Estratégia
CONCURSOS

Aul

Noções de Direito Administrativo p/ MPU (Técnico - Administração) Com videoaulas

Professor: Erick Alves, Time Erick Alves

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** ;-)

AULA 00

Olá pessoal!

Aqui é o **Erick Alves**, professor de **Direito Administrativo** do Estratégia Concursos.

Na aula de hoje estudaremos o tema **organização administrativa**. Serão apresentados os princípios que regem essa organização, bem como as características da Administração Direta e Indireta.

Seguiremos o seguinte sumário:

SUMÁRIO

Organização da Administração Pública 3
Centralização, descentralização e desconcentração 5
Centralização 5
Descentralização 5
Desconcentração 10
Administração Direta 16
Composição 16
Órgãos públicos 17
Administração Indireta 24
Características gerais 28
Autarquias 32
Fundações Públicas 39
Empresas públicas e sociedades de economia mista 46
Questões de prova 68
RESUMÃO DA AULA 82
Questões comentadas na aula 85
Gabarito 94

Aos estudos!

ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Toda a atividade administrativa do Estado se desenvolve, direta ou indiretamente, por meio da atuação de **órgãos, entidades públicas** e seus respectivos **agentes**.

Nos termos da Lei 9.784/1999:

- **Entidade**: a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica.
- **Órgão**: a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta.

Em suma, a diferença básica entre órgão e entidade é que esta possui personalidade jurídica própria e aquele não. Mas vamos desenvolver mais os conceitos.

Entidade é pessoa jurídica, *pública* ou *privada*; o conceito compreende tanto as **entidades políticas**, que possuem **autonomia política**, isto é, capacidade de **legislar** e se **auto-organizar** (são pessoas políticas a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios), como as **entidades administrativas**, que ***não*** possuem autonomia política, ou seja, ***não*** **podem legislar**, limitando-se a executar as leis editadas pelas pessoas políticas; conquanto não tenham autonomia política, as entidades administrativas detêm **autonomia administrativa**, isto é, capacidade de gerir os próprios negócios, porém sempre se subordinando às leis postas pela entidade política (são entidades administrativas as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista).

Órgão é elemento despersonalizado, isto é, **sem personalidade jurídica**, incumbido da realização das atividades da entidade a que pertence, através de seus agentes. São "centros de competência" constituídos na estrutura interna de determinada entidade política ou administrativa (ex: Ministérios do Poder Executivo Federal, Secretarias de Estado, departamentos ou seções de empresas públicas etc.).

ESSA CAI na prova!

1. (Cespe – CNJ 2013) As entidades políticas são pessoas jurídicas de direito público interno, como a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Já as entidades administrativas integram a administração pública, mas não têm autonomia política, como as autarquias e as fundações públicas.

Comentário: A questão está correta. A principal diferença entre entidades políticas (União, Estados, DF e municípios) e entidades administrativas integrantes da Administração Indireta é a *autonomia política*, vale dizer, a capacidade de legislar, característica exclusiva das entidades políticas.

Gabarito: Certo

2. (Cespe – MIN 2013) As entidades que integram a administração direta e indireta do governo detêm autonomia política, administrativa e financeira.

Comentário: Apenas as entidades políticas (União, Estados, DF e Municípios) detém autonomia política, isto é, capacidade de legislar, de inovar no direito. As entidades administrativas, integrantes da administração indireta, possuem apenas autonomia administrativa, operacional e financeira, daí o erro.

Gabarito: Errado

3. (ESAF – CVM 2010) Assinale a opção que contemple a distinção essencial entre as entidades políticas e as entidades administrativas.

a) Personalidade jurídica.

b) Pertencimento à Administração Pública.

c) Autonomia administrativa.

d) Competência legislativa.

e) Vinculação ao atendimento do interesse público.

Comentários: A distinção essencial entre as entidades políticas e as entidades administrativas reside na competência legislativa (opção "d"). Apenas as entidades políticas a possuem. As entidades administrativas, por sua vez, se limitam a agir nos limites estabelecidos pelas leis emitidas pelas pessoas políticas. Quanto às demais alternativas, todas representam características comuns às entidades políticas e administrativas, quais sejam, personalidade jurídica, pertencimento à Administração Pública, autonomia administrativa e vinculação ao atendimento do interesse público.

Gabarito: alternativa "d"

Para o desempenho de suas atribuições, a Administração Pública organiza seus *órgãos* e *entidades* com base em três princípios fundamentais: **centralização**, **descentralização** e **desconcentração**. Vejamos.

CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

CENTRALIZAÇÃO

A **centralização** ocorre quando o Estado executa suas tarefas **diretamente**, por intermédio dos órgãos e agentes administrativos que compõem sua estrutura funcional[1]. O que caracteriza a centralização, portanto, é o desempenho *direto* das atividades públicas pelo Estado, vale dizer, por uma das **pessoas políticas** (União, Estados, DF e Municípios). Esta execução centralizada de atividades públicas pelos entes federados ocorre mediante a atuação da respectiva **Administração Direta**, cujas características veremos adiante.

Por exemplo, ocorre centralização quando um Município, através dos servidores lotados na Secretaria de Obras, realiza um trabalho de limpeza das ruas da cidade. No caso, a pessoa jurídica responsável pela execução do serviço é o próprio Município, que executa a atividade *diretamente*, usando como instrumento de ação um órgão da Administração Direta.

DESCENTRALIZAÇÃO

Na **descentralização** o Estado distribui algumas de suas atribuições para **outras pessoas**, **físicas ou jurídicas**. O que caracteriza a descentralização, portanto, é o desempenho *indireto* de atividades públicas. Pressupõe a existência de, pelo menos, **duas pessoas distintas**: o Estado (a União, um Estado, o DF ou um Município) e a pessoa – física ou jurídica – que executará o serviço, por ter recebido do Estado essa atribuição.

De acordo com a doutrinadora Maria Sylvia Di Pietro, a descentralização pode ser **política** ou **administrativa**.

A **descentralização política**, característica dos Estados federados, ocorre na criação de entidades políticas para o exercício de

[1] Carvalho Filho (2014, p. 457).

competências próprias, *não* provenientes do ente central. É o caso, no Brasil, dos Estados e dos Municípios, entes locais que detêm *competência legislativa* própria, conferida diretamente pela Constituição, ou seja, tal competência é originária dos entes locais, e não mera delegação ou concessão do governo central, a União.

Já a **descentralização administrativa** ocorre quando determinadas atribuições definidas pelo poder central são exercidas por **entidades descentralizadas**. Ou seja, tais atribuições *não* decorrem, com força própria, da Constituição, e sim das leis editadas pelo ente central.

A descentralização administrativa ocorre, em regra, **dentro de uma mesma esfera de governo**: a entidade política (União, Estado, DF ou Município) transfere alguma ou algumas de suas atribuições a entidades que irão compor as suas respectivas administrações indiretas, criadas especificamente para esse fim, ou, ainda, a pessoas físicas ou jurídicas sem vínculo anterior com a Administração.

A doutrina costuma classificar a **descentralização administrativa** em três modalidades:

- Descentralização por serviços, funcional, técnica ou por outorga.
- Descentralização por colaboração ou delegação.
- Descentralização territorial ou geográfica.

A **descentralização por serviços, funcional, técnica ou por outorga** se verifica quando uma entidade política (União, Estados, DF e Municípios), **mediante lei**, cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui a **titularidade** e a **execução** de determinado serviço público.

É o que ocorre na criação das entidades da **administração indireta**, quais sejam, **autarquias**, **empresas públicas**, **sociedades de economia mista** e **fundações públicas**. Além dessas, os **consórcios públicos**, criados por entes federativos para a gestão associada de serviços públicos, também prestam serviços públicos mediante descentralização por serviços.

A criação de entidades para a outorga de serviços somente pode ser feita por **lei em sentido formal**. A lei pode efetivamente criar a entidade ou simplesmente autorizar a sua criação. Já a definição do campo de

atuação das entidades criadas pode ser feita por meio de instrumentos normativos infralegais. Isso porque, ao criar a entidade administrativa, a lei define, ainda que de forma genérica, suas atribuições. Assim, desde que compatível com suas atribuições genéricas, a atuação da entidade pode encontrar outras fontes de legitimação, e não apenas a lei formal.

Uma vez que, na descentralização por serviços, se atribui a execução e também a **titularidade** do serviço, o ente que cria a entidade *perde a disponibilidade* sobre tal serviço*, só podendo retomá-lo mediante lei*. Dessa forma, o prazo da outorga geralmente é **indeterminado**.

Outra implicação da transferência da titularidade é que a entidade descentralizada passa a desempenhar o serviço com **independência** em relação à pessoa que a criou. Do contrário, não se justificaria a criação da entidade.

Assim, o **controle** efetuado pelo ente instituidor sobre as entidades descentralizadas por serviço deve observar os limites impostos pela lei. Tal controle, de **caráter finalístico**, denominado de **tutela**, tem por objetivo garantir que a entidade não se desvie dos fins para os quais foi instituída. Ademais, **não existe subordinação** entre a entidade descentralizada e a pessoa jurídica que a criou, mas tão-somente **vinculação**.

Por sua vez, a **descentralização por colaboração ou delegação** ocorre quando, por meio de **contrato ou ato unilateral**, o Estado transfere a **execução** de determinado serviço público a uma pessoa jurídica de direito privado, previamente existente, *conservando o Poder Público a **titularidade** do serviço*.

Como o próprio nome sugere, na descentralização por colaboração a entidade "***colabora***" com o Poder Público, executando o serviço que deveria ser por ele prestado.

É o que ocorre nas **concessões**, **permissões** ou **autorizações de serviços públicos**[2], por exemplo, quando o Estado transfere, mediante contrato, a administração de rodovias e de aeroportos para a iniciativa privada.

Na descentralização por colaboração não é necessária a edição de lei formal, bastando a formalização de um **contrato** (concessão ou

[2] Estudaremos as características desses instrumentos de delegação de serviços públicos em aula específica.

permissão de serviços públicos) ou de um **ato unilateral** (autorização de serviços públicos) da Administração para que se possa transferir a responsabilidade pela execução do serviço a outra pessoa.

A delegação por **contrato** é sempre efetivada por **prazo determinado**. Já na delegação por **ato administrativo**, como regra, **não há prazo certo**, em razão da precariedade típica da autorização (possibilidade de revogação a qualquer tempo).

Ressalte-se que, na descentralização por colaboração (concessão, permissão ou autorização), delega-se apenas a **execução** do serviço. A pessoa delegada presta o serviço em seu próprio nome e por sua conta e risco, sob a fiscalização do Estado. Porém, a **titularidade** do serviço *permanece* com o Poder Público. Isso lhe permite dispor do serviço de acordo com o interesse público, podendo alterar unilateralmente as condições de sua execução, aplicar sanções ou retomar a execução do serviço antes do prazo estabelecido.

Assim, tendo em vista que o Poder Público continua a deter a titularidade, o controle que exerce é muito **mais amplo** e **rígido** do que na descentralização por serviço, o que pode, como dito, resultar inclusive na retomada da execução do serviço a qualquer tempo. Contudo, **tampouco nesse caso há hierarquia** entre o Poder Público delegante e a entidade que recebeu a delegação para executar o serviço público.



Não há **relação de hierarquia em nenhuma forma de descentralização.**

Resumindo

Descentralização administrativa	POR SERVIÇOS	POR COLABORAÇÃO
O que transfere?	**Titularidade** e **Execução** do serviço.	Apenas a **Execução** do serviço.
Instrumento de legitimação	Lei formal	Contrato ou ato unilateral
Personalidade jurídica da entidade descentralizada	Direito Público ou Privado	Direito Privado (pessoa previamente existente)
Prazo	Indeterminado	Contrato: determinado. Ato unilateral: indeterminado
Controle	Tutela ou supervisão (controle finalístico)	Amplo e rígido
Existe hierarquia em relação ao ente instituidor?	Não	Não
Exemplos	Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consórcios públicos.	Concessão, permissão ou autorização de serviços públicos.

Por fim, a **descentralização territorial ou geográfica** se verifica quando uma entidade local, **geograficamente delimitada**, dotada de personalidade jurídica própria, de **direito público**, possui **capacidade administrativa genérica** para exercer a totalidade ou a maior parte dos encargos públicos de interesse da coletividade, funções que normalmente são exercidas pelos Municípios, como distribuição de água, luz, gás, poder de polícia, proteção à saúde, educação.

Saliente-se que a descentralização territorial permite o exercício da *capacidade legislativa*, porém **sem autonomia**, porque subordinada às normas emanadas pelo poder central.

Esse tipo de descentralização administrativa ocorre nos Estados unitários, como França e Portugal, constituídos por Departamentos,

Regiões, Comunas etc. No Brasil, é o que se verificava na época do Império. Hoje, porém, só pode ocorrer na hipótese de vir a ser criado algum **Território Federal**[3].



A doutrina costuma chamar os Territórios Federais de **autarquias territoriais** (ou geográficas), em razão da sua **personalidade jurídica de direito público**.

Porém, os Territórios diferem das autarquias porque estas possuem *capacidade administrativa específica*, isto é, recebem da lei competência para atuar numa área determinada (princípio da especialidade), assim como todas as demais entidades da administração indireta; já os Territórios possuem *capacidade administrativa genérica*, ou seja, podem atuar em diversas áreas.

DESCONCENTRAÇÃO

Quando o Estado se organiza mediante **desconcentração**, a entidade se desmembra em órgãos para melhorar sua organização estrutural. Trata-se de uma **distribuição interna** de competências, ou seja, uma distribuição ou organização de competências dentro da **mesma pessoa jurídica**.

O resultado concreto da desconcentração é a criação de diferentes **órgãos** que, como visto, são unidades administrativas *desprovidas de personalidade jurídica*.

Assim, diferentemente da descentralização, na qual as atividades são transferidas para outras pessoas jurídicas, a desconcentração envolve **apenas uma pessoa jurídica**, cujas atribuições são distribuídas entre várias unidades de competências, os **órgãos públicos**, uns subordinados a outros dentro de uma mesma estrutura organizacional. Os órgãos são as unidades de organização nas quais estão lotados os **agentes** responsáveis pela prática de atos cujos efeitos, em regra, são tidos como se praticados diretamente pela pessoa jurídica.

A desconcentração constitui mera **técnica administrativa** de distribuição interna de atribuições para aprimorar o desempenho. Segundo Maria Sylvia Di Pietro, isso é feito para "descongestionar, **desconcentrar**, tirar do centro um volume grande de atribuições, para

[3] CF, art. 18, §2º: "Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar".

permitir seu mais adequado e racional desempenho".



> Para explicar a desconcentração, normalmente se faz uma analogia com o corpo humano, no qual os **órgãos** (coração, pulmão, cérebro, etc.) não têm vida própria, mas desempenham as funções necessárias ao funcionamento do corpo. Quem possui vida e personalidade é a pessoa, ou seja, o indivíduo, não os órgãos.
>
> De maneira semelhante, os órgãos administrativos não têm personalidade. Eles apenas dão forma às competências das entidades que, como os indivíduos, são pessoas (jurídicas) portadoras de personalidade, capazes de adquirir direitos e obrigações.

Detalhe importante é que a desconcentração pode ocorrer tanto dentro de uma **pessoa política** como dentro de uma **entidade administrativa**, vale dizer, tanto no âmbito da **administração direta ou centralizada** como na **administração indireta ou descentralizada**.

Por exemplo, ocorre desconcentração quando:

i) a União distribui competências entre diversos *órgãos* da sua própria estrutura, tais quais os ministérios (Ministério da Educação, Ministério dos Transportes, Ministério da Saúde etc.);

ii) um Ministério cria unidades internas *(órgãos)* para melhor distribuir suas funções (por exemplo, na estrutura do MEC existem as Secretarias de Educação Básica, de Educação Superior, de Educação Profissional e Tecnológica etc.);

iii) uma Universidade Pública, constituída na forma de *autarquia*, cria departamentos especializados *(órgãos)* nas diversas áreas de atuação (departamento de graduação, departamento de pós-graduação, departamento de Direito, departamento de Economia etc.);

iv) o Banco do Brasil, uma *sociedade de economia mista*, organiza sua estrutura interna em vice-presidências, superintendências regionais, diretorias etc. *(órgãos)*, a fim de melhor desempenhar suas funções.

Como se vê, nos dois primeiros casos temos exemplos de desconcentração na administração direta (pessoa jurídica União) e, nos dois últimos, na administração indireta (pessoas jurídicas Universidade e Banco do Brasil).

A desconcentração faz surgir relação de **hierarquia**, vale dizer, de **subordinação** entre os órgãos dela resultantes. Assim, os órgãos localizados na parte superior da estrutura exercem o chamado **controle hierárquico** sobre os órgãos localizados na parte inferior. Esse controle compreende os poderes de comando, fiscalização, revisão, punição, solução de conflitos de competência, delegação e avocação[4].



Na desconcentração *há* hierarquia entre os órgãos resultantes.

Saliente-se que somente existe **poder hierárquico** no âmbito dos órgãos que desempenham **funções administrativas** (típicas ou atípicas). **Não existe hierarquia no desempenho das funções legislativa e judiciária**, pois os agentes públicos competentes para exercerem tipicamente tais funções (deputados, senadores, vereadores, juízes, desembargadores etc.) gozam de prerrogativas de independência funcional, decidindo apenas de acordo com a própria consciência. No âmbito dos órgãos que compõem os Poderes Legislativo e Judiciário, somente haverá hierarquia quando estiverem exercendo **função administrativa** (atípica). Assim, por exemplo, os juízes de instância superior não são superiores hierárquicos dos de instância inferior.

A desconcentração pode ser classificada em:

- **Desconcentração em razão da matéria** (ex: Ministério da Saúde, da Educação etc.);
- **Desconcentração em razão do grau ou da hierarquia** (ex: ministérios, secretarias, superintendências, delegacias etc.);
- **Desconcentração pelo critério territorial** (ex: Superintendência da Receita Federal em São Paulo, no Rio Grande do Sul etc.).

[4] Alexandrino, M. Paulo, V. (2014, p. 27).



Os processos de descentralização e de desconcentração têm fisionomia **ampliativa**, pois importam na repartição de atribuições, respectivamente, a outra pessoa jurídica ou a órgãos internos. Porém, o Estado também pode atuar em sentido inverso, ou seja, de forma **restritiva**. Nessas hipóteses, surgirão a *centralização* e a *concentração*. A **centralização** ocorre quando o Estado retoma a execução do serviço, depois de ter transferido sua execução a outra pessoa, passando, em consequência, a prestá-lo diretamente. Já na **concentração**, dois ou mais órgãos internos são agrupados em apenas um, que passa a ter natureza de órgão concentrador.

*****



4. (Cespe – TJDFT 2013) A criação, por uma universidade federal, de um departamento específico para cursos de pós-graduação é exemplo de descentralização.

Comentário: A criação, por uma universidade federal, de um departamento específico para cursos de pós-graduação é uma maneira de melhor distribuir internamente suas competências institucionais, visando ao melhorar seu desempenho. O departamento criado não possui personalidade jurídica própria, sendo vinculado hierarquicamente aos órgãos superiores da universidade. Temos, assim, apenas uma pessoa jurídica, a universidade, a distribuir internamente suas competências. Portanto, estamos diante de um exemplo de desconcentração, e não de descentralização, daí o erro.

Gabarito: Errado

5. (Cespe – TJDFT 2013) Quando o Estado cria uma entidade e a ela transfere, por lei, determinado serviço público, ocorre a descentralização por meio de outorga.

Comentário: O quesito está correto. A descentralização por meio de outorga é sinônimo de descentralização por serviços, funcional ou técnica. Ocorre quando uma entidade política (União, Estados, DF e Municípios), mediante *lei*, cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui a *titularidade* e a *execução* de determinado serviço público. Contrapõe-se, portanto, à descentralização por colaboração ou por delegação, em que, por meio de contrato ou ato unilateral, o Estado transfere apenas a *execução* de determinado serviço público a uma pessoa jurídica de direito privado,

previamente existente, *conservando* o Poder Público a titularidade do serviço.

Gabarito: Certo

6. (Cespe – SUFRAMA 2014) Desconcentração administrativa é a distribuição de competências entre órgãos de uma mesma pessoa jurídica.

Comentário: Afirmação correta. Lembrando que a desconcentração envolve apenas uma pessoa jurídica, ao contrário da descentralização, que envolve mais de uma.

Gabarito: Certo

7. (Cespe – MPU 2013) A transferência pelo poder público, por meio de contrato ou ato administrativo unilateral, apenas da execução de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado corresponde à descentralização por serviços, também denominada descentralização técnica.

Comentário: A questão está errada, pois apresenta a definição correspondente à descentralização por *colaboração* ou por *delegação*. A descentralização por serviços, também denominada descentralização técnica ou funcional, pressupõe a criação, mediante lei, de uma pessoa jurídica de direito público ou privado, à qual se atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público, e não apenas a execução.

Gabarito: Errado

8. (Cespe – AFRE/ES 2013) Em determinada secretaria de governo, as ações voltadas ao desenvolvimento de planos para capacitação dos servidores eram realizadas de forma esporádica, inexistindo setor específico para tal finalidade. A fim de dar maior concretude a uma política de prestação de serviço público de qualidade naquela secretaria, criou-se um departamento de capacitação dos servidores. Nessa situação hipotética, a criação do referido departamento é considerada

a) desconcentração administrativa.

b) centralização administrativa.

c) descentralização administrativa.

d) medida gerencial interna.

e) concentração administrativa.

Comentários: O comando da questão apresenta um exemplo claro de desconcentração administrativa, pois foi criado um departamento no âmbito da estrutura organizacional de determinada secretaria de governo, com a finalidade de exercer uma atividade específica. Trata-se de mera distribuição

interna de competências, que não envolveu a criação de outra pessoa jurídica ou a transferência da atribuição para outra entidade previamente existente. Pelo contrário, foi criado um novo órgão, o departamento de capacitação de servidores, desprovido de personalidade jurídica e subordinado hierarquicamente à aludida secretaria de governo.

Gabarito: alternativa "a"

9. (ESAF – AFRFB 2014) Considere que o Poder Público conserve a titularidade de determinado serviço público a que tenha transferido a execução à pessoa jurídica de direito privado. Nessa situação, a descentralização é denominada:

a) por colaboração.

b) funcional.

c) técnica.

d) geográfica.

e) por serviços.

Comentários: A descentralização em que o Poder Público transfere a *execução*, *mas não a titularidade*, de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado é denominada por colaboração (alternativa "a" - gabarito). Exemplo clássico são as concessões de serviços públicos.

Ao contrário, na descentralização por serviços (opção "e") o Poder Público *transfere* a *execução* e a titularidade do serviço. É o caso da criação de autarquias e fundações públicas. Descentralização funcional (opção "b") e descentralização técnica (opção "c") são sinônimos de descentralização por serviços.

Já a descentralização geográfica (opção "d") ocorre quando a pessoa política atribui competências genéricas a determinada entidade geograficamente delimitada, a exemplo da criação de Territórios Federais.

Gabarito: alternativa "a"

*****

Os princípios da centralização, desconcentração e descentralização balizam a divisão da Administração em **direta** e **indireta**. Vamos prosseguir.

ADMINISTRAÇÃO DIRETA

Administração Direta é o conjunto de **órgãos** que integram as pessoas políticas do Estado (União, Estados, DF e Municípios), aos quais foi atribuída a competência para o exercício de **atividades administrativas**, de forma **centralizada**. Em outras palavras, na administração direta "a Administração Pública é, ao mesmo tempo, a titular e a executora do serviço público[5]".

O princípio da **centralização** é inerente à Administração Direta. Com efeito, as pessoas políticas União, Estados, DF e Municípios executam, por si próprias, diversas tarefas internas e externas. Para tanto, se valem de seus inúmeros **órgãos internos**, dotados de competência própria e específica e constituídos por **servidores públicos**, que representam o elemento humano dos órgãos.



Quando o Estado executa tarefas diretamente, através de seus órgãos internos, estamos diante da Administração Direta no desempenho de atividade centralizada.

COMPOSIÇÃO

Na **esfera federal**, a Administração Direta do Poder Executivo é composta pela **Presidência da República** e pelos **Ministérios**.

A Presidência da República é o órgão superior do Executivo, onde se situa o Presidente da República como Chefe da Administração (CF, art. 84, II). Nela se agregam ainda vários órgãos tidos como *essenciais* (ex: Casa Civil), de *assessoramento imediato* (ex: Advocacia-Geral da União) e de *consulta* (Conselho da República e Conselho de Defesa Nacional).

Já os Ministérios são os órgãos encarregados da execução da função administrativa, cada qual numa área específica (Ministério da Saúde, da Justiça, dos Transportes, da Educação etc.). Na estrutura interna de cada Ministério existem ainda centenas de outros órgãos, como as secretarias, conselhos, departamentos, entre outros. Cabe aos Ministros auxiliar o Presidente da República na direção da Administração (CF, art. 84, II).

[5] Carvalho Filho (2014, p. 459)

Por sua vez, os Poderes Legislativo e Judiciário adotam a estrutura definida em seus respectivos atos de organização administrativa. Ambos os Poderes possuem capacidade de se auto-organizar, podendo elaborar seus próprios regimentos internos[6].

Nas esferas **estadual** e **municipal**, a organização da Administração Direta é semelhante à federal. Governadores, Prefeitos, Secretarias Estaduais e Municipais, além de vários outros órgãos internos, compõem o respectivo Poder Executivo. A mesma simetria se aplica ao Legislativo e ao Judiciário. Lembrando, porém, que Município não possui Judiciário, apenas Legislativo (Câmara Municipal).

ÓRGÃOS PÚBLICOS

Como visto, os órgãos públicos são **centros de competência** instituídos para o desempenho de funções estatais. São unidades de ação com atribuições específicas na organização do Estado.

O Estado é uma **pessoa jurídica**. Diferentemente das pessoas físicas, as pessoas jurídicas não possuem vontade própria: elas precisam de alguém para atuar em seu nome. No caso do Estado, esse "alguém" são as pessoas físicas que integram seus órgãos, os **agentes públicos**.

Diversas **teorias** surgiram para explicar as relações do Estado com seus agentes. Vejamos.

Primeiramente se entendeu que os agentes eram **mandatários** do Estado. É a chamada **teoria do mandato**. Tal ideia não vingou porque não explicava como o Estado, que não tem vontade própria, poderia outorgar o mandato.

Passou-se, então, a adotar a **teoria da representação**, pela qual os agentes eram **representantes** do Estado, equiparando o agente à figura do *tutor* ou *curador* das pessoas incapazes. A teoria também foi criticada; primeiro por equiparar o Estado ao incapaz que, ao contrário do Estado, não possui capacidade para designar representante para si mesmo; e segundo porque, da mesma forma que a teoria anterior, permitia ao mandatário ou ao representante ultrapassar os poderes da representação sem que o Estado respondesse por esses atos perante terceiros prejudicados.

[6] Ver Constituição Federal: art. 51, III e IV, para a Câmara dos Deputados; art. 52, XII e XIII para o Senado Federal; e art. 96, II, "d", para os Tribunais do Judiciário.

Finalmente, foi instituída a **teoria do órgão**, hoje amplamente aceita na doutrina e na jurisprudência, pela qual se presume que a pessoa jurídica manifesta sua vontade por meio dos **órgãos** que a compõem, sendo eles mesmos, os órgãos, compostos de **agentes**. Desse modo, quando os agentes agem, é como se o próprio Estado o fizesse.

Conforme ensina Maria Sylvia Di Pietro, com a teoria do órgão "substitui-se a ideia de representação pela de **imputação**". Ao invés de considerar que o Estado outorga a responsabilidade ao agente, passou-se a considerar que os atos praticados por seus órgãos, através da manifestação de vontade de seus agentes, são **imputados** ao Estado. "O órgão é parte do corpo da entidade e, assim, todas as suas manifestações de vontade são consideradas como da própria entidade[7]".

Deve-se notar, contudo, que *não é qualquer ato* que será imputado ao Estado. É necessário que o agente que pratica o ato esteja agindo conforme a lei ou que, pelo menos, o ato revista-se de **aparência** de ato jurídico legítimo e seja praticado por alguém que pareça ser um agente público (funcionário de fato). Com efeito, o cidadão comum não tem condições de verificar se o agente público foi investido regularmente no cargo ou se ele está agindo dentro de sua esfera de competência. No caso, basta a *aparência* da investidura e o exercício da atividade pelo órgão competente para que, em nome dos princípios da boa-fé, da segurança jurídica e da presunção de legalidade dos atos administrativos, a conduta seja imputada ao Estado[8].

Criação e extinção

A criação e a extinção de órgãos na Administração Direta do **Poder Executivo** necessitam de **lei em sentido formal**, de **iniciativa do chefe do Poder Executivo** (CF, art. 61, §1º, II, "e"[9]). Ou seja, a lei deve ser aprovada no Poder Legislativo, mas quem dá início ao processo legislativo é o chefe do Executivo.

---

[7] Knoplck *apud* Gierke (2013, p. 29)

[8] Ver exemplo da certidão emitida por "funcionário de fato" na p. 12 da Aula 1.

[9] **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.

Já a organização e o funcionamento dos órgãos do Executivo criados por lei podem ser feitos por meio da edição de simples **decretos**, os chamados **decretos autônomos**, *desde que não impliquem aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos* (CF, art. 84, VI, "a"[10]).

No caso dos órgãos do **Poder Judiciário**, a iniciativa da lei compete ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça, conforme o caso, nos termos do art. 96, II, "c" e "d" da CF. O mesmo ocorre com o **Ministério Público** (CF, art. 127, §2º) e com o **Tribunal de Contas** (CF, art. 73, caput), que também possuem competência para dar início ao processo legislativo referente à própria organização administrativa.

Classificação

Vamos conhecer a classificação adotada por Hely Lopes Meireles:

Quanto à estrutura

- **Órgãos simples ou unitários:** são aqueles que **não possuem subdivisões** em sua estrutura interna, ou seja, desempenham suas atribuições de forma **concentrada**. Ressalte-se que os órgãos unitários podem ser compostos por mais de um agente. O que não há são outros órgãos abaixo dele.

- **Órgãos compostos:** reúnem em sua estrutura **diversos órgãos** menores, subordinados hierarquicamente, como resultado da **desconcentração**.

Por exemplo: o Ministério da Fazenda é integrado por vários órgãos, dentre os quais a Secretaria da Receita Federal do Brasil. Esta se subdivide em diversos órgãos, como as Superintendências Regionais que, por sua vez, são integradas por Delegacias, e assim sucessivamente, até chegarmos a um órgão que não seja mais subdividido: este será o órgão unitário; todos os demais são compostos.

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

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

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

Quanto à atuação funcional

- **Órgãos singulares ou unipessoais:** são aqueles cujas **decisões** dependem da atuação **isolada** de um único agente, seu chefe e representante. Aqui também vale a mesma ressalva aplicável aos órgãos unitários, qual seja, os órgãos singulares podem ser compostos por diversos agentes, porém as decisões são tomadas apenas pelo chefe.

Exemplo: Presidência da República, em que a decisão cabe ao Presidente.

- **Órgãos colegiados ou pluripessoais:** são aqueles cuja atuação e decisões são tomadas pela manifestação **conjunta** de seus membros.

Exemplo: Congresso Nacional, Supremo Tribunal Federal e, no Executivo, o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais.

Quanto à posição estatal

- **Órgãos independentes:** são aqueles **previstos diretamente na Constituição Federal**, representando os três Poderes, nas esferas federal, estadual e municipal, não sendo subordinados hierarquicamente a nenhum outro órgão. As atribuições destes órgãos são exercidas por **agentes políticos**.

Exemplo: Presidência da República, Câmara dos Deputados, Senado Federal, STF, STJ e demais tribunais, bem como seus simétricos nas demais esferas da Federação. Incluem-se ainda o Ministério Público da União e o do Estado[11] e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios.

- **Órgãos autônomos:** são aqueles que se situam na cúpula da Administração, **logo abaixo dos órgãos independentes**, auxiliando-os diretamente. Possuem ampla autonomia administrativa, financeira e técnica, **mas *não* independência**. Caracterizam-se como **órgãos diretivos**.

Exemplo: os Ministérios, as Secretarias de Estado, a Advocacia-Geral da União, etc.

- **Órgãos superiores:** possuem atribuições de **direção**, **controle** e **decisão**, mas sempre estão **sujeitos ao controle hierárquico** de uma

[11] Diversamente, Maria Sylvia Di Pietro classifica o Ministério Público como **órgão autônomo**.

instância mais alta. ***Não*** **têm nenhuma autonomia**, seja administrativa seja financeira.

Exemplo: Procuradorias, Coordenadorias, Gabinetes.

- **Órgãos subalternos:** são todos aqueles que exercem atribuições de **mera execução**, com reduzido poder decisório, estando sempre subordinados a vários níveis hierárquicos superiores.

Exemplo: seções de expediente, de pessoal, de material etc.

*****

Maria Sylvia Di Pietro apresenta, ainda, outras classificações possíveis para os órgãos:

- **Órgãos burocráticos:** aqueles que estão a cargo de uma só pessoa física ou de várias pessoas ordenadas numa estrutura hierárquica **vertical** (ex: uma Diretoria, em que existe um diretor e várias pessoas a ele ligadas). Fazem contraponto aos **órgãos colegiados**, que são formados por várias pessoas físicas ordenadas **horizontalmente**, ou seja, em uma relação de coordenação, e não de hierarquia.

- **Órgãos ativos, consultivos ou de controle:** possuem como função primordial, respectivamente, o desenvolvimento de uma administração ativa, de uma atividade consultiva ou de controle sobre outros órgãos.

ESSA CAI na prova!

10. (Cespe – TJDFT 2013) Os órgãos públicos classificam-se, quanto à estrutura, em órgãos singulares, formados por um único agente, e coletivos, integrados por mais de um agente ou órgão.

Comentário: A questão está errada. Primeiro porque, quanto à estrutura, os órgãos públicos classificam-se em simples (não possuem subdivisões) e compostos (possuem subdivisões). Órgãos singulares e coletivos referem-se à classificação quanto à atuação funcional. Outro erro é que órgãos singulares são aqueles cujas decisões são tomadas por um único agente, e não necessariamente *formados* por um único agente. A Presidência da República, por exemplo, é um órgão singular, porque suas decisões são tomadas pelo Presidente da República; no entanto, a Presidência da República possui vários servidores em seus quadros.

Gabarito: Errado

11. (Cespe – MPTCDF 2013) A atuação do órgão público é imputada à pessoa jurídica a que esse órgão pertence.

Comentário: A questão está correta. O órgão público não possui personalidade jurídica. Ele é apenas uma extensão da entidade que o criou. Assim, todas as suas manifestações de vontade, concretizadas pela atuação dos agentes públicos, são consideradas como da própria pessoa jurídica mãe. Dizendo de outra forma, a atuação do órgão público é imputada à pessoa jurídica, a qual pode ser uma entidade política ou uma entidade administrativa. Esse é o fundamento da chamada teoria do órgão.

Gabarito: Certo

12. (Cespe – Polícia Federal 2013) Os ministérios e as secretarias de Estado são considerados, quanto à estrutura, órgãos públicos compostos.

Comentário: Questão correta. Órgãos públicos compostos são aqueles que se subdividem em vários outros órgãos que lhe são subordinados hierarquicamente. Os Ministérios e as Secretarias de Estado são órgãos compostos, pois se subdividem em departamentos, conselhos, gabinetes etc. Os órgãos compostos contrapõem-se aos órgãos simples ou unitários, que não possuem subdivisões em sua estrutura interna.

Gabarito: Certo

13. (Cespe – Bacen 2013) A Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal compõe a estrutura da administração indireta.

Comentário: As Secretarias de Estado, assim como os Ministérios, são órgãos do Poder Executivo, desprovidos de personalidade jurídica própria; portanto, compõem a estrutura da Administração Direta, e não da Indireta.

Gabarito: Errado

14. (ESAF – CVM 2010) São características dos órgãos públicos, exceto:

a) integrarem a estrutura de uma entidade política, ou administrativa.

b) serem desprovidos de personalidade jurídica.

c) poderem firmar contrato de gestão, nos termos do art. 37, § 8º da Constituição Federal.

d) resultarem da descentralização.

e) não possuírem patrimônio próprio.

Comentários: Vamos analisar as alternativas, verificando se são ou não

características dos órgãos públicos:

a) CERTA. Os órgãos públicos são unidades administrativas constituídas no âmbito da estrutura organizacional de entidades políticas, ocasião em que formam a chamada Administração Direta (ex: Ministérios do Poder Executivo, Secretarias Estaduais etc.) ou de entidades administrativas (ex: diretorias, superintendências, gerências de empresas públicas).

b) CERTA. Os órgãos públicos não possuem personalidade jurídica. Em consequência, não podem ser sujeitos de direitos e obrigações. As consequências de suas atividades são imputadas à entidade, política ou administrativa, a que se ligam.

c) CERTA, nos termos do art. 37, §8º da CF, que dispõe sobre os contratos de gestão:

> *§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos **órgãos** e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante **contrato**, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade (...)*

Veremos mais sobre os contratos de gestão em aula específica do curso.

d) ERRADA. Os órgãos públicos resultam da desconcentração, e não da descentralização. Esta pressupõe a criação de novas entidades, com personalidade jurídica própria, que não se confunde com a da entidade criadora. Já na desconcentração há a criação de unidades despersonalizadas, subordinadas hierarquicamente à entidade criadora.

e) CERTA. Os órgãos públicos, por não possuírem personalidade jurídica, também não possuem patrimônio próprio. Seu patrimônio pertence à entidade instituidora.

Gabarito: alternativa "d"

ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

Administração Indireta é o conjunto de **pessoas jurídicas** (desprovidas de autonomia política) que, vinculadas à Administração Direta, têm a competência para o exercício de atividades administrativas, de forma **descentralizada**.

Nos termos do art. 4º do Decreto Lei 200/1967[12], a **Administração Indireta** compreende as seguintes categorias de entidades, todas dotadas de **personalidade jurídica própria**:

- Autarquias.
- Empresas Públicas.
- Sociedades de Economia Mista.
- Fundações Públicas.

Conforme esclarece Hely Lopes Meireles, podemos dizer que a administração indireta é constituída dos serviços atribuídos a pessoas jurídicas diversas da União, de **direito público** ou de **direito privado**, vinculadas a um órgão da administração direta, mas **administrativa** e **financeiramente autônomas**.



A descentralização administrativa está diretamente relacionada à busca pela **eficiência** no desempenho das atividades estatais. A ideia básica é que a criação de uma pessoa jurídica dotada de **autonomia administrativa**, **gerencial** e **financeira**, bem como de **pessoal especializado**, permite a realização de atribuições de modo mais eficiente.

No âmbito federal, geralmente as entidades da administração indireta se vinculam aos Ministérios, integrantes da administração direta. Contudo, a entidade descentralizada também pode se vincular a órgãos equiparados a Ministérios, como Gabinetes e Secretarias ligadas à Presidência da República.

Como já assinalado, essa **vinculação** entre administração direta e indireta caracteriza a **supervisão ministerial**, também denominada de **tutela administrativa**, que tem por objetivos principais a verificação dos

[12] O Decreto-Lei 200/1967 dispõe sobre a organização da **Administração Pública Federal**. Entretanto, a forma de organização prevista no referido Decreto também é aplicável aos Estados, DF e Municípios.

resultados alcançados pelas entidades descentralizadas, a harmonização de suas atividades com a política e a programação do Governo, a eficiência de sua gestão e a manutenção de sua autonomia administrativa, operacional e financeira[13].

Exemplo disso é o Banco Central, uma entidade da administração indireta (autarquia) que é vinculada (e não subordinada) ao Ministério da Fazenda. O Banco Central é responsável, entre outras coisas, pela fixação da taxa de juros do país. Tal decisão possui natureza estritamente técnica e, por isso, deve ser tomada com total independência. Assim, a tutela exercida pelo Ministério da Fazenda não deve contemplar qualquer ingerência na definição da taxa de juros, pois ele não possui ascendência hierárquica sobre o Banco Central. Ao contrário, a supervisão ministerial deve ser orientada para que o Banco Central se mantenha dentro de suas finalidades institucionais, cuidando para que ele não se afaste das normas que deve respeitar.

Detalhe é que não só as entidades da administração indireta estão sujeitas à supervisão ministerial. Os órgãos da administração direta também se submetem a esse controle, nos termos do art. 19 do Decreto-Lei 200/1967:

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

A diferença é que a supervisão ministerial exercida sobre as entidades da administração *indireta* possui característica de **controle finalístico** (sem subordinação, apenas vinculação); já sobre a administração *direta* constitui **controle hierárquico**.

Por fim, importante relembrar que existe Administração Pública em todos os Poderes e em todas as esferas do Estado. Assim, a administração indireta não se restringe ao Poder Executivo. Assim, *nada impede que existam entidades da administração indireta vinculadas a órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário*, embora o mais comum, na prática, seja mesmo a vinculação ao Poder Executivo.

[13] Meireles, H. L. (2008, p. 749)

ESSA CAI na prova!

15. (Cespe – TRT10 2013) As autarquias federais detêm autonomia administrativa relativa, estando subordinadas aos respectivos ministérios de sua área de atuação.

Comentário: A questão está errada. As entidades da administração indireta, dentre elas as autarquias, não estão subordinadas aos respectivos Ministérios. Com efeito, a hierarquia existe dentro de *uma mesma pessoa jurídica*, relacionando-se à ideia de desconcentração. Ao contrário, as entidades da administração indireta possuem personalidade jurídica própria, diferente da do ente instituidor. Dessa forma, a autarquia e o Ministério de sua área de atuação estão ligados por uma relação de tutela que, diferentemente da hierarquia, pressupõe a existência de *duas pessoas jurídicas*, existindo onde haja descentralização.

Ademais, vale ressaltar que a hierarquia existe *independentemente* de previsão legal, por que é princípio inerente à organização administrativa. Já a tutela não se presume, pois só existe quando a lei prevê. Ambas, contudo, hierarquia e tutela, são modalidades de controle administrativo.

Conforme ensina Maria Sylvia Di Pietro, no direito positivo brasileiro não se usa a expressão tutela. Na esfera federal, o que se usa é a expressão supervisão ministerial. Nos termos do art. 26 do Decreto-Lei 200/1967, no que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

> *I - A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade.*
>
> *II - A harmonia com a política e a programação do Govêrno no setor de atuação da entidade.*
>
> *III - A eficiência administrativa.*
>
> *IV - A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade..*

Gabarito: Errado

16. (Cespe – MPU 2013) Verifica-se a existência de hierarquia administrativa entre as entidades da administração indireta e os entes federativos que as instituíram ou autorizaram a sua criação.

Comentário: Em nenhuma forma de descentralização há hierarquia. Portanto, por serem oriundas da descentralização, as entidades da administração indireta não estão subordinadas hierarquicamente aos entes federativos que as instituíram ou autorizaram a sua criação, daí o erro. A partir do momento em que adquirem personalidade jurídica, as entidades passam a

ter vida própria, podendo atuar com autonomia administrativa, operacional e financeira para atingir as finalidades para as quais foram criadas. Contudo, permanecem vinculadas ao ente instituidor para fins de supervisão ministerial, uma espécie de controle finalístico ou tutela que visa a assegurar que as entidades não se desviem dos fins previstos na respectiva lei instituidora.

Gabarito: Errado

*****

Feitas essas considerações, passemos ao estudo das características das entidades da **administração indireta** (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista) assunto bastante explorado nas provas de concurso.

CARACTERÍSTICAS GERAIS

As pessoas jurídicas que integram a administração indireta – autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista – apresentam três pontos em comum: **necessidade de lei específica para serem criadas**, **personalidade jurídica própria** e **patrimônio próprio**.

Ademais, toda a administração indireta se submete ao **princípio da especialização**, pelo qual as entidades devem ser instituídas para servir a uma finalidade específica.

Entretanto, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista *se diferenciam em vários aspectos*, iniciando pela **finalidade** para as quais são criadas. Com efeito, veremos que as autarquias são indicadas para o desempenho de atividades *típicas de Estado*; as fundações públicas, para o desempenho de atividades de *utilidade pública*; e as empresas públicas e sociedades de economia mista, para a exploração de *atividades econômicas*.

A natureza jurídica das entidades também constitui importante ponto de distinção: as **autarquias** são pessoas jurídicas de **direito público**; as **empresas públicas** e **sociedades de economia mista** são pessoas jurídicas de **direito privado**; já as **fundações** podem ser tanto de **direito público** quanto de **direito privado**.

As **autarquias**, por serem pessoas de direito público, são efetivamente **criadas por lei específica**. Não há necessidade de qualquer outra providência administrativa para que a autarquia adquira personalidade jurídica e possa ser considerada sujeito de direitos e de obrigações. A própria lei que a cria é suficiente para tanto.

Já as **sociedades de economia mista** e **empresas públicas**, pessoas jurídicas de direito privado, também necessitam de lei para serem criadas. Todavia, em relação a essas entidades, a Constituição dispõe que a lei irá, tão somente, **autorizar a instituição**. Ou seja, nesses casos, a lei, ainda que necessária, não é suficiente para a criação da pessoa jurídica. Isso porque tais entidades, como dito, são pessoas de **direito privado**. Assim, outras providências devem ser tomadas para a criação da personalidade jurídica, notadamente o **registro em junta comercial** (caso a entidade tenha por objeto o exercício de atividade empresarial) ou em **cartório** (caso o objeto não seja empresarial).

Detalhe é que as **fundações** podem ser tanto de **direito público** como de **direito privado**. Se forem de direito público, o *registro é dispensado*, bastando apenas a edição de lei instituidora específica. O registro é necessário apenas para as fundações de direito privado.



Entidade	Natureza jurídica	Aquisição de personalidade jurídica
Autarquia	Direito público	Vigência da lei criadora
Empresas públicas e Sociedades de economia mista	Direito privado	Registro do ato constitutivo*
Fundações	Direito público	Vigência da lei criadora
	Direito privado	Registro do ato constitutivo*

(*) A lei apenas autoriza a criação.

Tais procedimentos são previstos nos seguintes incisos do art. 37 da Constituição Federal:

> 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;
>
> 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**;

Quando o inciso XIX fala em "lei específica", o texto constitucional exige a edição de uma **lei ordinária** cujo conteúdo específico seja a criação de *determinada* autarquia ou a autorização da instituição de *determinada* empresa pública, sociedade de economia mista ou fundação. Isso, porém, não significa a necessidade de que a lei autorizadora da criação da entidade seja específica e limitada a dispor sobre isso. É perfeitamente possível que uma lei disponha sobre vários assuntos e, no seu bojo, veicule autorização para a criação de uma entidade descentralizada. **O que se impede é a autorização genérica e indeterminada** para que a Administração crie quantas entidades desejar e quando quiser.

A **criação de subsidiárias** das entidades da administração indireta também deve ser feita **mediante lei**, conforme se depreende do inciso XX do art. 37 da CF, acima transcrito. Com efeito, deve-se entender "autorização legislativa" como sinônimo de "autorização em lei". Assim, por exemplo, caso a União deseje criar uma subsidiária de determinada sociedade de economia mista federal, o Congresso Nacional deverá editar uma lei ordinária específica, de iniciativa do Presidente da República, autorizando a criação[14].

Não obstante o inciso XX exigir autorização legislativa "em cada caso", a jurisprudência do STF firmou o entendimento de que isso não significa necessidade de uma lei para cada subsidiária a ser criada. Segundo o Supremo, para satisfazer a exigência do inciso XX do art. 37 da CF, é suficiente que haja um **dispositivo genérico** autorizando a instituição de subsidiárias na **própria lei que criou a entidade da administração indireta matriz**. A mesma interpretação deve ser dada à parte final do dispositivo, referente à participação no capital de empresas privadas[15].

Deste modo, por exemplo, caso a lei que autorizou a criação de determinada empresa pública ou sociedade de economia mista *também autorize*, de *forma genérica*, que essas entidades **criem subsidiárias** ou **adquiram participações societárias** em outras empresas, não há necessidade de nova autorização legislativa para cada subsidiária que se pretenda criar ou para cada participação societária que se pretenda adquirir. Segundo a jurisprudência do Supremo, o dispositivo genérico presente na lei que autorizou a criação das entidades já atende o requisito constitucional que exige autorização legislativa "em cada caso".

Portanto, vê-se que, em relação à especificidade da lei, a orientação é diferente quando se compara, de um lado, a criação das entidades matriz e, de outro, a instituição das respectivas subsidiárias e a participação no capital de empresas privadas. No primeiro caso, o dispositivo legal deve ser específico; no segundo, pode ser genérico.

---

[14] Um exemplo de autorização legislativa para a constituição de subsidiárias é a Lei 11.908/2009, cujo art. 1º dispõe "O Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal ficam autorizados a constituir subsidiárias integrais ou controladas, com vistas no cumprimento de atividades de seu objeto social".

[15] Ver ADI 1.649/DF.

ESSA CAI na prova!

17. (ESAF – MIN 2012) Nos termos de nossa Constituição Federal e de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, depende de autorização em lei específica:

a) a instituição das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de fundações, apenas.

b) a instituição das empresas públicas e das sociedades de economia mista, apenas.

c) a instituição das autarquias, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de fundações, apenas.

d) a participação de entidades da Administração indireta em empresa privada, bem assim a instituição das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e subsidiárias das estatais.

e) a participação de entidades da Administração indireta em empresa privada, bem assim a instituição das empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e subsidiárias das estatais.

Comentários: A questão deve ser resolvida com base no art. 37, XIX e XX da CF:

> *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;*
>
> *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**;*

Vamos então analisar cada assertiva:

a) CERTA. Nos termos do inciso XIX, depende de *autorização* em lei específica a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, apenas. De fato, a instituição das autarquias é feita *diretamente* por lei específica, e não apenas autorizada por ela. Já a criação de subsidiárias e a participação em empresa privada dependem de autorização legislativa, a qual, segundo a jurisprudência do STF, pode ser dada de forma genérica na lei que criou ou autorização a criação da entidade matriz.

b) ERRADA. Além das empresas públicas e das sociedades de economia mista, a instituição de fundações também depende de autorização legislativa.

Mas isso quando se tratar de fundações públicas de *direito privado*, uma vez que as de direito público são consideradas uma espécie de autarquia e, portanto, criadas diretamente por lei.

c) ERRADA. A instituição das autarquias é feita diretamente pela lei específica, e não apenas autorizada por ela.

d) ERRADA. Idem ao anterior. Ademais, a participação de entidades da Administração indireta em empresa privada não depende de autorização em lei específica, sendo suficiente que haja dispositivo contendo uma autorização genérica na própria lei que criou a entidade da administração indireta matriz.

e) ERRADA. A participação de entidades da Administração indireta em empresa privada e a instituição de subsidiárias das estatais *não* dependem de autorização em lei específica, sendo suficiente, segundo a jurisprudência do Supremo, que haja dispositivo contendo uma autorização genérica na própria lei que criou a entidade matriz.

Gabarito: alternativa "a"

Em seguida, vamos ver mais detalhes sobre as peculiaridades das entidades componentes da administração indireta.

AUTARQUIAS

Conceito

O art. 5º, I do Decreto-Lei 200/1967 conceitua autarquia da seguinte forma:

> **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.

Já Maria Sylvia Di Pietro apresenta a seguinte conceituação

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

Como exemplos de autarquias integrantes da administração indireta federal, pode-se mencionar: as **agências reguladoras** (ANEEL, ANS, ANATEL etc.), os **conselhos profissionais** (Conselho Federal de

Medicina, Conselho Federal de Contabilidade), o **DNIT** (Departamento Nacional de Infraestrutura de **Transportes), o INSS** (Instituto Nacional do Seguro Social), as **universidades federais**, o **Banco Central**, o **IBAMA** (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), dentre outras. Os Estados e Municípios também têm suas próprias autarquias.

Vamos então destrinchar os diversos aspectos presentes nos conceitos apresentados.

Criação e extinção

Como já adiantado, a criação de autarquias depende apenas da edição de uma **lei específica**. Salvo se esta lei criar outras exigências ou condições, a **personalidade jurídica** das autarquias tem início juntamente com a vigência da lei criadora. A partir desse momento, em que adquirem personalidade jurídica própria, as autarquias tornam-se capazes de contrair **direitos** e **obrigações**.

Pelo princípio da simetria das formas jurídicas, pelo qual a forma de nascimento dos institutos jurídicos deve ser a mesma para sua extinção, a **extinção** das autarquias também deve ser feita mediante a edição de **lei específica**. Assim, uma autarquia não pode, por exemplo, ser extinta mediante um mero ato administrativo.

A lei de criação e extinção das autarquias deve ser da iniciativa privativa do **chefe do Poder Executivo** (CF, art. 61, §1º, "e"). Logicamente, se a entidade a ser criada ou extinta se vincular ao Poder Legislativo ou Judiciário, a iniciativa da lei será do respectivo chefe de Poder.

Atividades desenvolvidas

A principal característica das autarquias consiste na natureza jurídica da atividade que desenvolvem, qual seja, **atividades próprias e típicas de Estado, despidas de caráter econômico**. Daí o costume da doutrina de se referir à autarquia como "serviço público descentralizado" ou "serviço público personalizado".

A diferença é que a autarquia é concebida para prestar aquele determinado serviço de forma **especializada**, **técnica**, com **organização própria**, **administração mais ágil** e não sujeita a decisões políticas sobre seus assuntos.



Sempre que as entidades políticas descentralizam atividades típicas de Estado, a entidade a ser criada é uma autarquia.

Porém, Lucas Furtado ressalta que **existem autarquias cujas atividades não são exclusivas de Estado**. Por exemplo, a Universidade de São Paulo (USP) desempenha atividades de ensino, pesquisa e extensão, que não são consideradas típicas de Estado. Todavia, esta universidade é uma autarquia.

Ressalte-se que, em razão do **princípio da especialidade**, a lei que cria a autarquia deve delimitar as competências a ela atribuídas. Consequentemente, a autarquia deve atuar nos limites dos poderes recebidos, não podendo desempenhar outras atribuições senão aquelas que lhe foram conferidas pela lei[16].

Regime jurídico

Por desempenhar atividades típicas de Estado, a personalidade jurídica da autarquia é de **direito público**. Sendo a autarquia pessoa de direito público, consequentemente se submete a **regime jurídico de direito público**, possuindo as **prerrogativas** e **sujeições** que informam o regime jurídico-administrativo, próprias das pessoas públicas de natureza política (União, Estados, DF e Municípios).



18. (ESAF – SUSEP 2010) A SUSEP é uma autarquia, atua na regulação da atividade de seguros (entre outras), e está sob supervisão do Ministério da Fazenda. Logo, é incorreto dizer que ela:

a) é integrante da chamada Administração Indireta.

b) tem personalidade jurídica própria, de direito público.

c) está hierarquicamente subordinada a tal Ministério.

d) executa atividade típica da Administração Pública.

e) tem patrimônio próprio.

Comentário: Por ser uma autarquia, é correto afirmar que a SUSEP integra

[16] Nesse sentido, o STJ já decidiu que não caberia a determinada autarquia expedir atos de caráter normativo por inexistir norma expressa que lhe conferisse tal competência (Resp 1.103.913/PR)

a Administração Indireta (opção "a"), tem personalidade jurídica própria, de direito público (opção "b"), executa atividade típica da Administração Pública (opção "d") e tem patrimônio próprio (opção "e"). Todas essas são características inerentes a qualquer autarquia. Por outro lado, é errado afirmar que a SUSEP está hierarquicamente subordinada ao Ministério da Fazenda (opção "c"). Com efeito, as autarquias são entidades autônomas, ligadas ao Ministério supervisor apenas por laços de vinculação, para fins de controle finalístico, mas sem subordinação hierárquica.

Gabarito: alternativa "c"

19. (Cespe – AGU 2013) As autarquias, que adquirem personalidade jurídica com a publicação da lei que as institui, são dispensadas do registro de seus atos constitutivos em cartório e possuem as prerrogativas especiais da fazenda pública, como os prazos em dobro para recorrer e a desnecessidade de anexar, nas ações judiciais, procuração do seu representante legal.

Comentário: Perfeita a assertiva. As autarquias, em termos de prerrogativas, são comparadas às próprias pessoas políticas.

Detalhe na questão é que, diferentemente das entidades da administração indireta instituídas com personalidade jurídica de direito privado, a criação das autarquias *dispensa* o registro de seus atos constitutivos, uma vez que a aquisição da personalidade jurídica de direito público ocorre com a vigência da lei criadora.

Gabarito: Certo

20. (ESAF – ATRFB 2012) Quanto às autarquias no modelo da organização administrativa brasileira, é incorreto afirmar que

a) possuem personalidade jurídica.

b) são subordinadas hierarquicamente ao seu órgão supervisor.

c) são criadas por lei.

d) compõem a administração pública indireta.

e) podem ser federais, estaduais, distritais e municipais.

Comentário: As autarquias são entidades da administração pública indireta (opção "d"), com personalidade jurídica própria (opção "a"), de direito público, criadas por lei (opção "c") e, quanto ao nível federativo, podem ser federais, estaduais, distritais e municipais (opção "e"). Por outro lado, não estão subordinadas hierarquicamente ao seu órgão supervisor (opção "b" – gabarito), mas apenas a ele vinculadas para fins de controle finalístico.

Gabarito: alternativa "b"

Patrimônio

Trata-se, aqui, de caracterizar se o patrimônio das autarquias são bens públicos ou privados.

O art. 98 do Código Civil prescreve que *"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 pertencem"*.

Como se vê, bens públicos são aqueles integrantes do patrimônio das pessoas administrativas de direito público. Assim, a natureza dos bens das autarquias é a de **bens públicos**[17].

Em consequência, os bens das autarquias possuem os mesmos meios de proteção atribuídos aos bens públicos em geral, destacando-se entre eles a **impenhorabilidade**, a **imprescritibilidade** e as **restrições à alienação**.

Pessoal

Nesse tópico, o objetivo é esclarecer se o pessoal das autarquias se se sujeita ao regime de servidores públicos estatutários ou de empregados públicos celetistas (contratual trabalhista).

A redação original do art. 39, *caput*, da Constituição Federal estabelecia que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam instituir **regime jurídico único** para os servidores da administração direta, das autarquias e das fundações públicas. A ideia era uniformizar o regime jurídico aplicável aos agentes públicos integrantes de uma mesma entidade federativa, evitando, por exemplo, que numa mesma autarquia ou fundação coexistissem servidores sujeitos a diferentes regimes jurídicos (estatutários ou celetistas).

O regime jurídico único, todavia, foi *extinto* pela EC 19/1998 que, alterando o art. 39 da CF, suprimiu a norma que contemplava o aludido regime. A partir de então, desapareceu a vinculação entre o regime jurídico da administração direta e das autarquias e fundações, o que possibilitou que estas pudessem ter seu pessoal regido tanto pelo regime estatutário como pelo celetista. Não havia impedimento, por exemplo, de que fosse estabelecido o regime estatutário para a administração direta e

[17] Carvalho Filho (2014, p. 487)

o regime trabalhista para as autarquias. Tudo dependeria do tratamento que a lei instituidora desse à matéria.

Ocorre que **o novo art. 39 da CF teve sua eficácia suspensa por decisão cautelar do STF**[18], a partir de agosto de 2007, em razão de vício formal ocorrido na aprovação da emenda (não observância, pela Câmara dos Deputados, da necessidade de aprovação em dois turnos). Assim, *até que seja julgado o mérito da ação*, **voltou a vigorar a redação original** do dispositivo, que estabelece o **regime jurídico único** a todos os servidores integrantes da administração direta, das autarquias e das fundações dos entes federados.

-> Redação original, *vigente*:

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 dada pela EC 19/1998, com *eficácia suspensa* pelo STF:

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.

Conforme esclarece Carvalho Filho, "o regime jurídico único está a indicar que as **autarquias devem adotar o mesmo regime estabelecido para os servidores da Administração Direta**, isto é, ou todos os servidores serão estatutários ou todos serão trabalhistas".

No caso da União, por conseguinte, as autarquias devem adotar o regime **estatutário** previsto na Lei 8.112/1990, o qual se aplica à Administração Direta Federal. Por sua vez, nos Estados e Municípios, o regime jurídico do pessoal das autarquias deve observar o regime das respectivas administrações diretas. Em geral, nos Estados e nos Municípios maiores também se adota o regime estatutário.



Atualmente, face à suspensão cautelar do art. 39, caput, da CF, as autarquias se submetem ao regime jurídico único aplicável à respectiva Administração Direta.

[18] ADI 2135/DF

Importante salientar que, na sua decisão, a Suprema Corte ressaltou que a suspensão cautelar do art. 39 da CF teria **efeitos prospectivos** (*ex nunc*), ou seja, toda a legislação editada durante a vigência da redação dada pelo EC 19/1998, que extinguiu o regime jurídico único, **continua válida, assim como as respectivas contratações de pessoal**.

Por fim, observe-se que, em qualquer caso, independentemente da época de admissão e do regime de pessoal adotado, as autarquias são alcançadas pela regra constitucional que exige a realização de concurso público (CF, art. 37, II), bem como pela vedação de acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas (CF, art. 37, XVII)[19].

Nomeação e exoneração de dirigentes

A competência para nomeação dos dirigentes de autarquias é do **chefe do Poder Executivo** (CF, art. 84, XXV).

Para a nomeação, poderá ser exigida prévia aprovação pelo **Senado Federal** do nome escolhido pelo Presidente da República. É o que ocorre, por exemplo, para os cargos de presidente e diretores do Banco Central (CF, art. 84, XIV) e de dirigentes das agências reguladoras[20].

Da mesma forma, segundo o entendimento do STF, são válidas as **normas locais** dos Estados, DF e Municípios que subordinam a nomeação dos dirigentes de autarquias ou fundações públicas à prévia aprovação da **Assembleia Legislativa**[21].

Diferentemente, o Supremo entende que a **lei** *não* pode exigir aprovação legislativa prévia para a **exoneração** de dirigentes de autarquias pelo chefe do Poder Executivo, nem exigir que a exoneração seja efetuada diretamente pelo Poder Legislativo[22].

---

[19] Alexandrino e Paulo (2014, p. 49)

[20] No caso das agências reguladoras, a exigência de aprovação prévia pelo Senado consta somente de lei, com fundamento no art. 52, III, "f" da Constituição Federal.

[21] ADI 2.225/SC

[22] ADI 1.949/RS

ESSA CAI na prova!

21. (Cespe – 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: O quesito está correto. Em regra, as causas judiciais que envolvem autarquias federais são processadas e julgadas pela Justiça Federal, nos termos do art. 109, I da CF:

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

Gabarito: Certo

FUNDAÇÕES PÚBLICAS

Conceito

As **fundações** são pessoas jurídicas originárias do direito privado, previstas no Código Civil juntamente com as **associações** e **sociedades**. Sinteticamente, pode-se dizer que, na pessoa jurídica de forma *associativa ou societária*, o elemento essencial é a existência de pessoas que se associam para atingir a certos fins que a elas mesmas beneficiam; na *fundação*, o elemento essencial é o patrimônio destinado à realização de certos fins que ultrapassam o âmbito da própria entidade, indo beneficiar terceiros estranhos a ela.

Assim, ao contrário da associação e da sociedade, a fundação não seria uma "pessoa" de fato, pois não trabalha no interesse próprio; seria sim uma "coisa personificada", um "patrimônio administrado", cujas atividades beneficiam um conjunto de pessoas indeterminadas.

Exemplo de fundação privada, regida pelo Código Civil, é a **Fundação Ayrton Senna**, constituída a partir de parcela do patrimônio do ídolo para a realização de ações sociais.

A par das fundações privadas, previstas no Código Civil, existem as **fundações públicas**, previstas na Constituição Federal, entidades que

integram a administração indireta dos entes federados e que possuem características semelhantes às fundações privadas. As fundações públicas é que constituem o objeto de nosso estudo.

O art. 5º, IV do Decreto-Lei 200/1967 conceitua fundação pública da seguinte forma:

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

Já Maria Sylvia Di Pietro apresenta a seguinte conceituação

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

Tanto as fundações públicas como as fundações privadas se caracterizam pela atribuição de personalidade jurídica a um **patrimônio**, com vistas à consecução de certo **objetivo social**, **sem fins lucrativos**.

De fato, são três os elementos essenciais no conceito de fundação, pública ou privada:

- A figura do **instituidor**, que faz a dotação patrimonial, ou seja, separa um determinado patrimônio para destiná-lo a uma finalidade específica.
- O objeto consistente em **atividades de interesse social**.
- A **ausência de fins lucrativos**.

O principal aspecto que diferencia uma **fundação privada** de uma **fundação pública** é a *figura do instituidor* e o *patrimônio afetado*: as fundações privadas são instituídas por uma pessoa privada, a partir de patrimônio privado; já as fundações públicas são criadas pelo Estado, a partir de patrimônio público.

Vejamos alguns exemplos de fundações públicas da esfera federal, isto é, instituídas a partir do patrimônio da União: **FUNAI** (Fundação Nacional do Índio); **IBGE** (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística); **FUNASA** (Fundação Nacional de Saúde), dentre outras. Lembrando que Estados e Municípios também possuem as próprias fundações vinculadas às respectivas administrações diretas.

Natureza jurídica

A natureza jurídica das fundações públicas é assunto controverso na doutrina. Embora o Decreto-Lei 200/1967, como visto no conceito acima, as defina expressamente como pessoas jurídicas de **direito privado**, há quem entenda de modo completamente diferente, ou seja, que todas as fundações instituídas pelo Estado são pessoas jurídicas de direito público. Outros já advogam a tese de que, mesmo instituídas pelo Poder Público, as fundações públicas têm sempre personalidade jurídica de direito privado, característica que seria inerente a esse tipo de pessoa jurídica.

Porém, o *entendimento majoritário*, partilhado inclusive pelo STF[23], é de ser possível que o Estado institua fundações com personalidade jurídica de **direito público ou privado**, a critério do ente federado matriz.

A possibilidade de instituição de fundações públicas com personalidade jurídica de **direito público** é construção doutrinária e jurisprudencial, não estando expressamente prevista na Constituição Federal. Esta só fala genericamente em "fundações públicas", "fundações mantidas pelo Poder Público" e outras expressões congêneres, mas não deixa clara a opção de natureza jurídica.

Embora a CF não seja específica, Maria Sylvia Di Pietro entende que não há nada que impeça o Estado de instituir pessoa jurídica enquadrada no conceito de fundação, ou seja, com patrimônio personalizado para a consecução de fins que ultrapassam o âmbito da própria entidade, e lhe atribua as prerrogativas e sujeições próprias do regime jurídico-administrativo ou, alternativamente, lhe subordine às disposições do Código Civil. No primeiro caso, a entidade seria uma **fundação pública de direito público**, e no segundo, uma **fundação pública de direito privado**.

[23] RE 101.126/RJ

As fundações públicas de direito público, como já adiantado em tópico anterior, são consideradas uma modalidade de **autarquia**, sendo por vezes denominadas de *fundações autárquicas* ou *autarquias fundacionais*.



A diferença entre uma **autarquia** e uma **fundação autárquica** é meramente *conceitual*: enquanto a autarquia é definida como um **serviço público personificado**, em regra, típico de Estado, a fundação autárquica é, por definição, um **patrimônio personalizado** destinado a uma finalidade específica, de interesse social. Porém, o regime jurídico de ambas é, em tudo, **idêntico**.

Em cada caso concreto, a conclusão sobre a natureza jurídica da fundação pública – se de direito público ou privado – tem que ser extraída da sua **lei que a tenha criado ou autorizado a instituição**.

Carvalho Filho defende que o principal elemento de diferenciação entre as fundações públicas de direito público e as de direito privado é a **origem dos recursos**. Segundo o autor, seriam fundações estatais de direito público aquelas mantidas por **recursos previstos no orçamento da pessoa federativa**, ao passo que de direito privado seriam aquelas que **não dependem do orçamento público**, sobrevivendo basicamente com as **rendas dos serviços** que prestem e com **outras rendas e doações** oriundas de terceiros.

Criação e extinção

Como já estudado anteriormente, as fundações de **direito público** são efetivamente criadas por **lei específica**, à semelhança do que ocorre com as autarquias. Para essas entidades, o início da sua personalidade jurídica se dá a partir da vigência da respectiva lei instituidora.

Já a criação das fundações de **direito privado** é apenas **autorizada pela lei**, necessitando ainda de **registro do ato constitutivo** para que adquiram personalidade jurídica. Nos termos do art. 5º, §3º do Decreto-Lei 200/1967, a personalidade jurídica das fundações de direito privado é adquirida com a *"inscrição da escritura pública de sua constituição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas"*.

Pelo princípio da simetria das formas jurídicas, as fundações de direito público são **extintas por lei**, enquanto que a extinção das fundações de direito privado é apenas **autorizada por lei**.

Atividades desenvolvidas

As fundações são constituídas para a execução de **objetivos sociais**, vale dizer, atividades de **utilidade pública** que, de alguma forma, produzam **benefícios à coletividade**, sendo característica essencial a **ausência de fins lucrativos**.

A intenção do instituidor, ao criar uma fundação, é dotar bens para a formação de um patrimônio destinado a promover atividades de caráter social, cultural ou assistencial, e não de caráter econômico ou empresarial.

É comum que as **fundações públicas** se destinem às seguintes atividades[24]:

- Assistência social.
- Assistência médica ou hospitalar.
- Educação e ensino.
- Pesquisa.
- Atividades culturais.

Uma vez que as fundações são constituídas para beneficiar pessoas indeterminadas, de forma desinteressada e sem qualquer finalidade lucrativa, os resultados de sua atividade que ultrapassem os custos de execução não são tratados como lucro, e sim como ***superávit***, o qual deve ser utilizado para o pagamento de novos custos operacionais, sempre com o intuito de melhorar o atendimento dos fins sociais. Como se vê, o aspecto social predomina sobre o fator econômico.

Um tema controverso relativo às atividades desenvolvidas pelas fundações reside na parte final do art. 37, XIX da CF, o qual prescreve que somente por lei específica poderá ser autorizada a instituição de fundação, **cabendo à lei complementar definir as áreas de sua atuação**.

Tal lei complementar ainda não foi editada, o que acaba gerando interpretações diversas na doutrina. Como o dispositivo constitucional diz que a lei "autorizará a instituição de fundação", alguns doutrinadores entendem que ele se refere apenas às *fundações públicas de direito privado*, cabendo à lei complementar, portanto, fixar os setores de

[24] Carvalho Filho (2014, p. 530)

atuação apenas dessas entidades. A área de atuação das fundações de direito público, por sua vez, seria aquele definido nas respectivas leis instituidoras. Outra corrente, porém, entende que se trata de regra aplicável tanto às fundações públicas de direito público quando às fundações públicas de direito privado, ou seja, a lei complementar definiria as áreas de atuação de ambas as entidades.

Outro ponto que apresenta divergência na doutrina se refere à **natureza da atividade** exercida pelas duas categorias de fundações públicas. Para Carvalho Filho, as fundações governamentais de direito privado são adequadas para a execução de **atividades não exclusivas do Estado**, ou seja, aquelas que são também desenvolvidas pelo setor privado, como saúde, educação, pesquisa, assistência social, proteção ao meio ambiente, cultura, desporto, turismo, comunicação e até mesmo previdência complementar do servidor público. Para **funções estatais típicas** a fundação deverá ser pessoa de direito público, já que somente esse tipo de entidade detém poder de autoridade, incompatível para pessoas de direito privado.

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, contrariamente, ensinam que tanto as fundações públicas de direito público como as de direito privado se destinam à prestação de **serviços públicos em geral, desde que não sejam típicos de Estado**. Para os autores, a execução descentralizada dos serviços típicos estaria reservada às autarquias.

Regime jurídico

As fundações públicas de **direito público** fazem jus às mesmas prerrogativas e sujeitam-se às mesas restrições que, em conjunto, compõem o regime jurídico-administrativo aplicável às *autarquias*, anteriormente estudado.

Já o regime jurídico aplicável às fundações públicas de **direito privado** tem **caráter híbrido**, isto é, em parte (quanto à constituição e ao registro) se sujeita às normas de direito privado e, no restante, deve obediência às normas de direito público.

Patrimônio

Da mesma forma que as autarquias, os bens do patrimônio das fundações públicas de direito público são caracterizados como **bens públicos**, protegidos pelas prerrogativas inerentes aos bens dessa

natureza, como impenhorabilidade, imprescritibilidade e restrições à alienação.

Já os bens das fundações públicas de direito privado são **bens privados**. Entretanto, **é possível que alguns de seus bens se sujeitem a regras de direito público**, com a impenhorabilidade. Isso ocorre com os **bens empregados diretamente na prestação de serviços públicos**, em decorrência do princípio da continuidade dos serviços públicos.

Pessoal

Quanto à gestão de pessoal, as fundações de direito público, da mesma forma que as autarquias, se sujeitam ao **regime jurídico único**, devendo adotar o mesmo regime fixado para os servidores da Administração Direta e das autarquias. Lembrando que o regime jurídico único deve ser observado atualmente face à suspensão cautelar da nova redação do art. 39, *caput*, da CF.

Já no caso das fundações públicas de direito privado, existe ***divergência doutrinária***. Parte da doutrina acredita que o pessoal dessas entidades deve se sujeitar **ao regime trabalhista comum**, traçado na CLT, característico das entidades de direito privado. Outra corrente afirma que o pessoal das fundações públicas de direito privado também se submete ao **regime jurídico único**, uma vez que, para os defensores desse entendimento, todas as disposições constitucionais que se referem a fundações públicas, incluindo o art. 39, *caput*, da CF, alcançam toda e qualquer fundação pública, de direito público ou privado.

Não obstante, é consenso que se aplicam ao pessoal das fundações públicas de direito privado as *restrições de nível constitucional*, como a vedação à acumulação de cargos e empregos (CF, art. 37, XVII) e a necessidade de prévia aprovação em concurso público (CF, art. 37, II).

ESSA CAI na prova!

22. (ESAF – ATRFB 2006) A entidade da Administração Indireta, que se conceitua como sendo uma pessoa jurídica de direito público, criada por força de lei, com capacidade exclusivamente administrativa, tendo por substrato um patrimônio personalizado, gerido pelos seus próprios órgãos e destinado a uma finalidade específica, de interesse público, é a

a) autarquia.

b) fundação pública.

c) empresa pública.

d) sociedade de economia mista.

e) agência reguladora.

Comentários: Todas as características, em especial a expressão "patrimônio personalizado", indicam se tratar do conceito de fundação pública (opção "b"). Perceba que, se ao invés de "patrimônio personalizado", a assertiva se referisse a "serviço personalizado", estaríamos diante do conceito de autarquia.

Gabarito: alternativa "b"

EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

Embora sejam categorias jurídicas diversas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista geralmente são estudadas em conjunto, tantos são os pontos comuns que apresentam. Como veremos, praticamente não existe nenhuma situação específica que possa levar o Governo a optar pela criação de uma ou de outra. De fato, não há distinção quanto ao objeto, quanto às possíveis áreas de atuação. As diferenças entre elas são unicamente formais. Ambas traduzem a ideia básica de **Estado-empresário**, que intenta aliar uma atividade econômica com outras de interesse público.

Conceito

Vejamos, primeiramente, o conceito de **empresa pública**, valendo-nos, para tanto, das lições de Carvalho Filho:

> **Empresas públicas** são pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração Indireta do Estado, criadas por autorização legal, sob qualquer forma jurídica adequada a sua natureza, para que o Governo exerça atividades gerais de caráter econômico ou, em certas situações, execute a prestação de serviços públicos.

São exemplos de empresas públicas federais a **ECT** (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos); a **Casa da Moeda**; a **Caixa Econômica Federal**; o **BNDES** (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social); o **SERPRO** (Serviço Federal de Processamento de Dados), a **Infraero** (Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária), dentre outras. Lembrando que Estados e Municípios também possuem as respectivas empresas públicas.

Agora é a vez do conceito de **sociedade de economia mista**:

> **Sociedades de economia mista** são pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração Indireta do Estado, criadas por autorização legal, sob a forma de sociedades anônimas, cujo controle acionário pertença ao Poder Público, tendo por objetivo, como regra, a exploração de atividades gerais de caráter econômico e, em algumas ocasiões, a prestação de serviços públicos.

Exemplos mais conhecidos de sociedades de economia mista federais são o **Banco do Brasil** e a **Petrobras**. Da mesma forma, os Estados e Municípios também podem instituir as próprias sociedades de economia mista.

Analisando os conceitos de empresa pública e de sociedade de economia mista, podem-se identificar os diversos traços comuns e as poucas distinções entre as entidades. Para ilustrar, vamos montar um esquema com base no magistério de Maria Sylvia Di Pietro:

EMPRESAS PÚBLICAS X SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

Traços comuns	Traços distintos
▪ Criação e extinção autorizadas por lei. ▪ Personalidade jurídica de direito privado. ▪ Sujeição ao controle estatal. ▪ Derrogação parcial do regime de direito privado por normas de direito público. ▪ Vinculação aos fins definidos na lei instituidora. ▪ Desempenho de atividade de natureza econômica e, em algumas ocasiões, a prestação de serviços públicos.	▪ Forma jurídica (EP = qualquer forma admitida em direito; SEM = sociedade anônima). ▪ Composição do capital (EP = capital público; SEM = capital público e privado).

Como de praxe, passemos a detalhar as características presentes nos conceitos apresentados.

Criação e extinção

Como adiantado, as empresas públicas e as sociedades de economia mista (denominadas, em conjunto, "empresas estatais" ou "empresas governamentais"), pessoas jurídicas de **direito privado**, têm a sua criação **autorizada por lei**, dependendo ainda de **registro de comércio**.

Além da autorização propriamente dita, a lei instituidora deve conter os dados fundamentais e indispensáveis, como a forma da futura sociedade, seu prazo de duração e o modo de composição de seu capital.

Para completar a criação da empresa estatal, será necessário, ainda, o cumprimento das formalidades previstas no direito privado, que variam de acordo com a forma societária[25]. Dessa forma, a criação da entidade, ou seja, a **aquisição da personalidade jurídica, somente ocorre com o registro**.

[25] Por exemplo, a criação de uma sociedade anônima depende da subscrição das ações em que se divide o seu capital social, com aprovação de seu estatuto social pelos sócios em assembleia geral ou por escritura pública (Justen Filho, 2014, p. 293).

De forma semelhante, a **extinção** das empresas públicas e das sociedades de economia mista requer a edição de **lei autorizadora**.



Podem existir empresas estatais que, dadas as suas peculiaridades, *não* se enquadram nos conceitos de empresas públicas ou de sociedades de economia mista; por conseguinte, *não* são consideradas integrantes da Administração Pública. Uma dessas peculiaridades é a **falta de autorização legal para sua instituição**.

Por exemplo, o Poder Público pode passar a deter participação no capital de determinada empresa mediante penhora de ações, uma espécie de garantia para o descumprimento de contratos. Nessa hipótese, a empresa não poderá ser considerada uma sociedade de economia mista porque lhe faltará a autorização legal, elemento indispensável a essa configuração.

Com efeito, a doutrina e a jurisprudência entendem que, **se não houve autorização legislativa, não existe empresa pública ou sociedade de economia mista, mas apenas uma empresa estatal sob controle acionário do Estado**. Nas palavras de Hely Lopes Meireles, "a inexistência da lei autorizativa faz com que as entidades nunca ascendam à condição de sociedade de economia mista ou de empresa pública".

Subsidiárias

Subsidiárias são empresas controladas pelas empresas públicas ou sociedades de economia mista.

A empresa estatal que detém o controle da subsidiária usualmente é chamada de sociedade ou empresa de **primeiro grau**, enquanto a subsidiária seria uma sociedade ou empresa de **segundo grau**. Se houver nova cadeia de criação, poderia até mesmo surgir uma empresa de terceiro grau e assim sucessivamente[26].

Deve ser ressaltado que a subsidiária tem **personalidade jurídica própria**, vale dizer, é uma **pessoa jurídica**, distinta da pessoa controladora, e ***não*** **um órgão** desta.

Lembrando que, nos termos do art. 37, XX da CF, a criação de subsidiárias também depende de **autorização legislativa**. A autorização,

[26] Carvalho Filho (2014, p. 503)

contudo, não precisa ser dada para a criação específica de *cada* entidade, sendo legítimo que a **lei que autorizou a instituição da entidade primária autorize, desde logo, a posterior instituição de subsidiárias**, antecipando o objeto a que se destinarão.

É muito comum o pensamento de que as subsidiárias só podem ser criadas em empresas públicas e sociedades de economia mista. De fato, é o que mais ocorre na prática. No entanto, o texto constitucional (art. 37, XIX) autoriza a existência de tais figuras jurídicas também nas **autarquias** e **fundações**.



A despeito da menção no texto constitucional, a doutrina majoritária entende que as subsidiárias das entidades da Administração Indireta **não fazem parte, formalmente, da Administração Pública**.

Não obstante, embora estejam sujeitas, predominantemente, ao **regime jurídico de direito privado**, também devem obedecer a algumas regras de **direito público**, como o concurso público e a licitação.

Atividades desenvolvidas

O traço marcante das empresas públicas e sociedades de economia mista é que são instituídas pelo Poder Público para o desempenho de **atividades de natureza econômica**.

O critério geralmente utilizado para classificar uma atividade como econômica é a **finalidade de lucro**. Portanto, sempre que o Poder Público pretender auferir lucro em determinada atividade, deverá instituir ou uma empresa pública ou uma sociedade de economia mista.

Maria Sylvia Di Pietro esclarece que o desempenho de atividade econômica por meio de empresas estatais pode ser feito com dois objetivos:

- Intervenção no domínio econômico (CF, art. 173); ou
- Prestação de serviços públicos (CF, art. 175).

Assim, tem-se que "atividade de natureza econômica", que justifica a criação de empresa pública ou sociedade de economia mista, é gênero cujas espécies são a **intervenção no domínio econômico** (ou atividade

econômica em sentido estrito), regida pelo art. 173 da CF, e a **prestação de serviços públicos**, regida pelo art. 175.

Quanto à primeira hipótese, o art. 173 da Constituição impõe que "a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos **imperativos da segurança nacional** ou a **relevante interesse coletivo**, conforme definidos em lei".

Com efeito, as atividades econômicas de caráter empresarial são abertas à livre iniciativa. Sua exploração, em regra, *não* é de titularidade do Estado, e sim reservada preferencialmente aos particulares (CF, art. 170 e parágrafo único). São as atividades **comerciais** e **industriais**, bem como a prestação de **serviços privados**, exercidas com a finalidade de lucro, sujeitas ao regime de direito privado e aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência.

Conforme preconiza a Constituição Federal, só naquelas **situações excepcionais** (segurança nacional e relevante interesse coletivo) o Estado pode atuar no papel de empresário, se dedicando ao desempenho de atividades de caráter econômico, em livre concorrência com o setor privado. É o caso, por exemplo, do Banco do Brasil e da Petrobrás, sociedades de economia mista federais que atuam diretamente no mercado, em igualdade de condições com as empresas privadas.

Além dessas duas situações excepcionais, o Estado também pode atuar diretamente no domínio econômico para explorar atividade sujeita a regime constitucional de **monopólio** (CF, art. 177).

Em relação à segunda hipótese, menos frequente que a primeira, trata-se de **serviços públicos passíveis de exploração segundo os princípios norteadores da atividade empresarial**, ou seja, com o intuito de **lucro**, e que, por isso mesmo, podem ser também delegados a particulares mediante contratos de concessão ou permissão, nos termos do art. 175 da CF[27].

A diferença é que, ao invés de delegar o serviço a particular (descentralização por colaboração), o Estado resolve instituir uma empresa pública ou sociedade de economia mista para explorá-lo **diretamente** (descentralização por serviços). É o caso, por exemplo, dos

[27] **Constituição Federal, art. 175**: "Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, **diretamente** ou sob regime de **concessão** ou **permissão**, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos".

Correios e da Infraero, empresas públicas federais que desempenham serviços públicos de titularidade da União[28].

Também pode haver a situação, conforme esclarece Maria Sylvia Di Pietro, de uma empresa estatal prestar serviço público delegado por outro ente estatal. Nesse caso, a entidade estatal tem natureza de **concessionária de serviço público**. É o que ocorre, por exemplo, com os serviços de energia elétrica, de competência da União (CF, art. 21, XII, b), delegados a empresas estatais sob controle acionário dos Estados (ex: CEMIG, em Minas Gerais). Outro exemplo é o serviço de saneamento delegado por Municípios à SABESP, que é sociedade de economia mista do Estado de São Paulo.

Carvalho Filho ressalta, porém, que **não são todos os serviços públicos** que poderão ser exercidos por sociedades de economia mista e empresas públicas, *mas somente aqueles que, mesmo sendo prestados por empresa estatal*, poderiam sê-lo pela iniciativa privada. Desse modo, **excluem-se aqueles serviços ditos próprios de Estado**, que envolvam exercício do poder de império ou do poder de polícia, como a segurança pública, a prestação de justiça e a defesa da soberania nacional. Excluem-se também os serviços de caráter puramente social que, por sua natureza, são financeiramente deficitários, ou seja, *não geram lucro*, como os de assistência social.

Na verdade, todos aquelas atividades previstas no Título VIII da Constituição Federal ("Da Ordem Social"), entre elas os serviços de **saúde**, **educação** e **previdência social**, estariam ***fora*** do campo de atuação de empresas públicas e sociedades de economia mista, pois não há possibilidade de serem explorados pelo Estado com o intuito de lucro[29].

[28] Serviço postal (CF, art. 21, X) e infraestrutura aeroportuária (CF, art. 21, XII, c), respectivamente.
[29] Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2014, p. 75).

ESSA CAI na prova!

23. (Cespe – MIN 2013) São características comuns a empresas públicas e sociedades de economia mista, entre outras, personalidade jurídica de direito privado, derrogação parcial do regime de direito privado por normas de direito público e desempenho de atividade de natureza econômica.

Comentário: O item está correto. Lembrando que o desempenho de atividade econômica por meio de empresas estatais pode ser feito com dois objetivos: (i) intervenção no domínio econômico, isto é, atividade de natureza empresarial; e (ii) prestação de serviços públicos. Ou seja, mesmo as empresas prestadoras de serviço público desempenham atividade econômica, visto que os serviços explorados por essas entidades são aqueles passíveis de gerar lucro e que, por isso, também poderiam ser desempenhados pela iniciativa privada.

Gabarito: Certo

24. (Cespe – AFT 2013) A sociedade de economia mista, entidade integrante da administração pública indireta, pode executar atividades econômicas próprias da iniciativa privada.

Comentário: A questão está correta. Ressalte-se, porém, que intervenção direta do Estado na atividade econômica só pode ser realizada em *situações excepcionais*, isto é, quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, nos termos do art. 173 da CF:

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

Ademais, admite-se que o Estado execute atividades econômicas próprias da iniciativa privada quando sujeitas a regime de monopólio, nos termos do art. 177 da CF:

> *Art. 177. Constituem monopólio da União:*
>
> *I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;*
>
> *II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;*
>
> *III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;*
>
> *IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto,*

de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal.

*§ 1º A União poderá contratar com **empresas estatais** ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei.*

Gabarito: Certo

25. (Cespe – CNJ 2013) Considere que determinada sociedade de economia mista exerça atividade econômica de natureza empresarial. Nessa situação hipotética, a referida sociedade não é considerada integrante da administração indireta do respectivo ente federativo, pois, para ser considerada como tal, ela deve prestar serviço público.

Comentário: A questão está errada. As empresas públicas e as sociedades de economia mista podem tanto exercer atividade econômica de natureza empresarial como prestar serviço público. Em ambas as hipóteses integram a Administração Indireta do respectivo ente federativo.

Gabarito: Errado

26. (Cespe – TJDFT 2013) Pessoas jurídicas de direito privado integrantes da administração indireta, as empresas públicas são criadas por autorização legal para que o governo exerça atividades de caráter econômico ou preste serviços públicos.

Comentário: A questão está correta. As empresas públicas, assim como as sociedades de economia mista, são pessoas jurídicas de direito privado, criadas por autorização legal, vale dizer, sua criação é autorizada por lei, nos termos do art. 37, XIX da CF. Ademais, ambas podem ter como objeto exercer atividade econômica de natureza empresarial ou prestar serviço público.

Gabarito: Certo

Regime jurídico

As empresas públicas e as sociedades de economia mista, *qualquer que seja seu objeto*, sempre têm **personalidade jurídica de direito privado**. Portanto, submetem-se ao **regime jurídico de direito privado**.

Apesar disso, nenhuma dessas entidades atua integralmente sob regência do direito privado, pois estão sujeitas à incidência de algumas **normas de direito público**, sobretudo as previstas na própria Constituição Federal, decorrentes dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Carvalho Filho assevera que o regime das empresas estatais possui **natureza híbrida**, já que sofrem o influxo de normas de direito privado em alguns setores de sua atuação e de normas de direito público em outros desses setores.

Por sua vez, Marçal Justen Filho esclarece que as empresas estatais se subordinam a *regimes jurídicos distintos conforme forem exploradoras de atividade econômica ou prestadoras de serviços públicos*. Ou seja, as empresas públicas e as sociedades de economia mista têm seu regime jurídico determinado pela natureza de seu objeto, de sua atividade-fim[30].

Assim, se a entidade tem por objeto o exercício de **atividades econômicas** a título de intervenção direta no domínio econômico (Estado-empresário), tal como o faria a iniciativa privada, o regime jurídico aplicável é *predominantemente* de **direito privado**, sobretudo no exercício de suas atividades-fim. É comum, portanto, a incidência de normas de Direito Civil ou de Direito Comercial, com derrogação parcial, no entanto, pelas normas de direito público[31].

---

[30] É o que diz a jurisprudência do STF, pela qual "as sociedades de economia mista e as empresas públicas que explorem atividade econômica em sentido estrito estão sujeitas, nos termos do disposto no § 1º do art. 173 da Constituição do Brasil, ao **regime jurídico próprio das empresas privadas**", o qual **não se aplica** às empresas estatais que prestam serviço público (ADI 1.642/MG)

[31] Como exemplo, o TCU reconheceu não ser obrigatória a licitação para os contratos relacionados a **atividades-fim** de empresas estatais exploradoras de atividade econômica. Apontando a sujeição dessas entidades ao mesmo regime das empresas privadas, o Tribunal afastou a necessidade de licitação nas operações "de mercado" praticadas pela referida categoria de empresas estatal. Em sentido oposto, a jurisprudência do TCU entende que é obrigatória a observância, pelas empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica, das disposições contidas na Lei 8.666/93 nas contratações que envolvam sua **atividade-meio**. Como se vê, no que tange à celebração de contratos, prevalecem as normas de direito privado quando se tratar de atividades-fim; já nas atividades-meio, as normas de direito público predominam (Boletim Licitações 6/2010).

A submissão ao regime jurídico próprio das empresas privadas implica que o Estado-empresário **não pode obter vantagens** de que também não possam usufruir as empresas da iniciativa privada, pois isso provocaria desequilíbrio no setor econômico em que ambas as categorias atuam. **Inexistem, portanto, privilégios materiais e processuais** como os atribuídos às demais entidades públicas, como às autarquias. As empresas estatais devem operar no mercado em igualdade de condições com as empresas do setor privado, em atenção ao princípio da livre concorrência.

Aliás, conforme salienta Carvalho Filho, essa deve ser a regra geral, o que se confirma pelo art. 173, §1º, II, da CF, que é enfático ao estabelecer a sujeição das empresas estatais que exploram atividade econômica ao **regime jurídico próprio das empresas privadas** quanto a **direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias**. Por exemplo, o STF já decidiu que as sociedades de economia mista não podem valer-se do sistema de precatórios, pois isso afetaria o princípio da livre concorrência[32].

Todavia, essa previsão não afasta a possibilidade de **derrogações do direito privado por preceitos de direito público** também previstos na Constituição. Ainda que o art. 173, §1º disponha que as empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica estão sujeitas ao "regime próprio das empresas privadas", todas as normas constitucionais endereçadas sem qualquer ressalva à "administração pública", ou à "administração indireta", também alcançam essas entidades, como, por exemplo, o princípio da autorização legal para sua instituição (art. 37, XIX); o controle pelo Tribunal de Contas (art. 71); o controle e a fiscalização do Congresso Nacional (art. 49, X); a exigência de concurso público para ingresso de seus empregados (art. 37, II), a previsão de rubrica orçamentária (art. 165, §5º) e outras do gênero.

Se, por um lado, as empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica se submetem, de regra, ao direito privado, por outro, se o objeto for a **prestação de serviços públicos**, o regime jurídico é *preponderantemente* de **direito público**. Isso porque as atividades de serviço público são de titularidade do Estado e se sujeitam sempre ao regime de direito público, inerente ao regime

[32] RE 599.628/DF

jurídico administrativo, não se lhes aplicando o princípio da livre iniciativa. Aqui, o princípio relevante é o da **continuidade do serviço público**.

Deve ficar claro, contudo, que os serviços públicos desempenhados pelas empresas estatais também são considerados uma espécie de **atividade de natureza econômica**. Por isso, em certa medida, também se sujeitam às normas de direito privado, ainda que em menor grau.



Não se esqueça que as empresas estatais prestadoras de serviço público, da mesma forma que as exploradoras de atividade econômica, são pessoas jurídicas de direito privado.

Justen Filho ensina que as empresas estatais que desempenham **serviços públicos em regime de monopólio**, isto é, atividades que não encontram paralelo no setor privado, submetem-se a um *regime de direito público mais acentuado*, *equiparando-se à Fazenda Pública*. Daí porque o STF reconheceu a **imunidade tributária recíproca** em relação às **empresas públicas prestadoras de serviços públicos**[33], a exemplo da ECT[34] e da INFRAERO[35].

Essa imunidade *não se aplica* às empresas estatais que exploram atividades econômicas em **concorrência com a iniciativa privada**, como acontece com o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e a Petrobrás, que não podem ter qualquer privilégio fiscal não extensivo à iniciativa privada (CF, art.173, §1º, II) [36].

Em suma, o que se observa é que, qualquer que seja a atividade desempenhada pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista (atividade econômica ou serviço público), o seu **regime jurídico jamais será inteiramente de direito privado**, pois sempre estarão submetidas a normas de direito público: em maior grau, no caso de prestadoras de serviço público; e em menor, no caso de exploradoras de atividade econômica.

---

[33] ARE 638.315 RG/BA. O STF também já estendeu a imunidade tributária a sociedade de economia mista prestadora de **ações e serviços de saúde**, ou seja, serviço público não sujeito ao regime de monopólio (RE 580.264/RS).

[34] AI 690.242/SP

[35] RE 363.412/BA

[36] Ressalte-se que as empresas estatais exploradoras de atividade econômica *podem* gozar de privilégios fiscais **desde que** eles sejam concedidos de **maneira uniforme** a elas e às empresas privadas.

Resumindo

As empresas públicas e sociedades de economia mista, conforme seu **objeto**, dividem-se em:

Exploradoras de atividades econômicas	• Pessoa jurídica de direito privado. • Atividade regida predominantemente pelo direito privado.
Prestadoras de serviços públicos	• Pessoa jurídica de direito privado. • Atividade regida predominantemente pelo direito público.

*****

ESSA CAI na prova!

27. (Cespe – Polícia Federal 2013) A sociedade de economia mista é pessoa jurídica de direito privado que pode tanto executar atividade econômica própria da iniciativa privada quanto prestar serviço público.

Comentário: O quesito está correto. Quando executa executar atividade econômica própria da iniciativa privada, o regime jurídico aplicável à sociedade de economia mista é predominantemente de direito privado; já quando presta serviço público, o regime que predomina é o de direito público. Em ambos os casos, a personalidade jurídica é sempre de direito privado.

Gabarito: Certo

28. (Cespe – CNJ 2013) As empresas públicas, sejam elas exploradoras de atividade econômica ou prestadoras de serviços públicos, são entidades que compõem a administração indireta e por isso não se admite que seus atos e contratos sejam submetidos a regras do direito privado.

Comentário: O quesito está errado. As empresas públicas possuem personalidade jurídica de direito privado; portanto, seus atos e contratos estão submetidos a regime jurídico de direito privado, em maior ou menor grau conforme sejam, respectivamente, exploradoras de atividade de natureza empresarial ou prestadoras de serviços públicos. Portanto, o trecho *"...não se admite que seus atos e contratos sejam submetidos a regras do direito*

privado" **macula a questão. Em qualquer hipótese, porém, tais entidades devem obediência a certos preceitos de direito público, como o dever de realizar concurso público, o dever de licitar e a submissão ao controle do Tribunal de Contas. Segundo Maria Sylvia Di Pietro, "a derrogação parcial do direito comum é essencial para manter a vinculação entre a entidade descentralizada e o ente que a instituiu; sem isso, deixaria ela de atuar como instrumento de ação do Estado".**

Gabarito: Errado

29. (Cespe – MIN 2013) São características comuns a empresas públicas e sociedades de economia mista, entre outras, personalidade jurídica de direito privado, derrogação parcial do regime de direito privado por normas de direito público e desempenho de atividade de natureza econômica.

Comentário: O item está correto. Lembrando que o desempenho de atividade econômica por meio de empresas estatais pode ser feito com dois objetivos: (i) intervenção no domínio econômico, isto é, atividade de natureza empresarial; e (ii) prestação de serviços público. Ou seja, mesmo as empresas prestadoras de serviço público desempenham atividade econômica, visto que os serviços públicos explorados por essas entidades são aqueles passíveis de gerar lucro e que, por isso, também poderiam ser desempenhados pela iniciativa privada.

Gabarito: Certo

30. (Cespe – TRT10 2013) As sociedades de economia mista não estão sujeitas ao controle externo realizado pelos respectivos tribunais de contas.

Comentário: Embora sejam pessoas jurídicas de direito privado que explorem atividade econômica, as sociedades de economia mista não atuam inteiramente sob a regência do direito comum, muito pelo contrário. Como são entidades vinculadas ao Estado, também devem obediência a uma série de preceitos constitucionais, de direito público, aplicáveis sem distinção a toda a Administração Pública, direta ou indireta, dentre eles a sujeição ao controle externo realizado pelos tribunais de contas, daí o erro.

*Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do **Tribunal de Contas da União**, ao qual compete:*

*II - **julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta**, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;*

Gabarito: Errado

31. (ESAF – CVM 2010) São regras de direito público que obrigam às empresas estatais federais a despeito de sua natureza jurídica de direito privado, exceto:

a) contratação de empregados por meio de concurso público.

b) submissão aos princípios gerais da Administração Pública.

c) proibição de demissão dos seus empregados em razão da estabilidade que lhes protege.

d) autorização legal para sua instituição.

e) sujeição à fiscalização do Tribunal de Contas da União.

Comentários: As empresas estatais, quais sejam, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, embora possuam natureza jurídica de direito privado, *não* estão inteiramente submetidas ao regime jurídico de direito privado. Ao contrário, devem obediência a diversos preceitos constitucionais de direito público, associados aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Afinal, tais entidades, ainda que explorem atividade econômica, estão vinculadas ao Poder Público e, por isso, devem servir ao interesse geral, não podendo seus administradores se afastar dessa finalidade. Em consequência, as empresas estatais devem contratar seus empregados por meio de concurso público (opção "a"), se submeter aos princípios gerais da Administração Pública (opção "b"), serem criadas apenas após autorização em lei (opção "d") e se sujeitarem à fiscalização do Tribunal de Contas da União (opção "e").

Ressalte-se, porém, que os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista, embora sejam concursados, não possuem a garantia de estabilidade inerente aos servidores estatutários, afinal, seu regime jurídico é o da CLT. Portanto, o gabarito é a opção "c". Todavia, lembre-se de que a jurisprudência tem assegurado aos empregados concursados dessas entidades o direito de exigir motivação de eventuais atos de demissão, em atenção aos princípios constitucionais da impessoalidade e da isonomia.

Gabarito: alternativa "c"

Estatuto

O art.173, §1º da Constituição Federal prevê a edição de um **estatuto** para disciplinar o regime jurídico, a estrutura e o funcionamento das empresas públicas e sociedades de economia mista **exploradoras de atividade econômica**. Para fins de clareza, vejamos a redação do dispositivo:

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

Em 2016, foi publicada a Lei 13.303/16, que "dispõe sobre o **estatuto jurídico** da **empresa pública**, da **sociedade de economia mista** e de **suas subsidiárias**, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que **explore atividade econômica** de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de **prestação de serviços públicos**" (art. 1º).

Tal lei, finalmente, veio suprir a lacuna de regulamentação do art. 173, §1º da CF. Ela estabelece normas sobre o regime societário das empresas estatais, escolha de administradores, licitações e contratos e sobre as formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade.

Detalhe é que o estatuto das estatais, ao contrário do que apregoava a doutrina antes da sua edição, se aplica tanto às **exploradoras de atividade econômica** como às **prestadoras de serviços públicos**.

Patrimônio

Os bens das empresas públicas e sociedades de economia mista são considerados **bens privados**. Em consequência, a princípio, *não* possuem as prerrogativas próprias de bens públicos, como a imprescritibilidade, a impenhorabilidade, a alienabilidade condicionada etc.

A doutrina, porém, faz distinção a depender se a estatal é interventora no domínio econômico ou prestadora de serviços públicos.

No primeiro caso, o regime jurídico dos bens seria indiscutivelmente o de bens privados.

Porém, se **prestadoras de serviços públicos**, o regime jurídico de bens seria diferenciado, ou seja, os **bens afetados diretamente à prestação dos serviços** – e somente esses! -, embora de natureza privada, contariam com a proteção própria dos **bens públicos** (impenhorabilidade, imprescritibilidade etc).

Nesse sentido já deliberou o STF, ao decidir que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, empresa pública que não exerce atividade econômica em sentido estrito, e sim presta serviço público da competência da União, conta com o privilégio da impenhorabilidade de seus bens[37]. Quanto aos bens que não *estejam diretamente a serviço do objetivo público da entidade*, são submetidos ao regime jurídico dos **bens privados**.

Pessoal

O pessoal das empresas públicas e das sociedades de economia mista se submete ao **regime trabalhista comum**, isto é, de **emprego público** ou **celetista**, regulamentado na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). O vínculo entre os empregados e as entidades, portanto, tem **natureza contratual**, formalizado em contrato de trabalho típico.

Não obstante, o ingresso desses empregados deve ser precedido de **aprovação em concurso público**, tal como previsto no art. 37, II da

[37] RE 220.906

Constituição Federal[38], ainda que a entidade vise a objetivos estritamente econômicos, em regime de competitividade com a iniciativa privada.

Por serem sujeitos ao regime trabalhista comum, os empregados das empresas estatais ***não*** **gozam de estabilidade** no cargo. Todavia, a jurisprudência tem assegurado aos empregados concursados dessas entidades o direito de exigir **motivação** de eventuais atos de demissão, em atenção aos princípios constitucionais da impessoalidade e da isonomia[39]. E se o fundamento para a demissão for comportamento ou conduta desabonadora, deve ser assegurado ao empregado o **direito de defesa**. Ressalte-se que a motivação não é requisito exigido nas rescisões contratuais na iniciativa privada, também regidas pela CLT.

Forma jurídica

No que se refere à forma jurídica, há relevante diferença entre as empresas estatais: todas as **sociedades de economia mista** são **sociedades anônimas**, ou seja, seu capital é dividido em ações. Já as **empresas públicas** podem assumir **qualquer configuração admitida no direito, inclusive ser sociedade anônima**[40].

Carvalho Filho assevera que, embora seja facultado às empresas públicas assumir qualquer forma admitida em direito, existem formas societárias que com ela são **incompatíveis**, a exemplo das *sociedades em nome coletivo* (Código Civil, art. 1.039), *sociedade cooperativa* (Código Civil, art. 1.093) e *empresa individual de responsabilidade limitada* (Código Civil, art. 980-A)[41]. Tais formas societárias, por definição, admitem apenas pessoas privadas na formação do capital, razão pela qual são incompatíveis com as empresas públicas.

Questão interessante diz respeito à adoção de uma forma jurídica **nova** por parte de uma empresa pública, isto é, algo que ainda não exista em nosso ordenamento. A doutrina explica que isso seria possível desde

---

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

[39] Ver RE 589.998/PI

[40] Exemplo de empresa pública sob a forma de sociedade anônima é a Caixa Econômica Federal.

[41] Para ilustrar, veja o que dispõe o Código Civil acerca das **sociedades em nome coletivo**: "Somente **pessoas físicas** podem tomar parte na sociedade em nome coletivo, respondendo todos os sócios, solidária e ilimitadamente, pelas obrigações sociais".

que se trate de uma empresa pública **federal**, pois, como compete à União legislar sobre Direito Civil e Comercial (CF, art. 22, inciso I), só a lei federal poderia instituir empresa pública sob nova forma jurídica. Contrariamente, as entidades vinculadas aos demais entes federativos, ao serem instituídas, devem observar as formas jurídicas que a legislação federal já disponibiliza.

ESSA CAI na prova!

32. (Cespe – TJDFT 2013) As sociedades de economia mista podem revestir-se de qualquer das formas em direito admitidas, a critério do poder público, que procede à sua criação.

Comentário: As sociedades de economia mista sempre devem ser constituídas na forma de sociedades anônimas, daí o erro. As *empresas públicas* é que podem revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

Gabarito: Errado

33. (Cespe – TRT10 2013) As empresas públicas devem ser constituídas obrigatoriamente sob a forma de sociedade anônima.

Comentário: As empresas públicas podem ser constituídas sob qualquer forma admitida em direito, *inclusive* sociedade anônima, daí o erro. Ao contrário, as *sociedades de economia mista* devem sempre ser sociedades anônimas.

Gabarito: Errado

Composição do capital

Na composição do capital reside outra diferença relevante entre empresas públicas e sociedades de economia mista. Refere-se à origem dos recursos que formam o patrimônio das entidades.

Sinteticamente, a **sociedade de economia mista** é constituída por **capital público e privado**, e a **empresa pública**, por **capital público**.

Com efeito, nas **sociedades de economia mista** o capital é formado da *conjugação* de recursos oriundos das **pessoas de direito público** (União, Estados, DF ou Municípios) ou de **outras pessoas administrativas**, de um lado, e de **recursos da iniciativa privada**, de outro.

Para a entidade ser considerada uma sociedade de economia mista, além de ter havido prévia autorização legal, o Poder Público – diretamente ou através de entidade da administração indireta – deve ser o detentor da **maioria do capital votante** da entidade, o que lhe garante poder de decisão sobre os destinos da companhia. Nessa linha, o Decreto-Lei 200/1967, relativamente às sociedades de economia mista federais, preconiza que as **ações com direito a voto** devem pertencer, em sua *maioria*, à União ou a entidade da administração indireta federal.

Sendo assim, as sociedades cujo capital pertencente ao Estado é *minoritário* – o que não lhe garante o controle societário – *não são consideradas sociedades de economia mista*. Consequentemente, tais entidades, apesar de possuir participação do Estado, não integram a Administração Pública.

Já nas **empresas públicas**, o capital é formado exclusivamente por **recursos públicos**, **não sendo admitida a participação direta de recursos de particulares.**

ESSA CAI na prova!

34. (Cespe – AE/ES 2013) A pessoa jurídica de direito privado criada por autorização legislativa específica, com capital formado unicamente por recursos de pessoas de direito público interno ou de pessoas de suas administrações indiretas, para realizar atividades econômicas ou serviços públicos de interesse da administração instituidora, nos moldes da iniciativa particular, é denominada

a) fundação pública.

b) sociedade de economia mista.

c) subsidiária.

d) agência executiva.

e) empresa pública.

Comentário: Trata-se do conceito de empresa pública. O aspecto marcante que leva a essa conclusão, ao invés de que se trata de uma sociedade de economia mista, é a parte que diz *"capital formado unicamente por recursos de pessoas de direito público interno ou de pessoas de suas administrações indiretas"*. É que o capital das sociedades de economia também conta com participação de recursos privados, vale dizer, não é unicamente público. Perceba que o capital das empresas públicas, composto

unicamente de recursos públicos, pode ser integralizado por pessoas direito público interno (União, Estados, DF, Municípios, autarquias e demais entidades de direito público) ou por pessoas de suas administrações indiretas (fundações de direito privado, empresas públicas e sociedades de economia mista).

Gabarito: alternativa "e"

35. (Cespe – AFRE/ES 2013) A pessoa jurídica dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital formado exclusivamente por recursos das pessoas de direito público interno ou de pessoas de suas administrações indiretas, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, é denominada

a) fundação pública.

b) empresa pública.

c) sociedade de economia mista.

d) autarquia.

e) agência reguladora.

Comentário: Questão muito semelhante à anterior, cobrada em outro certame, o que demonstra a importância de se resolver bastante questões de provas durante o estudo. Trata-se do exato conceito de empresa pública.

Gabarito: alternativa "b"

36. (Cespe – MPU 2013) A empresa pública federal caracteriza-se, entre outros aspectos, pelo fato de ser constituída de capital exclusivo da União, não se admitindo, portanto, a participação de outras pessoas jurídicas na constituição de seu capital.

Comentário: O quesito está errado. Uma empresa pública caracteriza-se por ser constituída de capital exclusivamente público, que pode ser oriundo de qualquer pessoa jurídica integrante da Administração Pública, política ou administrativa, ainda que de direito privado. Assim, determinada empresa pública pode ser formada pela comunhão de recursos oriundos da União, de uma empresa pública estadual e de uma autarquia municipal, pois todos esses recursos possuem origem pública. Para que esta entidade seja considerada uma empresa pública federal, a União deve ser a detentora da maioria do capital votante. Ou seja, o capital da União não precisa ser exclusivo, daí o erro do item. O que não se admite é a participação de capital privado, aportado

por empresas ou pessoas particulares.

Gabarito: Errado

37. (Cespe – MIN 2013) Empresas públicas são pessoas jurídicas de direito privado que integram a administração indireta, constituídas por capital público e privado.

Comentário: A questão está errada. A empresas públicas são pessoas jurídicas de direito privado que integram a administração indireta, constituídas por capital *exclusivamente* público, que pode ser oriundo de uma ou de várias entidades políticas ou administrativas. *Não se admite* a participação de recursos de particulares no capital das empresas públicas, ao contrário do que ocorre com as sociedades de economia mista, as quais, por definição, são constituídas por capital público e privado, devendo o capital público, no entanto, ser majoritário.

Gabarito: Errado

Agora é hora de colocar todo o conhecimento em prática. Vamos lá?

QUESTÕES DE PROVA

38. (Cespe – Auditor TCE/PR 2016) Na organização administrativa do poder público, as autarquias públicas são

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

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

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

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

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

Comentário: Para responder o quesito, vamos nos valer da definição de autarquia presente no art. 5º, I do Decreto-Lei 200/1967:

> ***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.*

Gabarito: alternativa "a"

39. (Cespe – DPU 2015) Considera-se desconcentração a transferência, pela administração, da atividade administrativa para outra pessoa, física ou jurídica, integrante do aparelho estatal.

Comentário: A transferência da atividade administrativa para outra pessoa, física ou jurídica, caracteriza a descentralização, e não a desconcentração. Nesta, ao contrário, a Administração se organiza internamente, mediante a criação de órgãos, sempre dentro da *mesma pessoa jurídica*.

Gabarito: Errada

40. (Cespe – Polícia Federal 2013) O Banco Central do Brasil é uma autarquia federal e compõe a administração pública direta da União.

Comentário: De fato, o Banco Central é uma autarquia federal. Porém, como toda autarquia, compõe a administração indireta da União, e não a direta.

Gabarito: Errada

41. (Cespe – MIN 2013) Toda pessoa jurídica da administração pública indireta, embora não se subordine, vincula-se a determinado órgão da estrutura da administração direta, estando, assim, sujeita à chamada supervisão ministerial.

Comentário: As entidades da administração indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas), embora sejam administrativa e financeiramente autônomas, estão sempre vinculadas a um órgão da administração direta. Essa vinculação entre administração direta e indireta *não* representa uma relação hierárquica, de subordinação. Diversamente, caracteriza a supervisão ministerial, também denominada de tutela administrativa, que tem por objetivos principais a verificação dos resultados alcançados pelas entidades descentralizadas, a harmonização de suas atividades com a política e a programação do Governo, a eficiência de sua gestão e a manutenção de sua autonomia administrativa, operacional e financeira.

Gabarito: Certo

42. (Cespe – IBAMA 2013) São pessoas jurídicas de direito público as autarquias, as fundações públicas e as empresas públicas.

Comentário: As autarquias são pessoas jurídicas de direito público. Já as fundações públicas, podem ser tanto de direito público como de direito privado. Por sua vez, as empresas públicas são sempre pessoas jurídicas de direito privado.

Gabarito: Errado

43. (Cespe – SUFRAMA 2014) Empresa pública e sociedade de economia mista são entidades da administração indireta com personalidade jurídica de direito privado.

Comentário: A questão está correta, de solução direta, dispensando maiores comentários pelo que vimos até aqui.

Gabarito: Certo

44. (Cespe – MDIC 2014) Adotando-se o critério de composição do capital, podem-se dividir as entidades que compõem a administração indireta em dois grupos: um grupo, formado pelas autarquias e fundações públicas, cujo capital é exclusivamente público; e outro grupo, constituído pelas sociedades de economia mista e empresas públicas, cujo capital é formado pela conjugação de capital público e privado.

Comentários: O critério de composição do capital é utilizado para diferenciar empresas públicas de sociedades de economia mista. Nesse sentido, a sociedade de economia mista é constituída por capital público e

privado, e a empresa pública, por capital exclusivamente público. Portanto, o quesito erra ao afirmar que o capital das empresas públicas também é formado pela conjugação de capital público e privado. Na verdade, de todas as entidades da administração indireta, apenas a sociedade de economia mista admite a participação de capital privado.

Gabarito: Errado

45. (Cespe – MDIC 2014) Parte do capital instituidor de uma sociedade de economia mista é privada, apesar de determinadas relações institucionais, como organização e contratação de pessoal, serem regidas pelo direito público.

Comentário: De fato, o capital das sociedades de economia mista é formado pela conjugação de recursos públicos e privados, devendo a parte pública ser maioria. É essa uma das características que as diferenciam das empresas públicas, cujo capital é exclusivamente público. Embora contem com a presença de recursos privados em seu capital, as sociedades de economia mista devem obediência a determinadas normas de direito público, a exemplo da necessidade de realizar concurso público para contratar pessoal e de fazer licitação para adquirir bens e serviços da sua atividade-meio.

Gabarito: Certo

46. (Cespe – MDIC 2014) Embora nos municípios haja apenas administração direta, nos estados, em razão da autonomia dada pela Constituição Federal de 1988 (CF), pode haver administração indireta.

Comentário: Tanto nos Estados como nos Municípios pode existir administração indireta. Portanto, é perfeitamente possível existirem empresas públicas e sociedades de economia mista municipais, assim como autarquias e fundações públicas.

Gabarito: Errado

47. (Cespe – IBAMA 2013) A criação do IBAMA, autarquia a que a União transferiu por lei a competência de atuar na proteção do meio ambiente, é exemplo de descentralização por serviço.

Comentários: A criação de entidades da administração indireta por lei caracteriza a descentralização por serviços, de que é exemplo a criação do IBAMA (autarquia).

Gabarito: Certo

48. (Cespe – TRE/MS 2013) Com referência à organização administrativa, assinale a opção correta.

a) O Estado, ao desenvolver suas atividades administrativas, atua por si mesmo ou cria órgão despersonalizado para desempenhar essas atividades, mas não pode criar outras pessoas jurídicas para desempenhar tais atividades.

b) O Estado não pode transferir a particulares o exercício das atividades que lhe são próprias.

c) O Estado pode transferir atividades que lhe são próprias a particulares, mas não pode criar outras pessoas jurídicas para desempenhar essas atividades.

d) O Estado desenvolve suas atividades administrativas por si mesmo, mas pode transferi-las a particulares e também criar outras pessoas jurídicas para desempenhá-las; contudo tais entidades devem ter personalidade jurídica de direito público.

e) O Estado desenvolve suas atividades administrativas por si mesmo, podendo transferi-las a particulares e também criar outras pessoas jurídicas, com personalidade jurídica de direito público ou privado, para desempenhá-las.

Comentários: Na descentralização, o Estado distribui algumas de suas atribuições para outras pessoas, físicas ou jurídicas; pressupõe, pelo menos, duas pessoas distintas; é o fenômeno pelo qual surgem as entidades da *Administração Indireta*. Já na desconcentração, o Estado distribui competências dentro de uma mesma pessoa jurídica, mediante a criação de órgãos; caracteriza-se pela existência de uma só pessoa jurídica; é o fenômeno pelo qual surgem os diversos órgãos da *Administração Direta*, podendo também ocorrer dentro das entidades da *Administração Indireta*.

Dito isso, vamos analisar cada alternativa:

a) ERRADA. O Estado pode sim criar outras pessoas jurídicas para desempenhar atividades públicas. Trata-se do fenômeno da descentralização por serviços, que resulta na criação de entidades da administração indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista).

b) ERRADA. O Estado pode sim transferir a particulares o exercício das atividades que lhe são próprias. Trata-se do fenômeno da descentralização por colaboração ou delegação, que ocorre por meio de contrato ou ato unilateral. É o que ocorre nas concessões, permissões ou autorizações de serviços públicos, por exemplo, quando o Estado transfere, mediante contrato, a administração de rodovias e de aeroportos para a iniciativa privada. Ressalte-se que, na descentralização por colaboração, o Estado transfere apenas a responsabilidade pela execução – e não a titularidade – do serviço.

c) ERRADA. O Estado tanto pode transferir atividades que lhe são próprias a particulares (descentralização por colaboração) como pode outras pessoas jurídicas para desempenhar essas atividades (descentralização por serviços).

d) ERRADA. A primeira parte da assertiva está correta. O erro é que o Estado também pode criar entidades com personalidade jurídica de direito privado, a exemplo das empresas públicas e sociedades de economia mista.

e) CERTA. A alternativa simplesmente corrigiu os erros das alternativas anteriores; portanto, é o gabarito

Gabarito: alternativa "e"

49. (Cespe – TRE/MS 2013) A respeito da organização administrativa e da administração direta e indireta, assinale a opção correta.

a) Uma das diferenças entre a desconcentração e a descentralização administrativa é que nesta existe um vínculo hierárquico e naquela há o mero controle entre a administração central e o órgão desconcentrado, sem vínculo hierárquico.

b) Na desconcentração, o Estado executa suas atividades indiretamente, mediante delegação a outras entidades dotadas de personalidade jurídica.

c) A centralização é a situação em que o Estado executa suas tarefas diretamente, por intermédio dos inúmeros órgãos e agentes administrativos que compõem sua estrutura funcional.

d) A descentralização administrativa ocorre quando uma pessoa política ou uma entidade da administração indireta distribui competências no âmbito da própria estrutura, a fim de tornar mais ágil e eficiente a sua organização administrativa e a prestação de serviços.

e) A descentralização é a situação em que o Estado executa suas tarefas indiretamente, por meio da delegação de atividades a outros órgãos despersonalizados dentro da estrutura interna da pessoa jurídica descentralizadora.

Comentários:

a) ERRADA. A alternativa simplesmente inverteu os conceitos. Vamos corrigi-la: *uma das diferenças entre a desconcentração e a descentralização administrativa é que ~~nesta~~ naquela (desconcentração) existe um vínculo hierárquico e ~~naquela~~ nesta (descentralização) há o mero controle entre a administração central e ~~o órgão desconcentrado~~ a entidade descentralizada, sem vínculo hierárquico.*

b) ERRADA. ***Na ~~desconcentração~~ descentralização, o Estado executa suas atividades indiretamente, mediante delegação a outras entidades dotadas de personalidade jurídica*****.**

c) CERTA. A assertiva apresenta a definição correta do fenômeno da centralização. Lembrando que a criação de órgãos subordinados e despersonalizados para melhor organizar a atividade administrativa caracteriza a desconcentração.

d) ERRADA. ***A ~~descentralização~~ desconcentração administrativa ocorre quando uma pessoa política ou uma entidade da administração indireta distribui competências no âmbito da própria estrutura, a fim de tornar mais ágil e eficiente a sua organização administrativa e a prestação de serviços*****.**

e) ERRADA. Também aqui a alternativa trata da desconcentração, e não da descentralização.

Gabarito: alternativa "c"

50. (Cespe – TJDFT 2013) Os termos concentração e centralização estão relacionados à ideia geral de distribuição de atribuições do centro para a periferia, ao passo que desconcentração e descentralização associam-se à transferência de tarefas da periferia para o centro.

Comentários: A questão simplesmente inverte os conceitos:

Os termos ~~concentração e centralização~~ desconcentração e descentralização estão relacionados à ideia geral de distribuição de atribuições do centro para a periferia, ao passo que ~~desconcentração e descentralização~~ concentração e centralização associam-se à transferência de tarefas da periferia para o centro.

Gabarito: Errado

51. (Cespe – MPU 2013) A concessão de serviço público a particulares é classificada como descentralização administrativa por delegação ou por colaboração.

Comentários: A descentralização por colaboração ou delegação ocorre quando, por meio de contrato ou ato unilateral, o Estado transfere a *execução* de determinado serviço público a particulares, conservando o Poder Público a titularidade do serviço. Como o próprio nome sugere, na descentralização por colaboração o particular "colabora" com o Poder Público, executando o serviço que deveria ser por ele prestado.

É o que ocorre nas concessões, permissões ou autorizações de serviços públicos, por exemplo, quando o Estado transfere, mediante contrato, a administração de rodovias e de aeroportos para a iniciativa privada.

Gabarito: Certo

52. (Cespe – TRT10 2013) O fato de uma autarquia federal criar, em alguns estados da Federação, representações regionais para aproximar o poder público do cidadão caracteriza o fenômeno da descentralização administrativa.

Comentários: Quanto uma autarquia cria representações regionais está criando órgãos despersonalizados, a ela subordinados hierarquicamente, com o objetivo de melhor desempenhar suas atividades. Trata-se, portanto, do fenômeno da desconcentração administrativa, e não da descentralização.

Gabarito: Errado

53. (Cespe – Polícia Civil/BA 2013) A criação de nova secretaria por governador de estado caracteriza exemplo de descentralização.

Comentários: Trata-se de exemplo típico de desconcentração, e não de descentralização.

Gabarito: Errado

54. (Cespe – TJ/RR 2013) A respeito da administração pública e de sua organização, assinale a opção correta.

a) A criação de território federal é um exemplo de descentralização territorial.

b) No caso de descentralização administrativa, o controle é feito por meio do poder hierárquico.

c) A desconcentração administrativa é feita por meio de contrato entre uma pessoa jurídica pública e uma pessoa jurídica privada.

d) Constitui descentralização por serviço a delegação pelo poder público do serviço de transporte coletivo urbano a empresa do ramo previamente existente.

e) Há desconcentração quando um ente federativo transfere a outro ente público parte da função administrativa a ele imputada.

Comentário:

a) CERTA. A descentralização territorial ou geográfica se verifica quando uma entidade local, geograficamente delimitada, dotada de personalidade jurídica própria, de direito público, possui capacidade administrativa genérica para exercer a totalidade ou a maior parte dos encargos públicos de interesse da coletividade, funções que normalmente são exercidas pelos Municípios,

como distribuição de água, luz, gás, poder de polícia, proteção à saúde, educação. No Brasil, só pode ocorrer na hipótese de vir a ser criado algum Território Federal.

b) ERRADA. No caso desconcentração – e não de descentralização – administrativa é que o controle é feito por meio do poder hierárquico. Na descentralização não existe subordinação hierárquica entre o ente político e as entidades descentralizadas, de modo que o controle exercido é apenas finalístico, ou seja, com foco no atendimento dos objetivos da entidade.

c) ERRADA. A descentralização administrativa por colaboração – e não a desconcentração – é que é feita por meio de contrato entre uma pessoa jurídica pública e uma pessoa jurídica privada (ex: concessões e permissões de serviços públicos).

d) ERRADA. A delegação de serviços públicos a particulares constitui descentralização por colaboração, e não por serviço.

e) ERRADA. A desconcentração ocorre sempre no âmbito da mesma pessoa jurídica. Portanto, quando um ente federativo transfere a outro ente público (ex: uma autarquia) parte da função administrativa a ele imputada não há desconcentração, e sim descentralização.

Gabarito: alternativa "a"

55. (Cespe – MIN 2013) A desconcentração administrativa consiste no desmembramento de órgãos públicos, para criação de diversas pessoas jurídicas, às quais se distribuem competências, mantidas ligadas por um vínculo de subordinação ao órgão originário.

Comentário: Na desconcentração administrativa não há criação de "diversas pessoas jurídicas"; afinal, os órgãos públicos são despersonalizados (não possuem personalidade jurídica).

Gabarito: Errado

56. (Cespe – MDIC 2014) Se, em razão do grande número de contratações realizadas pela União, for criado um Ministério de Aquisições, ter-se-á, nessa situação, exemplo do fenômeno denominado desconcentração administrativa.

Comentário: A criação de Ministérios pela União é exemplo típico de desconcentração administrativa. Os Ministérios são órgãos do Poder Executivo da União, despersonalizados e diretamente subordinados à Presidência da República.

Gabarito: Certo

57. (Cespe – TJ/SE 2014) As empresas públicas se diferenciam das sociedades de economia mista, entre outros fatores, pela forma jurídica e de constituição de seu capital social.

Comentário: Os principais traços distintivos entre empresas públicas e sociedades de economia mista são justamente a sua forma jurídica e a constituição de seu capital social.

Quanto à forma jurídica, as empresas públicas podem assumir qualquer forma admitida em direito, enquanto as sociedades de economia mista devem sempre assumir a forma de sociedade anônima.

No que tange à composição do capital social, as empresas públicas são formadas *exclusivamente* de capital público, enquanto as sociedades de economia mista conjugam capital público e privado, devendo a participação do capital público ser majoritária (> 50%).

Gabarito: Certo

58. (ESAF – CVM 2010) Assinale a opção que contemple regras aplicáveis tanto às pessoas jurídicas de direito público, quanto às pessoas jurídicas de direito privado pertencentes à Administração Pública, independentemente de seu objeto social.

a) Regime jurídico único para os seus servidores.

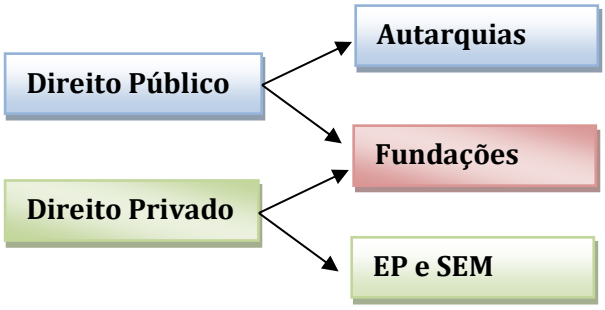
b) Inalienabilidade e impenhorabilidade de seus bens.

c) Prerrogativas processuais e de foro.

d) Concurso público e licitação.

e) Responsabilização pela teoria objetiva.

Comentários: Em relação à personalidade jurídica das entidades da Administração Indireta temos o seguinte:



Assim, as autarquias e fundações de direito público se submetem ao regime jurídico de direito público, com todas as prerrogativas e impedimentos inerentes ao regime jurídico-administrativo. Já as fundações públicas de direito privado, assim como as empresas públicas e sociedades de economia

mista, estão sujeitas a regime jurídico de direito privado, mas não inteiramente, pois, como são vinculadas ao Poder Público, devem observância aos princípios gerais da Administração Pública. Dessa forma, algumas normas de direito público são aplicáveis tanto às pessoas jurídicas de direito público, quanto às pessoas jurídicas de direito privado pertencentes à Administração Pública.

Busquemos, então, dentre as alternativas da questão, um exemplo dessas normas comuns de direito público extensíveis às entidades de direito privado:

a) ERRADA. O regime jurídico único para os seus servidores aplica-se apenas às pessoas jurídicas de direito público. O pessoal das entidades de direito privado é regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

b) ERRADA. A inalienabilidade e impenhorabilidade é característica dos bens públicos, aplicável, de regra, somente às pessoas jurídicas de direito público. Exceção se refere aos bens das fundações públicas de direito privado empregados diretamente na prestação de serviços públicos, que são considerados bens privados, mas que podem contar com as prerrogativas dos bens públicos, como a impenhorabilidade, em decorrência do princípio da continuidade dos serviços públicos.

c) ERRADA. Prerrogativas processuais e de foro também são regras inerentes às pessoas jurídicas de direito público. Por exemplo, as autarquias gozam dos seguintes privilégios processuais: prazos processuais em dobro; isenção de custas judiciais; dispensa de depósito prévio para interposição de recurso; duplo grau de jurisdição obrigatório.

d) CERTA. Tanto as entidades de direito público como as de direito privado devem realizar concurso público para a contratação de pessoal, assim como licitação prévia à celebração de contratos. No entanto, quando da aplicação desses princípios, existem algumas peculiaridades que distinguem as empresas públicas e as sociedades de economia mista das entidades de direito público. Primeiro: ainda que admitidos mediante concurso público, os empregados das estatais não possuem estabilidade no cargo, diferentemente dos servidores estatutários. Segundo: as estatais só estão obrigadas a realizar licitação nas contratações afetas à suas atividades-meio; nas atividades-fim, seus contratos se regem pelo direito privado, diferentemente das entidades de direito público, em que tanto atividade-fim como atividade-meio deve obedecer às regras de licitação.

e) ERRADA. A responsabilidade civil objetiva está prevista no art. 37, §6º da CF:

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

Como se vê, a regra atinge apenas as *pessoas jurídicas de direito público* e as de *direito privado prestadoras de serviços públicos*. Portanto, não se aplica às empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica.

Gabarito: alternativa "d"

59. (Cespe – MIN 2013) A administração direta do Estado abrange todos os órgãos dos poderes políticos das pessoas federativas cuja competência seja a de exercer a atividade administrativa.

Comentário: A assertiva apresenta a definição formulada por Carvalho Filho (2014, p. 460), segundo o qual "a Administração Direta do Estado abrange todos os órgãos dos Poderes políticos das pessoas federativas cuja competência seja a de exercer a atividade administrativa".

Gabarito: Certo

60. (Cespe – TRE/MS 2013) A respeito da administração direta e indireta, centralizada e descentralizada, assinale a opção correta.

a) A chamada centralização desconcentrada é a atribuição administrativa cometida a uma única pessoa jurídica dividida internamente em diversos órgãos.

b) A estrutura básica da administração direta na esfera estadual é composta pelo chefe do Poder Executivo, que tem como auxiliares os ministros de Estado.

c) Sociedade de economia mista, empresa pública e fundação pública de direito público são categorias abrangidas pelo termo empresa estatal ou empresa governamental.

d) A criação de uma diretoria no âmbito interno de um tribunal regional eleitoral (TRE) configura exemplo de descentralização administrativa.

e) A administração direta é composta de pessoas jurídicas, também denominadas entidades, e a administração indireta, de órgãos internos do Estado.

Comentário: Vamos analisar cada alternativa:

a) CERTA. Na expressão "centralização desconcentrada", a centralização está evidenciada no exercício de determinada atividade administrativa por uma única pessoa jurídica. Já a desconcentração ocorre quando esta pessoa jurídica se divide internamente em diversos órgãos, desprovidos de personalidade própria.

b) ERRADA. Os Ministros de Estado integram a estrutura da administração direta federal; na estadual, existem os Secretários de Estado.

c) ERRADA. Os termos "empresa estatal" ou "empresa governamental" abrangem as empresas públicas e as sociedades de economia mista, mas não as fundações públicas.

d) ERRADA. Trata-se de exemplo de desconcentração, e não de descentralização.

e) ERRADA. É exatamente o contrário: a administração direta é composta de órgãos internos do Estado, e a administração indireta de pessoas jurídicas, também denominadas entidades.

Gabarito: alternativa "a"

61. (Cespe – TRT10 2013) Consoante a doutrina, as entidades autárquicas são pessoas jurídicas de direito público, de natureza administrativa, criadas por lei, para realizar, de forma descentralizada, atividades, obras ou serviços.

Comentário: O quesito está correto, pois apresenta os principais aspectos que identificam o conceito de autarquia: entidade administrativa de direito público, criada por lei para realizar, de forma descentralizada, atividades típicas de Estado, despidas de caráter econômico. Vale destacar que, em relação ao ramo de atuação das autarquias, a banca coloca a realização de "atividades, *obras* ou serviços". À primeira vista pode soar estranho a inclusão de "obras" dentre as atividades das autarquias, mas não está errado. Temos um exemplo muito claro que afasta qualquer dúvida: o DNIT, autarquia federal, é responsável por diversas obras de infraestrutura rodoviária do país.

Gabarito: Certo

62. (Cespe – TRT10 2013) Empresas públicas são pessoas jurídicas de direito privado integrantes da administração indireta do Estado, criadas mediante prévia autorização legal, que exploram atividade econômica ou, em certas situações, prestam serviço público.

Comentário: A questão está correta. As empresas públicas, assim como as sociedades de economia mista, são pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da administração indireta dos entes federados, criadas a partir de prévia autorização legal, vale dizer, sua criação é autorizada por lei, nos termos do art. 37, XIX da CF. Ademais, ambas podem ter como objeto exercer atividade econômica de natureza empresarial ou prestar serviço público.

Gabarito: Certo

63. (Cespe – AGU 2013) As fundações públicas podem exercer atividades típicas da administração, inclusive aquelas relacionadas ao exercício do poder de polícia.

Comentário: O quesito está correto. O poder de polícia é a atividade do Estado de condicionar, limitar e restringir direitos, atividades e bens em prol da proteção da sociedade ou do próprio Estado. Na visão do STF, essa atividade é típica de Estado e deve ser exercida por pessoas jurídicas de *direito público*, como é o caso das fundações públicas criadas por lei.

Embora o enunciado não especifique a natureza jurídica da fundação, se de direito público ou privado, pode-se presumir que ele se refere às fundações públicas de direito público. Do contrário, o gabarito teria que ser errado.

Gabarito: Certo

(Cespe – PGE/BA 2014) Considerando a necessidade de melhorar a organização da administração pública estadual, o governador da Bahia resolveu criar autarquia para atuar no serviço público de educação e empresa pública para explorar atividade econômica.

Com base nessa situação hipotética, julgue os itens que se seguem.

64. Observados os princípios da administração pública, a empresa pública pode ter regime específico de contratos e licitações, sujeitando-se os atos abusivos praticados no âmbito de tais procedimentos licitatórios ao controle por meio de mandado de segurança.

Comentário: Correta a assertiva. A possibilidade de existência de um regime específico de licitações e contratos para as empresas públicas exploradoras de atividade econômica está previsto no art. 173, §1º, III da CF, o qual prescreve que tal regime deve observar os princípios da administração pública. Vejamos:

> *Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.*
>
> *§ 1º A lei estabelecerá o **estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre**:*
>
> *I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;*
>
> *II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;*
>
> *III - **licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública**;*

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

Quanto à sujeição dos atos abusivos praticados no âmbito de tais procedimentos licitatórios ao controle por meio de mandado de segurança, é matéria tratada na Súmula 333 do STJ:

*"Cabe **mandado de segurança** contra ato praticado em licitação promovida por sociedade de economia mista ou empresa pública".*

Gabarito: Certo

65. Desde que presentes a relevância e urgência da matéria, a criação da autarquia pode ser autorizada por medida provisória, devendo, nesse caso, ser providenciado o registro do ato constitutivo na junta comercial competente.

Comentário: Primeiramente, esclareça-se que, apesar de a CF referir-se expressamente a "lei específica", não existe vedação para se criar autarquia por medida provisória (MP), desde que presentes a relevância e urgência da matéria e observados os requisitos constitucionais relativos à tramitação de MPs para haver a conversão em lei (CF, art. 62). Exemplo disso é o Instituto Chico Mendes, autarquia federal criada pela Medida Provisória 366/2007, posteriormente convertida na Lei 11.516/2007. A criação dessa autarquia foi apreciada pelo STF na ADI 4029. O Supremo declarou a inconstitucionalidade da referida Lei 11.516/2007, mas não por ter criado autarquia por MP, e sim porque o Congresso não observou o rito previsto para conversão da medida provisória em lei.

Não obstante, a questão erra ao afirmar que deve ser providenciado o registro do ato constitutivo na junta comercial competente, uma vez que a criação de autarquia, pessoa jurídica de direito público, prescinde desse procedimento, bastando a vigência da lei ou, no caso, da MP.

Gabarito: Errado

*****

Ufa! Por hoje é só. Em seguida ainda tem o "**Resumão**" da aula, para ajudar na revisão da matéria.

Bons estudos!

Erick Alves

RESUMÃO DA AULA

ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Entidade: possui personalidade jurídica,

- **Entidade política:** possui autonomia política (capacidade de legislar). Somente U, E, DF e M.
- **Entidade administrativa:** não pode legislar; possui apenas autonomia administrativa.

Órgão: não possui personalidade jurídica. Centro de competência instituído na estrutura interna da entidade.

- **Centralização:** o Estado executa as tarefas diretamente, por intermédio da Administração Direta.
- **Descentralização:** distribui funções para outra pessoa, física ou jurídica. **Não há hierarquia.**
  - **Por serviços, funcional, técnica ou por outorga:** transfere a titularidade e a execução. Depende de lei. Prazo indeterminado. Controle finalístico (ex: criação de entidades da Adm. Indireta).
  - **Por colaboração ou delegação:** transfere apenas a execução. Pode ser por contrato ou ato unilateral. Prazo: determ. (contrato); indeterm. (ato). Controle amplo e rígido (ex: concessão ou autorização).
  - **Territorial ou geográfica:** transfere competências administrativas genéricas para entidade geograficamente delimitada (ex: Territórios Federais).
- **Desconcentração:** a entidade se desmembra em **órgãos**, organizados em **hierarquia**. É técnica administrativa para melhorar o desempenho. Só uma pessoa jurídica. Ocorre na Adm. Direta e na Indireta.

ADMINISTRAÇÃO DIRETA: conjunto de **órgãos** que integram as pessoas políticas do Estado (U, E, DF, M), aos quais foi atribuída a competência para o exercício de **atividades administrativas**, de forma **centralizada**.

Órgãos Públicos: não possuem **capacidade processual**, exceto órgãos autônomos e independentes para **mandado de segurança** na defesa de suas prerrogativas e competências.

Quanto à estrutura	▪ **Órgãos simples ou unitários:** não possuem subdivisões ▪ **Órgãos compostos:** possuem subdivisões.
Quanto à atuação funcional	▪ **Órgãos singulares ou unipessoais:** decisões tomadas por uma só pessoa. ▪ **Órgãos colegiados ou pluripessoais:** decisões conjuntas.
Quanto à posição estatal	▪ **Órgãos independentes:** previstos na CF, sem subordinação a outro órgão. ▪ **Órgãos autônomos:** subordinados apenas aos independentes. ▪ **Órgãos superiores:** possuem atribuições de direção, mas sem autonomia. ▪ **Órgãos subalternos:** apenas execução e reduzido poder decisório.

ADMINISTRAÇÃO INDIRETA: **entidades administrativas** vinculadas à Adm. Direta para o exercício de atividades de forma **descentralizada**.

Supervisão Ministerial ou Tutela: verifica os resultados das entidades descentralizadas, a harmonização de suas atividades com a política do Governo, a eficiência de sua gestão e a manutenção de sua autonomia. **Depende de previsão em lei** (tutela ordinária), podendo extrapolar a lei em caso de problemas graves.

AUTARQUIAS:

- **Criação e extinção:** diretamente por lei.
- **Objeto:** **atividades típicas de Estado**, *sem fins lucrativos*. "Serviços públicos personalizados."
- **Regime jurídico:** **direito público**.
- **Prerrogativas:** prazos processuais especiais; prescrição quinquenal; precatórios; inscrição de seus créditos em dívida ativa; imunidade tributária; não sujeição à falência.
- **Classificação:** geográfica ou territorial; de serviço ou institucional; fundacionais; corporativas ou associativas e outras.
- **Autarquias de regime especial:** maior autonomia que as demais. Estabilidade dos dirigentes (ex: agências reguladoras)
- **Patrimônio:** **bens públicos** (impenhorabilidade, imprescritibilidade e restrições à alienação).
- **Pessoal:** **regime jurídico único** (igual ao da Adm. Direta).
- **Foro judicial:** **Justiça Federal** (federais) e **Justiça Estadual** (estaduais e municipais)

FUNDAÇÕES:

- **Criação e extinção:** diretamente por lei (se de dir. público); autorizada por lei, mais registro (se de dir. privado)
- **Objeto:** **atividades que beneficiam a coletividade**, *sem fins lucrativos*. "Patrimônio personalizado".
- **Regime jurídico:** **direito público ou privado**.
- **Prerrogativas:** mesmas que as autarquias (se de dir. público); imunidade tributária (dir. público ou privado).
- **Patrimônio:** **bens públicos** (se de dir. público); **bens privados**, sendo que os bens empregados na prestação de serviços públicos possuem prerrogativas de bens públicos (se de dir. privado).
- **Pessoal:** **regime jurídico único** (se de dir. público); regime jurídico único ou celetista – *divergência doutrinária* (se de dir. privado).
- **Controle do Ministério Público:** **MP Federal**, independentemente de sede (fundações públicas federais); **MP dos Estados** ou **MPDFT**, de acordo com a sede (fundações públicas e privadas).
- **Foro judicial:** igual às autarquias (se de dir. público); p/ doutrina, **Justiça Estadual** (se de dir. privado); p/ jurisprudência, Justiça Federal (se de dir. privado federal).
- **Outras:** contratos das fundações de dir. privado são regidos pela Lei de Licitações.

EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA:

- **Criação e extinção:** autorizada por lei, mais registro.
- **Subsidiárias:** depende de autorização legislativa; pode ser genérica, na lei que autorizou a criação da matriz.
- **Objeto:** **atividades econômicas**, com intuito de **lucro**. Pode ser: (i) **intervenção direta no domínio econômico** (só nos casos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo; ou monopólio) ou (ii) **prestação de serviços** públicos.
- **Personalidade jurídica:** direito privado
- **Regime jurídico:** **+ direito privado** (exploradores de atividade empresarial); **+ direito público** (prestadoras de serviço público).
- **Sujeições ao direito público:** controle pelo Tribunal de Contas; concurso público; licitação na atividade-meio.
- **Estatuto:** Prevê sujeição ao regime próprio das empresas privadas e estatuto próprio de licitações e contratos (editado: Lei 13.303/2016).

- **Patrimônio:** **bens privados**. Nas prestadoras de serviço público, os bens empregados na prestação dos serviços possuem prerrogativas de bens públicos.
- **Pessoal**: **celetista**. Sem estabilidade. Demissão exige motivação. Não cabe ao Legislativo aprovar o nome de dirigentes. É possível mandado de segurança contra atos dos dirigentes em licitações.
- **Falência e execução:** não se sujeitam
- **Forma jurídica:** SEM **= sociedades anônimas**; EP = **qualquer forma** admitida em direito.
- **Composição do capital:** SEM = **público** (majoritário) e **privado**; EP = **exclusivo público**, podendo participar mais de uma entidade pública.
- **Foro judicial:** SEM federal = **Justiça Estadual**, regra; ou, se a União atuar como assistente ou oponente = **Justiça Federal**. EP federal = **Justiça Federal**, sempre. EP ou SEM estadual ou municipal = **Justiça Estadual**. Ações trabalhistas = **Justiça do Trabalho**.

QUESTÕES COMENTADAS NA AULA

1. (Cespe – CNJ 2013) As entidades políticas são pessoas jurídicas de direito público interno, como a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Já as entidades administrativas integram a administração pública, mas não têm autonomia política, como as autarquias e as fundações públicas.

2. (Cespe – MIN 2013) As entidades que integram a administração direta e indireta do governo detêm autonomia política, administrativa e financeira.

3. (ESAF – CVM 2010) Assinale a opção que contemple a distinção essencial entre as entidades políticas e as entidades administrativas.

a) Personalidade jurídica.

b) Pertencimento à Administração Pública.

c) Autonomia administrativa.

d) Competência legislativa.

e) Vinculação ao atendimento do interesse público.

4. (Cespe – TJDFT 2013) A criação, por uma universidade federal, de um departamento específico para cursos de pós-graduação é exemplo de descentralização.

5. (Cespe – TJDFT 2013) Quando o Estado cria uma entidade e a ela transfere, por lei, determinado serviço público, ocorre a descentralização por meio de outorga.

6. (Cespe – SUFRAMA 2014) Desconcentração administrativa é a distribuição de competências entre órgãos de uma mesma pessoa jurídica.

7. (Cespe – MPU 2013) A transferência pelo poder público, por meio de contrato ou ato administrativo unilateral, apenas da execução de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado corresponde à descentralização por serviços, também denominada descentralização técnica.

8. (Cespe – AFRE/ES 2013) Em determinada secretaria de governo, as ações voltadas ao desenvolvimento de planos para capacitação dos servidores eram realizadas de forma esporádica, inexistindo setor específico para tal finalidade. A fim de dar maior concretude a uma política de prestação de serviço público de qualidade naquela secretaria, criou-se um departamento de capacitação dos servidores. Nessa situação hipotética, a criação do referido departamento é considerada

a) desconcentração administrativa.

b) centralização administrativa.

c) descentralização administrativa.

d) medida gerencial interna.

e) concentração administrativa.

9. (ESAF – AFRFB 2014) Considere que o Poder Público conserve a titularidade de determinado serviço público a que tenha transferido a execução à pessoa jurídica de direito privado. Nessa situação, a descentralização é denominada:

a) por colaboração.

b) funcional.

c) técnica.

d) geográfica.

e) por serviços.

10. (Cespe – TJDFT 2013) Os órgãos públicos classificam-se, quanto à estrutura, em órgãos singulares, formados por um único agente, e coletivos, integrados por mais de um agente ou órgão.

11. (Cespe – MPTCDF 2013) A atuação do órgão público é imputada à pessoa jurídica a que esse órgão pertence.

12. (Cespe – Polícia Federal 2013) Os ministérios e as secretarias de Estado são considerados, quanto à estrutura, órgãos públicos compostos.

13. (Cespe – Bacen 2013) A Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal compõe a estrutura da administração indireta.

14. (ESAF – CVM 2010) São características dos órgãos públicos, exceto:

a) integrarem a estrutura de uma entidade política, ou administrativa.

b) serem desprovidos de personalidade jurídica.

c) poderem firmar contrato de gestão, nos termos do art. 37, § 8º da Constituição Federal.

d) resultarem da descentralização.

e) não possuírem patrimônio próprio.

15. (Cespe – TRT10 2013) As autarquias federais detêm autonomia administrativa relativa, estando subordinadas aos respectivos ministérios de sua área de atuação.

16. (Cespe – MPU 2013) Verifica-se a existência de hierarquia administrativa entre as entidades da administração indireta e os entes federativos que as instituíram ou autorizaram a sua criação.

17. (ESAF – MIN 2012) Nos termos de nossa Constituição Federal e de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, depende de autorização em lei específica:

a) a instituição das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de fundações, apenas.

b) a instituição das empresas públicas e das sociedades de economia mista, apenas.

c) a instituição das autarquias, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de fundações, apenas.

d) a participação de entidades da Administração indireta em empresa privada, bem assim a instituição das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e subsidiárias das estatais.

e) a participação de entidades da Administração indireta em empresa privada, bem assim a instituição das empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e subsidiárias das estatais.

18. (ESAF – SUSEP 2010) A SUSEP é uma autarquia, atua na regulação da atividade de seguros (entre outras), e está sob supervisão do Ministério da Fazenda. Logo, é incorreto dizer que ela:

a) é integrante da chamada Administração Indireta.

b) tem personalidade jurídica própria, de direito público.

c) está hierarquicamente subordinada a tal Ministério.

d) executa atividade típica da Administração Pública.

e) tem patrimônio próprio.

19. (Cespe – AGU 2013) As autarquias, que adquirem personalidade jurídica com a publicação da lei que as institui, são dispensadas do registro de seus atos constitutivos em cartório e possuem as prerrogativas especiais da fazenda pública, como os prazos em dobro para recorrer e a desnecessidade de anexar, nas ações judiciais, procuração do seu representante legal.

20. (ESAF – ATRFB 2012) Quanto às autarquias no modelo da organização administrativa brasileira, é incorreto afirmar que

a) possuem personalidade jurídica.

b) são subordinadas hierarquicamente ao seu órgão supervisor.

c) são criadas por lei.

d) compõem a administração pública indireta.

e) podem ser federais, estaduais, distritais e municipais.

21. (Cespe – 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.

22. (ESAF – ATRFB 2006) A entidade da Administração Indireta, que se conceitua como sendo uma pessoa jurídica de direito público, criada por força de lei, com capacidade exclusivamente administrativa, tendo por substrato um patrimônio personalizado, gerido

pelos seus próprios órgãos e destinado a uma finalidade específica, de interesse público, é a

a) autarquia.

b) fundação pública.

c) empresa pública.

d) sociedade de economia mista.

e) agência reguladora.

23. (Cespe – MIN 2013) São características comuns a empresas públicas e sociedades de economia mista, entre outras, personalidade jurídica de direito privado, derrogação parcial do regime de direito privado por normas de direito público e desempenho de atividade de natureza econômica.

24. (Cespe – AFT 2013) A sociedade de economia mista, entidade integrante da administração pública indireta, pode executar atividades econômicas próprias da iniciativa privada.

25. (Cespe – CNJ 2013) Considere que determinada sociedade de economia mista exerça atividade econômica de natureza empresarial. Nessa situação hipotética, a referida sociedade não é considerada integrante da administração indireta do respectivo ente federativo, pois, para ser considerada como tal, ela deve prestar serviço público.

26. (Cespe – TJDFT 2013) Pessoas jurídicas de direito privado integrantes da administração indireta, as empresas públicas são criadas por autorização legal para que o governo exerça atividades de caráter econômico ou preste serviços públicos.

27. (Cespe – Polícia Federal 2013) A sociedade de economia mista é pessoa jurídica de direito privado que pode tanto executar atividade econômica própria da iniciativa privada quanto prestar serviço público.

28. (Cespe – CNJ 2013) As empresas públicas, sejam elas exploradoras de atividade econômica ou prestadoras de serviços públicos, são entidades que compõem a administração indireta e por isso não se admite que seus atos e contratos sejam submetidos a regras do direito privado.

29. (Cespe – MIN 2013) São características comuns a empresas públicas e sociedades de economia mista, entre outras, personalidade jurídica de direito privado, derrogação parcial do regime de direito privado por normas de direito público e desempenho de atividade de natureza econômica.

30. (Cespe – TRT10 2013) As sociedades de economia mista não estão sujeitas ao controle externo realizado pelos respectivos tribunais de contas.

31. (ESAF – CVM 2010) São regras de direito público que obrigam às empresas estatais federais a despeito de sua natureza jurídica de direito privado, exceto:

a) contratação de empregados por meio de concurso público.

b) submissão aos princípios gerais da Administração Pública.

c) proibição de demissão dos seus empregados em razão da estabilidade que lhes protege.

d) autorização legal para sua instituição.

e) sujeição à fiscalização do Tribunal de Contas da União.

32. (Cespe – TJDFT 2013) As sociedades de economia mista podem revestir-se de qualquer das formas em direito admitidas, a critério do poder público, que procede à sua criação.

33. (Cespe – TRT10 2013) As empresas públicas devem ser constituídas obrigatoriamente sob a forma de sociedade anônima.

34. (Cespe – AE/ES 2013) A pessoa jurídica de direito privado criada por autorização legislativa específica, com capital formado unicamente por recursos de pessoas de direito público interno ou de pessoas de suas administrações indiretas, para realizar atividades econômicas ou serviços públicos de interesse da administração instituidora, nos moldes da iniciativa particular, é denominada

a) fundação pública.

b) sociedade de economia mista.

c) subsidiária.

d) agência executiva.

e) empresa pública.

35. (Cespe – AFRE/ES 2013) A pessoa jurídica dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital formado exclusivamente por recursos das pessoas de direito público interno ou de pessoas de suas administrações indiretas, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, é denominada

a) fundação pública.

b) empresa pública.

c) sociedade de economia mista.

d) autarquia.

e) agência reguladora.

36. (Cespe – MPU 2013) A empresa pública federal caracteriza-se, entre outros aspectos, pelo fato de ser constituída de capital exclusivo da União, não se admitindo, portanto, a participação de outras pessoas jurídicas na constituição de seu capital.

37. (Cespe – MIN 2013) Empresas públicas são pessoas jurídicas de direito privado que integram a administração indireta, constituídas por capital público e privado.

38. (Cespe – Auditor TCE/PR 2016) Na organização administrativa do poder público, as autarquias públicas são

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

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

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

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

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

39. (Cespe – DPU 2015) Considera-se desconcentração a transferência, pela administração, da atividade administrativa para outra pessoa, física ou jurídica, integrante do aparelho estatal.

40. (Cespe – Polícia Federal 2013) O Banco Central do Brasil é uma autarquia federal e compõe a administração pública direta da União.

41. (Cespe – MIN 2013) Toda pessoa jurídica da administração pública indireta, embora não se subordine, vincula-se a determinado órgão da estrutura da administração direta, estando, assim, sujeita à chamada supervisão ministerial.

42. (Cespe – IBAMA 2013) São pessoas jurídicas de direito público as autarquias, as fundações públicas e as empresas públicas.

43. (Cespe – SUFRAMA 2014) Empresa pública e sociedade de economia mista são entidades da administração indireta com personalidade jurídica de direito privado.

44. (Cespe – MDIC 2014) Adotando-se o critério de composição do capital, podem-se dividir as entidades que compõem a administração indireta em dois grupos: um grupo, formado pelas autarquias e fundações públicas, cujo capital é exclusivamente público; e outro grupo, constituído pelas sociedades de economia mista e empresas públicas, cujo capital é formado pela conjugação de capital público e privado.

45. (Cespe – MDIC 2014) Parte do capital instituidor de uma sociedade de economia mista é privada, apesar de determinadas relações institucionais, como organização e contratação de pessoal, serem regidas pelo direito público.

46. (Cespe – MDIC 2014) Embora nos municípios haja apenas administração direta, nos estados, em razão da autonomia dada pela Constituição Federal de 1988 (CF), pode haver administração indireta.

47. (Cespe – IBAMA 2013) A criação do IBAMA, autarquia a que a União transferiu por lei a competência de atuar na proteção do meio ambiente, é exemplo de descentralização por serviço.

48. (Cespe – TRE/MS 2013) Com referência à organização administrativa, assinale a opção correta.

a) O Estado, ao desenvolver suas atividades administrativas, atua por si mesmo ou cria órgão despersonalizado para desempenhar essas atividades, mas não pode criar outras pessoas jurídicas para desempenhar tais atividades.

b) O Estado não pode transferir a particulares o exercício das atividades que lhe são próprias.

c) O Estado pode transferir atividades que lhe são próprias a particulares, mas não pode criar outras pessoas jurídicas para desempenhar essas atividades.

d) O Estado desenvolve suas atividades administrativas por si mesmo, mas pode transferi-las a particulares e também criar outras pessoas jurídicas para desempenhá-las; contudo tais entidades devem ter personalidade jurídica de direito público.

e) O Estado desenvolve suas atividades administrativas por si mesmo, podendo transferi-las a particulares e também criar outras pessoas jurídicas, com personalidade jurídica de direito público ou privado, para desempenhá-las.

49. (Cespe – TRE/MS 2013) A respeito da organização administrativa e da administração direta e indireta, assinale a opção correta.

a) Uma das diferenças entre a desconcentração e a descentralização administrativa é que nesta existe um vínculo hierárquico e naquela há o mero controle entre a administração central e o órgão desconcentrado, sem vínculo hierárquico.

b) Na desconcentração, o Estado executa suas atividades indiretamente, mediante delegação a outras entidades dotadas de personalidade jurídica.

c) A centralização é a situação em que o Estado executa suas tarefas diretamente, por intermédio dos inúmeros órgãos e agentes administrativos que compõem sua estrutura funcional.

d) A descentralização administrativa ocorre quando uma pessoa política ou uma entidade da administração indireta distribui competências no âmbito da própria estrutura, a fim de tornar mais ágil e eficiente a sua organização administrativa e a prestação de serviços.

e) A descentralização é a situação em que o Estado executa suas tarefas indiretamente, por meio da delegação de atividades a outros órgãos despersonalizados dentro da estrutura interna da pessoa jurídica descentralizadora.

50. (Cespe – TJDFT 2013) Os termos concentração e centralização estão relacionados à ideia geral de distribuição de atribuições do centro para a periferia, ao passo que desconcentração e descentralização associam-se à transferência de tarefas da periferia para o centro.

51. (Cespe – MPU 2013) A concessão de serviço público a particulares é classificada como descentralização administrativa por delegação ou por colaboração.

52. (Cespe – TRT10 2013) O fato de uma autarquia federal criar, em alguns estados da Federação, representações regionais para aproximar o poder público do cidadão caracteriza o fenômeno da descentralização administrativa.

53. (Cespe – Polícia Civil/BA 2013) A criação de nova secretaria por governador de estado caracteriza exemplo de descentralização.

54. (Cespe – TJ/RR 2013) A respeito da administração pública e de sua organização, assinale a opção correta.

a) A criação de território federal é um exemplo de descentralização territorial.

b) No caso de descentralização administrativa, o controle é feito por meio do poder hierárquico.

c) A desconcentração administrativa é feita por meio de contrato entre uma pessoa jurídica pública e uma pessoa jurídica privada.

d) Constitui descentralização por serviço a delegação pelo poder público do serviço de transporte coletivo urbano a empresa do ramo previamente existente.

e) Há desconcentração quando um ente federativo transfere a outro ente público parte da função administrativa a ele imputada.

55. (Cespe – MIN 2013) A desconcentração administrativa consiste no desmembramento de órgãos públicos, para criação de diversas pessoas jurídicas, às quais se distribuem competências, mantidas ligadas por um vínculo de subordinação ao órgão originário.

56. (Cespe – MDIC 2014) Se, em razão do grande número de contratações realizadas pela União, for criado um Ministério de Aquisições, ter-se-á, nessa situação, exemplo do fenômeno denominado desconcentração administrativa.

57. (Cespe – TJ/SE 2014) As empresas públicas se diferenciam das sociedades de economia mista, entre outros fatores, pela forma jurídica e de constituição de seu capital social.

58. (ESAF – CVM 2010) Assinale a opção que contemple regras aplicáveis tanto às pessoas jurídicas de direito público, quanto às pessoas jurídicas de direito privado pertencentes à Administração Pública, independentemente de seu objeto social.

a) Regime jurídico único para os seus servidores.

b) Inalienabilidade e impenhorabilidade de seus bens.

c) Prerrogativas processuais e de foro.

d) Concurso público e licitação.

e) Responsabilização pela teoria objetiva.

59. (Cespe – MIN 2013) A administração direta do Estado abrange todos os órgãos dos poderes políticos das pessoas federativas cuja competência seja a de exercer a atividade administrativa.

60. (Cespe – TRE/MS 2013) A respeito da administração direta e indireta, centralizada e descentralizada, assinale a opção correta.

a) A chamada centralização desconcentrada é a atribuição administrativa cometida a uma única pessoa jurídica dividida internamente em diversos órgãos.

b) A estrutura básica da administração direta na esfera estadual é composta pelo chefe do Poder Executivo, que tem como auxiliares os ministros de Estado.

c) Sociedade de economia mista, empresa pública e fundação pública de direito público são categorias abrangidas pelo termo empresa estatal ou empresa governamental.

d) A criação de uma diretoria no âmbito interno de um tribunal regional eleitoral (TRE) configura exemplo de descentralização administrativa.

e) A administração direta é composta de pessoas jurídicas, também denominadas entidades, e a administração indireta, de órgãos internos do Estado.

61. (Cespe – TRT10 2013) Consoante a doutrina, as entidades autárquicas são pessoas jurídicas de direito público, de natureza administrativa, criadas por lei, para realizar, de forma descentralizada, atividades, obras ou serviços.

62. (Cespe – TRT10 2013) Empresas públicas são pessoas jurídicas de direito privado integrantes da administração indireta do Estado, criadas mediante prévia autorização legal, que exploram atividade econômica ou, em certas situações, prestam serviço público.

63. (Cespe – AGU 2013) As fundações públicas podem exercer atividades típicas da administração, inclusive aquelas relacionadas ao exercício do poder de polícia.

(Cespe – PGE/BA 2014) Considerando a necessidade de melhorar a organização da administração pública estadual, o governador da Bahia resolveu criar autarquia para atuar no serviço público de educação e empresa pública para explorar atividade econômica.

Com base nessa situação hipotética, julgue os itens que se seguem.

64. Observados os princípios da administração pública, a empresa pública pode ter regime específico de contratos e licitações, sujeitando-se os atos abusivos praticados no âmbito de tais procedimentos licitatórios ao controle por meio de mandado de segurança.

65. Desde que presentes a relevância e urgência da matéria, a criação da autarquia pode ser autorizada por medida provisória, devendo, nesse caso, ser providenciado o registro do ato constitutivo na junta comercial competente.

*****

GABARITO

1) C	**2)** E	**3)** d	**4)** E	**5)** C
6) C	**7)** E	**8)** a	**9)** a	**10)** E
11) C	**12)** C	**13)** E	**14)** d	**15)** E
16) E	**17)** a	**18)** c	**19)** C	**20)** b
21) C	**22)** b	**23)** C	**24)** C	**25)** E
26) C	**27)** C	**28)** E	**29)** C	**30)** E
31) c	**32)** E	**33)** E	**34)** e	**35)** b
36) E	**37)** E	**38)** a	**39)** E	**40)** E
41) C	**42)** E	**43)** C	**44)** E	**45)** C
46) E	**47)** C	**48)** e	**49)** c	**50)** E
51) C	**52)** E	**53)** E	**54)** a	**55)** E
56) C	**57)** C	**58)** d	**59)** C	**60)** a
61) C	**62)** C	**63)** C	**64)** C	**65)** E

WhatsApp **(61) 98352 5872**

Neste número, o **Prof. Erick Alves** e a **Prof. Érica Porfírio** disponibilizam **dicas**, **materiais** e **informações** sobre **Direito Administrativo**.

É um projeto **GRATUITO** e para **TODOS**! Não fique de fora!!

Basta **adicionar** nosso número no seu WhatsApp e nos mandar a mensagem **"Direito Administrativo"**.

Referências:

Alexandrino, M. Paulo, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 22ª ed. São Paulo: Método, 2014.

Bandeira de Mello, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

Borges, C.; Sá, A. **Direito Administrativo Facilitado**. São Paulo: Método, 2015.

Carvalho Filho, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

Di Pietro, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

Furtado, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

Knoplock, G. M. **Manual de Direito Administrativo: teoria e questões**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

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

Marrara, Thiago. As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade. **Revista Digital de Direito Administrativo**. Ribeirão Preto. V. 1, n. 1, p. 23-51, 2014.

Meirelles, H. L. **Direito administrativo brasileiro.** 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

Scatolino, G. Trindade, J. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª ed. JusPODIVM, 2014.

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.