Estratégia
CONCURSOS

Aul

Direito Administrativo p/ Câmara Municipal de Prata-MG (Controlador Interno) - Pós-Edital

Professor: 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 32
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 para fixação 53
5 Questões comentadas na aula 78
6 Gabarito 91
7 Referências 91

Olá concurseiros e concurseiras.

É com muita satisfação que estamos lançando este **livro digital** de **Direito Administrativo** para o concurso de **Controlador Interno da Câmara Municipal do Prata-MG**.

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

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

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

Agora, vamos falar do nosso curso! O curso é composto por **teoria**, **exercícios** e **videoaulas**. 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 **11 aulas**, conforme o seguinte cronograma:

AULA	CONTEÚDO	DATA
Aula 0	Organização administrativa do Estado de Minas Gerais: administração direta e indireta; autarquias	**Disponível**
Aula 1	Fundações públicas; empresas públicas; sociedades de economia mista	**30/10**
Aula 2	Entidades paraestatais	**02/11**
Aula 3	Atos administrativos: conceito, requisitos, elementos, pressupostos e classificação; vinculação e discricionariedade; revogação e invalidação. Atos e Fatos Administrativos. Invalidação, revogação e convalidação de atos	**05/11**
Aula 4	Licitação: conceito, finalidades, princípios e objeto; obrigatoriedade, dispensa, inexigibilidade e vedação; modalidades; procedimento, revogação e anulação; sanções; normas gerais de licitação. Licitações	**08/11**
Aula 5	Contratos administrativos: conceito, peculiaridades e interpretação; formalização; execução; inexecução, revisão e rescisão. Contratos	**10/11**
Aula 6	Agentes Públicos: servidores públicos; organização do serviço público; normas constitucionais concernentes aos servidores públicos	**14/11**

Aula 7	Regime Jurídico Único (Lei n° 8.112, de 11/12/90, com alterações posteriores) – parte 1	**17/11**
Aula 8	Regime Jurídico Único (Lei n° 8.112, de 11/12/90, com alterações posteriores): direitos dos servidores públicos	**20/11**
Aula 9	Regime Jurídico Único (Lei n° 8.112, de 11/12/90, com alterações posteriores): deveres dos servidores públicos; responsabilidades dos servidores públicos; processo administrativo disciplinar, sindicância e inquérito	**23/11**
Aula 10	Processo Administrativo; normas básicas no âmbito da Administração Federal (Lei n° 9.784, de 29/1/99. Princípios; direitos e deveres dos administrados; instauração, formalização e instrução; recursos; prazos e sanções administrativas	**26/11**

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 Economia. Assim, os serviços prestados pela Receita Federal são realizados de forma **centralizada.**

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

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

[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].

ESTA CAI NA PROVA!

(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 da Infraestrutura, com o objetivo de planejar e promover o desenvolvimento do serviço de transporte ferroviário de alta velocidade de forma integrada com as demais modalidades de transporte (**descentralização por outorga**); e
- ✓ as diversas empresas de telefonia móvel (Oi, Tim, Claro, Vivo, etc.) oferecem os serviços de forma descentralizada por meio de contrato de concessão de serviços públicos (delegação ou **descentralização por colaboração**).

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

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

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

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

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

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

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

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

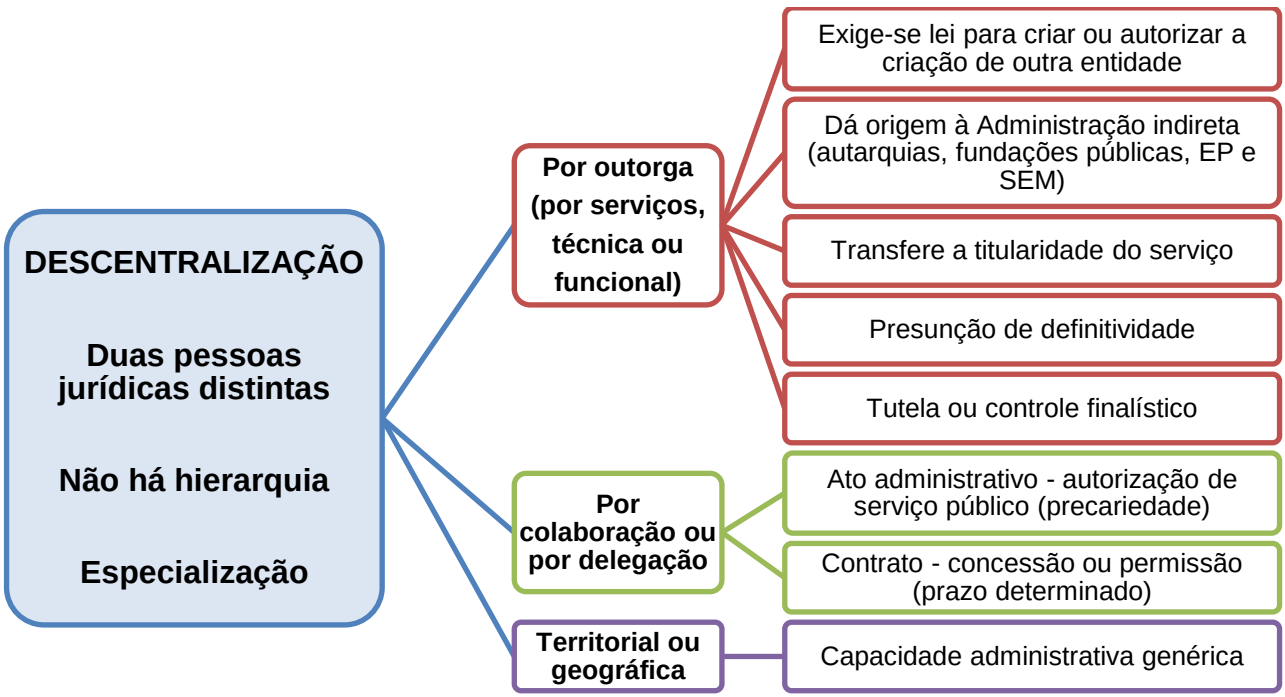
Além das formas apresentadas acima, podemos falar, ainda, na **descentralização territorial ou geográfica**. A Constituição Federal, no §2º do artigo 18, dispõe sobre a possibilidade de criação dos chamados territórios federais, vejamos:

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

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

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

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]

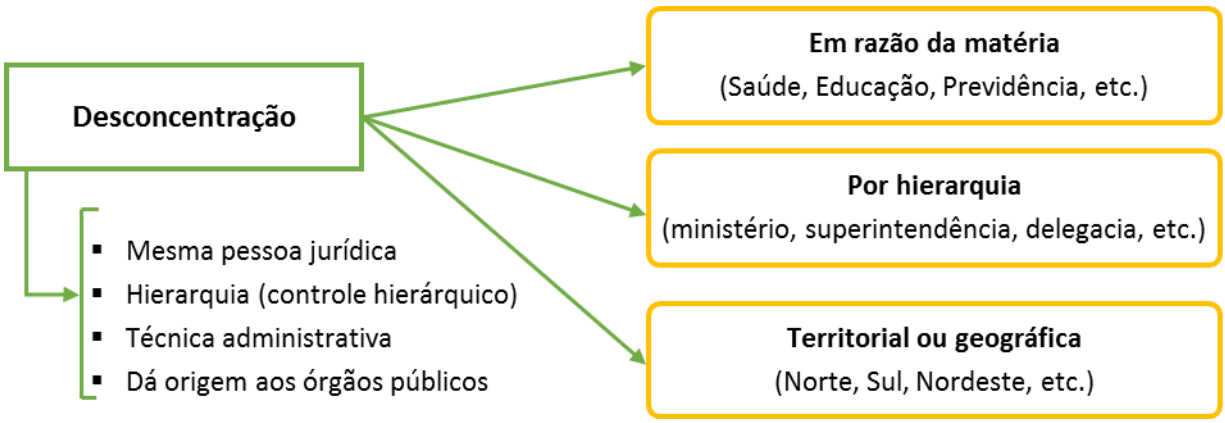
Por exemplo, as inspetorias especiais e alfândegas são órgãos subordinados às superintendências regionais, que, por sua vez, são subordinadas à Secretaria da Receita Federal do Brasil. Nesses casos, as unidades superiores controlam as inferiores por meio do controle hierárquico.

Existem três formas distintas de desconcentração:

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

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

(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.

ESTA CAI NA PROVA!

(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. 4º, I).

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

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

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

ESTA CAI NA PROVA!

(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 **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,

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

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

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

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 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:

> *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

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

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

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 da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações*. Da mesma forma, o INSS, que também é autarquia, tem por finalidade promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios administrados pela Previdência Social, e, portanto, está **vinculado** ao Ministério da Economia.

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

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

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

c) assegurar a obtenção da eficiência administrativa;

d) assegurar a autonomia administrativa, operacional e financeira.

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

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

Assim, essas pessoas jurídicas se submetem à fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos Tribunais de Contas; às ações do Ministério Público; e ao controle de legalidade do Poder

[25] Marinela, 2013, p. 112.

Judiciário. Além disso, também podemos mencionar as formas de controle da sociedade, como a ação popular ou representações aos órgãos de controle do Estado.

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

2.2.2 Instituição das entidades da Administração Indireta

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Encerrando o assunto, vale destacar novamente o que foi abordado no capítulo 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:

RESUMINDO

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]

ESCLARECENDO

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.

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.

[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.

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.

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.

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,

[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;

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

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.

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.

ESTA CAI NA PROVA!

[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.

(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 da Infraestrutura; 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]

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.

[33] Agência Nacional do Cinema.

[34] Meirelles, 2013, p.

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, 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:

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

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

[37] Marinela, 2013, p. 123.

ESCLARECENDO

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 – 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]

[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.

[40] Marinela, 2013, p. 128.

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.

RESUMINDO

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").

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

---

[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**;

[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.

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:

> *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.

[44] Nesse sentido: ADI 1.949/RS.

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.

ESTA CAI NA PROVA!

(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. 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;

---

[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.

[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.

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);

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*".

---

[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.

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 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

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

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 (Antaq)	Lei nº 10.233/2001
Agência Nacional do Cinema (Ancine)	Medida Provisória 2.228/2001
Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)	Lei nº 11.182/2005

Agência Nacional de Mineração	Lei nº 13.575/2017

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

3.12.3 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.

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

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

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***.

ESCLARECENDO

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

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

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**.

RESUMINDO

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, 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;*

[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.

> *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 PARA FIXAÇÃO

1. (FCC – Técnico Judiciário/TRT PE/2018)

As unidades de atuação denominadas órgãos públicos

a) integram a estrutura da Administração pública direta, mas não da Administração pública indireta, cujos plexos de competência denominam-se entidades.

b) integram a estrutura da Administração pública direta e da indireta e não têm personalidade jurídica, ao contrário das entidades.

c) têm personalidade jurídica própria e distinta da entidade que integram.

d) não têm personalidade jurídica própria, quando integram a estrutura da Administração pública direta, mas são unidades de atuação, da Administração indireta, dotadas de personalidade jurídica.

e) confundem-se com os agentes públicos por congregarem as funções que estes exercem, sendo o todo do qual aqueles são a parte.

Comentário: os órgãos públicos não possuem personalidade jurídica própria. São centros de competência que atuam, por meio dos agentes nele lotados, em nome da entidade política ou administrativa que a integram. Podem estar presentes tanto na estrutura da Administração Direta quanto da Indireta. Por exemplo, um ministério é um órgão da Administração Direta; já uma

unidade regional de uma autarquia é um órgão da Administração Indireta (cuidado: a autarquia é uma entidade; mas as suas unidades regionais são órgãos desta entidade).

Com essas informações, podemos eliminar as alternativas A, C, D e E e chegar ao nosso gabarito, alternativa B.

Gabarito: alternativa B.

---

2. (FCC – Técnico Legislativo/ALESE/2018)

No que concerne aos órgãos públicos, é correto afirmar:

a) A criação e extinção dos órgãos públicos independem de lei.

b) No desempenho das atividades inerentes a sua competência, os órgãos públicos atuam em nome da pessoa jurídica de que fazem parte.

c) Os órgãos públicos têm personalidade jurídica própria.

d) A regra geral é a de que os órgãos públicos detêm capacidade processual.

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

Comentário:

a) os órgãos públicos, via de regra, são criados e extintos por lei – ERRADA;

b) 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. É a chamada teoria da imputação volitiva – CORRETA;

c) os órgãos públicos não têm personalidade jurídica, e atuam em nome da entidade política ou administrativa que integram – ERRADA;

d) a regra geral é que os órgãos não possuem capacidade processual, uma vez que são figuras despersonalizadas. Mas determinados órgãos públicos, de natureza constitucional, podem impetrar mandado de segurança, na defesa de suas competências, quando violado por outro órgão – ERRADA;

e) os órgãos públicos podem ser criados tanto no âmbito da administração direta, quanto da indireta, quando vão compor a estrutura das entidades administrativas – ERRADA.

Gabarito: alternativa B.

---

3. (FCC – Auxiliar de Fiscalização Agropecuária/AGED MA/2018)

Suponha que o Estado do Maranhão pretenda criar uma entidade integrante da Administração pública indireta, com personalidade jurídica própria, sujeita ao regime jurídico de direito público, para atuar no setor do agronegócio. Para atingir tal escopo, poderá se valer da instituição de

a) um conselho consultivo.

b) uma empresa pública.

c) uma autarquia.

d) uma organização social.

e) uma sociedade de economia mista.

Comentário: empresas públicas e sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito privado da administração indireta. Conselhos consultivos e organizações sociais não compõem a administração indireta. As organizações sociais são entidades do terceiro setor que firma, com o poder público, o contrato de gestão. Já a expressão "conselho consultivo" possui vários sentidos, como por exemplo de um conselho consultivo que emite opiniões sobre a gestão de determinada empresa ou sobre a atuação da Administração Pública (neste último caso, eles teriam um papel de apoio à participação social). Em qualquer caso, eles não compõem a Administração.

Vale lembrar que a Administração indireta é composta pelas seguintes entidades administrativas: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. Dentre elas, somente as autarquias e as fundações públicas de direito público é que tem regime jurídico de direito público. Das opções apresentadas pela questão, então, temos que a entidade mencionada no enunciado é uma autarquia, conforme alternativa C.

Gabarito: alternativa C.

---

4. (FCC – Técnico Legislativo/ALESE/2018)

Considere:

I. Desempenham serviço público descentralizado.

II. Sujeitam-se a controle administrativo exercido nos limites da lei.

III. Respondem diretamente pelos seus atos, ou seja, apenas no caso de exaustão de seus recursos é que irromperá responsabilidade do Estado.

IV. Não detêm capacidade de autoadministração, haja vista que tal função é considerada exclusiva do Estado.

No que concerne às características das autarquias, está correto o que consta em

a) I, II, III e IV.

b) I, II e IV, apenas.

c) II e III, apenas.

d) I, II e III, apenas.

e) III e IV, apenas.

Comentário: o conceito de autarquia, na concepção de Di Pietro, diz que é "[...] 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".

Como pessoa jurídica da Administração Indireta, dotada de personalidade jurídica própria, as autarquias possuem capacidade para responder pelos seus próprios atos, em nome próprio, de forma que somente no caso de esgotamento dos recursos próprios é que o Estado responderá por ela.

Dessa forma, podemos perceber que as afirmações I, II e III estão corretas, enquanto a afirmação IV está incorreta.

Gabarito: alternativa D.

---

5. (FCC – Analista em Gestão/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

a) delegação política, condicionada aos termos da autorização do Poder Legislativo, que, em tal aspecto, se sobrepõe à vontade do Poder Executivo.

b) descentralização política, com transferência, nos termos da lei editada, do serviço público antes titulado pelo Estado, dotando o novo ente de autonomia.

c) desconcentração administrativa, baseada no princípio da especialização, mantendo o ente central a titularidade do serviço e transferindo ao novo ente apenas a sua execução.

d) descentralização administrativa, com transferência da titularidade do serviço ao novo ente, dotado de autoadministração.

e) descentralização por colaboração, sendo os limites e condições para o exercício do serviço delegado estabelecida em contrato de concessão firmado entre o Estado e a autarquia.

Comentário:

a) a descentralização (e não delegação) política envolve a distribuição de competências aos Estados-membros e aos municípios. Não há que se falar, nesse aspecto, em sobreposição de vontades de um poder sobre o outro – ERRADA;

b) a descentralização política se refere à distribuição de competências previstas na Constituição, que dá origem à federação. Logo, não ocorre por lei, mas por intermédio da Constituição Federal – ERRADA;

c) a descentralização, e não a desconcentração, é técnica de especialização, consistente na retirada do serviço de dentro de uma entidade e transferência a outra para que o execute com mais perfeição e autonomia – ERRADA;

d) a descentralização administrativa ocorre quando o Estado não executa o serviço por meio de sua Administração direta. No caso das autarquias, elas surgem do processo de descentralização por outorga, que ocorre quando o Estado **cria** uma entidade com personalidade jurídica própria e capacidade de autoadministração, e a ela transfere a **titularidade** e a **execução** de determinado serviço público. Aplica-se, nesse caso, o princípio da especialização, já que é criada uma entidade, por lei, para atuar em determinada especialidade, da qual a entidade não pode se afastar – CORRETA;

e) a criação das autarquias faz parte do processo de descentralização por outorga. A descentralização por delegação ou colaboração é aquela em que 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 – ERRADA.

Gabarito: alternativa D.

---

6. (FCC – Analista Judiciário/TRT SP/2018)

A repartição de competências constitucionalmente estabelecida entre os entes federados

a) impede a delegação da execução de serviços públicos entre os diversos entes políticos, bem como destes para as pessoas jurídicas que integram a Administração indireta.

b) não impede a celebração de consórcio público, este que se consubstancia em outra pessoa jurídica à qual pode ser atribuída a execução de serviço público de competência de um dos convenentes.

c) possibilita a delegação de titularidade dos serviços públicos entre os diversos entes federados, desde que se preste à execução direta das referidas utilidades.

d) comporta delegação da execução de serviços públicos para a iniciativa privada, desde que em caráter não oneroso e para prestação mediante regime jurídico de direito público.

e) contempla a titularidade dos serviços públicos atribuídos a cada um dos entes, não sendo admitida a delegação da execução daqueles à pessoas jurídicas de direito privado que integram a Administração indireta.

Comentário:

a) a repartição de competências entre os entes políticos é feita justamente pela Constituição, mas isso não impede que os entes firmem parcerias para a prestação de serviços, como ocorre, por exemplo, com os consórcios públicos. Ademais, é possível a outorga da execução de serviços públicos a entidades que integram a administração indireta ou a delegação a particulares, por meio da descentralização administrativa – ERRADA;

b) a possibilidade de realização de consórcios públicos consta do art. 241 da CF/88, segundo o qual "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos". Os consórcios públicos podem possuir personalidade jurídica de direito público, caso em que serão constituídos na forma de associação pública, com natureza autárquica; ou podem possuir personalidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos, quando formarão associação civil, que deverá seguir as regras previstas na legislação civil – CORRETA;

c) a divisão constitucional de competências não impede a prestação indireta desses serviços – ERRADA;

d) na descentralização por delegação, o serviço é prestado por entidades privadas, por sua conta e risco, sob fiscalização estatal. O regime jurídico é misto, já que prestado por particulares, mas

sujeito às regras públicas do contrato de concessão. O item está errado, uma vez que a prestação de tais serviços, normalmente, é onerosa, mediante o pagamento de tarifa – ERRADA;

e) como já explicado acima, os entes podem transferir a execução dos serviços públicos de sua titularidade aos entes da administração indireta, com personalidade de direito público (como é o caso das autarquias) ou de direito privado (como é o caso das empresas estatais) – ERRADA.

Gabarito: alternativa B.

---

7. (FCC – Analista Legislativo/ALESE/2018)

Determinada pessoa política pretende descentralizar as atividades de fiscalização do cumprimento das normas sanitárias pelos estabelecimentos do setor de comércio e serviços, tendo em vista que não dispõe mais de estrutura humana e operacional para tanto.

Para implementação desse projeto, poderá

a) delegar a atribuição à iniciativa privada, desde que seja possível a contratação mediante inexigibilidade de licitação, em razão de notoriedade e excelência dos serviços.

b) constituir uma empresa pública com escopo específico e singular à finalidade da fiscalização pretendida, revestida de natureza jurídica de direito público e com capital sob controle do ente político que a criou.

c) instituir um consórcio com os demais entes políticos vizinhos, para otimizar e racionalizar custos, devendo a execução da fiscalização ser estabelecida no convênio, que também disciplinará as atribuições e o repasse de recursos para aquele ente.

d) instituir uma autarquia, cuja lei de criação contemple as atividades de fiscalização das normas sanitárias, podendo autuar os estabelecimentos e praticar outros atos que caracterizem expressão do poder de polícia.

e) instituir uma fundação ou uma autarquia, com personalidade jurídica de direito público, na forma do que estiver previsto na lei de criação dos entes, não lhes sendo permitido a prática de atos que caracterizem poder de polícia.

Comentário:

a) não é possível delegar serviços de fiscalização à iniciativa privada. O STJ até admite a delegação de serviços de consentimento e de fiscalização às empresas públicas e sociedades de economia mista, mas não para entidades privadas (particulares) – ERRADA;

b) as empresas públicas possuem personalidade jurídica de direito privado, e não público – ERRADA;

c) nos consórcios, o contrato de rateio define como serão os repasses de recursos e o contrato de programa trata das obrigações (Lei 11.107/2005, arts. 8º e 13). Logo, isso não ocorre por convênio – ERRADA;

d) exatamente. As autarquias têm personalidade de direito público, sendo dotadas de poder de polícia, autorizando o exercício das atividades de fiscalização e da aplicação de sanções e multas – CORRETA;

e) as pessoas jurídicas de direito público da administração podem sim exercer poder de polícia – ERRADA.

Gabarito: alternativa D.

---

8. (FCC – Assistente Técnico de Defensoria/DPE AM/2018)

Considere que determinado Município do Estado do Amazonas entendeu por bem criar estruturas despersonalizadas e regionalizadas, integrantes de sua Secretaria da Saúde, destinadas à dispensação de medicamentos à população. A decisão considerou a grande dimensão territorial e densidade demográfica da urbe, o que permitiu concluir que a partição de competências racionalizaria e tornaria mais adequada a prestação do serviço público de saúde à população. As repartições regionalizadas em questão são exemplo de

a) desconcentração, sendo que os órgãos criados, a despeito de integrarem a estrutura da Administração direta, respondem pessoalmente por seus atos, podendo, como regra, figurar no polo passivo de ações.

b) desconcentração, técnica por meio da qual a Administração cria órgãos destituídos de personalidade jurídica, que compõem a hierarquia da Administração direta.

c) descentralização, técnica por meio da qual a Administração cria órgãos com personalidade jurídica própria, que passam integrar sua Administração indireta.

d) relação desenvolvida com o denominado terceiro setor, que passa a integrar a Administração, gerindo equipamentos públicos.

e) descentralização, técnica por meio da qual a Administração cria pessoas jurídicas com personalidade jurídica própria, mas subordinadas hierarquicamente à Administração central.

Comentário:

a) os órgãos públicos, via de regra, não possuem capacidade processual para figurar como autores ou réus de ações judiciais. Essa possibilidade é uma exceção, para os casos em que seja necessária a defesa de suas prerrogativas através de Mandado de Segurança, por exemplo – ERRADA;

b) de fato, o enunciado trata sobre a desconcentração, que dá origem aos órgãos públicos, na estrutura da administração direta, que não possuem personalidade jurídica própria – CORRETA;

c, d, e) não se trata aqui de descentralização e nem de relação com o terceiro setor, não sendo certo dizer que essas entidades passam a integrar a Administração – ERRADAS.

Gabarito: alternativa B.

---

9. (FCC – Defensor Público/DPE RS/2018)

Acerca da desconcentração e descentralização, é correto afirmar:

a) A descentralização se consubstancia na transferência de poderes e atribuições para um sujeito de direito distinto e autônomo.

b) A criação de uma autarquia se consubstancia em uma desconcentração.

c) Ocorre descentralização quando há criação de um Ministério pelo Presidente da República, atribuindo-lhe parcela de competência que, até então, era sua.

d) Na desconcentração nunca haverá a criação de novos órgãos públicos.

e) A distribuição interna de competências é hipótese de descentralização.

Comentário:

a) isso mesmo. A descentralização transfere a titularidade e execução, ou somente execução dos serviços a pessoas jurídicas distintas e autônomas – CORRETA;

b) as autarquias são criadas através da descentralização por outorga – ERRADA;

c) nesses casos, temos exemplos de desconcentração, pois os Ministérios são partes integrantes da estrutura da Administração Direta – ERRADA;

d) na desconcentração é que justamente são criados os órgãos públicos – ERRADA;

e) a distribuição interna de competências é hipótese de desconcentração – ERRADA.

Gabarito: alternativa A.

---

10. (FCC – Assistente Técnico de Defensoria/DPE AM/2018)

Um determinado Estado da federação entendeu por bem distribuir determinado feixe de competências à pessoa jurídica a ser instituída que deverá, para bem desempenhá-lo, ter personalidade jurídica de direito público e integrar a Administração pública estadual. Para tanto,

a) poderá optar em criar, desde que obtenha autorização legislativa para tanto, autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista, sendo que estas duas últimas entidades se submetem a controle central, mas a autarquia, ao contrário, mantém relação de hierarquia com o ente criador.

b) poderá, por decisão discricionária, optar por criar autarquia ou empresa pública, a primeira por lei e a segunda obtendo-se, previamente ao registro de seus atos, autorização legislativa.

c) deverá criar por lei específica autarquia, atribuindo-lhe a titularidade e execução das referidas competências.

d) poderá, por contrato ou ato administrativo unilateral, transferir a execução das competências a pessoa jurídica preexistente.

e) deverá criar, por lei específica, consórcio público, constituindo-o como associação pública ou pessoa jurídica de direito privado, para a gestão das competências que se pretende descentralizar.

Comentário:

a) 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 – ERRADA;

b) as empresas públicas têm personalidade jurídica de direito privado – ERRADA;

c) isso mesmo. As autarquias são criadas por lei específica, por descentralização por outorga, em que lhe é transferida a titularidade e execução das referidas competências – CORRETA;

d) nesses casos, temos a descentralização por colaboração, em que se transfere somente a execução de um serviço a pessoa jurídica de direito privado preexistente. Tal entidade não integrará a Administração – ERRADA;

e) não existe consenso se os consórcios de direito privado fazem (ou não) parte da Administração. De qualquer forma, o enunciado pediu uma entidade de direito público, mas os consórcios podem ser de direito público ou privado – ERRADA.

Gabarito: alternativa C.

---

11. (FCC – Técnico Judiciário/TRT PE/2018)

Na hipótese de a Administração pública estadual pretender descentralizar serviço de sua competência para atribuí-lo a pessoa jurídica ainda inexistente, sujeita a regime jurídico administrativo e com personalidade de direito público,

a) deve criar por lei específica autarquia, que passará a integrar a Administração pública indireta estadual.

b) deve obter autorização legislativa para criar autarquia, que integrará a Administração pública direta.

c) pode criar autarquia ou empresa pública, a primeira instituída por lei e a segunda pelo registro de seus atos constitutivos, ambas integrantes da Administração pública indireta.

d) pode escolher entre criar autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista, todas por lei específica, a última por lei complementar e as três integrantes da Administração pública indireta.

e) deve criar por lei específica autarquia, que passará a integrar a Administração pública direta estadual juntamente com o ente instituidor.

Comentário: a criação de pessoas jurídicas para receberem a titularidade e execução de serviços públicos se dá através da descentralização por outorga, dando origem às autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas, entidades da Administração Indireta.

Com personalidade de direito público, temos somente as autarquias e as fundações públicas de direito público; as demais tem personalidade de direito privado.

Com essas informações, eliminamos as alternativas B, C, D e E.

Isso porque as autarquias dependem da edição de lei específica para sua criação, e passam a integrar a administração indireta, e não direta, do ente que a criou.

Gabarito: alternativa A.

---

12. (FCC – Analista Judiciário - Área Administrativa/TRF - 5ª REGIÃO/2017)

A estruturação da Administração pública em Administração direta e indireta traz implicações para o exercício das atividades que devem ser disponibilizadas aos administrados, direta ou indiretamente. Para tanto,

a) as pessoas jurídicas que integram a Administração indireta são dotadas dos mesmos poderes típicos da Administração direta, a exemplo do poder de polícia, com a peculiaridade de que todos os aspectos de seu exercício devem estar expressamente previstos em lei.

b) a Administração central remanesce exercendo o poder hierárquico sobre as pessoas jurídicas que integram a Administração indireta, como forma de garantir o alinhamento do escopo institucional desses entes com as diretrizes do Poder Executivo.

c) o poder normativo inerente ao Chefe do Poder Executivo não pode ser delegado aos entes que integram a Administração indireta, independentemente da matéria ou da natureza jurídica dos mesmos, por se tratar de competência exclusiva.

d) os entes que integram a Administração pública indireta ficam adstritos ao escopo institucional previsto nas leis ou atos que os instituíram, cabendo à Administração Central o acompanhamento dessa atuação, no regular exercício do poder de tutela, que não implica, contudo, ascendência hierárquica sobre os mesmos, salvo expressa disposição nesse sentido.

e) a discricionariedade, inerente à atuação da Administração pública direta, não se estende aos entes que integram a Administração pública indireta, cuja atuação deve vir prevista em lei, à exceção das agências reguladoras, que exercem poder normativo autônomo.

Comentário:

a) no caso do poder de polícia, existe uma certa discussão acerca de seu exercício pelas pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Indireta (como empresas públicas e sociedades de economia mista). Tanto a doutrina majoritária quanto o STF entendem que a delegação do poder de polícia nesses casos não seria possível, pois este poder está baseado no poder de império do Estado, de forma que somente poderia ser exercido por pessoas jurídicas de direito público. Contudo, devemos saber que o STJ já se manifestou no sentido de que as etapas ou fases de consentimento e fiscalização podem ser delegadas a entidades com personalidade jurídica de direito privado, integrantes da Administração. Assim, a alternativa não poderia ter generalizado – ERRADA;

b) entre os entes da administração direta e as entidades da administração indireta não há hierarquia, mas sim vinculação/tutela/supervisão ministerial – ERRADA;

c) a questão tratou do poder normativo do Chefe do Executivo, que, segundo Di Pietro, é mais abrangente do que o poder regulamentar. Nesse sentido, temos que aqueles atos que complementam a lei, como é o caso dos regulamentos, podem ser delegados a entidades da administração indireta, como seria o caso, por exemplo, de uma agência reguladora – ERRADA;

d) isso mesmo. 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 – CORRETA;

e) a discricionariedade tem lugar quando o administrador possui certa margem de escolha na sua atuação, decidindo com base em sua conveniência/oportunidade. Essa discricionariedade também incide nos entes integrantes da administração indireta, em sua atuação – ERRADA.

Gabarito: alternativa D.

13. (FCC – Técnico Judiciário - Área Administrativa/TRF - 5ª REGIÃO/2017)

A Administração pública desempenha suas atividades por meio dos diversos órgãos instituídos para essa finalidade, sendo também forma de distribuição de competências a

a) desconcentração, que pressupõe a criação de pessoas jurídicas com competências próprias, que passam a integrar a chamada Administração indireta.

b) descentralização, por meio da qual os órgãos administrativos se compõem, constituindo pessoas jurídicas com personalidade jurídica de direito público, para que possam prestar, de forma autônoma, as diversas atribuições estatais.

c) instituição de pessoas jurídicas, com personalidade jurídica de direito público, que compõem a chamada Administração indireta, tais como autarquias, sociedades de economia mista, consórcios públicos e fundações.

d) instituição de pessoas jurídicas de direito público, como autarquias, bem como de direito público privado, como empresas públicas e sociedades de economia mista, como expressão da descentralização.

e) nomeação de servidores e empregados para funções de confiança, em substituição aos agentes públicos originalmente eleitos para as funções administrativas.

Comentário:

a) na desconcentração, não há a criação de pessoas jurídicas, eis que esse fenômeno dá origem aos órgãos públicos, que não possuem personalidade jurídica e são centros de distribuição interna de competências – ERRADA;

b) na descentralização, podem ser criadas tanto entidades com personalidade de direito público quanto de direito privado. Ademais, não dá origem a órgãos públicos, pois esses não possuem personalidade jurídica – ERRADA;

c) as sociedades de economia mista têm personalidade jurídica de direito privado. Além disso, os consórcios públicos e as fundações públicas podem ser criados tanto com personalidade jurídica de direito público quanto de direito privado – ERRADA;

d) a descentralização é a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica. Na descentralização por outorga, 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 – CORRETA;

e) essa previsão da alternativa simplesmente não existe no ordenamento jurídico brasileiro. Não há que se falar em nomeação de servidores ou empregados para substituir agentes políticos que exercem mandatos eletivos – ERRADA.

Gabarito: alternativa D.

---

14. (FCC – Analista Judiciário - Oficial de Justiça Avaliador/TRF - 5ª REGIÃO/2017)

A União pretende descentralizar serviço público de sua competência, atribuindo-o à pessoa com personalidade e natureza jurídica pública e capacidade de autoadministração. Para tanto, o Chefe do Executivo deverá

a) optar por enviar projeto de lei para criar autarquia ou para autorizar a instituição de empresa pública ou sociedade de economia mista, sendo, na primeira hipótese, transferida a titularidade do serviço e nas demais apenas sua prestação.

b) enviar projeto de lei para autorizar a instituição de uma autarquia, transferindo-lhe, posteriormente, por meio de concessão, a prestação do referido serviço.

c) enviar projeto de lei para criar uma empresa pública transferindo-lhe a titularidade do referido serviço.

d) enviar projeto de lei para autorizar a criação de uma empresa pública, transferindo-lhe a titularidade do referido serviço ou, posteriormente, autorizando sua prestação por meio de permissão.

e) enviar projeto de lei para criar uma autarquia e transferir-lhe a titularidade do referido serviço público.

Comentário:

a) a primeira parte da assertiva está correta. 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, tanto autarquias e fundações públicas, quanto sociedades de economia mista e empresas públicas, pressupondo a elaboração de lei para criação ou autorização da criação da entidade – ERRADA;

b) no caso da criação de uma autarquia, é a própria lei instituidora que transfere a titularidade e execução do serviço a ser prestado, não havendo de que se falar em concessão, que é efetivada por um contrato ou ato unilateral da administração, firmado com pessoa jurídica de direito privado preexistente – ERRADA;

c) e d) no caso das empresas públicas e sociedades de economia mista, a criação ocorre via autorização legal. Assim, o projeto de lei deve ser para autorizar a criação da empresa, e não para cria-la diretamente – ERRADAS;

e) isso mesmo. Com base no que já explicamos nas alternativas acima, é correto dizer que para criação de uma autarquia, deve haver uma lei específica, que transfere a titularidade e a execução do serviço público – CORRETA.

Gabarito: alternativa E.

---

15. (FCC – Analista – Economia/DPE-RS/2017)

A organização administrativa estruturada em administração direta e indireta pressupõe a existência de pessoas jurídicas com personalidade jurídica e competências próprias, que possuem características comuns, a exemplo

a) da necessidade de serem criadas por lei, na qual estarão previstas todas as competências, obrigações e escopo de atuação, não dependendo de outros atos para serem formalmente instituídas.

b) da submissão a regime jurídico de direito privado, ainda que possam contar com participação pública em sua formação, como os consórcios públicos, as sociedades de economia mista, as fundações e as autarquias especiais.

c) da submissão a regime celetista ou estatutário, à semelhança do que se admite para a Administração direta, que conta com a dualidade de regimes jurídicos para seus servidores.

d) do controle externo a que se submetem, tal qual o exercido pelo Poder Judiciário e pelos Tribunais de Contas, estes últimos que analisam critérios de legalidade dos atos e negócios da Administração, mas também examinam aspectos de economicidade.

e) do regime de execução próprio, sujeito a expedição de precatórios a serem pagos em ordem cronológica, respeitados os débitos de pequeno valor, dotados de preferência, a fim de aplicação do princípio da isonomia em relação aos credores.

Comentário:

a) nem todas as entidades da administração indireta são criadas por lei. As autarquias são criadas pela lei, enquanto as empresas públicas, por exemplo, têm sua criação autorizada pela lei, sendo que a efetiva criação ocorre com o registro de seus atos constitutivos no cartório competente – ERRADA;

b) da mesma forma, existem entidades com personalidade de direito público e com personalidade de direito privado – ERRADA;

c) atualmente, vige o regime jurídico único, que prega que as entidades administrativas devem seguir um único regime de pessoal, seja celetista, seja estatutário – ERRADA;

d) 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 entidades se submetem à fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos Tribunais de Contas, que, de fato, analisam critérios de economicidade – CORRETA;

e) o regime de precatórios para o pagamento de dívidas, em virtude de sentença judiciária, previsto no art. 100 da CF, não se aplica às entidades de direito privado da Administração Indireta – ERRADA.

Gabarito: alternativa D.

---

16. (FCC – Delegado de Polícia/PC-AP/2017)

Uma autarquia municipal criada para prestação de serviços de abastecimento de água

a) deve obrigatoriamente ter sido instituída por lei e recebido a titularidade do serviço público em questão, o que autoriza a celebração de contrato de concessão à iniciativa privada ou a contratação de consórcio público para delegação da execução do referido serviço.

b) integra a estrutura da Administração pública indireta municipal e, portanto não se submete a todas as normas que regem a administração pública direta, sendo permitindo a flexibilização do regime publicista para fins de viabilizar a aplicação do princípio da eficiência.

c) submete-se ao regime jurídico de direito privado caso venha a celebrar contrato de concessão de serviço público com a Administração pública municipal, ficando suspensa, durante a vigência da avença, a incidência das normas de direito público, a fim de preservar a igualdade na concorrência.

d) pode ser criada por decreto, mas a delegação da prestação do serviço público prescinde de prévio ato normativo, podendo a autarquia celebrar licitação para contratação de concessão de serviço público ou prestar o serviço diretamente.

e) possui personalidade jurídica de direito público, mas quando prestadora de serviço público, seu regime jurídico equipara-se ao das empresas públicas e sociedades de economia mista.

Comentário:

a) as autarquias são criadas por lei e recebem a titularidade para a execução dos serviços públicos de sua competência. Nesse sentido, estão autorizadas a celebrar contratos para delegação dos serviços, por consórcio ou concessão, como seria o caso do serviço de transporte público – CORRETA;

b) não há que se falar em relativização ou flexibilização do regime público para aplicação do princípio da eficiência. Esse princípio deve ser aplicado com observância e compatibilidade com os demais princípios administrativos – ERRADA;

c) d) e e) como dissemos, as autarquias se submetem a regime de direito público, criadas por lei (e não por decreto), não havendo que se falar em equiparação ao regime jurídico das EP e SEM, que são pessoas jurídicas de direito privado – ERRADA.

Gabarito: alternativa A.

---

17. (FCC – Analista Judiciário - Área Judiciária/TRE-PR/2017)

Uma autarquia pode

a) contratar empregados celetistas sem concurso público para provimento de funções em seus quadros, hipótese em que não gozarão de estabilidade e garantia de demissão precedida de processo administrativo disciplinar.

b) alienar bens de sua propriedade, desde que de natureza comum, por meio de pregão, vedada a modalidade eletrônica quando for necessária a prestação de garantia.

c) contratar bens e serviços por meio de regime jurídico de direito privado quando se tratar de sua atividade fim e estiver sujeita a mercado concorrencial.

d) ser titular e executar serviços públicos essenciais quando assim lhe for atribuído pela lei que a criou e que disciplina sua atuação, inclusive para fins de disciplinar o exercício dos poderes típicos da Administração pública.

e) participar do capital social ou ser acionista de empresas estatais da mesma esfera de governo, independentemente do que preveja a lei que a criou, bem como de seu escopo de atuação, tendo em vista que também integram a Administração indireta e, como tal, sujeitam-se ao mesmo regime jurídico e finalidade mediata.

Comentário:

a) as autarquias são pessoas jurídicas de direito público, de forma que seus servidores são regidos por normas de direito público, devendo prestar concurso público para assumir os cargos, e não pela CLT, que é o estatuto dos empregados públicos das entidades com personalidade de direito privado – ERRADA;

b) a alienação de bens das autarquias deve ser feita através de licitação, mas não na modalidade pregão, que é utilizada para aquisição de bens e serviços comuns, mas não para a alienação – ERRADA;

c) a contratação de bens e serviços pelas autarquias deve ser feita através de procedimento licitatório – ERRADA;

d) as autarquias recebem, pela lei que as cria, a titularidade e a execução dos serviços públicos repassados. Essa lei disciplina toda a sua atuação, inclusive exercício dos poderes típicos da Administração pública – CORRETA;

e) para que integre o capital das empresas estatais, as autarquias devem ser autorizadas por lei – ERRADA.

Gabarito: alternativa D.

---

18. (FCC – Juiz de Direito/TJ-SC/2017)

Alberto Caeiro foi contratado pelo Conselho Regional de Contabilidade para trabalhar como assistente administrativo naquela entidade, em janeiro de 2016. Em fevereiro do corrente ano, foi dispensado, sem justa causa, da entidade. Alberto ajuizou ação em face da entidade, perante a Justiça Comum Estadual, visando sua reintegração, sob alegação de que se trata de entidade pertencente à Administração Pública e que seria ilegal a despedida imotivada. Ao apreciar a ação proposta, o Juízo Estadual deve

a) aceitar a competência, visto que se trata de entidade autárquica estadual, sendo a relação de trabalho de natureza tipicamente administrativa.

b) reconhecer a incompetência e remeter a ação para a Justiça do Trabalho, visto que, por se tratar de entidade de direito privado, o vínculo sob exame é regido pelas normas da Consolidação das Leis do Trabalho.

c) reconhecer a incompetência e remeter a ação para a Justiça Federal, haja vista tratar-se de entidade autárquica federal, sendo o vínculo submetido ao regime jurídico único estatuído na Lei n° 8.112/90.

d) aceitar a competência, visto que se trata de típico contrato de prestação de serviços, regido pelas normas do Código Civil.

e) extinguir a ação por impossibilidade jurídica do pedido, pois não cabe ao Judiciário interferir em atos de natureza discricionária, como os que se referem a dispensa de servidores não estáveis.

Comentário: as autarquias profissionais (CREA, CRM, CRA...) são pessoas jurídicas de direito público, integrantes da Administração Indireta, criadas por lei para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam próprias e típicas do Estado, fiscalizando o exercício das profissões.

Reconhecidos o caráter público das atividades desenvolvidas pelos conselhos de fiscalização profissional, exercidas como manifestação de poder de polícia, e, por consequência, a natureza autárquica dessas instituições, é imperativa a aplicação a essas entidades do regime jurídico de direito público (estatutário).

Porém, o que ocorre na prática é que, a despeito de disposição constitucional expressa prevendo o regime jurídico único para as entidades da administração indireta, os conselhos de fiscalização profissional, com fundamento no artigo 58, parágrafo 3º, da Lei 9.649/98, que dispõe sobre a organização da administração pública federal, e em leis específicas, como as que regulamentam categorias profissionais diversas, adotam regime jurídico celetista para seus trabalhadores, o que descumpre, frontalmente, a ordem constitucional.

Mas, fora essa discussão e fora o que vemos na prática, podemos perceber que a Banca cobrou o entendimento de que essas entidades, como autarquias que são, devem seguir o regime jurídico único, de direito público, que, no caso da administração federal, é a lei 8.112/90.

Por isso, no caso da questão, a causa envolvendo servidor e conselho profissional federal deve tramitar na justiça comum federal, e não estadual e nem na justiça do trabalho.

Gabarito: alternativa C.

---

19. (FCC – Especialista em Regulação de Transporte I/ARTESP/2017)

Maria Sylvia Zanella di Pietro conceitua agência reguladora, em sentido amplo como sendo qualquer órgão da Administração Direta ou entidade da Administração Indireta com função de regular a matéria específica que lhe está afeta (in: Direito Administrativo, Atlas, 18. ed., p. 414). Mais adiante, cita o magistério de Calixto Salomão Filho, que destaca que a regulação, em sentido amplo, engloba toda a forma de organização da atividade econômica através do Estado, seja a intervenção através da concessão de serviço público ou o exercício do poder de polícia (p. 415). Nesse sentido, de acordo com o ordenamento jurídico pátrio,

a) apenas as agências reguladoras que exercem poder de polícia possuem poder normativo, sempre limitado a aspectos técnicos de sua área de atuação.

b) as agências reguladoras que controlam as atividades objeto de concessão de serviço público desempenham, nos termos da lei que as institui, atribuições de poder concedente.

c) as agências reguladoras constituídas sob a forma de autarquias de regime especial gozam de autonomia e suas decisões não são passíveis de controle pelo Poder Judiciário.

d) apenas as agências reguladoras previstas na Constituição Federal gozam de autonomia administrativa e orçamentária – financeira, que inclui mandato para seus dirigentes.

e) as agências reguladoras não integram o Poder Executivo, possuindo natureza de entes autônomos e soberanos, sujeitos, apenas, ao controle do Poder Legislativo e Tribunal de Contas.

Comentário:

a) tanto as agências que exercem típico poder de polícia quanto as que regulam e controlam as atividades que constituem objeto de concessão, permissão ou autorização de serviço público possuem poder normativo – ERRADA;

b) no Brasil, as agências reguladoras se inserem no estudo da regulação, assumindo os poderes e encargos do poder concedente nos contratos de concessão, como os de fazer licitação, contratar, fiscalizar, punir, alterar – CORRETA;

c) e d) as agências criadas como autarquias de regime especial sujeitam-se às normas constitucionais que disciplinam esse tipo de entidade. Suas decisões são passiveis de controle pelo Poder Judiciário, quanto aos aspectos de legalidade de sua atuação. Esse regime especial diz respeito, em regra, à maior autonomia em relação à Administração Direta; à estabilidade de seus dirigentes, garantida pelo exercício de mandato fixo – ERRADA;

e) as agências reguladoras, apesar de terem autonomia, não são entes soberanos, estando sujeitas ao controle legislativo, com auxílio dos Tribunais de Contas – ERRADA.

Gabarito: alternativa B.

---

20. (FCC – Analista Judiciário - Área Administrativa/TRT - 24ª Região (MS)/2017)

Quanto à estrutura, os órgãos públicos podem ser classificados em simples, também denominados de unitários, e compostos. Acerca do tema, considere:

I. São constituídos por um único centro de atribuições.

II. Possuem subdivisões internas.

III. São exemplos de tais órgãos, as Secretarias de Estado.

IV. São exemplos de tais órgãos, os Ministérios.

No que concerne às características e exemplos de órgãos simples ou unitários, está correto o que se afirma APENAS em

a) I e IV.

b) I e II.

c) II e III.

d) IV.

e) I.

Comentário: 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. São exemplos os Ministérios, as Secretarias de Estado

Das características apresentadas nas opções, apenas a I corresponde ao conceito de órgãos simples ou unitários; as demais, são relativas aos órgãos compostos.

Nosso gabarito, portanto, é a alternativa E.

Gabarito: alternativa E.

---

21. (FCC – Analista Judiciário - Engenharia/TRT - 24ª Região (MS)/2017)

Com relação à Administração indireta, no que concerne às características das autarquias, considere:

I. As autarquias só por lei podem ser criadas.

II. Apenas no caso de exaustão dos recursos da autarquia é que incidirá a responsabilidade do Estado, que é subsidiária.

III. As autarquias não são subordinadas a órgão algum do Estado, mas apenas controladas.

IV. Os bens e rendas das autarquias, não apenas quando vinculados a suas finalidades essenciais, mas em toda e qualquer circunstância, possuem imunidade tributária.

Está correto o que se afirma APENAS em

a) I, II e IV.

b) III.

c) II e IV.

d) I, II e III.

e) I e III.

Comentário:

I. As autarquias só por lei podem ser criadas – a autarquia é o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública – CORRETO;

II. Apenas no caso de exaustão dos recursos da autarquia é que incidirá a responsabilidade do Estado, que é subsidiária – por possuírem autonomia e patrimônio próprios, as autarquias respondem diretamente pelos atos praticados, de forma que, apenas em caso de incapacidade é que o Estado responderá, de forma subsidiária – CORRETO;

III. As autarquias não são subordinadas a órgão algum do Estado, mas apenas controladas – as autarquias possuem autonomia em relação ao ente da Administração Direta que a instituiu, havendo uma relação de vinculação e controle de suas atividades – CORRETO;

IV. Os bens e rendas das autarquias, não apenas quando vinculados a suas finalidades essenciais, mas em toda e qualquer circunstância, possuem imunidade tributária – 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 – ERRADO.

Gabarito: alternativa D.

---

22. (FCC – Analista Judiciário - Área Administrativa/TRT - 11ª Região (AM e RR)/2017)

Considere:

I. Não gozam de autonomia administrativa nem financeira.

II. Estão sujeitos à subordinação e ao controle hierárquico de uma chefia.

III. São considerados, dentre outras hipóteses, órgãos de comando.

IV. Entram nessa categoria as Secretarias de Estado.

Os órgãos públicos, quanto à posição estatal, classificam-se em independentes, autônomos, superiores e subalternos. No que concerne aos órgãos públicos superiores, está correto o que se afirma APENAS em

a) III e IV.

b) III.

c) I, II e III.

d) I e II.

e) II e IV.

Comentário: 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.

Na parte destacada, quanto aos órgãos superiores, constam as características mencionadas nos itens I, II e III. Quanto ao exemplo do item IV, na verdade as Secretarias de Estado são exemplos de órgãos autônomos.

Assim, nosso gabarito é a alternativa C.

Gabarito: alternativa C.

---

23. (FCC – Analista Judiciário - Área Administrativa/TRE-SP/2017)

A Administração pública, quando se organiza de forma descentralizada, contempla a criação de pessoas jurídicas, com competências próprias, que desempenham funções originariamente de atribuição da Administração direta. Essas pessoas jurídicas,

a) quando constituídas sob a forma de autarquias, podem ter natureza jurídica de direito público ou privado, podendo prestar serviços públicos com os mesmos poderes e prerrogativas que a Administração direta.

b) podem ter natureza jurídica de direito privado ou público, mas não estão habilitadas a desempenhar os poderes típicos da Administração direta.

c) desempenham todos os poderes atribuídos à Administração direta, à exceção do poder de polícia, em qualquer de suas vertentes, privativo da Administração direta, por envolver limitação de direitos individuais.

d) quando constituídas sob a forma de autarquias, possuem natureza jurídica de direito público, podendo exercer poder de polícia na forma e limites que lhe tiverem sido atribuídos pela lei de criação.

e) terão natureza jurídica de direito privado quando se tratar de empresas estatais, mas seus bens estão sujeitos a regime jurídico de direito público, o que também se aplica no que concerne aos poderes da Administração, que desempenham integralmente, especialmente poder de polícia.

Comentário: as autarquias têm personalidade jurídica de direito público, criadas diretamente pela lei. Com isso, já podemos considerar as alternativas A, B, C e E como ERRADAS.

Ademais, 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.

Prestam serviços públicos em sentido amplo, realizam atividades de interesse social e o desempenham atividades que envolvam as prerrogativas públicas, como o exercício do poder de polícia.

Gabarito: alternativa D.

---

24. (FCC – Auditor Fiscal da Receita Estadual/SEFAZ-MA/2016)

As autarquias devem ser criadas por

a) lei e com personalidade jurídica de direito público.

b) decreto pelo Ministério ou Secretaria ao qual estejam vinculadas e podem ter personalidade jurídica de direito privado ou de direito público.

c) decreto quando tiverem personalidade jurídica de direito privado; e lei quando tiverem personalidade jurídica de direito público.

d) lei e sua personalidade jurídica pode ser definida via decreto.

e) lei e podem atuar no mercado financeiro, uma vez que podem ter personalidade jurídica de direito privado.

Comentário: de acordo com José dos Santos Carvalho Filho, autarquia é 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". Portanto, as autarquias são criadas por lei e possuem personalidade jurídica de direito público (letra A).

A opção D está errada, uma vez que a personalidade jurídica das autarquias é sempre de direito público (não se pode mudá-la ou defini-la por decreto). Todas as demais (letras B, C e E) mencionam a possibilidade de as autarquias possuírem personalidade de direito privado, o que é errado, afora outros erros.

Gabarito: alternativa A.

---

25. (FCC – Auditor Fiscal da Receita Estadual/SEFAZ-MA/2016)

São exemplos de órgãos da Administração pública direta:

I. Partidos Políticos e Congresso Nacional.

II. Secretaria Estadual de Finanças e Secretaria Municipal de Planejamento.

III. Secretaria Estadual de Finanças e Partidos Políticos.

IV. Secretaria Municipal de Planejamento e Ministério do Turismo.

V. União e Instituto Nacional de Seguridade Social.

Está correto o que consta APENAS em

a) I e III.

b) II e III.

c) II e IV.

d) IV e V.

e) I e V.

Comentário: os órgãos são centros de competências, sem personalidade jurídica. Como exemplos temos a Presidência da República, as casas legislativas, os tribunais do Poder Judiciário, os ministérios, as secretarias estaduais e municipais, etc.

Os itens I e III estão incorretos porque os partidos políticos são entidades privadas, particulares, e por isso não fazem parte da Administração Pública (nem direta, nem indireta). Já os itens II e IV trouxeram exemplos de órgãos (secretarias e ministérios) e por isso estão corretos.

Por fim, o item V trouxe uma entidade política (União) e uma entidade administrativa (INSS, que é uma autarquia).

Dessa forma, apenas os itens II e IV estão corretos.

Gabarito: alternativa C.

---

26. (FCC – Técnico da Receita Estadual/SEFAZ-MA/2016)

São exemplos de autarquias:

a) Banco do Brasil S.A. e Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil.

b) Caixa Econômica Federal e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

c) Petróleo Brasileiro S.A. e Instituto Nacional de Seguridade Social.

d) Casa da Moeda do Brasil e Serviço Federal de Processamento de Dados.

e) Instituto Nacional de Seguridade Social e Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Comentário: mais uma questão sobre identificação das entidades administrativas. Vamos colocar cada alternativa, escrevendo ao lado o tipo de entidade:

a) Banco do Brasil S.A. (sociedade de economia mista) *e Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil* (é um conselho de fiscalização de profissão, logo é uma autarquia federal).

b) Caixa Econômica Federal (empresa pública) *e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária* (autarquia federal).

c) Petróleo Brasileiro S.A. (sociedade de economia mista) *e Instituto Nacional de Seguridade Social* (autarquia federal).

d) Casa da Moeda do Brasil (empresa pública) *e Serviço Federal de Processamento de Dados* (empresa pública).

e) Instituto Nacional de Seguridade Social (autarquia federal) *e Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional* (autarquia federal).

Gabarito: alternativa E.

---

27. (FCC – Analista Judiciário/TRT-23/2016)

Determinada autarquia do Estado do Mato Grosso foi condenada a pagar indenização a um de seus servidores. Após a condenação, utilizou-se do prazo em quádruplo para recorrer, e, na fase de execução da condenação, alegou a impossibilidade de arcar com a indenização por não ter patrimônio próprio. A propósito dos fatos,

a) incorreto o prazo recursal, que é em dobro para recorrer, bem como o fundamento do patrimônio, pois a autarquia tem patrimônio próprio.

b) correto tanto o prazo recursal, como o argumento relativo ao patrimônio.

c) correto o prazo recursal, mas incorreto o fundamento do patrimônio, pois a autarquia tem patrimônio próprio.

d) incorreto o prazo recursal, que, na hipótese, é prazo simples, mas correto o fundamento do patrimônio.

e) incorreto o prazo recursal, que, na hipótese, é em dobro, mas correto o fundamento do patrimônio.

Comentário: uma das prerrogativas das autarquias, e das demais entidades de direito público, é que elas gozam do prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, cuja contagem terá início a partir da intimação pessoal (Novo CPC, art. 183).

Antigamente, esse era em quádruplo para contestar e em dobro para recorrer, mas agora é tudo em dobro.

Pela antiga ou pela nova redação, o prazo recursal está incorreto.

Além disso, as autarquias possuem a sua própria personalidade jurídica, motivo pelo qual possuem também o seu próprio patrimônio. Portanto, em relação aos fatos alegados, está incorreto o prazo recursal (é em dobro) e também o fundamento do patrimônio, eis que a autarquia possui patrimônio próprio (letra A).

Gabarito: alternativa A.

---

28. (FCC – Analista Judiciário/TRE-RR/2015)

Os órgãos públicos consultivos

a) são exemplos típicos de órgãos onde se exclui totalmente a interferência de órgãos superiores.

b) estão excluídos da hierarquia administrativa para fins disciplinares.

c) admitem a avocação de atribuições, porém não a delegação de atribuições.

d) admitem a delegação de atribuições, porém não a avocação de atribuições.

e) fogem à relação hierárquica no que diz respeito ao exercício de suas funções.

Comentário: essa questão foi retirada de um pequeno trecho da obra da Prof. Maria Di Pietro, vejamos:57

> Há de se observar que a relação hierárquica é acessória da organização administrativa. Pode haver distribuição de competências dentro da organização administrativa, **excluindo-se a relação hierárquica com relação a determinadas atividades**. É o que acontece, por exemplo, nos **órgãos consultivos** que, **embora incluídos na hierarquia para fins disciplinares**, por exemplo, **fogem à relação hierárquica no que diz respeito ao exercício de suas funções**. Trata-se de determinadas atividades que, por sua natureza, são incompatíveis com uma determinação de comportamento por parte do superior hierárquico. Outras vezes, acontece o mesmo porque a própria lei atribui uma competência, com exclusividade, a determinados órgãos administrativos, em especial os colegiados, excluindo, também, a interferência de órgãos superiores.

Portanto, os órgãos consultivos, a exemplo das consultorias jurídicas, fogem da hierarquia para o desempenho de suas funções, uma vez que a emissão de pareceres ou opiniões deve ser exercida com independência e imparcialidade. Porém, ficam esses órgãos subordinados para fins disciplinares, por exemplo.

Com isso, o nosso gabarito é a opção E.

As letras A e B estão incorretas, pois os órgãos consultivos estão subordinados, pelo menos, para fins disciplinares.

Também não há que se falar em avocação e delegação de atribuições dos órgãos consultivos, pois isso faria perder o sentido a emissão de um parecer. Bastaria a autoridade competente avocar as atribuições do órgão consultivo para poder emitir um parecer jurídico conforme quisesse. Da mesma forma, não há que se falar em delegação das funções dos órgãos consultivos, pois em geral as atribuições deles são exclusivas. A avocação e a delegação somente seriam possíveis dentro do próprio órgão consultivo, mas aí estaríamos no nível dos agentes públicos e não dos órgãos. Em qualquer caso, as letras C e D estão incorretas: no nível do órgão, não há que se falar em avocação e delegação; no nível de cada agente público, poderia ser possível delegar e avocar, respeitando as atribuições exclusivas.

Gabarito: alternativa E.

---

29. (FCC – Técnico Judiciário/TRT 3ª Região/2015)

O Estado de Minas Gerais, assim como os demais Estados-Membros e também os Municípios, detêm competência legislativa própria que não decorre da União Federal, nem a ela se subordina, mas encontra seu fundamento na própria Constituição Federal. Trata-se da denominada

a) descentralização funcional.

b) descentralização administrativa.

c) desconcentração.

d) descentralização política.

[57] Di Pietro, 2014, p. 97.

e) descentralização por colaboração.

Comentário: a Prof. Maria Di Pietro divide a descentralização em descentralização política e administrativa. A primeira decorre da Constituição Federal, representando a situação em que os entes descentralizados desempenham atribuições próprias, ou seja, que não constituem delegação ou concessão do ente central (da União), justamente porque possuem fundamento no próprio texto constitucional. Portanto, quando os Estados-membros e os municípios desempenham suas funções outorgadas pela Constituição, eles estão atuando por descentralização política.

A descentralização administrativa, por sua vez, é gênero que envolve as várias formas de descentralização realizadas por lei, contrato ou atos administrativos. Portanto, a descentralização administrativa (letra B) é gênero, da qual a descentralização funcional (letra A), a descentralização por colaboração (letra E) e a descentralização territorial são espécies. Por fim, a opção C está errada, pois o caso não trata de desconcentração, já que não houve distribuição interna de competências.

Gabarito: alternativa D.

---

30. (FCC – Analista Judiciário/TRE-SE/2015)

Considere:

I. Secretarias Municipais.

II. Postos de Saúde.

III. Delegacias de Polícia.

IV. Ministérios.

V. Delegacias Regionais da Receita Federal.

Quanto à esfera de ação, classificam-se os órgãos públicos em centrais e locais. NÃO constitui exemplo de órgãos públicos locais o que se afirma APENAS em

a) II e III.

b) I e IV.

c) IV.

d) II e V.

e) I, III e V.

Comentário: Di Pietro classifica os órgãos administrativos, quanto à *esfera de atuação*, em órgãos centrais ou locais.

Os órgãos centrais exercem as suas atribuições em todo o território nacional, estadual ou municipal. Por outro lado, os órgãos locais atuam em uma parte do território do ente que integram.

A ideia aqui é ver se o órgão atua em todo o ente ao qual pertence ou apenas em parcela do respectivo território. Exemplo: uma secretaria municipal é um órgão municipal e atua em todo o

território do respectivo município, logo é um órgão central. Por outro lado, um posto de saúde também é um órgão municipal, mas atua em apenas parcela do território desde municípios, motivo pelo qual é um órgão local.

Os ministérios são órgãos federais e atuam em todo o território federal, então são órgãos centrais. Agora a delegacia da Receita Federal é um órgão federal, mas exerce suas atribuições em apenas parcela do território federal.

Por fim, as delegacias são típicos órgãos que atuam em determinada parcela de território, logo são órgãos locais. Exemplo: uma delegacia da Polícia Federal desempenha suas atribuições em parcela do território federal; uma delegacia de polícia civil atua em parcela do território de um estado.

Dessa forma, podemos concluir que as secretarias municipais (item I) e os ministérios (item IV) são órgãos centrais; enquanto os postos de saúde (item II), as delegacias de polícia (item III) e as delegacias regionais da Receita Federal (item V) são órgãos locais.

Gabarito: alternativa B.

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. (FCC – Técnico Judiciário/TRT PE/2018)

As unidades de atuação denominadas órgãos públicos

a) integram a estrutura da Administração pública direta, mas não da Administração pública indireta, cujos plexos de competência denominam-se entidades.

b) integram a estrutura da Administração pública direta e da indireta e não têm personalidade jurídica, ao contrário das entidades.

c) têm personalidade jurídica própria e distinta da entidade que integram.

d) não têm personalidade jurídica própria, quando integram a estrutura da Administração pública direta, mas são unidades de atuação, da Administração indireta, dotadas de personalidade jurídica.

e) confundem-se com os agentes públicos por congregarem as funções que estes exercem, sendo o todo do qual aqueles são a parte.

2. (FCC – Técnico Legislativo/ALESE/2018)

No que concerne aos órgãos públicos, é correto afirmar:

a) A criação e extinção dos órgãos públicos independem de lei.

b) No desempenho das atividades inerentes a sua competência, os órgãos públicos atuam em nome da pessoa jurídica de que fazem parte.

c) Os órgãos públicos têm personalidade jurídica própria.

d) A regra geral é a de que os órgãos públicos detêm capacidade processual.

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

3. (FCC – Auxiliar de Fiscalização Agropecuária/AGED MA/2018)

Suponha que o Estado do Maranhão pretenda criar uma entidade integrante da Administração pública indireta, com personalidade jurídica própria, sujeita ao regime jurídico de direito público, para atuar no setor do agronegócio. Para atingir tal escopo, poderá se valer da instituição de

a) um conselho consultivo.

b) uma empresa pública.

c) uma autarquia.

d) uma organização social.

e) uma sociedade de economia mista.

4. (FCC – Técnico Legislativo/ALESE/2018)

Considere:

I. Desempenham serviço público descentralizado.

II. Sujeitam-se a controle administrativo exercido nos limites da lei.

III. Respondem diretamente pelos seus atos, ou seja, apenas no caso de exaustão de seus recursos é que irromperá responsabilidade do Estado.

IV. Não detêm capacidade de autoadministração, haja vista que tal função é considerada exclusiva do Estado.

No que concerne às características das autarquias, está correto o que consta em

a) I, II, III e IV.

b) I, II e IV, apenas.

c) II e III, apenas.

d) I, II e III, apenas.

e) III e IV, apenas.

5. (FCC – Analista em Gestão/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

a) delegação política, condicionada aos termos da autorização do Poder Legislativo, que, em tal aspecto, se sobrepõe à vontade do Poder Executivo.

b) descentralização política, com transferência, nos termos da lei editada, do serviço público antes titulado pelo Estado, dotando o novo ente de autonomia.

c) desconcentração administrativa, baseada no princípio da especialização, mantendo o ente central a titularidade do serviço e transferindo ao novo ente apenas a sua execução.

d) descentralização administrativa, com transferência da titularidade do serviço ao novo ente, dotado de autoadministração.

e) descentralização por colaboração, sendo os limites e condições para o exercício do serviço delegado estabelecida em contrato de concessão firmado entre o Estado e a autarquia.

6. (FCC – Analista Judiciário/TRT SP/2018)

A repartição de competências constitucionalmente estabelecida entre os entes federados

a) impede a delegação da execução de serviços públicos entre os diversos entes políticos, bem como destes para as pessoas jurídicas que integram a Administração indireta.

b) não impede a celebração de consórcio público, este que se consubstancia em outra pessoa jurídica à qual pode ser atribuída a execução de serviço público de competência de um dos convenentes.

c) possibilita a delegação de titularidade dos serviços públicos entre os diversos entes federados, desde que se preste à execução direta das referidas utilidades.

d) comporta delegação da execução de serviços públicos para a iniciativa privada, desde que em caráter não oneroso e para prestação mediante regime jurídico de direito público.

e) contempla a titularidade dos serviços públicos atribuídos a cada um dos entes, não sendo admitida a delegação da execução daqueles à pessoas jurídicas de direito privado que integram a Administração indireta.

7. (FCC – Analista Legislativo/ALESE/2018)

Determinada pessoa política pretende descentralizar as atividades de fiscalização do cumprimento das normas sanitárias pelos estabelecimentos do setor de comércio e serviços, tendo em vista que não dispõe mais de estrutura humana e operacional para tanto.

Para implementação desse projeto, poderá

a) delegar a atribuição à iniciativa privada, desde que seja possível a contratação mediante inexigibilidade de licitação, em razão de notoriedade e excelência dos serviços.

b) constituir uma empresa pública com escopo específico e singular à finalidade da fiscalização pretendida, revestida de natureza jurídica de direito público e com capital sob controle do ente político que a criou.

c) instituir um consórcio com os demais entes políticos vizinhos, para otimizar e racionalizar custos, devendo a execução da fiscalização ser estabelecida no convênio, que também disciplinará as atribuições e o repasse de recursos para aquele ente.

d) instituir uma autarquia, cuja lei de criação contemple as atividades de fiscalização das normas sanitárias, podendo autuar os estabelecimentos e praticar outros atos que caracterizem expressão do poder de polícia.

e) instituir uma fundação ou uma autarquia, com personalidade jurídica de direito público, na forma do que estiver previsto na lei de criação dos entes, não lhes sendo permitido a prática de atos que caracterizem poder de polícia.

8. (FCC – Assistente Técnico de Defensoria/DPE AM/2018)

Considere que determinado Município do Estado do Amazonas entendeu por bem criar estruturas despersonalizadas e regionalizadas, integrantes de sua Secretaria da Saúde, destinadas à dispensação de medicamentos à população. A decisão considerou a grande dimensão territorial e densidade demográfica da urbe, o que permitiu concluir que a partição de competências racionalizaria e tornaria mais adequada a prestação do serviço público de saúde à população. As repartições regionalizadas em questão são exemplo de

a) desconcentração, sendo que os órgãos criados, a despeito de integrarem a estrutura da Administração direta, respondem pessoalmente por seus atos, podendo, como regra, figurar no polo passivo de ações.

b) desconcentração, técnica por meio da qual a Administração cria órgãos destituídos de personalidade jurídica, que compõem a hierarquia da Administração direta.

c) descentralização, técnica por meio da qual a Administração cria órgãos com personalidade jurídica própria, que passam integrar sua Administração indireta.

d) relação desenvolvida com o denominado terceiro setor, que passa a integrar a Administração, gerindo equipamentos públicos.

e) descentralização, técnica por meio da qual a Administração cria pessoas jurídicas com personalidade jurídica própria, mas subordinadas hierarquicamente à Administração central.

9. (FCC – Defensor Público/DPE RS/2018)

Acerca da desconcentração e descentralização, é correto afirmar:

a) A descentralização se consubstancia na transferência de poderes e atribuições para um sujeito de direito distinto e autônomo.

b) A criação de uma autarquia se consubstancia em uma desconcentração.

c) Ocorre descentralização quando há criação de um Ministério pelo Presidente da República, atribuindo-lhe parcela de competência que, até então, era sua.

d) Na desconcentração nunca haverá a criação de novos órgãos públicos.

e) A distribuição interna de competências é hipótese de descentralização.

10. (FCC – Assistente Técnico de Defensoria/DPE AM/2018)

Um determinado Estado da federação entendeu por bem distribuir determinado feixe de competências à pessoa jurídica a ser instituída que deverá, para bem desempenhá-lo, ter personalidade jurídica de direito público e integrar a Administração pública estadual. Para tanto,

a) poderá optar em criar, desde que obtenha autorização legislativa para tanto, autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista, sendo que estas duas últimas entidades se submetem a controle central, mas a autarquia, ao contrário, mantém relação de hierarquia com o ente criador.

b) poderá, por decisão discricionária, optar por criar autarquia ou empresa pública, a primeira por lei e a segunda obtendo-se, previamente ao registro de seus atos, autorização legislativa.

c) deverá criar por lei específica autarquia, atribuindo-lhe a titularidade e execução das referidas competências.

d) poderá, por contrato ou ato administrativo unilateral, transferir a execução das competências a pessoa jurídica preexistente.

e) deverá criar, por lei específica, consórcio público, constituindo-o como associação pública ou pessoa jurídica de direito privado, para a gestão das competências que se pretende descentralizar.

11. (FCC – Técnico Judiciário/TRT PE/2018)

Na hipótese de a Administração pública estadual pretender descentralizar serviço de sua competência para atribuí-lo a pessoa jurídica ainda inexistente, sujeita a regime jurídico administrativo e com personalidade de direito público,

a) deve criar por lei específica autarquia, que passará a integrar a Administração pública indireta estadual.

b) deve obter autorização legislativa para criar autarquia, que integrará a Administração pública direta.

c) pode criar autarquia ou empresa pública, a primeira instituída por lei e a segunda pelo registro de seus atos constitutivos, ambas integrantes da Administração pública indireta.

d) pode escolher entre criar autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista, todas por lei específica, a última por lei complementar e as três integrantes da Administração pública indireta.

e) deve criar por lei específica autarquia, que passará a integrar a Administração pública direta estadual juntamente com o ente instituidor.

12. (FCC – Analista Judiciário - Área Administrativa/TRF - 5ª REGIÃO/2017)

A estruturação da Administração pública em Administração direta e indireta traz implicações para o exercício das atividades que devem ser disponibilizadas aos administrados, direta ou indiretamente. Para tanto,

a) as pessoas jurídicas que integram a Administração indireta são dotadas dos mesmos poderes típicos da Administração direta, a exemplo do poder de polícia, com a peculiaridade de que todos os aspectos de seu exercício devem estar expressamente previstos em lei.

b) a Administração central remanesce exercendo o poder hierárquico sobre as pessoas jurídicas que integram a Administração indireta, como forma de garantir o alinhamento do escopo institucional desses entes com as diretrizes do Poder Executivo.

c) o poder normativo inerente ao Chefe do Poder Executivo não pode ser delegado aos entes que integram a Administração indireta, independentemente da matéria ou da natureza jurídica dos mesmos, por se tratar de competência exclusiva.

d) os entes que integram a Administração pública indireta ficam adstritos ao escopo institucional previsto nas leis ou atos que os instituíram, cabendo à Administração Central o acompanhamento dessa atuação, no regular exercício do poder de tutela, que não implica, contudo, ascendência hierárquica sobre os mesmos, salvo expressa disposição nesse sentido.

e) a discricionariedade, inerente à atuação da Administração pública direta, não se estende aos entes que integram a Administração pública indireta, cuja atuação deve vir prevista em lei, à exceção das agências reguladoras, que exercem poder normativo autônomo.

13. (FCC – Técnico Judiciário - Área Administrativa/TRF - 5ª REGIÃO/2017)

A Administração pública desempenha suas atividades por meio dos diversos órgãos instituídos para essa finalidade, sendo também forma de distribuição de competências a

a) desconcentração, que pressupõe a criação de pessoas jurídicas com competências próprias, que passam a integrar a chamada Administração indireta.

b) descentralização, por meio da qual os órgãos administrativos se compõem, constituindo pessoas jurídicas com personalidade jurídica de direito público, para que possam prestar, de forma autônoma, as diversas atribuições estatais.

c) instituição de pessoas jurídicas, com personalidade jurídica de direito público, que compõem a chamada Administração indireta, tais como autarquias, sociedades de economia mista, consórcios públicos e fundações.

d) instituição de pessoas jurídicas de direito público, como autarquias, bem como de direito público privado, como empresas públicas e sociedades de economia mista, como expressão da descentralização.

e) nomeação de servidores e empregados para funções de confiança, em substituição aos agentes públicos originalmente eleitos para as funções administrativas.

14. (FCC – Analista Judiciário - Oficial de Justiça Avaliador/TRF - 5ª REGIÃO/2017)

A União pretende descentralizar serviço público de sua competência, atribuindo-o à pessoa com personalidade e natureza jurídica pública e capacidade de autoadministração. Para tanto, o Chefe do Executivo deverá

a) optar por enviar projeto de lei para criar autarquia ou para autorizar a instituição de empresa pública ou sociedade de economia mista, sendo, na primeira hipótese, transferida a titularidade do serviço e nas demais apenas sua prestação.

b) enviar projeto de lei para autorizar a instituição de uma autarquia, transferindo-lhe, posteriormente, por meio de concessão, a prestação do referido serviço.

c) enviar projeto de lei para criar uma empresa pública transferindo-lhe a titularidade do referido serviço.

d) enviar projeto de lei para autorizar a criação de uma empresa pública, transferindo-lhe a titularidade do referido serviço ou, posteriormente, autorizando sua prestação por meio de permissão.

e) enviar projeto de lei para criar uma autarquia e transferir-lhe a titularidade do referido serviço público.

15. (FCC – Analista – Economia/DPE-RS/2017)

A organização administrativa estruturada em administração direta e indireta pressupõe a existência de pessoas jurídicas com personalidade jurídica e competências próprias, que possuem características comuns, a exemplo

a) da necessidade de serem criadas por lei, na qual estarão previstas todas as competências, obrigações e escopo de atuação, não dependendo de outros atos para serem formalmente instituídas.

b) da submissão a regime jurídico de direito privado, ainda que possam contar com participação pública em sua formação, como os consórcios públicos, as sociedades de economia mista, as fundações e as autarquias especiais.

c) da submissão a regime celetista ou estatutário, à semelhança do que se admite para a Administração direta, que conta com a dualidade de regimes jurídicos para seus servidores.

d) do controle externo a que se submetem, tal qual o exercido pelo Poder Judiciário e pelos Tribunais de Contas, estes últimos que analisam critérios de legalidade dos atos e negócios da Administração, mas também examinam aspectos de economicidade.

e) do regime de execução próprio, sujeito a expedição de precatórios a serem pagos em ordem cronológica, respeitados os débitos de pequeno valor, dotados de preferência, a fim de aplicação do princípio da isonomia em relação aos credores.

16. (FCC – Delegado de Polícia/PC-AP/2017)

Uma autarquia municipal criada para prestação de serviços de abastecimento de água

a) deve obrigatoriamente ter sido instituída por lei e recebido a titularidade do serviço público em questão, o que autoriza a celebração de contrato de concessão à iniciativa privada ou a contratação de consórcio público para delegação da execução do referido serviço.

b) integra a estrutura da Administração pública indireta municipal e, portanto não se submete a todas as normas que regem a administração pública direta, sendo permitindo a flexibilização do regime publicista para fins de viabilizar a aplicação do princípio da eficiência.

c) submete-se ao regime jurídico de direito privado caso venha a celebrar contrato de concessão de serviço público com a Administração pública municipal, ficando suspensa, durante a vigência da avença, a incidência das normas de direito público, a fim de preservar a igualdade na concorrência.

d) pode ser criada por decreto, mas a delegação da prestação do serviço público prescinde de prévio ato normativo, podendo a autarquia celebrar licitação para contratação de concessão de serviço público ou prestar o serviço diretamente.

e) possui personalidade jurídica de direito público, mas quando prestadora de serviço público, seu regime jurídico equipara-se ao das empresas públicas e sociedades de economia mista.

17. (FCC – Analista Judiciário - Área Judiciária/TRE-PR/2017)

Uma autarquia pode

a) contratar empregados celetistas sem concurso público para provimento de funções em seus quadros, hipótese em que não gozarão de estabilidade e garantia de demissão precedida de processo administrativo disciplinar.

b) alienar bens de sua propriedade, desde que de natureza comum, por meio de pregão, vedada a modalidade eletrônica quando for necessária a prestação de garantia.

c) contratar bens e serviços por meio de regime jurídico de direito privado quando se tratar de sua atividade fim e estiver sujeita a mercado concorrencial.

d) ser titular e executar serviços públicos essenciais quando assim lhe for atribuído pela lei que a criou e que disciplina sua atuação, inclusive para fins de disciplinar o exercício dos poderes típicos da Administração pública.

e) participar do capital social ou ser acionista de empresas estatais da mesma esfera de governo, independentemente do que preveja a lei que a criou, bem como de seu escopo de atuação, tendo em vista que também integram a Administração indireta e, como tal, sujeitam-se ao mesmo regime jurídico e finalidade mediata.

18. (FCC – Juiz de Direito/TJ-SC/2017)

Alberto Caeiro foi contratado pelo Conselho Regional de Contabilidade para trabalhar como assistente administrativo naquela entidade, em janeiro de 2016. Em fevereiro do corrente ano, foi dispensado, sem justa causa, da entidade. Alberto ajuizou ação em face da entidade, perante a Justiça Comum Estadual, visando sua reintegração, sob alegação de que se trata de entidade pertencente à Administração Pública e que seria ilegal a despedida imotivada. Ao apreciar a ação proposta, o Juízo Estadual deve

a) aceitar a competência, visto que se trata de entidade autárquica estadual, sendo a relação de trabalho de natureza tipicamente administrativa.

b) reconhecer a incompetência e remeter a ação para a Justiça do Trabalho, visto que, por se tratar de entidade de direito privado, o vínculo sob exame é regido pelas normas da Consolidação das Leis do Trabalho.

c) reconhecer a incompetência e remeter a ação para a Justiça Federal, haja vista tratar-se de entidade autárquica federal, sendo o vínculo submetido ao regime jurídico único estatuído na Lei n° 8.112/90.

d) aceitar a competência, visto que se trata de típico contrato de prestação de serviços, regido pelas normas do Código Civil.

e) extinguir a ação por impossibilidade jurídica do pedido, pois não cabe ao Judiciário interferir em atos de natureza discricionária, como os que se referem a dispensa de servidores não estáveis.

19. (FCC – Direito/ARTESP/2017)

Maria Sylvia Zanella di Pietro conceitua agência reguladora, em sentido amplo como sendo qualquer órgão da Administração Direta ou entidade da Administração Indireta com função de regular a matéria específica que lhe está afeta (in: Direito Administrativo, Atlas, 18. ed., p. 414). Mais adiante, cita o magistério de Calixto Salomão Filho, que destaca que a regulação, em sentido amplo, engloba toda a forma de organização da atividade econômica através do Estado, seja a intervenção através da concessão de serviço público ou o exercício do poder de polícia (p. 415). Nesse sentido, de acordo com o ordenamento jurídico pátrio,

a) apenas as agências reguladoras que exercem poder de polícia possuem poder normativo, sempre limitado a aspectos técnicos de sua área de atuação.

b) as agências reguladoras que controlam as atividades objeto de concessão de serviço público desempenham, nos termos da lei que as institui, atribuições de poder concedente.

c) as agências reguladoras constituídas sob a forma de autarquias de regime especial gozam de autonomia e suas decisões não são passíveis de controle pelo Poder Judiciário.

d) apenas as agências reguladoras previstas na Constituição Federal gozam de autonomia administrativa e orçamentária – financeira, que inclui mandato para seus dirigentes.

e) as agências reguladoras não integram o Poder Executivo, possuindo natureza de entes autônomos e soberanos, sujeitos, apenas, ao controle do Poder Legislativo e Tribunal de Contas.

20. (FCC – Analista Judiciário - Área Administrativa/TRT - 24ª Região (MS)/2017)

Quanto à estrutura, os órgãos públicos podem ser classificados em simples, também denominados de unitários, e compostos. Acerca do tema, considere:

I. São constituídos por um único centro de atribuições.

II. Possuem subdivisões internas.

III. São exemplos de tais órgãos, as Secretarias de Estado.

IV. São exemplos de tais órgãos, os Ministérios.

No que concerne às características e exemplos de órgãos simples ou unitários, está correto o que se afirma APENAS em

a) I e IV.

b) I e II.

c) II e III.

d) IV.

e) I.

21. (FCC – Analista Judiciário - Engenharia/TRT - 24ª Região (MS)/2017)

Com relação à Administração indireta, no que concerne às características das autarquias, considere:

I. As autarquias só por lei podem ser criadas.

II. Apenas no caso de exaustão dos recursos da autarquia é que incidirá a responsabilidade do Estado, que é subsidiária.

III. As autarquias não são subordinadas a órgão algum do Estado, mas apenas controladas.

IV. Os bens e rendas das autarquias, não apenas quando vinculados a suas finalidades essenciais, mas em toda e qualquer circunstância, possuem imunidade tributária.

Está correto o que se afirma APENAS em

a) I, II e IV.

b) III.

c) II e IV.

d) I, II e III.

e) I e III.

22. (FCC – Analista Judiciário - Área Administrativa/TRT - 11ª Região (AM e RR)/2017)

Considere:

I. Não gozam de autonomia administrativa nem financeira.

II. Estão sujeitos à subordinação e ao controle hierárquico de uma chefia.

III. São considerados, dentre outras hipóteses, órgãos de comando.

IV. Entram nessa categoria as Secretarias de Estado.

Os órgãos públicos, quanto à posição estatal, classificam-se em independentes, autônomos, superiores e subalternos. No que concerne aos órgãos públicos superiores, está correto o que se afirma APENAS em

a) III e IV.

b) III.

c) I, II e III.

d) I e II.

e) II e IV.

23. (FCC – Analista Judiciário - Área Administrativa/TRE-SP/2017)

A Administração pública, quando se organiza de forma descentralizada, contempla a criação de pessoas jurídicas, com competências próprias, que desempenham funções originariamente de atribuição da Administração direta. Essas pessoas jurídicas,

a) quando constituídas sob a forma de autarquias, podem ter natureza jurídica de direito público ou privado, podendo prestar serviços públicos com os mesmos poderes e prerrogativas que a Administração direta.

b) podem ter natureza jurídica de direito privado ou público, mas não estão habilitadas a desempenhar os poderes típicos da Administração direta.

c) desempenham todos os poderes atribuídos à Administração direta, à exceção do poder de polícia, em qualquer de suas vertentes, privativo da Administração direta, por envolver limitação de direitos individuais.

d) quando constituídas sob a forma de autarquias, possuem natureza jurídica de direito público, podendo exercer poder de polícia na forma e limites que lhe tiverem sido atribuídos pela lei de criação.

e) terão natureza jurídica de direito privado quando se tratar de empresas estatais, mas seus bens estão sujeitos a regime jurídico de direito público, o que também se aplica no que concerne aos poderes da Administração, que desempenham integralmente, especialmente poder de polícia.

24. (FCC – Auditor Fiscal da Receita Estadual/SEFAZ-MA/2016)

As autarquias devem ser criadas por

a) lei e com personalidade jurídica de direito público.

b) decreto pelo Ministério ou Secretaria ao qual estejam vinculadas e podem ter personalidade jurídica de direito privado ou de direito público.

c) decreto quando tiverem personalidade jurídica de direito privado; e lei quando tiverem personalidade jurídica de direito público.

d) lei e sua personalidade jurídica pode ser definida via decreto.

e) lei e podem atuar no mercado financeiro, uma vez que podem ter personalidade jurídica de direito privado.

25. (FCC – Auditor Fiscal da Receita Estadual/SEFAZ-MA/2016)

São exemplos de órgãos da Administração pública direta:

I. Partidos Políticos e Congresso Nacional.

II. Secretaria Estadual de Finanças e Secretaria Municipal de Planejamento.

III. Secretaria Estadual de Finanças e Partidos Políticos.

IV. Secretaria Municipal de Planejamento e Ministério do Turismo.

V. União e Instituto Nacional de Seguridade Social.

Está correto o que consta APENAS em

a) I e III.

b) II e III.

c) II e IV.

d) IV e V.

e) I e V.

26. (FCC – Técnico da Receita Estadual/SEFAZ-MA/2016)

São exemplos de autarquias:

a) Banco do Brasil S.A. e Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil.

b) Caixa Econômica Federal e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

c) Petróleo Brasileiro S.A. e Instituto Nacional de Seguridade Social.

d) Casa da Moeda do Brasil e Serviço Federal de Processamento de Dados.

e) Instituto Nacional de Seguridade Social e Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

27. (FCC – Analista Judiciário/TRT-23/2016)

Determinada autarquia do Estado do Mato Grosso foi condenada a pagar indenização a um de seus servidores. Após a condenação, utilizou-se do prazo em quádruplo para recorrer, e, na fase de execução da condenação, alegou a impossibilidade de arcar com a indenização por não ter patrimônio próprio. A propósito dos fatos,

a) incorreto o prazo recursal, que é em dobro para recorrer, bem como o fundamento do patrimônio, pois a autarquia tem patrimônio próprio.

b) correto tanto o prazo recursal, como o argumento relativo ao patrimônio.

c) correto o prazo recursal, mas incorreto o fundamento do patrimônio, pois a autarquia tem patrimônio próprio.

d) incorreto o prazo recursal, que, na hipótese, é prazo simples, mas correto o fundamento do patrimônio.

e) incorreto o prazo recursal, que, na hipótese, é em dobro, mas correto o fundamento do patrimônio.

28. (FCC – Analista Judiciário/TRE-RR/2015)

Os órgãos públicos consultivos

a) são exemplos típicos de órgãos onde se exclui totalmente a interferência de órgãos superiores.

b) estão excluídos da hierarquia administrativa para fins disciplinares.

c) admitem a avocação de atribuições, porém não a delegação de atribuições.

d) admitem a delegação de atribuições, porém não a avocação de atribuições.

e) fogem à relação hierárquica no que diz respeito ao exercício de suas funções.

29. (FCC – Técnico Judiciário/TRT 3ª Região/2015)

O Estado de Minas Gerais, assim como os demais Estados-Membros e também os Municípios, detêm competência legislativa própria que não decorre da União Federal, nem a ela se subordina, mas encontra seu fundamento na própria Constituição Federal. Trata-se da denominada

a) descentralização funcional.

b) descentralização administrativa.

c) desconcentração.

d) descentralização política.

e) descentralização por colaboração.

30. (FCC – Analista Judiciário/TRE-SE/2015)

Considere:

I. Secretarias Municipais.

II. Postos de Saúde.

III. Delegacias de Polícia.

IV. Ministérios.

V. Delegacias Regionais da Receita Federal.

Quanto à esfera de ação, classificam-se os órgãos públicos em centrais e locais. NÃO constitui exemplo de órgãos públicos locais o que se afirma APENAS em

a) II e III.

b) I e IV.

c) IV.

d) II e V.

e) I, III e V.

6 GABARITO

1. B	11. A	21. D
2. B	12. D	22. C
3. C	13. D	23. D
4. D	14. E	24. A
5. D	15. D	25. C
6. B	16. A	26. E
7. D	17. D	27. A
8. B	18. C	28. E
9. A	19. B	29. D
10. C	20. E	30. B

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.