



## **Aula 01**

Direito Administrativo para PCDF

Agente e Escrivão

\*Pós-edital 2020

Prof. Erick Alves

## Sumário

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>3</b>
<b>ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>4</b>
<b>ADMINISTRAÇÃO DIRETA</b> .....	<b>6</b>
COMPOSIÇÃO .....	6
ÓRGÃOS PÚBLICOS .....	7
<b>ADMINISTRAÇÃO INDIRETA</b> .....	<b>10</b>
CARACTERÍSTICAS GERAIS .....	13
AUTARQUIAS .....	17
FUNDAÇÕES PÚBLICAS .....	22
EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA .....	28
<b>QUESTÕES COMENTADAS DA BANCA CESPE</b> .....	<b>47</b>
<b>LISTA DE QUESTÕES</b> .....	<b>70</b>
<b>GABARITO</b> .....	<b>79</b>
<b>RESUMO DIRECIONADO</b> .....	<b>80</b>
<b>LEGISLAÇÃO PERTINENTE</b> .....	<b>82</b>
<b>LEITURA COMPLEMENTAR</b> .....	<b>88</b>
1. CAPACIDADE PROCESSUAL DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS .....	88
2. CLASSIFICAÇÃO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS .....	89
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>91</b>

## Apresentação

Nesta aula, vamos estudar o seguinte item do edital do concurso para **PCDF**:

**NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO:** Noção de organização administrativa. Centralização, descentralização, concentração e desconcentração. Administração direta e indireta. Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista.

Este livro digital em PDF está organizado da seguinte forma:

- 1) **Teoria permeada com questões**, para fixação do conteúdo – *estudo obrigatório, p. 4 a 46*;
- 2) **Bateria de questões comentadas da banca Cespe**, para conhecer o nível de cobrança da banca que irá organizar o concurso – *estudo obrigatório, p. 47 a 69*;
- 3) **Lista de questões da banca sem comentários seguida de gabarito**, para quem quiser tentar resolver antes de ler os comentários – *estudo facultativo, p. 70 a 79*;
- 4) **Resumo Direcionado**, para auxiliar na revisão – *estudo facultativo, p. 80 a 81*;
- 5) **Legislação pertinente**, com a transcrição dos principais dispositivos legais estudados na Aula, para facilitar a sua consulta – *estudo facultativo, p. 82 a 87*.
- 6) **Leitura complementar**, para quem quiser aprofundar o conteúdo – *estudo facultativo, p. 88 a 90*



proferickalves



proferickalves



Você pode ouvir o meu **curso completo** de Direito Administrativo narrado no aplicativo **EmÁudio Concursos**, disponível para download em celulares **Android** e **IOS**. No aplicativo, você pode ouvir as aulas em modo offline, em velocidade acelerada e montar listas. Assim, você consegue estudar em qualquer hora e lugar! Vale a pena conhecer!



WhatsApp  
(61) 9 9386 7450

Além disso, neste número, eu e a **Prof. Érica Porfírio** disponibilizamos **dicas, materiais e informações** sobre **Direito Administrativo**. Basta **adicionar** nosso número no seu WhatsApp e nos mandar a mensagem **“Direito Administrativo”**.

## 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 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.).

## Questões para fixar

1) 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) 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) detêm 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) 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.

**Comentário:**

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"*

## 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"<sup>1</sup>.

### Atenção!!

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

O princípio da **centralização** é inerente à Administração **Direta**. Na verdade, sempre que o conceito de centralização aparece nas provas, ele vem acompanhado da expressão "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.

### 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).

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<sup>2</sup>.

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).

<sup>1</sup> Carvalho Filho (2014, p. 459)

<sup>2</sup> 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.

## 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.

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<sup>3</sup>”.

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<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Knoplick *apud* Gierke (2013, p. 29)

<sup>4</sup> Ver exemplo da certidão emitida por “funcionário de fato” na aula sobre princípios da Administração.

## 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"<sup>5</sup>). Ou seja, a lei deve ser aprovada no Poder Legislativo, mas quem dá início ao processo legislativo é o chefe do Executivo.

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"<sup>6</sup>).

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.

## Detalhando um pouco mais...

O autor Carvalho Filho defende que, no **Poder Legislativo**, a criação e a extinção de órgãos, bem como sua organização e funcionamento, **não dependem de lei, mas sim de atos** administrativos praticados pelas respectivas Casas (CF, art. 51, IV e art. 52, XIII).

O entendimento do autor é na linha de que a criação de órgãos no Legislativo representa um ato de **organização interna**, uma espécie de reengenharia organizacional. Ou seja, segundo o autor, a Câmara e o Senado, órgãos públicos previstos na Constituição, podem criar na sua estrutura, por ato administrativo, **órgãos inferiores** ou **subalternos**, como Secretarias, Departamentos e Gabinetes.

O autor possui um pensamento semelhante em relação ao **Poder Executivo**, ou seja, para ele, seria lícito que o Executivo crie **órgãos auxiliares, inferiores ou subalternos**, desde que os cargos existentes sejam aproveitados e desde que haja delegação de competência por lei.

Perceba uma coisa: a regra de que a criação de órgãos deve ser feita por **lei** é porque tal medida pode ter como consequência a criação de novos cargos públicos e, conseqüentemente, de novas despesas. Como no Legislativo a criação de **cargos** não precisa ser feita por lei (CF, art. 51, IV e art. 52, XIII), então a criação de órgão também não precisaria.

Enfim, como se nota, a possibilidade de criação de órgãos por *ato administrativo* é uma situação muito peculiar; logo, se o examinador não especificar essa situação de forma expressa, e simplesmente afirmar que **órgãos públicos têm de ser**

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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;

criados por lei, penso que deva considerar como correto, pois trata-se da regra.

## Questões para fixar

4) 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*

5) 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*

6) 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

### Comentário:

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 (...)*

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<sup>7</sup>, a **Administração Indireta** compreende as seguintes categorias de entidades, todas dotadas de **personalidade jurídica própria**:



Além dessas entidades, a Administração Indireta contempla ainda os **consórcios públicos**, constituídos sob a forma de **associações públicas**, conforme a disciplina da Lei 11.107/2005.

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**.

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.

<sup>7</sup> 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.

---

*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**.*

---

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 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<sup>8</sup>.

Exemplo disso é o Banco Central, uma entidade da administração indireta (autarquia) que é vinculada (e não subordinada) ao Ministério da Economia. 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 Economia 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.

Carvalho Filho ensina que a **supervisão ministerial** se distribui sobre quatro aspectos<sup>9</sup>:

- **Controle político**, pelo qual os dirigentes das entidades da administração indireta são escolhidos e nomeados pela autoridade competente da administração direta, razão por que exercem eles função de confiança.
- **Controle institucional**, que obriga a entidade a caminhar sempre no sentido dos fins para os quais foi criada.
- **Controle administrativo**, que permite a fiscalização dos agentes e das rotinas administrativas da entidade.
- **Controle financeiro**, pelo qual são fiscalizados os setores financeiro e contábil da entidade.

Já Celso Antônio Bandeira de Mello assevera que esse controle sobre a entidade deve se dar nos **estritos limites da lei**, o que é conhecido como **tutela ordinária**. Ou seja, a tutela ordinária depende de lei para ser exercida. Porém, conforme esclarece o autor, “a doutrina admite, em *circunstâncias excepcionais*, perante casos de descalabro administrativo, de graves distorções de comportamento da autarquia, que a Administração Central, para coibir desmandos sérios, possa exercer, **mesmo à falta de disposição legal** que a instruída, o que denominam de **tutela extraordinária**”.

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:

---

<sup>8</sup> Meireles, H. L. (2008, p. 749)

<sup>9</sup> Carvalho Filho (2014, p. 470)

---

*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 lembrar 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.

## Questões para fixar

7) 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 personalidade jurídica 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 Sylvania 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 Governo no setor de atuação da entidade.
- III - A eficiência administrativa.
- IV - A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

**Gabarito: Errado**

8) 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. Ao final teremos ainda um tópico para tratar dos consórcios públicos.

## 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:

1. **necessidade de lei específica para serem criadas;**
2. **personalidade jurídica própria; e**
3. **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.

### + Esquemmatizando

Entidade	Natureza jurídica	Aquisição de personalidade jurídica
<b>Autarquia</b>	Direito <b>público</b>	Vigência da lei criadora
<b>Empresas públicas e Sociedades de economia mista</b>	Direito <b>privado</b>	Registro do ato constitutivo*
<b>Fundações</b>	Direito <b>público</b>	Vigência da lei criadora
	Direito <b>privado</b>	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, *dentro de uma mesma temática*, 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<sup>10</sup>.

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<sup>11</sup>.

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.

## Questões para fixar

- g) 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.

<sup>10</sup> 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".

<sup>11</sup> Ver [ADI 1.649/DF](#).

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.

**Comentário:**

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 autoriza 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”.

*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.*

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.

Ressalte-se que, em razão do **princípio da especialidade**, a lei que cria a autarquia deve delimitar as competências a ela atribuídas. Conseqüentemente, a autarquia deve atuar nos limites dos poderes recebidos, não podendo desempenhar outras atribuições senão aquelas que lhe foram conferidas pela lei<sup>12</sup>.

## Regime jurídico

Por desempenhar atividades típicas de Estado, a personalidade jurídica da autarquia é de **direito público**. Sendo a autarquia pessoa de direito público, conseqüentemente 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).

Com efeito, as seguintes **prerrogativas** são aplicáveis às autarquias<sup>13</sup>:

- Prazos processuais **em dobro** (CPC, art. 183);
- **Prescrição quinquenal**, pela qual as dívidas e direitos em favor de terceiros contra a autarquia prescrevem em cinco anos.
- Pagamento de dívidas decorrentes de condenações judiciais efetuado por meio de **precatórios** (CF, art. 100). Em razão do regime de precatórios, nas execuções judiciais contra uma autarquia, os bens desta não estão sujeitos a penhora, ou seja, não podem ser compulsoriamente alienados para satisfazer a execução da dívida;
- Possibilidade de inscrição de seus créditos em **dívida ativa** e a sua respectiva cobrança por meio de **execução fiscal** (Lei 6.830/1980);
- **Impenhorabilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade** de seus bens;

<sup>12</sup> 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](#))

<sup>13</sup> Lucas Furtado (2014, p. 147) e Knoplick (2013, p. 34)

- **Imunidade tributária**, ou seja, vedação à União, Estados, DF e Municípios de instituir impostos incidentes sobre o patrimônio, renda ou serviços vinculados a finalidades essenciais das autarquias ou dela decorrentes (CF, art. 150, §2º). Significa dizer que se algum bem ou serviço tiver destinação diversa das finalidades da entidade autárquica, incidirão normalmente, sobre o patrimônio e os serviços, os respectivos impostos.
- **Não sujeição à falência**. Em caso de insolvência de uma autarquia, o ente federado que a criou responderá, de forma subsidiária, pelas obrigações decorrentes.

Por serem pessoas jurídicas de direito público, os atos praticados pelas autarquias são, em regra, **atos administrativos**, ostentando as mesmas peculiaridades dos atos emanados pela administração direta (por exemplo, presunção de legitimidade, imperatividade e auto executoriedade).

Da mesma forma, os contratos celebrados pelas autarquias também são, em regra, **contratos administrativos**, sujeitos ao mesmo regime jurídico aplicável aos contratos celebrados pela administração direta (por exemplo, serem precedidos de licitação, salvo exceção prevista em lei).

De se destacar, todavia, que alguns (poucos) atos e contratos de autarquias podem ser de **natureza privada** e, como tais regulados pelo **direito privado**, a exemplo de contratos de permuta, doação e de aluguel.

## Questões para fixar

**10)** A SUSEP é uma autarquia, atua na regulação da atividade de seguros (entre outras), e está sob supervisão do Ministério da Economia. 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 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 Economia (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"*

**11)** 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, ou seja, uma autarquia federal, por exemplo, possui prerrogativas comparáveis às da União. 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**

**12)** 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"**

### Autarquias de regime especial

As chamadas **autarquias de regime especial** são entidades, pelo menos na teoria, dotadas de **independência ainda maior** que as demais autarquias.

Com efeito, as autarquias de regime especial são aquelas às quais a lei conferiu prerrogativas específicas e não aplicáveis às autarquias em geral. Embora não haja uma definição precisa sobre quais seriam esses privilégios especiais, costuma-se citar como exemplo a **estabilidade relativa de seus dirigentes**, vez que terão mandato por tempo fixo definido na própria lei criadora da entidade, não podendo haver exoneração pelo chefe do Poder Executivo antes do término do mandato, salvo nos casos expressos na lei.

São exemplos de autarquias de regime especial a **USP** (Universidade de São Paulo), o **Banco Central**, a **CVM** (Comissão de Valores Mobiliários) e as **agências reguladoras**. Para ilustrar, vejamos o que dispõe a Lei 9.472/1997, lei que criou a ANATEL:

---

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

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

---

Perceba que “independência administrativa” e “ausência de subordinação hierárquica” são características de qualquer autarquia. O “mandato fixo” e a “estabilidade de seus dirigentes” são as prerrogativas que efetivamente caracterizariam o regime especial da autarquia.

Vale ressaltar que não há consenso na doutrina sobre o tema. Existem autores que não admitem a existência dessa categoria especial de autarquias, pois consideram que os privilégios que normalmente se atribuem a elas não são suficientes para distingui-las das demais entidades autárquicas, afinal, todas elas estariam sujeitas à mesma disciplina constitucional.

### 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**<sup>14</sup>.

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 sujeita ao regime de servidores públicos estatutários ou de empregados públicos celetistas (contratual trabalhista).

Atualmente, as autarquias se submetem ao **regime jurídico único** aplicável à respectiva Administração Direta. Assim, no caso da União, 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**. Aliás, a doutrina afirma que o regime estatutário é o

---

<sup>14</sup> Carvalho Filho (2014, p. 487)

mais apropriado para entidades de direito público, por possibilitar o pleno exercício das prerrogativas necessárias à satisfação do interesse público por parte dos agentes.

Você pode aprofundar o conhecimento sobre o regime jurídico único no tópico correspondente de **“Leitura Complementar”** ao final desta aula.

Por fim, observe-se que 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)<sup>15</sup>.

### 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<sup>16</sup>.

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**<sup>17</sup>.

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<sup>18</sup>.

## 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.

<sup>15</sup> Alexandrino e Paulo (2014, p. 49)

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> [ADI 2.225/SC](#)

<sup>18</sup> [ADI 1.949/RS](#)

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 pelo 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.

Vejam 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<sup>19</sup>, 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.

*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**.*

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**.

As fundações públicas de direito público são consideradas uma modalidade de **autarquia**, sendo por vezes denominadas de *fundações autárquicas* ou *autarquias fundacionais*.

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.

<sup>19</sup> [RE 101.126/RJ](#)

## 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<sup>20</sup>:

- 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. Para fins de prova, contudo, basta apenas conhecer o que está na previsto na Constituição. Caso você queira

<sup>20</sup> Carvalho Filho (2014, p. 530)

aprofundar e conhecer os posicionamentos da doutrina sobre o tema, basta consultar o tópico correspondente na seção “**Leitura Complementar**”.

### Regime jurídico

As fundações públicas de **direito público** fazem jus às mesmas prerrogativas e sujeitam-se às mesmas 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.

Quanto a esse ponto, vale tecer algumas **observações importantes**:

- As prerrogativas processuais atinentes aos prazos especiais para contestar e recorrer e ao duplo grau obrigatório de jurisdição incidem *apenas sobre as fundações de direito público*, mas *não* sobre as fundações públicas de direito privado.
- Da mesma forma, a prerrogativa do pagamento das dívidas decorrentes de condenação judicial por meio de precatório somente se aplica às *fundações de direito público*, não alcançando as de direito privado (CF, art. 100).
- Já a imunidade tributária, que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir impostos sobre o patrimônio, a renda ou os serviços uns dos outros é extensivo *tanto às fundações públicas de direito privado como às de direito público* (CF, art. 150, §2º).

Necessário, ainda, distinguir as fundações públicas de direito público das de direito privado quanto ao regime jurídico de seus atos e contratos.

Como as fundações de direito público são espécie do gênero autarquia, as manifestações de vontade de seus agentes se exteriorizam, normalmente, por **atos administrativos**, regulados pelas regras de direito público. Seus **contratos** também se caracterizam como **administrativos**, razão pela qual incide a disciplina da Lei 8.666/1993, a qual impõe a necessidade de licitação prévia.

Por outro lado, as fundações públicas de direito privado praticam, de regra, atos de direito privado. Só são considerados atos administrativos aqueles praticados no exercício de função delegada do Poder Público. Em relação aos contratos, não obstante a natureza privada da entidade, também se submetem aos ditames da Lei 8.666/1993, ou seja, são **contratos administrativos**, cuja celebração deve ser precedida de licitação.

### 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**, como 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).

## Questão para fixar

**13)** 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.

#### Comentário:

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, tanto 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 ou 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

Vejam, 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 Sylvania Di Pietro:

## EMPRESAS PÚBLICAS X SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

Traços comuns	Traços distintos
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Criação e extinção autorizadas por lei.</li> <li>▪ Personalidade jurídica de direito privado.</li> <li>▪ Sujeição ao controle estatal.</li> <li>▪ Derrogação parcial do regime de direito privado por normas de direito público.</li> <li>▪ Vinculação aos fins definidos na lei instituidora.</li> <li>▪ Desempenho de atividade de natureza econômica e, em algumas ocasiões, a prestação de serviços públicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Forma de organização (EP = qualquer forma admitida em direito; SEM = sociedade anônima).</li> <li>▪ Composição do capital (EP = capital público; SEM = capital público e privado).</li> </ul>

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<sup>21</sup>. Dessa forma, a criação da entidade, ou seja, a **aquisição da personalidade jurídica, somente ocorre com o registro**.

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

<sup>21</sup> 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).

## Detalhando um pouco mais...

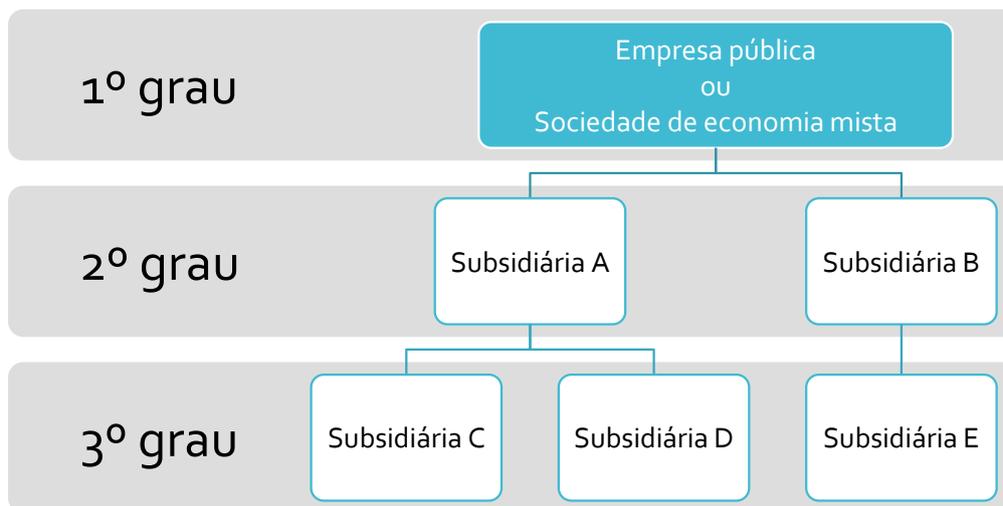
Podem existir empresas estatais que, dadas as suas peculiaridades, *não* se enquadram nos conceitos de empresas públicas ou de sociedades de economia mista; por conseguinte, *não* são consideradas integrantes da Administração Pública. Uma dessas peculiaridades é a **falta de autorização legal** para 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<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Carvalho Filho (2014, p. 503)

*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.***

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, 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**.

### 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, temos 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* (intervenção no domínio econômico), 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* (prestação de serviços públicos), 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<sup>23</sup>.

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 Correios e da Infraero, empresas públicas federais que desempenham serviços públicos de titularidade da União<sup>24</sup>.

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, todas 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<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> **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".

<sup>24</sup> Serviço postal (CF, art. 21, X) e infraestrutura aeroportuária (CF, art. 21, XII, c), respectivamente.

<sup>25</sup> Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2014, p. 75).

## Questões para fixar

**14)** 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**

**15)** 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**

**16)** 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:**

Uma sociedade de economia mista pode ser criada tanto para **exercer atividade econômica de natureza empresarial** como para **prestar serviço público**. Em *ambas* as hipóteses integram a Administração Indireta do respectivo ente federativo.

**Gabarito: Errado**

**17)** 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.

Na verdade, 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.

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 predominante determinado pela natureza de seu objeto, de sua atividade-fim<sup>26</sup>.

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<sup>27</sup>.

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<sup>28</sup>.

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.

---

<sup>26</sup> 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](#))

<sup>27</sup> 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](#)).

<sup>28</sup> [RE 599.628/DF](#)

---

## Atenção!!

**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.**

---

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 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.

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**<sup>29</sup>, a exemplo da ECT<sup>30</sup> e da INFRAERO<sup>31</sup>.

Ressalte-se, porém, que 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)<sup>32</sup>.

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.

---

<sup>29</sup> [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](#)).

<sup>30</sup> [AI 690.242/SP](#)

<sup>31</sup> [RE 363.412/BA](#)

<sup>32</sup> 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.

## Esquemmatizando

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

\*\*\*\*\*

## Questões para fixar

**18)** 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 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**

**19)** 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**

**20)** 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**

**21)** 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**

**22)** 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.

**Comentário:**

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<sup>33</sup>. 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 Constituição Federal<sup>34</sup>, 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<sup>35</sup>. 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.

<sup>33</sup> [RE 220.906](#)

<sup>34</sup> 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".

<sup>35</sup> Ver [RE 589.998/PI](#)

Condição especial assumem os **dirigentes** das empresas públicas e sociedades de economia mista. Como dirigentes entende-se o presidente, diretores e membros dos conselhos de administração e fiscal.

Os dirigentes, quando não são oriundos do quadro de pessoal da empresa pública ou da sociedade de economia mista, **não podem ser classificados como empregados públicos celetistas**, ou seja, a eles, como a qualquer dirigente de empresa privada, não se aplicam as regras da CLT.

De fato, o dirigente não está sujeito nem a regime trabalhista nem a regime estatutário. A relação entre um dirigente e a respectiva empresa se rege pelas normas de Direito Comercial, e não pelo Direito do Trabalho, como os empregados em geral.

## Atenção!!

***O Legislativo pode aprovar a nomeação de dirigentes de autarquias e fundações, mas não de empresas públicas e sociedades de economia mista.***

O dirigente estranho aos quadros permanentes da entidade atua como uma espécie de representante da pessoa política que o nomeou. Assim, podem ser nomeados e afastados a qualquer tempo de suas atribuições, na forma que a lei ou os estatutos da entidade estabelecer; todavia, não são considerados *cargos em comissão*, no sentido previsto no art. 37, II da CF, que constitui figura própria do regime de direito público.

Ressalte-se que, conforme entendimento do STF, não cabe ao Poder Legislativo aprovar previamente o nome de tais dirigentes como condição para que o chefe do Poder Executivo possa nomeá-los<sup>36</sup>. Segundo a Suprema Corte, “a intromissão do Poder Legislativo no processo de provimento de suas diretorias afronta o princípio da harmonia e interdependência entre os poderes”. E esse entendimento vale, inclusive, para os **dirigentes das empresas estatais que prestem serviços públicos**.

Não obstante, vale lembrar que a anuência prévia do Legislativo para a nomeação dos dirigentes é possível para **autarquias e fundações**.

Por fim, quanto aos dirigentes de empresas públicas e sociedades de economia mista, é importante saber que é possível interpor **mandado de segurança** contra atos desses agentes, quando praticados na qualidade de autoridade pública, a exemplo dos atos praticados nas licitações e nos concursos públicos. É o que diz a Súmula 333 do STJ<sup>37</sup>. Por outro lado, não caberá mandado de segurança quando o ato for de mera gestão econômica, ou seja, quando a entidade não estiver investida em prerrogativas públicas.

## Falência e Execução

Em 2005, foi editada a Lei 11.101, que trata da recuperação judicial, extrajudicial e falência das sociedades empresárias. O inciso I do art. 2º da norma é claro ao afirmar que as sociedades de economia mista e as empresas públicas não se submetem ao seu texto, e, conseqüentemente, **não se sujeitam ao processo falimentar**

<sup>36</sup> [ADI 1.642/MG](#)

<sup>37</sup> **Súmula 333 do STJ**: “Cabe mandado de segurança contra ato praticado em licitação promovida por sociedade de economia mista ou empresa pública”.

aplicável às sociedades empresárias do setor privado em geral, **independentemente da atividade que desempenham** (serviços públicos ou atividades econômicas empresariais).

## Questão para fixar

**23)** A empresa pública e a sociedade de economia mista exploradoras de atividade econômica não são excluídas da lei de falência e recuperação de empresas, por sujeitarem-se ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.

### Comentário:

O quesito está errado. Antigamente, existia controvérsia na doutrina acerca da sujeição das empresas estatais exploradoras de atividade econômica ao regime de falência e recuperação judicial, uma vez que, segundo o art. 173, §1º da CF, tais entidades se equiparam às empresas privadas no que concerne aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários. Porém, com o advento da Lei 11.101/2005, que cuida do processo falimentar, a dúvida foi dirimida, pois a norma expressamente **exclui** as sociedades mistas e empresas públicas de seu campo abrangência, independente de sua área de atuação.

**Gabarito: Errado**

### 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**.

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)<sup>38</sup>. 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 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.

## Questões para fixar

<sup>38</sup> 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”.

24) 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**

25) 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.

A exigência é que o capital seja 100% público, e *não necessariamente oriundo da mesma pessoa política instituidora*. Assim, é possível que o capital da empresa pública seja integralizado por entes federativos e entidades administrativas diversas, ainda que possuam personalidade jurídica de direito privado.

Por exemplo, uma empresa cujo capital seja de titularidade de três acionistas, a União Federal, uma autarquia estadual e uma empresa pública municipal, seria considerada uma empresa pública. A doutrina assevera que mesmo uma *sociedade de economia mista*, cujo capital é parcialmente privado, poderia participar da formação do capital de uma empresa pública, dado ser também uma instituição da Administração Pública.

Dessa forma, uma empresa pública pode ser unipessoal (quando 100% do capital pertencer à pessoa instituidora) ou pluripessoal (quando houver a participação de outras pessoas políticas ou administrativas).

Sendo pluripessoal, o capital dominante da empresa pública deve ser da pessoa política instituidora. É o caso, por exemplo, da TERRACAP, empresa pública do Distrito Federal cujo capital é composto por 51% de recursos do DF e 49% da União.

Embora seja possível encontrar exemplos de empresas públicas pluripessoais, o mais comum é que elas sejam unipessoais. É o caso, por exemplo, da Caixa Econômica Federal, cujo capital foi totalmente integralizado pela União.

## Questões para fixar

**26)** 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 de 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"**

**27)** 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, como uma sociedade de economia mista. 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**

**28)** Empresas públicas são pessoas jurídicas de direito privado que integram a administração indireta, constituídas por capital público e privado

**Comentário:**

A questão está errada. As 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**

## Empresa Pública



Qualquer forma jurídica

Capital 100% público

## Sociedade de economia mista



Somente S/A

Capital público e privado

## Questões para fixar

Pertence à justiça federal a competência para julgar as causas de interesse das empresas públicas, dado o fato de elas prestarem serviço público, ainda que detenham personalidade jurídica de direito privado.

**Comentário:**

A questão está errada. À Justiça Federal compete processar e julgar as causas de interesse das **empresas públicas federais**, apenas. O que atrai o foro da **Justiça Federal** é o vínculo da empresa com a União, e não o fato de serem prestadoras de serviço público, daí o erro. Aliás, o foro é o mesmo ainda que sejam exploradoras de atividade empresarial. Nas causas em que seja parte empresa pública estadual ou municipal, a competência é da Justiça Estadual. Perceba que a questão dá a entender que a Justiça Federal cuidaria das causas de qualquer empresa pública, independentemente do vínculo federativo, o que reforça o erro do item.

**Gabarito: Errado**

Caso um particular ajuíze ação sob o rito ordinário perante a justiça estadual contra o Banco do Brasil S.A., na qual, embora ausente interesse da União, seja arguida a incompetência do juízo para processar e julgar a demanda, por se tratar de sociedade de economia mista federal, a alegação de incompetência deverá ser rejeitada, mantendo-se a competência da justiça estadual.

**Comentário:**

O quesito está correto. A competência para processar e julgar as causas em que seja parte **sociedade de economia mista**, a exemplo do Banco do Brasil, é da Justiça Estadual. Detalhe importante na questão é a parte que diz "*embora ausente interesse da União*". Isso significa que a União **não é interveniente no processo**. Caso contrário, vale dizer, se a União atuasse processualmente como **assistente** ou **oponente**, o foro teria que ser deslocado para a Justiça Federal, de modo que alegação de incompetência teria que ser aceita. Por oportuno, não se esqueça de que, nas causas em que seja parte empresa pública federal, a competência é da Justiça Federal.

Outro detalhe é que esses foros se referem às chamadas causas comuns. Excluem-se, portanto, as causas que requerem juízo especializado, quais sejam, as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à **Justiça Eleitoral** e à **Justiça do Trabalho**.

**Gabarito: Certo**

\*\*\*\*\*

Enfim, terminamos aqui a teoria. **Vamos agora resolver questões da banca do concurso?**

---

## Questões comentadas da banca Cespe

---

### 1. (Cespe – MP/PI 2018)

Apesar de terem o tipo societário de sociedade anônima, as sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito público.

#### Comentário:

As **sociedades de economia mista**, assim como as **empresas públicas**, são pessoas jurídicas de **direito privado**, que integram a Administração Indireta dos entes federados para o exercício de atividade de natureza econômica.

**Gabarito: Errado**

---

### 2. (Cespe – MP/PI 2018)

Em julho de 2018, em decorrência do Programa Nacional de Desestatização (PND), a Companhia de Energia do Piauí (CEPISA), uma sociedade de economia mista, foi vendida, mediante leilão, para a Equatorial Energia. A partir dessa informação, julgue os itens seguintes, acerca de organização administrativa e licitação.

Antes de ser leiloadas, a CEPISA, por ser sociedade de economia mista, era uma entidade integrante da administração direta.

#### Comentário:

As sociedades de economia mista, assim como as empresas públicas, autarquias e fundações públicas, integram a administração **indireta**.

**Gabarito: Errado**

---

### 3. (CESPE – PM/AL 2018)

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

#### Comentário:

O enunciado descreve a **desconcentração**, que realmente é a distribuição de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica e pode ocorrer tanto na administração direta, quanto na indireta. A descentralização, por outro lado, ocorre quando o Estado desempenha algumas de suas atribuições por meio de outras pessoas, e não pela sua administração direta, pressupondo duas pessoas distintas.

**Gabarito: Errada**

---

### 4. (Cespe – TCE/PB 2018)

As entidades que integram a administração pública indireta incluem as

- a) autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.
- b) secretarias estaduais, as autarquias e as fundações privadas.
- c) autarquias, as fundações e as organizações sociais.
- d) organizações sociais, os serviços sociais autônomos e as entidades paraestatais.
- e) empresas públicas, as sociedades de economia mista e os serviços sociais autônomos.

**Comentário:**

a) **CERTA.** As entidades da administração **indireta** são as **autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.**

b) **ERRADA.** As secretarias estaduais são **órgãos públicos autônomos**, que se situam na cúpula da Administração, logo abaixo dos independentes. As fundações privadas são as fundações instituídas por pessoas privadas e não compõem a administração pública.

Atenção: **fundações privadas não devem ser confundidas com fundações públicas de direito privado.** As **fundações privadas** são instituídas por particulares, ao passo que as **fundações públicas de direito privado** são instituídas pelo Poder Público (mas possuem personalidade jurídica de direito privado).

c) **ERRADA.** As **organizações da sociedade civil** são entidades do terceiro setor que realizam parceria com o Poder Público, na forma prevista na Lei 13.019/2014 e não integram a administração indireta.

d) **ERRADA.** As **organizações sociais** são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por particulares, que recebem essa qualificação jurídica especial, prevista na Lei 9.637/1998.

Os **serviços sociais autônomos** são entidades criadas, geralmente, por entidades representativas de categorias econômicas, mediante autorização legal, e não integram a administração pública em sentido formal.

As **entidades paraestatais** são aquelas pessoas jurídicas que atuam ao lado e em colaboração com o Estado. São pessoas privadas, instituídas por particulares, sem fins lucrativos, que exercem função típica, embora não exclusiva, do Estado, se sujeitando ao controle direto ou indireto do Poder Público.

e) **ERRADA.** A respeito dos serviços sociais autônomos, ver comentário à alternativa "d".

***Gabarito: alternativa "a"***

---

**5. (Cespe – PC/SE 2018)**

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

**Comentário:** Isso mesmo! A desconcentração leva a ampliação do número de órgãos públicos com repartição e dissociação de competências **em uma mesma pessoa jurídica**, produzido dois efeitos distintos: por um lado há a ampliação quantitativa do número de titulares das competências. Por outro, há uma especialização de competências relativamente a cada órgão existe.

---

**Gabarito: Certa**

---

**6. (Cespe – PC/SE 2018)**

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

**Comentário:** Perfeito! A **centralização** administrativa ocorre quando o Estado executa suas tarefas **diretamente**, por meio dos órgãos e agentes integrantes da administração **direta**, exatamente como descrito pelo enunciado.

---

**Gabarito: Certa**

---

**7. (Cespe – Sefaz/RS 2018)**

A propósito da administração indireta, assinale a opção correta.

- a) sociedades de economia mista são isentas da obrigação de realizar procedimento licitatório.
- b) as empresas públicas gozam de privilégio fiscal, uma vez que são extensões do ente político instituidor.
- c) a CF permite que uma pessoa ocupe função administrativa em uma sociedade de economia mista e, concomitantemente, outra em empresa pública, desde que haja compatibilidade de horário.
- d) não depende de autorização legislativa a criação de subsidiárias de sociedade de economia mista.
- e) depende de autorização legislativa a participação de sociedade de economia mista em empresa privada.

**Comentário:**

Vamos analisar cada uma das alternativas abaixo, buscando a correta:

- a) **ERRADA.** As Sociedades de Economia Mista submetem-se a procedimentos licitatórios para as suas contratações.

O art. 28, caput, da Lei 13.303/2016, nesse sentido, impõe que os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às **sociedades de economia mista**, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação, ressalvadas as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação.

- b) **ERRADA.** Como regras as empresas públicas não contam com privilégios fiscais.

Existem exceções reconhecidas jurisprudencialmente e a imunidade tributária recíproca alcança determinadas empresas públicas e as sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos, mas a alternativa não traz a exceção.

- c) **ERRADA.** A proibição constitucional de acumular cargos públicos, que estende-se a empregos públicos e abrange sociedades de economia mista e empresas públicas, significa que é vedada a acumulação remunerada

de empregos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários e se tratarem de: de **dois cargos de professor**; a de **um cargo de professor com outro técnico ou científico**; de **dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas** (art. 37, XVI e XVII, CRFB 1988).

A alternativa traz a hipótese de acumulação dois empregos em função administrativa, o que não constitui exceção a proibição narrada anteriormente.

d) **ERRADA**. Depende de autorização legislativa a criação de subsidiárias das empresas públicas e sociedades de economia mista, ainda que não necessariamente de lei específica para esse fim (art. 37, XX, CRFB 1988).

e) **CERTA**. Por expressa disposição constitucional depende de autorização legislativa a participação de empresas públicas e sociedades de economia mista em empresas privadas, sendo uma condição considerada, também, pelo Estatuto das Empresas Estatais (art. 37, XX, CRFB 1988 e art. 2º, §2º, Lei 13.303/2016).

**Gabarito: Alternativa "e".**

## 8. (Cespe – Sefaz/RS 2018)

Assinale a opção que indica entidades que apresentam personalidade jurídica de direito privado, são criadas mediante autorização por lei, desempenham atividade econômica e estão sujeitas ao controle estatal.

- a) autarquia e fundação
- b) sociedade de economia mista e fundação
- c) fundação e empresa pública
- d) empresa pública e sociedade de economia mista
- e) autarquia e empresa pública

### Comentário:

As entidades da administração **indireta** são as **autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas**, todas sujeitas ao controle finalístico estatal.

As autarquias e fundações públicas de direito público tem personalidade jurídica de direito público, são criadas por lei e não desempenham atividade econômica, restringindo-se a prática de atividades típicas da administração e desempenho de atividade atribuída ao Estado no âmbito social, no caso das fundações públicas.

As fundações públicas de direito privado, sociedades de economia mista e empresas públicas têm personalidade jurídica de direito privado, são autorizadas por lei e criadas com a inscrição dos seus atos constitutivos no registro competente.

As **sociedades de economia mista e empresas públicas**, além das características trazidas acima, desempenham atividade econômica seja em sentido amplo, com a prestação de serviços públicos, seja em sentido estrito. Dessa forma, o enunciado faz referência essas entidades.

**Gabarito: Alternativa "d"**

**9. (Cespe – CGM/JP 2018)**

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

**Comentário:**

O item está correto. As autarquias são pessoas jurídicas de direito público, criadas por lei específica, para realização de atividades típicas da Administração.

***Gabarito: Certo***

---

**10. (Cespe – CGM/JP 2018)**

As sociedades de economia mista sujeitam-se ao regime trabalhista próprio das empresas privadas.

**Comentário:**

O item está correto. As empresas públicas e sociedades de economia mista sujeitam-se ao regime trabalhista próprio das empresas privadas, qual seja, o **regime celetista**, regulamentado na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). O vínculo entre os empregados e essas entidades, portanto, tem **natureza contratual**, formalizado em contrato de trabalho típico.

***Gabarito: Certo***

---

**11. (Cespe – CGM/JP 2018)**

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

**Comentário:**

O item está errado. A **desconcentração** comporta **distribuição** ou **organização interna** de competências dentro da **mesma pessoa jurídica**. Esse fenômeno envolve a criação de órgãos públicos, centros de competência desprovidos de personalidade jurídica própria.

***Gabarito: Errado***

---

**12. (Cespe – CGM/JP 2018)**

A empresa pública, entidade da administração indireta, possui personalidade jurídica de direito público.

**Comentário:**

O item está errado. Embora se submetam a algumas normas de direito público, já que são integrantes da administração indireta, as empresas públicas têm **personalidade jurídica de direito privado**.

***Gabarito: Errada***

---

**13. (Cespe – CGM/JP 2018)**

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

**Comentário:**

O item está errado. As fundações públicas, de direito público ou de direito privado, têm como objeto a realização de atividades de interesse social, sem fins lucrativos.

**Gabarito: Errada**

**14. (Cespe – CAGE/RS 2018)**

Assinale a opção que apresenta característica comum às sociedades de economia mista e às empresas públicas.

- a) Estão sujeitas ao regime de precatórios, como regra.
- b) Não gozam de privilégios fiscais não extensíveis ao setor privado.
- c) Não precisam realizar procedimento licitatório, a fim de viabilizar a atuação no mercado competitivo.
- d) São criadas por lei.
- e) Não estão sujeitas à fiscalização dos tribunais de contas.

**Comentário:**

- a) **ERRADA.** As empresas públicas e sociedades de economia mista não se sujeitam ao regime de precatório. Em regra, a execução de dá normalmente, mediante penhora e expropriação de bens.
- b) **CERTA.** As empresas estatais se sujeitam ao **mesmo regime jurídico das empresas privadas**, inclusive quanto aos direitos e obrigações tributários (art. 173, §1º, II, CRFB/88).
- c) **ERRADA.** As empresas estatais devem, como regra, realizar licitação (art. 173, §1º, III, CRFB/88).
- d) **ERRADA.** As empresas públicas e sociedades de economia têm a sua **criação apenas autorizada por lei**, sendo efetivamente criadas pela inscrição de seus atos constitutivos no registro competente (art. 37, XIX, CRFB/88).
- e) **ERRADA.** Compete ao **Tribunal de Contas** julgar as contas de todos os responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da **administração direta e indireta**, o que inclui as empresas estatais (art. 71, II, CRFB/88).

**Gabarito: alternativa "b"**

**15. (Cespe – TCE/PB 2018)**

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

- a) consórcio público.
- b) autarquia.

- c) empresa pública.
- d) fundação pública.
- e) sociedade de economia mista.

**Comentário:**

Maria Sylvia Di Pietro ensina que **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.

O enunciado da questão trata justamente das autarquias, ao se referir à **personalidade jurídica de direito público, criação por lei** e execução de **atividades típicas de estado**. Logo, conclui-se que o gabarito é a alternativa "b", sendo incorretas as demais opções.

**Gabarito: alternativa "b"**

**16. (Cespe – TCE/PB 2018)**

As entidades que integram a administração pública indireta incluem as

- a) autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.
- b) secretarias estaduais, as autarquias e as fundações privadas.
- c) autarquias, as fundações e as organizações sociais.
- d) organizações sociais, os serviços sociais autônomos e as entidades paraestatais.
- e) empresas públicas, as sociedades de economia mista e os serviços sociais autônomos.

**Comentário:**

a) **CERTA**. As entidades da administração indireta são as **autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista**.

b) **ERRADA**. As **secretarias estaduais** são órgãos públicos autônomos, que se situam na cúpula da Administração, logo abaixo dos independentes. As **fundações privadas** são as fundações instituídas por pessoas privadas e não compõem a administração pública.

Atenção: fundações privadas **não** devem ser confundidas com fundações públicas de direito privado. As **fundações privadas** são instituídas por particulares, ao passo que as **fundações públicas de direito privado** são instituídas pelo Poder Público (mas possuem personalidade jurídica de direito privado).

c) **ERRADA**. As **organizações da sociedade civil** são entidades do terceiro setor que realizam parceria com o Poder Público, na forma prevista na Lei 13.019/2014 e não integram a administração indireta.

d) **ERRADA**. As **organizações sociais** são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por particulares, que recebem essa qualificação jurídica especial, prevista na Lei 9.637/1998.

Os **serviços sociais autônomos** são entidades criadas, geralmente, por entidades representativas de categorias econômicas, mediante autorização legal, e não integram a administração pública em sentido formal.

As **entidades paraestatais** são aquelas pessoas jurídicas que atuam ao lado e em colaboração com o Estado. São pessoas privadas, instituídas por particulares, sem fins lucrativos, que exercem função típica, embora não exclusiva, do Estado, se sujeitando ao controle direto ou indireto do Poder Público.

e) **ERRADA**. A respeito dos serviços sociais autônomos, ver comentário à alternativa "d".

**Gabarito: alternativa "a"**

### 17. (Cespe – PC/MA 2018)

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

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

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

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

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

Estão certos apenas os itens

a) I e II.

b) I e IV.

c) II e III.

d) I, III e IV.

e) II, III e IV.

#### Comentário:

I – **ERRADA**. As autarquias **não estão submetidas ao controle hierárquico** exercido pela administração pública direta. **Não há hierarquia entre a administração pública indireta e direta**, apenas vinculação, sendo aplicável o controle finalístico (tutela).

O Decreto-Lei 200/67 evidencia essa característica em seu art. 26, estabelecendo que: 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** (ou seja, a sua finalidade); (II) A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade. (III) A eficiência administrativa. (IV) **A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade**.

II – **CERTA**. Não há nenhum reparo a ser feita à afirmativa. As empresas públicas e sociedades de economia mista são autorizadas por lei e criadas com a inscrição dos seus atos constitutivos no respectivo registro (art. 37, XIX, CF/88).

A Lei 13.303/2016 estabelece o estatuto jurídico da **empresa pública, da sociedade de economia mista** e de suas subsidiárias que exploram **atividade econômica** de produção ou comercialização de bens ou de **prestação de serviços**, sendo essas atividades expressamente previstas no art. 173 CF/88.

III – **CERTA**. A Lei 11.107/05, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, define que: (i) a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem contratar consórcios públicos para a realização de **objetivos de interesse comum** (art. 1º, caput, Lei 11.107/05); (II) O consórcio público constitui **associação pública** ou pessoa jurídica de direito privado (art. 1º, §1º, Lei 11.107/05); (III) O consórcio público com **personalidade jurídica de direito público** integra a administração indireta de **todos os entes da Federação consorciados** (art. 6º, §1º, Lei 11.107/05).

IV – **ERRADA**. Em regra, os órgãos públicos não detêm capacidade processual, pois não contam com personalidade jurídica, ainda que em situações especiais seja admitida a sua capacidade de estar em juízo.

Essa questão provocou dúvida entre os candidatos, principalmente pela referência expressa a defesa de prerrogativas e competências dos órgãos públicos (que costuma ser associada a possibilidades excepcionais), mas a banca considerou a aplicação da regra e não da exceção.

**Gabarito: alternativa "c"**

### 18. (Cespe – TCE/PE 2017)

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

#### Comentário:

A administração indireta é composta por autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

**Gabarito: Certa**

### 19. (Cespe – TRE/TO 2017)

Consideram-se entes da administração direta

- a) as entidades vinculadas ao ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.
- b) as entidades da sociedade civil qualificadas como organização social.
- c) as autarquias.
- d) os serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios.
- e) as fundações públicas.

#### Comentário:

- a) **ERRADA.** As entidades vinculadas aos ministérios são as entidades da administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista).
- b) **ERRADA.** As organizações sociais são entidades paraestatais, de modo que não integram a administração pública, direta ou indireta.
- c) **ERRADA.** As autarquias são uma das espécies de entidades da administração indireta.
- d) **CERTA.** Os serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios (ex: serviço de transporte, serviço de pessoal, serviço de patrimônio) são órgãos, isto é, são centros de competência sem personalidade jurídica. Logo, integram a administração direta.
- e) **ERRADA.** As fundações públicas são uma das espécies da administração indireta.

**Gabarito: alternativa "d"**

---

## 20. (Cespe – TRF1 2017)

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

### Comentário:

A administração direta é resultado da técnica de centralização, em que a Administração executa atividades diretamente, por intermédio de seus próprios órgãos e agentes (ex: uma operação tapa buraco executada pelos servidores e com o maquinário da Secretaria de Obras do Município). Por outro lado, a administração indireta decorre da descentralização, mediante a criação de entidades com personalidade jurídica própria (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista).

**Gabarito: Certa**

---

## 21. (Cespe – TRF1 2017)

O principal critério de distinção entre empresa pública e sociedade de economia mista é que esta integra a administração indireta, enquanto aquela integra a administração direta.

### Comentário:

Tanto as empresas públicas como as sociedades de economia mista integram a administração **indireta**, servindo para que o Estado desempenhe atividades de caráter econômico, com intuito de lucro. No entanto, elas se diferenciam em alguns aspectos, nenhum deles mencionado na questão, como a composição do capital (EP = 100% público, SEM = público e privado) e a forma jurídica (EP = qualquer forma, SEM = sempre S/A).

**Gabarito: Errada**

---

## 22. (Cespe – TRF5 – Juiz 2017)

Acerca da administração indireta, das formas de intervenção do Estado e do direito administrativo econômico, assinale a opção correta.

- a) Segundo o STF, o tratamento constitucional favorecido para empresas de pequeno porte resguarda o acesso aos programas de benefícios fiscais mesmo a empresas de pequeno porte que tenham débitos fiscais.
- b) Situação hipotética: A autarquia X, vinculada ao Ministério Y, foi instituída para fiscalizar as atividades desenvolvidas pelo setor Z. Assertiva: Nessa situação, a transferência de recursos do ente instituidor é vedada à autarquia X, visto que esta possui personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa e financeira.
- c) Situação hipotética: Em razão de grave crise hídrica que assola o estado X, o governo local instituiu empresa subsidiária da empresa de abastecimento primária para atuar nos problemas emergenciais de abastecimento de água. Assertiva: Nessa situação, houve descentralização do serviço por delegação, sendo legal a instituição de subsidiária da empresa de abastecimento.
- d) Situação hipotética: Com base em competência constitucional, o Ministério X proibiu, por meio de portaria, a venda de combustíveis para transportadoras e revendedoras do tipo Y, com o objetivo de combater o transporte clandestino de combustíveis e regulamentar o mercado em defesa do consumidor. Assertiva: Conforme entendimento do STF, a referida portaria é inconstitucional, por ofensa ao princípio da livre iniciativa.
- e) Conforme o STJ, embora seja permitido o exercício do poder de polícia fiscalizatório por sociedade de economia mista, é vedada a possibilidade de aplicação de sanções pecuniárias derivadas da coercitividade presente no referido poder.

#### **Comentário:**

- a) **ERRADA.** Para o STF, as empresas com débitos fiscais **não podem se beneficiar do tratamento diferenciado:**

*Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Microempresa e empresa de pequeno porte. Tratamento diferenciado. Simples Nacional. Adesão. Débitos fiscais pendentes. Lei Complementar nº 123/06. Constitucionalidade. Recurso não provido.*

1. *O Simples Nacional surgiu da premente necessidade de se fazer com que o sistema tributário nacional concretizasse as diretrizes constitucionais do favorecimento às microempresas e às empresas de pequeno porte. A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, em consonância com as diretrizes traçadas pelos arts. 146, III, d, e parágrafo único; 170, IX; e 179 da Constituição Federal, visa à simplificação e à redução das obrigações dessas empresas, conferindo a elas um tratamento jurídico diferenciado, o qual guarda, ainda, perfeita consonância com os princípios da capacidade contributiva e da isonomia.*

2. *Ausência de afronta ao princípio da isonomia tributária. O regime foi criado para diferenciar, em iguais condições, os empreendedores com menor capacidade contributiva e menor poder econômico, sendo desarrazoado que, nesse universo de contribuintes, se favoreçam aqueles em débito com os fiscos pertinentes, os quais participariam do mercado com uma vantagem competitiva em relação àqueles que cumprem pontualmente com suas obrigações.*

3. *A condicionante do inciso V do art. 17 da LC 123/06 não se caracteriza, a priori, como fator de desequilíbrio concorrencial, pois se constitui em exigência imposta a todas as pequenas e as microempresas (MPE), bem como a todos os microempreendedores individuais (MEI), devendo ser contextualizada, por representar também, forma indireta de se reprovar a infração das leis fiscais e de se garantir a neutralidade, com enfoque na livre concorrência.*

4. A presente hipótese não se confunde com aquelas fixadas nas Súmulas 70, 323 e 547 do STF, porquanto a espécie não se caracteriza como meio ilícito de coação a pagamento de tributo, nem como restrição desproporcional e desarrazoada ao exercício da atividade econômica. Não se trata, na espécie, de forma de cobrança indireta de tributo, mas de requisito para fins de fruição a regime tributário diferenciado e facultativo. 5. Recurso extraordinário não provido.

(STF. RE 627.543/RS. Julgado em 30/10/2013)

b) **ERRADA**. De fato, a autarquia possui autonomia administrativa e financeira, mas isso não impede que o ente instituidor repasse recursos a ela. Na verdade, grande parte das autarquias sobrevive com base nos recursos que lhe são destinados pelo orçamento do ente instituidor.

c) **ERRADA**. Conforme o art. 37, XX da CF, a criação de subsidiárias deve ser autorizada por lei (não precisa ser lei específica, podendo ser genérica). Logo, não se trata de descentralização por delegação, que é feita por contrato, e sim de **delegação por serviços**.

d) **ERRADA**. A resposta pode ser encontrada no seguinte julgado do STF:

*CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DISTRIBUIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS. TRR. REGULAMENTAÇÃO DL 395/38. RECEPÇÃO. PORTARIA MINISTERIAL. VALIDADE. 1. O exercício de qualquer atividade econômica pressupõe o atendimento aos requisitos legais e às limitações impostas pela Administração no regular exercício de seu poder de polícia, principalmente quando se trata de distribuição de combustíveis, setor essencial para a economia moderna. 2. O princípio da livre iniciativa não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação do mercado e de defesa do consumidor. 2. O DL 395/38 foi editado em conformidade com o art. 180 da CF de 1937 e, na inexistência da lei prevista no art. 238 da Carta de 1988, apresentava-se como diploma plenamente válido para regular o setor de combustíveis. Precedentes: RE 252.913 e RE 229.440. 3. A Portaria 62/95 do Ministério de Minas e Energia, que limitou a atividade do transportador-revendedor-retalhista, foi legitimamente editada no exercício de atribuição conferida pelo DL 395/38 e não ofendeu o disposto no art. 170, parágrafo único, da Constituição. 4. Recurso extraordinário conhecido e provido.*

(RE 349.686, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJ 5.8.2005).

e) **CERTA**. Essa é uma questão sobre "Poderes da Administração Pública", onde estudamos que, para o Superior Tribunal de Justiça (STJ), as fases de **consentimento** e de **fiscalização** do ciclo de polícia podem ser delegadas a entidades com personalidade jurídica de direito privado **integrantes da Administração Pública**; diferentemente, as fases de ordem de polícia e de sanção, por implicarem coerção, **não** podem ser delegadas a tais entidades. Vale saber, contudo, que esse entendimento não é seguido pelo STF, cuja jurisprudência é no sentido de que o poder de polícia não pode ser delegado a entidades administrativas de direito privado.

**Gabarito: alternativa "e"**

### 23. (Cespe – TRT7 2017)

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

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

b) natureza jurídica público-privada.

- c) capacidade de autoadministração.
- d) criação por portaria ministerial.

**Comentário:**

- a) **ERRADA.** As autarquias possuem **autonomia administrativa** e financeira, mas, diferentemente dos entes federativos que as criam, não possuem autonomia política.
- b) **ERRADA.** As autarquias são **entidades públicas**, ou seja, possuem natureza jurídica pública, e não público-privada.
- c) **CERTA.** Como dito, as autarquias possuem **autonomia administrativa**, o que lhes confere capacidade de autoadministração, isto é, capacidade de organizar seus órgãos internos, definir procedimentos, contratar pessoal etc.
- d) **ERRADA.** Conforme o art. 37, XIX da CF, as autarquias devem ser criadas por lei.

**Gabarito: alternativa "d"**

**24. (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.
- e) 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"**

**25. (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: Errado**

---

**26. (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**

---

**27. (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**

---

**28. (Cespe – IBAMA 2013)**

O IBAMA é uma autarquia, portanto, é um órgão da administração direta e descentralizada.

**Comentário:**

De fato, o IBAMA é uma autarquia. E, como toda autarquia, é uma **entidade** (e não um órgão) da administração **indireta** (e não da direta) descentralizada.

**Gabarito: Errado**

---

**29. (Cespe – GDF 2013)**

As sociedades de economia mista e as empresas públicas exploradoras de atividade econômica não se sujeitam à falência nem são imunes aos impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços vinculados às suas finalidades essenciais ou delas decorrentes.

**Comentário:**

Quanto à falência, a Lei 11.101/2005, que trata da recuperação judicial, extrajudicial e falência das sociedades empresárias, dispõe que as **sociedades de economia mista** e as **empresas públicas não** se submetem ao seu texto, e, conseqüentemente, não se sujeitam ao processo falimentar aplicável às sociedades empresárias do setor privado em geral, independentemente da atividade que desempenham (serviços públicos ou atividades econômicas empresariais):

*Art. 10 Esta Lei disciplina a recuperação judicial, a recuperação extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária, doravante referidos simplesmente como devedor.*

*Art. 20 Esta Lei não se aplica a:*

*1 – empresa pública e sociedade de economia mista;*

Quanto à imunidade tributária, **não** se aplica às empresas estatais que exploram atividade econômica em concorrência com a iniciativa privada, a exemplo do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e da Petrobrás, daí o gabarito. Por outro lado, lembre-se de que o STF reconheceu a imunidade tributária recíproca em relação às **empresas públicas prestadoras de serviços públicos** que não encontram paralelo na iniciativa privada, a exemplo dos Correios e da INFRAERO.

**Gabarito: Certo**

---

### 30. (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**

---

### 31. (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.

#### Comentário:

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**

---

### 32. (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***

**33. (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***

**34. (Cespe – MPTCE/PB 2014)**

Em relação à administração pública, assinale a opção correta.

- a) Os bens do INSS têm como características gerais a inalienabilidade, a imprescritibilidade e a impenhorabilidade, por integrarem o patrimônio da administração pública direta.
- b) As fundações de apoio às universidades públicas federais integram a administração indireta.
- c) Os Correios, integrantes da administração pública indireta, não estão subordinados à entidade política relacionada, mas sofrem controle finalístico em face da vinculação administrativa.
- d) No que se refere aos sentidos do termo administração pública, o conceito de órgão público integra o aspecto funcional da administração pública no exercício da função administrativa do Estado.
- e) O MP junto aos tribunais de contas é órgão da administração pública direta, decorrente do fenômeno da descentralização, em que pese não ter personalidade jurídica.

**Comentário:**

Vamos analisar cada alternativa:

- a) **ERRADA.** O INSS é uma autarquia, com patrimônio próprio; portanto, seus bens não integram o patrimônio da administração direta, daí o erro. Não obstante, vale ressaltar que os bens das autarquias têm como características gerais a inalienabilidade, a imprescritibilidade e a impenhorabilidade.
- b) **ERRADA.** As fundações de apoio são **entidades paraestatais** que cooperam com as universidades públicas mediante a celebração de **convênios**. Portanto, não integram a Administração Indireta, daí o erro.
- c) **CERTA.** Os Correios são uma empresa pública (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT), portanto, integram a administração pública indireta. E, como toda entidade da administração indireta, não são subordinados ao ente político que autorizou a sua criação, no caso, a União; são apenas **vinculados** ao Ministério Supervisor, para fins de controle finalístico.
- d) **ERRADA.** Quando falamos em **órgão público**, estamos utilizando o sentido **formal** ou **subjetivo** do termo Administração Pública. Por outro lado, o aspecto **funcional** ou **material** do termo diz respeito à atividade realizada (serviço público, fomento, intervenção, poder de polícia).
- e) **ERRADA.** De fato, o MP junto aos tribunais de contas é órgão da administração pública direta, sem personalidade jurídica própria. Contudo, assim como toda a administração direta, decorre do fenômeno da **centralização**, e não da descentralização, daí o erro.

**Gabarito: alternativa "c"**

### 35. (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.

#### Comentário:

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"**

### 36. (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.

#### Comentário:

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**

### 37. (Cespe – MPU 2013)

A concessão de serviço público a particulares é classificada como descentralização administrativa por delegação ou por colaboração.

#### Comentário:

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**

---

### 38. (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.

#### Comentário:

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**

---

### 39. (Cespe – Polícia Civil/BA 2013)

A criação de nova secretaria por governador de estado caracteriza exemplo de descentralização.

#### Comentário:

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

**Gabarito: Errado**

---

### 40. (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**

---

### 41. (Cespe – TJDFT 2013)

Os consórcios públicos são ajustes firmados por pessoas federativas, com personalidade de direito público ou de direito privado, mediante autorização legislativa, com vistas à realização de atividades e metas de interesse comum dos consorciados.

**Comentário:**

A assertiva guarda perfeita consonância com a definição de consórcio público presente do Decreto 6.017/2007:

*Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:*

*I - **consórcio público**: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de **objetivos de interesse comum**, constituída como associação pública, com **personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica**, ou como **pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos**;*

Lembrando que os consórcios públicos são constituídos por contrato firmado entre os entes da federação participantes, porém deverá ser ratificado por lei aprovada por cada um dos entes consorciados. Daí estar correta a expressão "mediante autorização legislativa" do enunciado.

**Gabarito: Certo**

---

**42. (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**

---

**43. (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**

---

**44. (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”***

**45. (Cespe – TRT10 2013)**

As ações judiciais promovidas contra sociedade de economia mista sujeitam-se ao prazo prescricional de cinco anos.

**Comentário:**

A questão está errada. A prescrição quinquenal das dívidas, direitos e obrigações contra a Fazenda Pública, prevista no Decreto 20.910/1932, foi expressamente estendida apenas às autarquias. Significa que aquele que tiver crédito contra autarquia deverá promover a cobrança no prazo de cinco anos, sob pena de prescrição do seu direito de ação. Quanto às demais entidades, valem os prazos prescricionais do Código Civil, em regra de 10 anos.

---

**Gabarito: Errado**

---

**46. (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**

---

**47. (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**

---

**48. (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.

**49. (Cespe – PGE/BA 2014)**

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".*

**50. (CESPE – PGE/BA 2014)**

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**

## Lista de questões

### 1. (Cespe – MP/PI 2018)

Apesar de terem o tipo societário de sociedade anônima, as sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito público.

### 2. (Cespe – MP/PI 2018)

Em julho de 2018, em decorrência do Programa Nacional de Desestatização (PND), a Companhia de Energia do Piauí (CEPISA), uma sociedade de economia mista, foi vendida, mediante leilão, para a Equatorial Energia. A partir dessa informação, julgue os itens seguintes, acerca de organização administrativa e licitação.

Antes de ser leiloada, a CEPISA, por ser sociedade de economia mista, era uma entidade integrante da administração direta.

### 3. (CESPE – PM/AL 2018)

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

### 4. (Cespe – TCE/PB 2018)

As entidades que integram a administração pública indireta incluem as

- a) autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.
- b) secretarias estaduais, as autarquias e as fundações privadas.
- c) autarquias, as fundações e as organizações sociais.
- d) organizações sociais, os serviços sociais autônomos e as entidades paraestatais.

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

**5. (Cespe – PC/SE 2018)**

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

**6. (Cespe – PC/SE 2018)**

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

**7. (Cespe – Sefaz/RS 2018)**

A propósito da administração indireta, assinale a opção correta.

- a) sociedades de economia mista são isentas da obrigação de realizar procedimento licitatório.
- b) as empresas públicas gozam de privilégio fiscal, uma vez que são extensões do ente político instituidor.
- c) a CF permite que uma pessoa ocupe função administrativa em uma sociedade de economia mista e, concomitantemente, outra em empresa pública, desde que haja compatibilidade de horário.
- d) não depende de autorização legislativa a criação de subsidiárias de sociedade de economia mista.
- e) depende de autorização legislativa a participação de sociedade de economia mista em empresa privada.

**8. (Cespe – Sefaz/RS 2018)**

Assinale a opção que indica entidades que apresentam personalidade jurídica de direito privado, são criadas mediante autorização por lei, desempenham atividade econômica e estão sujeitas ao controle estatal.

- a) autarquia e fundação
- b) sociedade de economia mista e fundação
- c) fundação e empresa pública
- d) empresa pública e sociedade de economia mista
- e) autarquia e empresa pública

**9. (Cespe – CGM/JP 2018)**

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

**10. (Cespe – CGM/JP 2018)**

As sociedades de economia mista sujeitam-se ao regime trabalhista próprio das empresas privadas.

**11. (Cespe – CGM/JP 2018)**

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

**12. (Cespe – CGM/JP 2018)**

A empresa pública, entidade da administração indireta, possui personalidade jurídica de direito público.

**13. (Cespe – CGM/JP 2018)**

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

**14. (Cespe – CAGE/RS 2018)**

Assinale a opção que apresenta característica comum às sociedades de economia mista e às empresas públicas.

- a) estão sujeitas ao regime de precatórios, como regra.
- b) não gozam de privilégios fiscais não extensíveis ao setor privado.
- c) não precisam realizar procedimento licitatório, a fim de viabilizar a atuação no mercado competitivo.
- d) são criadas por lei.
- e) não estão sujeitas à fiscalização dos tribunais de contas.

**15. (Cespe – TCE/PB 2018)**

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

- a) consórcio público.
- b) autarquia.
- c) empresa pública.
- d) fundação pública.
- e) sociedade de economia mista.

**16. (Cespe – TCE/PB 2018)**

As entidades que integram a administração pública indireta incluem as

- a) autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.
- b) secretarias estaduais, as autarquias e as fundações privadas.
- c) autarquias, as fundações e as organizações sociais.
- d) organizações sociais, os serviços sociais autônomos e as entidades paraestatais.

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

**17. (Cespe – PC/MA 2018)**

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

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

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

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

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

Estão certos apenas os itens

- a) I e II.
- b) I e IV.
- c) II e III.
- d) I, III e IV.
- e) II, III e IV.

**18. (Cespe – TCE/PE 2017)**

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

**19. (Cespe – TRE/TO 2017)**

Consideram-se entes da administração direta

- a) as entidades vinculadas ao ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.
- b) as entidades da sociedade civil qualificadas como organização social.
- c) as autarquias.
- d) os serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios.
- e) as fundações públicas.

**20. (Cespe – TRF1 2017)**

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

**21. (Cespe – TRF1 2017)**

O principal critério de distinção entre empresa pública e sociedade de economia mista é que esta integra a administração indireta, enquanto aquela integra a administração direta.

**22. (Cespe – TRF5 – Juiz 2017)**

Acerca da administração indireta, das formas de intervenção do Estado e do direito administrativo econômico, assinale a opção correta.

a) segundo o STF, o tratamento constitucional favorecido para empresas de pequeno porte resguarda o acesso aos programas de benefícios fiscais mesmo a empresas de pequeno porte que tenham débitos fiscais.

b) situação hipotética: A autarquia X, vinculada ao Ministério Y, foi instituída para fiscalizar as atividades desenvolvidas pelo setor Z. Assertiva: Nessa situação, a transferência de recursos do ente instituidor é vedada à autarquia X, visto que esta possui personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa e financeira.

c) situação hipotética: Em razão de grave crise hídrica que assola o estado X, o governo local instituiu empresa subsidiária da empresa de abastecimento primária para atuar nos problemas emergenciais de abastecimento de água. Assertiva: Nessa situação, houve descentralização do serviço por delegação, sendo legal a instituição de subsidiária da empresa de abastecimento.

d) situação hipotética: Com base em competência constitucional, o Ministério X proibiu, por meio de portaria, a venda de combustíveis para transportadoras e revendedoras do tipo Y, com o objetivo de combater o transporte clandestino de combustíveis e regulamentar o mercado em defesa do consumidor. Assertiva: Conforme entendimento do STF, a referida portaria é inconstitucional, por ofensa ao princípio da livre iniciativa.

e) conforme o STJ, embora seja permitido o exercício do poder de polícia fiscalizatório por sociedade de economia mista, é vedada a possibilidade de aplicação de sanções pecuniárias derivadas da coercitividade presente no referido poder.

**23. (Cespe – TRT7 2017)**

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

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

b) natureza jurídica público-privada.

c) capacidade de autoadministração.

d) criação por portaria ministerial.

**24. (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.
- Ee) organizações sociais sem fins lucrativos com atividades dirigidas ao ensino e à pesquisa científica

**25. (Cespe – Polícia Federal 2013)**

O Banco Central do Brasil é uma autarquia federal e compõe a administração pública direta da União.

**26. (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.

**27. (Cespe – IBAMA 2013)**

São pessoas jurídicas de direito público as autarquias, as fundações públicas e as empresas públicas.

**28. (Cespe – IBAMA 2013)**

O IBAMA é uma autarquia, portanto, é um órgão da administração direta e descentralizada.

**29. (Cespe – GDF 2013)**

As sociedades de economia mista e as empresas públicas exploradoras de atividade econômica não se sujeitam à falência nem são imunes aos impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços vinculados às suas finalidades essenciais ou delas decorrentes.

**30. (Cespe – SUFRAMA 2014)**

Empresa pública e sociedade de economia mista são entidades da administração indireta com personalidade jurídica de direito privado.

**31. (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.

**32. (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.

**33. (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.

**34. (Cespe – MPTCE/PB 2014)**

Em relação à administração pública, assinale a opção correta.

- a) Os bens do INSS têm como características gerais a inalienabilidade, a imprescritibilidade e a impenhorabilidade, por integrarem o patrimônio da administração pública direta.
- b) As fundações de apoio às universidades públicas federais integram a administração indireta.
- c) Os Correios, integrantes da administração pública indireta, não estão subordinados à entidade política relacionada, mas sofrem controle finalístico em face da vinculação administrativa.
- d) No que se refere aos sentidos do termo administração pública, o conceito de órgão público integra o aspecto funcional da administração pública no exercício da função administrativa do Estado.
- e) O MP junto aos tribunais de contas é órgão da administração pública direta, decorrente do fenômeno da descentralização, em que pese não ter personalidade jurídica.

**35. (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.

**36. (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.

**37. (Cespe – MPU 2013)**

A concessão de serviço público a particulares é classificada como descentralização administrativa por delegação ou por colaboração.

**38. (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.

**39. (Cespe – Polícia Civil/BA 2013)**

A criação de nova secretaria por governador de estado caracteriza exemplo de descentralização.

**40. (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.

**41. (Cespe – TJDFT 2013)**

Os consórcios públicos são ajustes firmados por pessoas federativas, com personalidade de direito público ou de direito privado, mediante autorização legislativa, com vistas à realização de atividades e metas de interesse comum dos consorciados.

**42. (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.

**43. (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.

**44. (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.

**45. (Cespe – TRT10 2013)**

As ações judiciais promovidas contra sociedade de economia mista sujeitam-se ao prazo prescricional de cinco anos.

**46. (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.

**47. (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.

**48. (Cespe – AGU 2013)**

As fundações públicas podem exercer atividades típicas da administração, inclusive aquelas relacionadas ao exercício do poder de polícia.

**49. (Cespe – PGE/BA 2014)**

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.

**50. (Cespe – PGE/BA 2014)**

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. E	21. E	41. C
2. E	22. E	42. C
3. E	23. D	43. C
4. A	24. A	44. A
5. C	25. E	45. E
6. C	26. C	46. C
7. E	27. E	47. C
8. D	28. E	48. C
9. C	29. C	49. C
10. C	30. C	50. E
11. E	31. E	
12. E	32. C	
13. E	33. E	
14. B	34. C	
15. B	35. E	
16. A	36. E	
17. C	37. C	
18. C	38. E	
19. D	39. E	
20. C	40. C	

## Resumo direcionado

### 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.

**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:** aplicável às exploradoras de atividade empresarial. Prevê sujeição ao regime próprio das empresas privadas e estatuto próprio de licitações e contratos.
- **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 = **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**.

## Legislação pertinente

### Constituição Federal

Art. 37 (...)

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

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;

(...)

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.

(...)

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados (...)

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

(...)

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal (...)

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

(...)

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

(...)

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

(...)

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República (...)

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

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

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

(...)

Art. 96. Compete privativamente:

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;

d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;

(...)

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

(...)

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

(...)

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.

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

§ 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

(...)

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.

### Decreto-Lei 200/1967

Art. 4º A Administração Federal compreende:

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

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

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

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

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

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

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

(...)

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

- I - Planejamento.
- II - Coordenação.
- III - Descentralização.
- IV - Delegação de Competência.
- V - Controle.

(...)

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.

Art. 20. O Ministro de Estado é responsável, perante o Presidente da República, pela supervisão dos órgãos da Administração Federal enquadrados em sua área de competência.

(...)

Art. 25. A supervisão ministerial tem por principal objetivo, na área de competência do Ministro de Estado:

I - Assegurar a observância da legislação federal.

II - Promover a execução dos programas do Governo.

III - Fazer observar os princípios fundamentais enunciados no Título II.

IV - Coordenar as atividades dos órgãos supervisionados e harmonizar sua atuação com a dos demais Ministérios.

V - Avaliar o comportamento administrativo dos órgãos supervisionados e diligenciar no sentido de que estejam confiados a dirigentes capacitados.

VI - Proteger a administração dos órgãos supervisionados contra interferências e pressões ilegítimas.

VII - Fortalecer o sistema do mérito.

VIII - Fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos.

IX - Acompanhar os custos globais dos programas setoriais do Governo, a fim de alcançar uma prestação econômica de serviços.

X - Fornecer ao órgão próprio do Ministério da Fazenda os elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro.

XI - Transmitir ao Tribunal de Contas, sem prejuízo da fiscalização deste, informes relativos à administração financeira e patrimonial dos órgãos do Ministério.

Art. 26. 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 Governo no setor de atuação da entidade.

III - A eficiência administrativa.

IV - A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

Parágrafo único. A supervisão exercer-se-á mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamento:

a) indicação ou nomeação pelo Ministro ou, se for o caso, eleição dos dirigentes da entidade, conforme sua natureza jurídica;

b) designação, pelo Ministro dos representantes do Governo Federal nas Assembleias Gerais e órgãos de administração ou controle da entidade;

- 
- c) recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que permitam ao Ministro acompanhar as atividades da entidade e a execução do orçamento-programa e da programação financeira aprovados pelo Governo;
  - d) aprovação anual da proposta de orçamento-programa e da programação financeira da entidade, no caso de autarquia;
  - e) aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas Assembleias e órgãos de administração ou controle;
  - f) fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de pessoal e de administração;
  - g) fixação de critérios para gastos de publicidade, divulgação e relações públicas;
  - h) realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade;
  - i) intervenção, por motivo de interesse público.

\*\*\*\*\*

## Leitura complementar

### 1. Capacidade processual dos órgãos públicos

Em regra, o órgão **não possui capacidade processual**, uma vez que **não possui personalidade jurídica**. Em consequência, não pode figurar como sujeito ativo ou passivo de uma ação judicial. A capacidade, em regra, é da própria **pessoa política** (União, Estados, DF e Municípios). Assim, por exemplo, não se interpõe ação judicial contra a Receita Federal, e sim contra a União.

Contudo, há exceções.

A jurisprudência reconhece a capacidade de certos órgãos públicos para a impetração de **mandado de segurança na defesa de suas prerrogativas e competências**, quando violadas por ato de outro órgão.

Por exemplo, o STJ não reconheceu a capacidade processual de Câmara Municipal que litigava contra o INSS a respeito de contribuições previdenciárias de seus membros<sup>39</sup>. Por outro lado, já se admitiu *mandado de segurança* impetrado por Câmara Municipal contra o Prefeito para o fim de obriga-lo à devida prestação de contas ao Legislativo, tendo sido concedida a segurança. No primeiro caso, tratava-se de litígio comum, que não envolvia a violação de competência ou prerrogativa da Câmara Municipal; portanto, aplicou-se a regra geral de que órgão não possui capacidade processual. Ao contrário, no segundo caso, em que a omissão do Prefeito impedia o exercício da competência do Legislativo Municipal de julgar as contas do Prefeito (CF, art. 31), reconheceu-se a capacidade do órgão para impetrar mandado de segurança com o fim de defender suas prerrogativas e competências.

Ressalte-se que essa capacidade só é reconhecida em relação aos **chamados órgãos autônomos e independentes**, que são os órgãos mais elevados do Poder Público, de natureza constitucional, e apenas quando defendem suas prerrogativas e competências. Não alcança, portanto, os demais órgãos, superiores e subalternos.

Outra exceção está prevista no Código de Defesa do Consumidor, o qual dispõe que são legitimados para promover a liquidação e execução de indenização “as entidades e órgãos da administração pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este Código” (Lei 8.078/1990, art. 82, III).

<sup>39</sup>REsp 1.109.840/AL

## 2. Classificação dos órgãos públicos

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 Economia 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.

### 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<sup>40</sup> e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios.

<sup>40</sup> Diversamente, Maria Sylvania Di Pietro classifica o Ministério Público como **órgão autônomo**.

**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 diretos**.

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 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 Sylvania 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.

---

## 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. Jus PODIVM, 2014.