

As duas últimas possuem personalidade jurídica de direito privado, sendo criadas para a prestação de serviços públicos ou exploração de atividade econômica. Assim, o caso da questão não trata de nenhuma dessas entidades.

As fundações públicas, por outro lado, podem possuir tanto personalidade jurídica de direito público como de direito privado. Quando possuem personalidade de direito privado, a criação é autorizada por lei, ou seja, não são criadas diretamente mediante lei. Logo, o caso da questão não descreve uma fundação de direito privado.

Assim, sobraram as autarquias e as fundações públicas de direito público. Nos dois casos, o regime jurídico é o mesmo, tanto que as fundações de direito público chegam a ser chamadas de fundações autárquicas ou autarquias fundacionais.

Com efeito, as autarquias e as fundações autárquicas são criadas mediante lei e desempenham atividade típica de Estado, incluindo aí a supervisão e fiscalização do ensino superior.

Agora, vamos analisar as alternativas:

a) elas são regidas predominantemente pelo regime de direito público – ERRADA;

b) as autarquias e fundações autárquicas integram a administração indireta – ERRADA;

c) as entidades administrativas, em geral, possuem autonomia e são titulares de direitos e obrigações, uma vez que possuem a sua própria personalidade jurídica. Assim, esta é a alternativa correta, uma vez que descreve uma característica das entidades administrativas – CORRETA;

d) a natureza da entidade é de autarquia – ERRADA;

e) a criação de entidades administrativas decorre do fenômeno denominado descentralização administrativa. Na desconcentração, ocorre a criação de órgãos (não de entidades) – ERRADA.

Gabarito: alternativa C.

---

55. (Cespe – TJ/TRE PI/2016)

O Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE/PI), cuja sede se encontra na capital do estado, integra a administração.

a) direta federal.

b) direta fundacional federal.

c) indireta estadual.

d) autárquica indireta federal.

e) indireta autárquica estadual.

Comentário: primeiramente, vamos diferenciar as administrações.

A administração direta é o conjunto de órgãos que integram as pessoas políticas ou federativas (União, estados, Distrito Federal e municípios), aos quais foi atribuída a competência para o

exercício das atividades administrativas do Estado de forma centralizada. Trata-se, portanto, dos serviços prestados diretamente pelas entidades políticas, utilizando-se, para tanto, de seus órgãos internos, que são centros de competências despersonalizados.

Por outro lado, a administração 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).

Com isso, já podemos eliminar as alternativas C, D e E, pois o TRE-PI, sendo um órgão do Poder Judiciário, compõe a administração direta.

Prosseguindo, temos duas alternativas para analisar (A e B), porém e fácil fazer a eliminação da alternativa B, tendo em vista que as fundações públicas compõem a administração indireta.

Tão logo, nosso gabarito é a alternativa A, uma vez que os TREs (assim como TRTs e TRFs) são órgãos da administração direta federal.

Gabarito: alternativa A.

---

56. (Cespe – Analista do Seguro Social – INSS/2016)

Os institutos da desconcentração e da descentralização, essenciais à organização e repartição de competências da administração pública, podem ser exemplificados, respectivamente, pela relação entre o MPS e a União e pela vinculação entre o INSS e o MPS.

Comentário: a desconcentração e a descentralização são fenômenos utilizados para a organização da administração pública, por meio da distribuição de competências. Na desconcentração, há uma distribuição interna de competências, dentro de uma mesma pessoa jurídica, por meio de uma relação hierarquizada. Assim, na desconcentração, são criados os órgãos administrativos, a exemplo dos ministérios.

Por outro lado, na descentralização, a distribuição de competências envolve mais de uma pessoa jurídica. É o que ocorre quando as competências são delegadas a particulares (descentralização de serviços públicos) ou quando a lei autoriza ou cria entidades administrativas outorgando-lhe determinado serviço (descentralização por outorga). Neste último caso, são criadas as entidades da Administração indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista).

No caso da questão, ocorreu, respectivamente, uma desconcentração (o MPS é um órgão da União) e uma descentralização (o INSS é uma autarquia federal, vinculada ao MPS).

Só para informação, o MPS foi extinto por meio da MP 696/2016. Mesmo assim, podemos julgar a questão sem qualquer problema.

Gabarito: correto.

---

57. (Cespe – Analista do Seguro Social – INSS/2016)

O INSS integra a administração direta do governo federal, uma vez que esse instituto é uma autarquia federal vinculada ao MPS.

Comentário: o INSS é uma autarquia e, por conseguinte, integra a Administração indireta do governo federal. Além disso, atualmente, o INSS não está mais vinculado ao MPS, que foi extinto.

Gabarito: errado.

Uma autarquia federal, desejando comprar um bem imóvel — não enquadrado nas hipóteses em que a licitação é dispensada, dispensável ou inexigível — com valor de contratação estimado em R$ 50.000,00, efetuou licitação na modalidade concorrência.

58. (Cespe – ATA/DPU/2016)

É prerrogativa da referida autarquia, que certamente foi criada por meio de lei específica, a impenhorabilidade dos seus bens.

Comentário: em primeiro lugar, deve-se anotar que a Constituição Federal determina que a criação de autarquias deve ocorrer por meio de lei específica (art. 37, XIX). Além disso, por ser uma pessoa jurídica de direito público, os bens das autarquias são considerados bens públicos (CC, art. 98). Por conseguinte, os bens da autarquia são impenhoráveis, imprescritíveis e sofrem limitações para fins de alienação.

Portanto, a autarquia foi criada por lei específica e os seus bens são impenhoráveis.

Gabarito: correto.

---

59. (Cespe – Técnico em Assuntos Educacionais/DPU/2016)

A criação de autarquia federal depende de edição de lei complementar.

Comentário: autarquias são pessoas jurídicas de direito público, criadas por lei, com capacidade de autoadministração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei.

Assim, tanto a criação quanto a extinção das autarquias devem ocorrer por meio de lei específica, que se trata de uma lei ordinária, nos termos previstos no art. 37, XIX, da CF.

Lembra-se que a edição de lei complementar tem o fim de definir as áreas de atuação das fundações públicas (não as criar), nos termos do art. 37, XIX, da Constituição da República.

Gabarito: errado.

---

60. (Cespe – Agente Administrativo/DPU/2016)

Órgãos e entidades públicos, tanto da administração direta quanto da indireta, podem aumentar a sua autonomia gerencial, orçamentária e financeira mediante contratos firmados, conforme previsão legal.

Comentário: de acordo com a CF/88, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade (art. 37, § 8º). Nesse caso, caberá à lei dispor sobre: (i) o prazo de duração do contrato; (ii) os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; (iii) a remuneração do pessoal. Esses são os famosos contratos de gestão firmados entre os administradores e o poder público.

Logo, o item está correto, conforme previsão da Constituição da República.

Gabarito: correto.

---

61. (Cespe – Agente Administrativo/DPU/2016)

Faculta-se ao poder público, nos contratos de gestão, o estabelecimento de metas de desempenho para o aumento da eficiência do ente contratante.

Comentário: essa questão complementa a anterior. Quando o poder público firma um contrato de gestão, é obrigatória a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade. Logo, não se trata de uma faculdade, mas sim de uma obrigação.

Gabarito: errado.

---

62. (Cespe – Auditor/TCE PR/2016)

Na organização administrativa do poder público, as autarquias públicas são

a) entidades da administração indireta com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios.

b) sociedades de economia mista criadas por lei para a exploração de atividade econômica.

c) organizações da sociedade civil constituídas com fins filantrópicos e sociais.

d) órgãos da administração direta e estão vinculadas a algum ministério.

e) organizações sociais sem fins lucrativos com atividades dirigidas ao ensino e à pesquisa científica.

Comentário: esse é o tipo de questão que você quase responde por eliminação. O próprio enunciado definiu tratar-se de autarquias, que são pessoas jurídicas diferentes das sociedades de economia mista (alternativa B), das organizações da sociedade civil (alternativa C) e das organizações sem fins lucrativos (alternativa E).

Restam, assim, apenas as alternativas A e D.

Posto isso, vejamos a definição de autarquia, segundo o DL 220/1967:

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.

Outrossim, já vimos em questões anteriores que as autarquias fazem parte da administração indireta.

Dessa maneira, as autarquias públicas são entidades da administração indireta, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios (alternativa A).

Para finalizar, as organizações sociais – OS e as organizações da sociedade civil de interesse público – Oscip são entidades sem fins lucrativos e que receberam uma qualificação específica do poder público para atuar em colaboração com o Estado. As OS firmam o denominado contrato de gestão, ao passo que as Oscip firmam o termo de parceria. Por outro lado, o termo organizações da sociedade civil – OSC é a expressão genérica utilizada para designar as diversas entidades sem fins

lucrativas que prestam serviços de interesse social, com ou sem colaboração do Estado. Todas essas entidades (OSC, OS, Oscip e afins) não integram a Administração Pública.

Gabarito: alternativa A.

---

63. (Cespe – Agente Administrativo/DPU/2016)

A desconcentração de serviços é caracterizada pelas situações em que o poder público cria, por meio de lei, uma pessoa jurídica e a ela atribui a execução de determinado serviço.

Comentário: muito simples: na desconcentração, são criados órgãos; ao passo que, na descentralização, são criados entes. Assim, a definição da questão é a de descentralização.

Gabarito: errado.

---

64. (Cespe – Agente Administrativo/DPU/2016)

Se determinada atribuição administrativa for outorgada a órgão público por meio de uma composição hierárquica da mesma pessoa jurídica, em uma relação de coordenação e subordinação entre os entes, esse fato corresponderá a uma centralização.

Comentário: quando se transfere competências a outros órgãos públicos, está ocorrendo a desconcentração, que é uma técnica administrativa adotada para aumentar a eficiência da Administração. Vale lembrar que a desconcentração ocorre dentro de um mesmo ente, em um sistema hierarquizado. Portanto, o item está errado, pois trata de desconcentração.

Ressalto ainda que a expressão "outorga" deveria ser utilizada tecnicamente para tratar da transferência de competências por meio de lei, o que representaria a descentralização. No entanto, é bastante comum utilizá-la para designar genericamente a transferência de competências, seja na desconcentração ou na descentralização. Assim, se o item trata-se da desconcentração, não haveria qualquer problema com a utilização do termo "outorga".

Por fim, a centralização ocorre quando determinadas competências antes exercidas pela Administração Indireta ou por meio de delegação voltam a ser desempenhadas pelo ente político, de forma centralizada, extinguindo-se as entidades administrativas ou os contratos de delegação de serviço público.

Gabarito: errado.

---

65. (Cespe – Juiz de Direito/TJDFT/2015)

Assinale a opção correta acerca da administração pública direta e indireta.

a) As autarquias são serviços autônomos, criados por lei, com natureza jurídica de direito privado e personalidade jurídica própria.

b) As empresas públicas e as sociedades de economia mista são entidades com natureza jurídica de direito privado e capital exclusivo do ente estatal que as instituir.

c) A administração direta compreende os entes federativos e as fundações instituídas com personalidade jurídica de direito público.

d) Os consórcios públicos integram a administração indireta e, se constituídos como associação, terão personalidade jurídica de direito privado.

e) As fundações públicas e as empresas públicas são entidades da administração indireta.

Comentário: a) as autarquias possuem personalidade jurídica de direito público – ERRADA;

b) vamos estudar isso na próxima aula. Por enquanto, devemos saber que as empresas públicas e as sociedades de economia mista são entidades de direito privado. As empresas públicas não admitem capital privado, porém isso não significa que 100% do seu capital será do ente estatal que as instituir, pois elas admitem capital de outras entidades públicas. Já as sociedades de economia mista podem possuir capital público e privado – ERRADA;

c) a Administração Direta é composta pelos órgãos e entidades dos Poderes. As fundações fazem parte da Administração Indireta – ERRADA;

d) quando constituídos na forma de associação pública, os consórcios terão personalidade jurídica de direito público e integrarão a Administração Indireta de todos os entes da Federação consorciados. Os consórcios também podem possuir personalidade de direito privado, mas nesse caso eles não serão associação pública e a legislação não deixa claro se eles integrarão a Administração – ERRADA;

e) as fundações e as empresas públicas são entidades administrativas, integrando, portanto, a Administração Indireta – CORRETA.

Gabarito: alternativa E.

---

66. (Cespe – Analista Judiciário/TRE MT/2015)

À luz das normas que tratam da organização da administração pública, assinale a opção correta.

a) Os órgãos e entidades da administração pública, direta ou indireta, estão sujeitos à supervisão do ministro de Estado competente, salvo as agências reguladoras, que dispõem de disciplina especial.

b) A administração pública indireta abrange as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e organizações sociais.

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

d) As agências reguladoras integram a administração direta.

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

Comentário: a) a expressão supervisão ministerial é adotada para designar o controle realizado pelos ministérios sobre as entidades administrativas do seu setor. Por exemplo: o Ministério das Comunicações realiza supervisão sobre a Anatel (autarquia do setor de telecomunicações). Em relação aos órgãos, não seria tão técnico utiliza o termo supervisão, já que, nesse caso, haverá uma relação hierárquica com o ministério. Mesmo assim, de forma menos técnica, até podemos dizer que um ministério supervisiona os órgãos a ele subordinados. Porém, não é este o cerne da questão. O item está incorreto porque as agências reguladoras, ainda que possuam maior autonomia, também são vinculadas ao ministério correspondente para fins de supervisão ministerial – ERRADA;

b) as organizações sociais são entidades paraestatais, que atuam em colaboração com o Poder Público, mas não fazem parte da Administração Direta ou Indireta – ERRADA;

c) as sociedades de economia mista admitem capital público e privado – ERRADA;

d) as agências reguladoras são autarquias e, por conseguinte, integram a Administração Indireta – ERRADA;

e) os ministérios são exemplos típicos de órgãos integrantes da Administração Direta. Por serem órgãos, não possuem personalidade jurídica própria – CORRETA.

Gabarito: alternativa E.

---

67. (Cespe – Técnico Judiciário/STJ/2015)

A Presidência da República integra a administração pública federal direta.

Comentário: a Presidência da República é um órgão integrante da Administração Pública federal direta. Nessa linha, vejamos um pequeno trecho do DL 200/67: "Art. 4° A Administração Federal compreende: I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios [...]".

Gabarito: correto.

---

68. (Cespe – Analista Judiciário/TJDFT/2015)

De acordo com a teoria da imputação, atualmente adotada no ordenamento jurídico brasileiro, a manifestação de vontade de pessoa jurídica dá-se por meio dos órgãos públicos, ou seja, conforme essa teoria, quando o agente do órgão manifesta sua vontade, a atuação é atribuída ao Estado.

Comentário: a teoria da imputação significa que a manifestação emanada de um órgão, materializada pelo respectivo agente público, é atribuída ao Estado, por intermédio da pessoa jurídica a cuja estrutura organizacional pertença. Dessa forma, quando um agente público da Receita Federal exerce um ato administrativo, tal ato será imputado à União. A teoria da imputação é a corrente adotada no Brasil, fundamentando a teoria do órgão.

Gabarito: correto.

---

69. (Cespe – Especialista em Gestão de Telecomunicações/Telebras/2015)

A teoria do órgão, segundo a qual os atos e provimentos administrativos praticados por determinado agente são imputados ao órgão por ele integrado, é reflexo importante do princípio da impessoalidade.

Comentário: a teoria do órgão, ou da imputação, significa que o ato dos agentes ou órgãos são imputados ao Estado. Quando um órgão manifesta a sua vontade, é como se o Estado o estivesse fazendo. Tal mecanismo é uma clara expressão do princípio da impessoalidade, já que um agente não pode promover-se pessoalmente por um ato praticado em nome do Estado. Por isso que a Constituição Federal proíbe que a publicidade dos atos públicos contenha nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (CF, art. 37, § 1º).

Gabarito: correto.

---

70. (Cespe – Técnico/MPU/2015)

Autarquia é entidade dotada de personalidade jurídica própria, com autonomia administrativa e financeira, não sendo possível que a lei institua mecanismos de controle da entidade pelo ente federativo que a criou.

Comentário: essa é uma questão de fixação do conceito de autarquia. As autarquias possuem a sua própria personalidade jurídica (podem contrair direitos e obrigações em nome próprio) e têm autonomia administrativa e financeira (podem propor e executar seus orçamentos, gerir seu pessoal, etc.).

Contudo, a autonomia não é uma liberdade ilimitada, uma vez que as autarquias podem ser controladas pelo ente instituidor, conforme previsto em lei, assim como se submetem ao controle externo do Tribunal de Contas. Portanto, a lei pode sim instituir mecanismos de controle.

Gabarito: errado.

---

71. (Cespe – TJ/STJ/2015)

É defesa aos Poderes Judiciário e Legislativo a criação de entidades da administração indireta, como autarquias e fundações públicas.

Comentário: dizer que é "defesa" é o mesmo que afirmar que é vedado. A questão diz, portanto, que seria vedado o Judiciário e o Legislativo instituírem autarquias e fundações, o que está incorreto.

Ainda que seja raro, o Legislativo e o Judiciário podem sim instituir entidades administrativas, desde que respeitados os requisitos constitucionais (lei específica para criação ou autorização). É isso que podemos deduzir da leitura do caput do art. 37 da Constituição Federal, ao se afirmar que os princípios constitucionais se aplicam à: "administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes", ou seja, qualquer dos Poderes poderia ter uma Administração Indireta.

Seria possível, por exemplo, que o Legislativo criasse uma fundação para gerir uma biblioteca sobre assuntos legislativos.

Gabarito: errado.

---

72. (Cespe – AJ/STJ/2015)

A relação entre a administração direta e as entidades que integram a administração indireta pressupõe a existência do poder hierárquico entre ambas.

Comentário: não existe relação hierárquica entre a Administração Direta e a Indireta, mas apenas vinculação. Esse é o tipo de questão que não podemos errar na prova.

Gabarito: errado.

Em ação direta de inconstitucionalidade, a Procuradoria-Geral da República (PGR) provocou o Supremo Tribunal Federal a declarar a inconstitucionalidade de artigo da Lei n.o 8.906/1994 que dispunha sobre a possibilidade de os servidores da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) — até aquele momento considerados servidores públicos —, optarem pelo regime celetista, assegurando-lhes uma compensação de cinco vezes o valor da última remuneração quando da sua aposentadoria. A alegação da PGR foi de que o artigo feriria o princípio da moralidade

administrativa, não se justificando o pagamento de indenização, e de que a OAB, por ser autarquia, só poderia contratar mediante concurso público, sendo-lhe vedada, como ente da administração pública indireta, a contratação via CLT.

Acerca da informação acima, julgue os itens seguintes.

73. (Cespe – Auditor/TCE RN/2015)

Os conselhos profissionais, com exceção da OAB, têm personalidade jurídica de direito privado, detêm poder de polícia e gozam de imunidade tributária.

Comentário: os conselhos profissionais, tais como o Conselho Federal de Medicina ou o Conselho Federal de Educação Física, possuem natureza autárquica e, portanto, a sua personalidade jurídica é de direito público. No mais, elas exercem poder de polícia e gozam dos mesmos privilégios que as demais autarquias, como a imunidade tributária sobre o patrimônio, a renda e os serviços.

Gabarito: errado.

---

74. (Cespe – Auditor/TCE RN/2015)

Por ter sido criada mediante lei específica, a OAB possui natureza de autarquia.

Comentário: a OAB é a exceção à regra, uma vez que, no entendimento do STF, não possui natureza de autarquia, nem mesmo integra a Administração Pública. Nesse sentido, vejamos a ementa da ADI 3.026/DF:

2. Não procede a alegação de que a OAB sujeita-se aos ditames impostos à Administração Pública Direta e Indireta. 3. A OAB não é uma entidade da Administração Indireta da União. A Ordem é um serviço público independente, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro. 4. A OAB não está incluída na categoria na qual se inserem essas que se tem referido como "autarquias especiais" para pretender-se afirmar equivocada independência das hoje chamadas "agências". 5. Por não consubstanciar uma entidade da Administração Indireta, a OAB não está sujeita a controle da Administração, nem a qualquer das suas partes está vinculada. Essa não-vinculação é formal e materialmente necessária. 6. A OAB ocupa-se de atividades atinentes aos advogados, que exercem função constitucionalmente privilegiada, na medida em que são indispensáveis à administração da Justiça [artigo 133 da CB/88]. É entidade cuja finalidade é afeita a atribuições, interesses e seleção de advogados. Não há ordem de relação ou dependência entre a OAB e qualquer órgão público. 7. A Ordem dos Advogados do Brasil, cujas características são autonomia e independência, não pode ser tida como congênere dos demais órgãos de fiscalização profissional. A OAB não está voltada exclusivamente a finalidades corporativas. Possui finalidade institucional. 8. Embora decorra de determinação legal, o regime estatutário imposto aos empregados da OAB não é compatível com a entidade, que é autônoma e independente.

Gabarito: errado.

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

Espero por vocês!

Bons estudos.

HERBERT ALMEIDA.

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

@profherbertalmeida

/profherbertalmeida

/profherbertalmeida

5 QUESTÕES COMENTADAS NA AULA

1. (Cespe – Analista Judiciário/STJ/2018)

O fato de a advocacia pública, no âmbito judicial, defender ocupante de cargo comissionado pela prática de ato no exercício de suas atribuições amolda-se à teoria da representação.

2. (Cespe – Escrivão de Polícia/PF/2018)

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

3. (Cespe – Agente/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

a) consórcio público.

b) autarquia.

c) empresa pública.

d) fundação pública.

e) sociedade de economia mista.

4. (Cespe – Auditor do Estado/CAGE RS/2018)

Na administração pública, uma entidade criada por lei específica, com personalidade de direito público e patrimônio próprio, que desempenha atribuições públicas típicas e tem capacidade de autoadministração sob controle estatal é denominada

a) ente de cooperação.

b) consórcio público.

c) autarquia.

d) fundação pública.

e) empresa governamental.

5. (Cespe – Analista Judiciário/STM/2018)

Julgue o item que se seguem à luz do Decreto-lei n.º 200/1967.

Autarquias possuem personalidade jurídica e patrimônio próprios, embora não façam jus a receitas próprias.

6. (Cespe – Analista Judiciário/STJ/2018)

A supervisão ministerial exercida sobre as autarquias é exemplo de controle administrativo hierárquico.

7. (Cespe – Assistente Portuário I/EMAP/2018)

As autarquias, pessoas jurídicas de direito público, são criadas por lei e têm capacidade de autoadministração.

8. (Cespe – Procurador do Estado/PGE PE/2018)

Assinale a opção correta acerca da organização administrativa.

a) Ocorre descentralização por serviços quando o poder público contrata empresa privada para desempenhar atividade acessória à atividade finalística da administração.

b) A autorização, a permissão e a concessão de serviços públicos a empresas privadas caracterizam desconcentração administrativa.

c) O ente titular do serviço público pode interferir na execução do serviço público transferido a outra pessoa jurídica no caso descentralização por serviços.

d) A descentralização por colaboração resulta na transferência da titularidade e da execução do serviço público para empresas públicas ou sociedades de economia mista.

e) No caso de descentralização por colaboração, a alteração das condições de execução do serviço público independe de previsão legal específica.

9. (Cespe – Analista Judiciário/STJ/2018)

A descentralização administrativa, um dos princípios que regem a administração pública, pressupõe a criação de entidades com personalidade jurídica própria para o exercício de funções tipicamente estatais.

10. (Cespe – Auditor Municipal de Controle Interno/CGM João Pessoa/2018)

A descentralização, uma característica da administração direta, visa distribuir competências dentro de uma mesma pessoa jurídica, organizada hierarquicamente, a fim de atingir um melhor desempenho.

11. (Cespe – Analista Ministerial/MPE PI/2018)

O fato de a administração pública desmembrar seus órgãos, distribuindo os serviços dentro da mesma pessoa jurídica, para melhorar a sua organização estrutural, constitui exemplo de ato de desconcentração.

12. (Cespe – Técnico Ministerial/MPE PI/2018)

A existência de órgãos públicos que realizem atribuições predeterminadas, originárias da própria administração pública, caracteriza um processo de desconcentração administrativa.

13. (Cespe – Delegado de Polícia/PC SE/2018)

A diferença preponderante entre os institutos da descentralização e da desconcentração é que, no primeiro, há a ruptura do vínculo hierárquico e, no segundo, esse vínculo permanece.

14. (Cespe – Delegado de Polícia/PC SE/2018)

Na administração pública, desconcentrar significa atribuir competências a órgãos de uma mesma entidade administrativa.

15. (Cespe – Soldado Policial Militar/PM AL/2018)

Caracterizada por ser uma medida de distribuição de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica, a descentralização desafoga o volume de trabalho compreendido em um mesmo setor, já que se dispersam internamente as atribuições acumuladas ao serem distribuídas competências dentro de uma mesma pessoa jurídica.

16. (Cespe – Procurador do Estado/PGE PE/2018)

No que diz respeito à administração indireta e ao regime jurídico das agências reguladoras e executivas, assinale a opção correta.

a) A autonomia técnica das agências reguladoras é compatível com a criação de instâncias administrativas revisoras de seus atos.

b) Embora as agências reguladoras disponham de poder normativo técnico, as normas que resultam do seu poder regulamentar não introduzem direito novo no ordenamento.

c) Desde que apresentem plano de reestruturação e celebrem contrato de gestão com o órgão supervisor, as associações civis podem ser qualificadas como agências executivas.

d) Embora a estabilidade seja a regra para o mandato dos dirigentes das agências reguladoras, a lei instituidora da agência pode estabelecer condições distintas para a perda de cargo de seus dirigentes.

e) De acordo com o STF, é viável condicionar a demissão de conselheiro de agência reguladora estadual durante o mandato a decisão exclusiva da assembleia legislativa local.

17. (Cespe – Agente de Polícia/Polícia Federal/2018)

Sob a perspectiva do critério formal adotado pelo Brasil, somente é administração pública aquilo determinado como tal pelo ordenamento jurídico brasileiro, independentemente da atividade exercida. Assim, a administração pública é composta exclusivamente pelos órgãos integrantes da administração direta e pelas entidades da administração indireta.

18. (Cespe – Agente de Polícia/Polícia Federal/2018)

Ao outorgar determinada atribuição a pessoa não integrante de sua administração direta, o Estado serve-se da denominada desconcentração administrativa.

19. (Cespe – Escrivão de Polícia/Polícia Federal/2018)

A administração direta é constituída de órgãos, ao passo que a administração indireta é composta por entidades dotadas de personalidade jurídica própria, como as autarquias, que são destinadas a executar serviços públicos de natureza social e atividades administrativas.

20. (Cespe – EMAP/2018)

Os órgãos não dotados de personalidade jurídica própria que exercem funções administrativas e integram a União por desconcentração, componentes de uma hierarquia, fazem parte da administração direta.

21. (Cespe – Juiz Substituto/TJ CE/2018)

Relativamente às entidades da administração pública indireta, assinale a opção correta.

a) 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.

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

c) A instituição de fundação pública de direito público, diferentemente das autarquias, cuja criação se dá por meio de edição de lei, exige, além de previsão legal, a inscrição de seu ato constitutivo junto ao registro civil das pessoas jurídicas.

d) 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.

e) As empresas públicas e as sociedades de economia mista poderão ser constituídas sob qualquer forma empresarial admitida em direito, ressalvando-se, em relação às empresas públicas, a obrigatoriedade de que o capital social seja exclusivamente público.

22. (Cespe – EMAP/2018)

As autarquias somente podem ser criadas mediante lei específica, enquanto empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, que integram a administração indireta, podem ter sua criação autorizada mediante decreto do presidente da República.

23. (Cespe – EMAP/2018)

As agências reguladoras são autarquias em regime especial, o que lhes confere maior autonomia administrativa e financeira, contudo, não possuem independência em relação aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

24. (Cespe – Assistente Administrativo/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.

25. (Cespe – Técnico Judiciário/STM/2018)

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

26. (Cespe – Técnico Judiciário/STM/2018)

A descentralização administrativa consiste na distribuição interna de competências agrupadas em unidades individualizadas.

27. (Cespe – Analista Judiciário/STM/2018)

Quando criadas como autarquias de regime especial, as agências reguladoras integram a administração direta.

28. (Cespe – CGM João Pessoa PB/2018)

A criação de secretaria municipal de defesa do meio ambiente por prefeito municipal configura caso de desconcentração administrativa.

29. (Cespe – CGM João Pessoa PB/2018)

Autarquia é pessoa jurídica criada por lei específica, com personalidade jurídica de direito público.

30. (Cespe – CGM João Pessoa PB/2018)

Define-se desconcentração como o fenômeno administrativo que consiste na distribuição de competências de determinada pessoa jurídica da administração direta para outra pessoa jurídica, seja ela pública ou privada.

31. (Cespe – CGM João Pessoa PB/2018)

É possível a constituição de fundação pública de direito público ou de direito privado para a exploração direta de atividade econômica pelo Estado, quando relevante ao interesse público.

32. (Cespe – Delegado de Polícia Civil/PC MA/2018)

Com relação à organização administrativa, julgue os itens a seguir.

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

II As sociedades de economia mista e empresas públicas são entidades de direito privado integrantes da administração indireta, criadas por autorização legal, para o desempenho de atividades gerais de caráter econômico ou, em certas situações, prestação de serviços públicos.

III Por meio da contratação de consórcios públicos, poderão ser constituídas associações públicas para a realização de objetivos de interesse comum, adquirindo tais entidades personalidade jurídica de direito público e passando a integrar a administração indireta de todos os entes federativos consorciados.

IV Por serem entes despersonalizados, os órgãos públicos não detêm capacidade processual para a defesa de suas prerrogativas e competências.

Estão certos apenas os itens

a) I e II.

b) I e IV.

c) II e III.

d) I, III e IV.

e) II, III e IV.

33. (Cespe – Auditor de Contas Públicas/TCE PB/2018)

As entidades que integram a administração pública indireta incluem as

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

b) secretarias estaduais, as autarquias e as fundações privada.

c) autarquias, as fundações e as organizações sociais.

d) organizações sociais, os serviços sociais autônomos e as entidades paraestatais.

e) empresas públicas, as sociedades de economia mista e os serviços sociais autônomos.

34. (Cespe – Auditor de Contas Públicas/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) o exercício da capacidade administrativa do órgão descentralizado mediante dependência financeira em relação ao poder central.

b) a sujeição do órgão descentralizado a controle — ou tutela —, exercido pelo poder central nos limites da lei para assegurar certa independência ao órgão descentralizado.

c) o uso de patrimônio próprio pelo órgão descentralizado, bem como a sua não sujeição ao princípio da especialização.

d) a sujeição do órgão descentralizado ao princípio da especialização, bem como a sua dependência financeira em relação ao poder central.

e) a distribuição interna de competências no âmbito de uma mesma pessoa jurídica.

35. (Cespe – TJAA/TRE TO/2017)

Consideram-se entes da administração direta

a) as entidades vinculadas ao ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

b) as entidades da sociedade civil qualificadas como organização social.

c) as autarquias.

d) os serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios.

e) as fundações públicas.

36. (Cespe – AJAA/TRE TO/2017)

No que tange à organização administrativa e aos institutos da centralização, descentralização e desconcentração, julgue os itens a seguir.

I - Os institutos da descentralização e da desconcentração diferenciam-se quanto ao número de pessoas envolvidas no processo.

I - A descentralização ocorre no âmbito de uma única pessoa jurídica.

II - A desconcentração administrativa acontece quando a administração reparte as atribuições e competências dentro do mesmo órgão.

Assinale a opção correta.

a) Apenas o item I está certo.

b) Apenas o item II está certo.

c) Apenas os itens I e III estão certos.

d) Apenas os itens II e III estão certos.

e) Todos os itens estão certos.

37. (Cespe – Analista de Gestão – Administrador/TCE PE/2017)

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

38. (Cespe – TJAA/TRE BA/2017)

Em razão da grande demanda constitucional por sua atuação, o Estado, além de realizar suas atividades administrativas de maneira direta, pode desenvolvê-las de modo indireto por meio de órgãos, agentes e pessoas jurídicas. Nesse cenário da organização administrativa, podem ocorrer os processos de desconcentração e descentralização do poder. Acerca desses processos, assinale a opção correta.

a) O processo de distribuição interna de competências decisórias, agrupadas em unidades do conjunto orgânico que compõe o Estado, é chamado de desconcentração.

b) A desconcentração administrativa pressupõe pessoas jurídicas diversas daquelas que originalmente teriam titulação sobre a atividade.

c) O Estado pode exercer diretamente as atividades administrativas ou desenvolvê-las por meio de outros agentes públicos, o que caracteriza a desconcentração.

d) A atividade administrativa exercida pelo próprio Estado ou pelo conjunto orgânico que o compõe é chamada descentralizada.

e) Na centralização, o Estado atua indiretamente por meio dos seus órgãos, isto é, do conjunto orgânico que o compõe, e dele não se distingue.

39. (Cespe – Procurador Municipal/Prefeitura de Fortaleza - CE/2017)

Ao instituir programa para a reforma de presídios federais, o governo federal determinou que fosse criada uma entidade para fiscalizar e controlar a prestação dos serviços de reforma. Nessa situação, tal entidade, devido à sua finalidade e desde que criada mediante lei específica, constituirá uma agência executiva.

40. (Cespe – Professor da Educação Básica/SEDF/2017)

Uma autarquia é entidade administrativa personalizada distinta do ente federado que a criou e se sujeita a regime jurídico de direito público no que diz respeito a sua criação e extinção, bem como aos seus poderes, prerrogativas e restrições.

41. (Cespe – Tecnologia da Informação/SEDF/2017)

João, servidor público ocupante do cargo de motorista de determinada autarquia do DF, estava conduzindo o veículo oficial durante o expediente quando avistou sua esposa no carro de um homem. Imediatamente, João dolosamente acelerou em direção ao veículo do homem, provocando uma batida e, por consequência, dano aos veículos. O homem, então, ingressou com ação judicial contra a autarquia requerendo a reparação dos danos materiais sofridos. A autarquia instaurou procedimento administrativo disciplinar contra João para apurar suposta violação de dever funcional. No que se refere à situação hipotética apresentada, julgue o item a seguir.

João é servidor de entidade integrante da administração indireta.

42. (Cespe – Nível Médio/SEDF/2017)

As secretarias municipais de determinado município integram a administração indireta desse ente federado.

43. (Cespe – Nível Médio/SEDF/2017)

Quando a União cria uma nova secretaria vinculada a um de seus ministérios para repassar a ela algumas de suas atribuições, o ente federal descentraliza uma atividade administrativa a um ente personalizado.

44. (Cespe – Direito/SEDF/2017)

O prefeito de determinado município utilizou recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) para pagamento de professores e para a compra de medicamentos e insumos hospitalares destinados à assistência médico-odontológica das crianças em idade escolar do município. Mauro, chefe do setor de aquisições da prefeitura, propositalmente permitia que o estoque de medicamentos e insumos hospitalares chegasse a zero para justificar situação emergencial e dispensar indevidamente a licitação, adquirindo os produtos, a preços superfaturados, da empresa Y, pertencente a sua sobrinha, que desconhecia o esquema fraudulento. A respeito da situação hipotética apresentada e de aspectos legais e doutrinários a ela relacionados, julgue o item a seguir.

A criação de um órgão denominado setor de aquisições na citada prefeitura constitui exemplo de desconcentração.

45. (Cespe – TJ/TRT CE/2017)

Para o direito administrativo brasileiro, uma característica das autarquias é a

a) autonomia equiparada à dos entes federativos que as criam.

b) natureza jurídica público-privada.

c) capacidade de autoadministração.

d) criação por portaria ministerial.

46. (Cespe – AJAA/TRE PE/2017)

As entidades autônomas integrantes da administração indireta que atuam em setores estratégicos da atividade econômica, zelando pelo desempenho das pessoas jurídicas e por

sua consonância com os fins almejados pelo interesse público e pelo governo são denominadas

a) agências autárquicas executivas.

b) serviços sociais autônomos.

c) agências autárquicas reguladoras.

d) empresas públicas.

e) sociedades de economia mista.

47. (Cespe – TJAA/TRE PE/2017)

As autarquias

a) são criadas, extintas e organizadas por atos administrativos.

b) têm sua criação e sua extinção submetidas a reserva legal, podendo ter sua organização regulada por decreto.

c) têm sua criação submetida a reserva legal, mas podem ser extintas por decreto, podendo ter sua organização regulada por atos administrativos.

d) são criadas e organizadas por decreto e podem ser extintas por essa mesma via administrativa.

e) são criadas e extintas por decreto, podendo ter sua organização regulada por atos administrativos.

48. (Cespe – TJAA/ TRF - 1ª REGIÃO/2017)

Administração direta remete à ideia de administração centralizada, ao passo que administração indireta se relaciona à noção de administração descentralizada.

49. (Cespe – AJAJ/TRT CE/2017)

As características das agências reguladoras incluem

a) relações de trabalho regulamentadas pela CLT.

b) personalidade jurídica de direito privado.

c) discricionariedade técnica no exercício do poder normativo.

d) livre exoneração de seus dirigentes.

50. (Cespe – TJAA/TRT CE/2017)

Ao transferir, por contrato, a execução de atividade administrativa para uma pessoa jurídica de direito privado, a União se utiliza do instituto da

a) desconcentração.

b) outorga.

c) descentralização.

d) concentração.

51. (Cespe – TJAA/TRT CE/2017)

A União, por intermédio do Ministério do Trabalho e Emprego, pretende criar uma autarquia para a execução de determinadas atividades administrativas típicas. Nessa situação hipotética, a autarquia deverá ser criada por

a) lei complementar.

b) portaria ministerial.

c) decreto presidencial.

d) lei ordinária específica.

52. (Cespe – TJ/TRT 8ª Região/2016)

Com base nas disposições constitucionais e no regime jurídico referentes à administração indireta, assinale a opção correta.

a) Os conselhos profissionais são considerados autarquias profissionais ou corporativas.

b) Conforme a Constituição Federal de 1988 (CF), a nomeação dos presidentes das entidades da administração pública indireta independe de aprovação prévia do Senado Federal.

c) As sociedades de economia mista que exploram atividade econômica não estão sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas da União.

d) O consórcio público integra a administração direta de todos os entes da Federação consorciados, ainda que detenha personalidade jurídica de direito público.

e) Existe relação de hierarquia entre a autarquia e o ministério que a supervisiona.

53. (Cespe – TJ/TRT 8ª Região/2016)

A autarquia

a) é pessoa jurídica de direito público.

b) inicia-se com a inscrição de seu ato constitutivo em registro público.

c) subordina-se ao ente estatal que a instituir.

d) é uma entidade de competência política, desprovida de caráter administrativo.

e) integra a administração pública direta.

54. (Cespe – TJ/TRE PI/2016)

Entidade administrativa, com personalidade jurídica de direito público, destinada a supervisionar e fiscalizar o ensino superior, criada mediante lei específica,

a) é regida, predominantemente, pelo regime jurídico de direito privado.

b) integra a administração direta.

c) possui autonomia e é titular de direitos e obrigações próprios.

d) tem natureza de empresa pública.

e) é exemplo de entidade resultante da desconcentração administrativa.

55. (Cespe – TJ/TRE PI/2016)

O Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE/PI), cuja sede se encontra na capital do estado, integra a administração.

a) direta federal.

b) direta fundacional federal.

c) indireta estadual.

d) autárquica indireta federal.

e) indireta autárquica estadual.

56. (Cespe – Analista do Seguro Social – INSS/2016)

Os institutos da desconcentração e da descentralização, essenciais à organização e repartição de competências da administração pública, podem ser exemplificados, respectivamente, pela relação entre o MPS e a União e pela vinculação entre o INSS e o MPS.

57. (Cespe – Analista do Seguro Social – INSS/2016)

O INSS integra a administração direta do governo federal, uma vez que esse instituto é uma autarquia federal vinculada ao MPS.

Uma autarquia federal, desejando comprar um bem imóvel — não enquadrado nas hipóteses em que a licitação é dispensada, dispensável ou inexigível — com valor de contratação estimado em R$ 50.000,00, efetuou licitação na modalidade concorrência.

58. (Cespe – ATA/DPU/2016)

É prerrogativa da referida autarquia, que certamente foi criada por meio de lei específica, a impenhorabilidade dos seus bens.

59. (Cespe – Técnico em Assuntos Educacionais/DPU/2016)

A criação de autarquia federal depende de edição de lei complementar.

60. (Cespe – Agente Administrativo/DPU/2016)

Órgãos e entidades públicos, tanto da administração direta quanto da indireta, podem aumentar a sua autonomia gerencial, orçamentária e financeira mediante contratos firmados, conforme previsão legal.

61. (Cespe – Agente Administrativo/DPU/2016)

Faculta-se ao poder público, nos contratos de gestão, o estabelecimento de metas de desempenho para o aumento da eficiência do ente contratante.

62. (Cespe – Auditor/TCE PR/2016)

Na organização administrativa do poder público, as autarquias públicas são

a) entidades da administração indireta com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios.

b) sociedades de economia mista criadas por lei para a exploração de atividade econômica.

c) organizações da sociedade civil constituídas com fins filantrópicos e sociais.

d) órgãos da administração direta e estão vinculadas a algum ministério.

e) organizações sociais sem fins lucrativos com atividades dirigidas ao ensino e à pesquisa científica.

63. (Cespe – Agente Administrativo/DPU/2016)

A desconcentração de serviços é caracterizada pelas situações em que o poder público cria, por meio de lei, uma pessoa jurídica e a ela atribui a execução de determinado serviço.

64. (Cespe – Agente Administrativo/DPU/2016)

Se determinada atribuição administrativa for outorgada a órgão público por meio de uma composição hierárquica da mesma pessoa jurídica, em uma relação de coordenação e subordinação entre os entes, esse fato corresponderá a uma centralização.

65. (Cespe – Juiz de Direito/TJDFT/2015)

Assinale a opção correta acerca da administração pública direta e indireta.

a) As autarquias são serviços autônomos, criados por lei, com natureza jurídica de direito privado e personalidade jurídica própria.

b) As empresas públicas e as sociedades de economia mista são entidades com natureza jurídica de direito privado e capital exclusivo do ente estatal que as instituir.

c) A administração direta compreende os entes federativos e as fundações instituídas com personalidade jurídica de direito público.

d) Os consórcios públicos integram a administração indireta e, se constituídos como associação, terão personalidade jurídica de direito privado.

e) As fundações públicas e as empresas públicas são entidades da administração indireta.

66. (Cespe – Analista Judiciário/TRE MT/2015)

À luz das normas que tratam da organização da administração pública, assinale a opção correta.

a) Os órgãos e entidades da administração pública, direta ou indireta, estão sujeitos à supervisão do ministro de Estado competente, salvo as agências reguladoras, que dispõem de disciplina especial.

b) A administração pública indireta abrange as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e organizações sociais.

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

d) As agências reguladoras integram a administração direta.

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

67. (Cespe – Técnico Judiciário/STJ/2015)

A Presidência da República integra a administração pública federal direta.

68. (Cespe – Analista Judiciário/TJDFT/2015)

De acordo com a teoria da imputação, atualmente adotada no ordenamento jurídico brasileiro, a manifestação de vontade de pessoa jurídica dá-se por meio dos órgãos públicos, ou seja, conforme essa teoria, quando o agente do órgão manifesta sua vontade, a atuação é atribuída ao Estado.

69. (Cespe – Especialista em Gestão de Telecomunicações/Telebras/2015)

A teoria do órgão, segundo a qual os atos e provimentos administrativos praticados por determinado agente são imputados ao órgão por ele integrado, é reflexo importante do princípio da impessoalidade.

70. (Cespe – Técnico/MPU/2015)

Autarquia é entidade dotada de personalidade jurídica própria, com autonomia administrativa e financeira, não sendo possível que a lei institua mecanismos de controle da entidade pelo ente federativo que a criou.

71. (Cespe – TJ/STJ/2015)

É defesa aos Poderes Judiciário e Legislativo a criação de entidades da administração indireta, como autarquias e fundações públicas.

72. (Cespe – AJ/STJ/2015)

A relação entre a administração direta e as entidades que integram a administração indireta pressupõe a existência do poder hierárquico entre ambas.

Em ação direta de inconstitucionalidade, a Procuradoria-Geral da República (PGR) provocou o Supremo Tribunal Federal a declarar a inconstitucionalidade de artigo da Lei n.o 8.906/1994 que dispunha sobre a possibilidade de os servidores da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) — até aquele momento considerados servidores públicos —, optarem pelo regime celetista, assegurando-lhes uma compensação de cinco vezes o valor da última remuneração quando da sua aposentadoria. A alegação da PGR foi de que o artigo feriria o princípio da moralidade administrativa, não se justificando o pagamento de indenização, e de que a OAB, por ser autarquia, só poderia contratar mediante concurso público, sendo-lhe vedada, como ente da administração pública indireta, a contratação via CLT.

Acerca da informação acima, julgue os itens seguintes.

73. (Cespe – Auditor/TCE RN/2015)

Os conselhos profissionais, com exceção da OAB, têm personalidade jurídica de direito privado, detêm poder de polícia e gozam de imunidade tributária.

74. (Cespe – Auditor/TCE RN/2015)

Por ter sido criada mediante lei específica, a OAB possui natureza de autarquia.

6 GABARITO

1. E	11. C	21. B	31. E	41. C	51. D	61. E	71. E
2. C	12. C	22. E	32. C	42. E	52. A	62. A	72. E
3. B	13. C	23. C	33. A	43. E	53. A	63. E	73. E
4. C	14. C	24. E	34. B	44. C	54. C	64. E	74. E
5. E	15. E	25. C	35. D	45. C	55. A	65. E	
6. E	16. D	26. E	36. C	46. C	56. C	66. E	
7. C	17. C	27. E	37. C	47. B	57. E	67. C	
8. E	18. E	28. C	38. A	48. C	58. C	68. C	
9. C	19. C	29. C	39. E	49. C	59. E	69. C	
10. E	20. C	30. E	40. C	50. C	60. C	70. E	

7 REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

ESSA LEI TODO MUNDO CONHECE:
PIRATARIA É CRIME.

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

1.

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

2.

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

3.

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

4.

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

5.

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

6.

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

7.

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

8.

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

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