



Aula 00

Direito Administrativo para ISS-RJ

Agente de Fazenda

Prof. Erick Alves

Sumário

SUMÁRIO	2
APRESENTAÇÃO	3
ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	5
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	7
COMPOSIÇÃO.....	7
ÓRGÃOS PÚBLICOS.....	8
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	11
CARACTERÍSTICAS GERAIS.....	13
AUTARQUIAS.....	16
FUNDAÇÕES PÚBLICAS.....	21
EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA.....	27
QUESTÕES DE CONCURSO COMENTADAS	45
LISTA DE QUESTÕES COMENTADAS	74
GABARITO	87
RESUMO DIRECIONADO	88
LEGISLAÇÃO PERTINENTE	91
LEITURA COMPLEMENTAR	97
1. CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO.....	97
2. ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELAS FUNDAÇÕES PÚBLICAS.....	104
REFERÊNCIAS	106

Apresentação

Olá, tudo bem? Aqui é o **Erick Alves** 😊



Para quem não me conhece, sou **Auditor do Tribunal de Contas da União (TCU)** e professor de Direito Administrativo, agora em uma nova casa, a **Direção Concursos**. Sou formado pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), onde aprendi muito sobre **disciplina, organização e responsabilidade**, características essenciais para quem *estuda* e para quem *ensina* no ramo de concursos públicos. Espero, com minha experiência, ajudar você a conquistar uma vaga no concurso do **ISS-RJ!**

Existem rumores de que o próximo concurso do ISS-RJ deve sair em breve e, portanto, é muito importante que você se prepare com antecedência. O último certame para o órgão foi em 2010, organizado pela ESAF, banca que deixou de fazer concursos. Sendo assim, nosso curso será elaborado com base nas bancas Cespe, FCC e FGV, que organizam a maioria dos concursos fiscais do país. Quando o edital for publicado, faremos as adaptações pertinentes, caso necessário.

Esta aula, além de demonstrar a metodologia e a didática do curso, tem como objetivo abordar os seguintes tópicos que poderão ser cobrados no próximo concurso para **Agente de Fazenda do ISS-RJ**:

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO: Administração direta e indireta

Este livro digital em PDF está organizado da seguinte forma:

- 1) **Teoria permeada com questões**, para fixação do conteúdo – **estudo OBRIGATÓRIO, págs. 5 a 44;**
- 2) **Bateria de questões comentadas da banca organizadora do concurso**, para conhecer a banca e o seu nível de cobrança – **estudo OBRIGATÓRIO, págs. 45 a 73;**
- 3) **Lista de questões da banca sem comentários seguida de gabarito**, para quem quiser tentar resolver antes de ler os comentários – **estudo FACULTATIVO, págs. 74 a 87;**
- 4) **Resumo Direcionado**, para auxiliar na revisão – **estudo FACULTATIVO, págs. 88 a 90;**
- 5) **Legislação pertinente**, com a transcrição dos principais dispositivos legais citados na aula, para facilitar a consulta – **estudo FACULTATIVO, págs. 91 a 96;**
- 6) **Leitura complementar**, para quem quiser aprofundar o conteúdo – **estudo FACULTATIVO, págs. 97 a 105.**

Portanto, **não se assuste com o tamanho do material!** Note que existem tópicos de estudo obrigatório e outros de estudo facultativo. Os tópicos de estudo obrigatório foram preparados pensando na sua necessidade para o concurso, sem mais nem menos. Já os tópicos de estudo facultativo também são importantes, pois auxiliam na revisão e no aprofundamento do conteúdo, mas **não** são essenciais caso você esteja procurando um estudo mais objetivo.

Além deste livro digital em PDF, o conteúdo também é abordado em **vídeo aula**. Você pode escolher *estudar só o PDF, só a vídeo aula ou ambos*. Para um melhor aproveitamento do tempo, *recomendo que você estude apenas pelo PDF*, utilizando o vídeo para retirar eventuais dúvidas ou para reforçar o entendimento de tópicos específicos.

Aos estudos!



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) detém autonomia política, isto é, capacidade de legislar, de inovar no direito. As entidades administrativas, integrantes da administração indireta, possuem apenas autonomia administrativa, operacional e financeira, daí o erro.

Gabarito: Errado

3) 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"

Para o desempenho de suas atribuições, a Administração Pública organiza seus *órgãos* e *entidades* em **Administração Direta** e **Indireta**. Vejamos.

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 público¹”.

Atenção!!

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

de competência própria e específica e constituídos por **servidores públicos**, que representam o elemento humano dos órgãos.

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

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 internos².

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).

¹ Carvalho Filho (2014, p. 459)

² 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 entidade³”.

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 Estado⁴.

³ Knoplck *apud* Gierke (2013, p. 29)

⁴ 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"⁵). 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"⁶).

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.

Questões para fixar

4) 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

5) 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:

⁵ 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.

⁶Art. 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;

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"

6) Os ministérios e as secretarias de Estado são considerados, quanto à estrutura, órgãos públicos compostos.

Comentário:

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

Gabarito: Certo

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 200/1967⁷, 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.

*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**.*

manutenção de sua autonomia administrativa, operacional e financeira⁸.

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

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

⁷ 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.

⁸ Meireles, H. L. (2008, p. 749)

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.

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

- I - A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade.
- II - A harmonia com a política e a programação do 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.

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

(*) A lei apenas **autoriza** a criação.

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

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

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

Quando o inciso XIX fala em "lei específica", o texto constitucional exige a edição de uma **lei ordinária** cujo conteúdo específico seja a criação de *determinada* autarquia ou a autorização da instituição de *determinada* empresa pública, sociedade de economia mista ou fundação. Isso, porém, não significa a necessidade de que a lei autorizadora da criação da entidade seja específica e limitada a dispor sobre isso. É perfeitamente possível que uma lei disponha sobre vários assuntos, *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 criação⁹.

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 privadas¹⁰.

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

9) Nos termos de nossa Constituição Federal e de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, depende de autorização em lei específica:

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

Comentário:

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

⁹ 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”.

¹⁰ Ver [ADI 1.649/DF](#).

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

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

Vamos então analisar cada assertiva:

- a) **CERTA**. Nos termos do inciso XIX, depende de **autorização em lei específica** a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, apenas. De fato, a instituição das autarquias é feita **diretamente por lei específica**, e não apenas autorizada por ela. Já a criação de subsidiárias e a participação em empresa privada dependem de **autorização legislativa**, a qual, segundo a jurisprudência do STF, pode ser dada de forma genérica na lei que criou ou autorização a criação da entidade matriz.
- b) **ERRADA**. Além das empresas públicas e das sociedades de economia mista, a instituição de **fundações** também depende de autorização legislativa. Mas isso quando se tratar de **fundações públicas de direito privado**, uma vez que as de direito público são consideradas uma espécie de autarquia e, portanto, criadas diretamente por lei.
- c) **ERRADA**. A instituição das autarquias é feita diretamente pela lei específica, e não apenas autorizada por ela.
- d) **ERRADA**. Idem ao anterior. Ademais, a participação de entidades da Administração indireta em empresa privada não depende de autorização em lei específica, sendo suficiente que haja **dispositivo contendo uma autorização genérica** na própria lei que criou a entidade da administração indireta matriz.
- e) **ERRADA**. A participação de entidades da Administração indireta em empresa privada e a instituição de subsidiárias das estatais não dependem de autorização em lei específica, sendo suficiente, segundo a jurisprudência do Supremo, que haja **dispositivo contendo uma autorização genérica** na própria lei que criou a entidade matriz.

Gabarito: alternativa "a"

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

Autarquias

Conceito

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

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

Já Maria Sylvia Di Pietro apresenta a seguinte conceituação

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

Como exemplos de autarquias integrantes da administração indireta federal, pode-se mencionar: as **agências reguladoras** (ANEEL, ANS, ANATEL etc.), os **conselhos profissionais** (Conselho Federal de Medicina, Conselho Federal de Contabilidade), o **DNIT** (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes), o **INSS** (Instituto Nacional do Seguro Social), as **universidades federais**, o **Banco Central**, o **IBAMA** (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), dentre outras. Os Estados e Municípios também têm suas próprias autarquias.

Vamos então destrinchar os diversos aspectos presentes nos conceitos apresentados.

Criação e extinção

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

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

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

Atividades desenvolvidas

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

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

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 lei¹¹.

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 autarquias¹²:

- 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;
- **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).

¹¹ 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](#))

¹² Lucas Furtado (2014, p. 147) e Knoplick (2013, p. 34)

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**¹³.

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

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)¹⁴.

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 peçoas 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.

¹³ Carvalho Filho (2014, p. 487)

¹⁴ Alexandrino e Paulo (2014, p. 49)

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 STF¹⁵, 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.

¹⁵[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 atividades¹⁶:

- 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

¹⁶ 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).

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 **dívergência 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, tantos são os pontos comuns que apresentam. Como veremos, praticamente não existe nenhuma situação específica que possa levar o Governo a optar pela criação de uma ou de outra. De fato, não há distinção quanto ao objeto 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"> ▪ Criação e extinção autorizadas por lei. ▪ Personalidade jurídica de direito privado. ▪ Sujeição ao controle estatal. ▪ Derrogação parcial do regime de direito privado por normas de direito público. ▪ Vinculação aos fins definidos na lei instituidora. ▪ Desempenho de atividade de natureza econômica e, em algumas ocasiões, a prestação de serviços públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Forma de organização (EP = qualquer forma admitida em direito; SEM = sociedade anônima). ▪ Composição do capital (EP = capital público; SEM = capital público e privado).

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

Criação e extinção

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

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

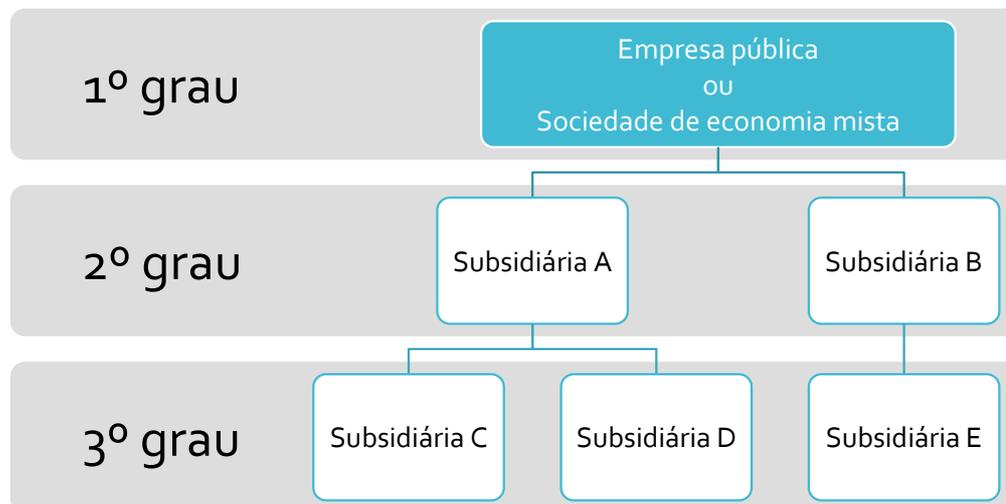
Para completar a criação da empresa estatal, será necessário, ainda, o cumprimento das formalidades previstas no direito privado, que variam de acordo com a forma societária¹⁷. Dessa forma, a criação da entidade, ou seja, a **aquisição da personalidade jurídica, somente ocorre com o registro**.

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

¹⁷ 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).

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 sucessivamente¹⁸.

*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**.

¹⁸ Carvalho Filho (2014, p. 503)

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 CF¹⁹.

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**

¹⁹Constituição 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”.

(descentralização por serviços). É o caso, por exemplo, dos Correios e da Infraero, empresas públicas federais que desempenham serviços públicos de titularidade da União²⁰.

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 lucro²¹.

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:

²⁰ Serviço postal (CF, art. 21, X) e infraestrutura aeroportuária (CF, art. 21, XII, c), respectivamente.

²¹ Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2014, p. 75).

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-fim²².

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 público²³.

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.

²² 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](#))

²³ 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](#)).

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 concorrência²⁴.

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.

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**²⁵, a exemplo da ECT²⁶ e da INFRAERO²⁷.

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

²⁴[RE 599.628/DF](#)

²⁵[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](#)).

²⁶[AI 690.242/SP](#)

²⁷[RE 363.412/BA](#)

Econômica Federal e a Petrobrás, que não podem ter qualquer privilégio fiscal não extensivo à iniciativa privada (CF, art.173, §1º, II)²⁸.

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.

+ 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 executar atividade econômica própria da iniciativa privada, o regime jurídico aplicável à sociedade de economia mista é predominantemente de direito privado; já quando presta serviço público, o regime que predomina é o de direito público. Em ambos os casos, a personalidade jurídica é sempre de **direito privado**.

Gabarito: Certo

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

²⁸ 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.

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 **explora 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 bens²⁹. 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.

²⁹[RE 220.906](#)

Não obstante, o ingresso desses empregados deve ser precedido de **aprovação em concurso público**, tal como previsto no art. 37, II da Constituição Federal³⁰, 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 isonomia³¹. 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.

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 STJ³². 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** 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**

³⁰ 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”.

³¹ Ver [RE 589.998/PI](#)

³² **Súmula 333 do STJ**: “Cabe mandado de segurança contra ato praticado em licitação promovida por sociedade de economia mista ou empresa pública”.

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)³³. 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 constituídas, devem observar as formas jurídicas que a legislação federal já disponibiliza.

Questões para fixar

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

³³ 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”.

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

Foro judicial competente

Com relação ao foro competente para julgamento das causas envolvendo empresas estatais é o seguinte:

- Nas causas em que seja parte **empresa pública federal**, a competência é da **Justiça Federal** (CF, art. 109, I).
- Nas causas em que seja parte **empresa pública estadual** ou **municipal**, a competência é da **Justiça Estadual**.

Nas causas em que seja parte **sociedade de economia mista**, a competência é da **Justiça Estadual** (Súmula 556 - STF³⁴), exceto se a **União** atuar processualmente como **assistente** ou **oponente**, ocasião em que o foro é deslocado para a **Justiça Federal** (Súmula 517 – STF³⁵).

Já as ações judiciais que tenham por objeto a **relação trabalhista** envolvendo os empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista serão processadas e julgadas pela **Justiça do Trabalho**.

Empresa Pública



Qualquer forma jurídica

Capital 100% público

Justiça Federal

Sociedade de economia mista



Somente S/A

Capital público e privado

Justiça Estadual

³⁴Súmula 556 do STF: “É competente a **Justiça Comum** para julgar as causas em que é parte sociedade de economia mista”.

³⁵Súmula 517 do STF: “As sociedades de economia mista só têm foro na **Justiça Federal**, quando a **União** intervém como **assistente** ou **oponente**”.

Questões para fixar

29) 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

30) 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 de concurso comentadas

1. (FCC – ALESE 2018)

Considere:

- I. Desempenham serviço público descentralizado.
- II. Sujeitam-se a controle administrativo exercido nos limites da lei.
- III. Respondem diretamente pelos seus atos, ou seja, apenas no caso de exaustão de seus recursos é que irromperá responsabilidade do Estado.
- IV. Não detêm capacidade de autoadministração, haja vista que tal função é considerada exclusiva do Estado.

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

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

Comentário:

Maria Sylvia Zanella Di Pietro conceitua a **autarquia** como “*pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de autoadministração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei*”. Vamos aproveitar a questão para relembrar as características da autarquia:

I – **CERTO**. As autarquias resultam da **descentralização administrativa por serviços**, fenômeno pelo qual um ente federado cria uma pessoa jurídica e a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público. No caso das autarquias, estas desempenham atividade típica de Estado. Assim, está correto dizer que desempenham serviço público descentralizado.

II – **CERTO**. As autarquias, como entidade da administração **indireta**, estão sujeitas a controle administrativo, especialmente o **controle finalístico** (também denominado de **tutela**), que tem como objetivo assegurar que a entidade da administração indireta não se desvirtue de suas finalidades.

III – **CERTO**. Por serem pessoas jurídicas, as autarquias são capazes de **contrair direitos e obrigações por si próprias** e, assim, respondem **diretamente por seus atos e condutas**, sendo que a responsabilidade da administração direta é apenas **subsidiária**.

IV – **ERRADO**. As autarquias detêm capacidade de **autoadministração**, podendo organizar seus próprios serviços e as matérias específicas que lhe foram destinadas. Nas palavras de Maria Sylvia Di Pietro, essa capacidade não deve ser confundida com a autonomia dada aos entes federados, que podem criar o próprio direito, por atribuição constitucional.

Assim, estão corretos apenas os itens I, II e III, sendo a alternativa “d” o gabarito da questão.

Gabarito: alternativa "d"

2. (FCC – ALESE 2018)

Considere: Y é empresa pública federal e Z é sociedade de economia mista, também de âmbito federal. Levando em conta as características de tais entidades,

- a) ambas poderão revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.
- b) Y deve, obrigatoriamente, estar estruturada sob a forma de sociedade anônima.
- c) ambas admitem a presença de pessoas da iniciativa privada em seu capital.
- d) apenas a empresa Y apresenta a característica da vinculação aos fins definidos na lei instituidora.
- e) o capital de Z poderá ser formado da conjugação de recursos oriundos das pessoas de direito público ou de outras pessoas administrativas, de um lado, e de recursos da iniciativa privada, de outro.

Comentário:

A questão traz características básicas das empresas estatais, com as sociedades de economia mista representadas por 'Z' e as empresas públicas representadas por 'Y'.

Vamos analisar cada assertiva.

- a) **ERRADA.** As **empresas públicas** podem revestir-se de **qualquer forma admitida em direito** (no âmbito da União a forma de sociedade anônima é preferencial, mas não obrigatória, conforme art. 11 do Decreto 8.945/2016), enquanto as **sociedades de economia mista** são constituídas **necessariamente sobre a forma de sociedade anônima**.
- b) **ERRADA.** Conforme explicado anteriormente, 'Y', que é uma empresa pública, pode revestir-se de qualquer forma admitida em direito e, sendo uma empresa pública federal, atualmente adota de forma preferencial a forma de sociedade anônima (art. 11, Decreto 8.945/2016).
- c) **ERRADA.** Em relação às **sociedades de economia mista** é certo afirmar que **há conjugação de capital público e privado**, mas **empresas públicas** são formadas por capital **integralmente público** (com possibilidade de participação das entidades da Administração Indireta).

Esse tópico comumente provoca dúvida entre os alunos, considerando que sociedades de economia mista podem participar de empresas públicas e essas são formadas com a conjugação de capital público e privado, ocasionando presença indireta de capital privado nas empresas públicas.

O que se deve ter em mente sobre esse tópico é que **o capital das empresas públicas é oriundo de pessoas integrantes da administração pública**. Não há possibilidade de participação direta de recursos de particulares na formação do seu capital. É possível, porém, desde que a maioria do capital votante de uma empresa pública permaneça sob propriedade da pessoa política instituidora, que haja participação de outras pessoas políticas, ou de entidades das diversas administrações indiretas.

- d) **ERRADA.** Tanto as empresas públicas, aqui representadas por 'Y', quanto as sociedades de economia mista, aqui representadas por 'Z', **vinculam-se aos fins definidos nos seus atos de constituição** (lembrando que tais empresas estatais têm a sua criação autorizada por lei, mas não são criadas diretamente pela lei que as autoriza, adquirindo personalidade jurídica apenas com a inscrição dos seus atos constitutivos no registro competente).

Inclusive, um dos objetivos da supervisão ministerial (tutela) exercida sobre tais entidades da administração indireta é assegurar a realização dessas finalidades (art. 26, I, Decreto-Lei 200/1967).

e) **CORRETA**. As sociedades de economia mista, aqui representadas por 'Z', são formadas pela **conjugação de capital público e privado**.

Gabarito: alternativa "e"

3. (FCC – ALESE 2018)

Integram a Administração pública indireta, dentre outros, as empresas públicas e sociedades de economia mista que

a) são criadas por lei, sob regime de direito privado, para explorar atividade econômica de produção ou comercialização de bens, não para exploração de serviços públicos, pois estes exigem regime jurídico administrativo.

b) têm a criação autorizada por lei específica, personalidade jurídica de direito privado, podendo ambas explorar atividade econômica ou prestar serviços públicos.

c) têm a criação autorizada por lei, sendo a empresa pública instituída para exploração de serviços públicos e a sociedade de economia mista para exploração de atividade econômica.

d) são criadas por lei, sob o regime de direito administrativo, pois ambas podem prestar serviço público em regime de exclusividade ou não.

e) são criadas por seus estatutos jurídicos, independentemente de lei autorizativa, para explorar atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou prestação de serviços, ainda que o exercício econômico esteja sujeito ao regime de monopólio da União.

Comentário:

Precisamos identificar para a resolução desta questão apenas as características comuns entre as empresas públicas e sociedades de economia mista, que são as empresas estatais por excelência. A questão cobra apenas os conceitos básicos, sem muitas complicações, mas explicaremos abaixo de forma um pouco mais orgânica para a compreensão e fixação do tópico.

Tenha em mente que as empresas públicas e sociedades de economia mista **integram a administração indireta**, ou seja, originam-se com a **descentralização da administração direta**, constituindo pessoas jurídicas autônomas com o objetivo de praticar **atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços**, em outras palavras, têm o objetivo de praticar atividade de empresário, **explorando atividade econômica em sentido amplo ou em sentido estrito**, sujeitando-se a um **regime jurídico híbrido entre o público e o privado**.

Essas entidades têm **personalidade jurídica de direito privado**, o que na prática significa que a sua criação é **autorizada por lei específica** (conforme disposição constitucional do art. 37, XIX, CF/88), mas adquirem personalidade jurídica com a **inscrição no registro público competente dos seus atos constitutivos**. Essa forma de adquirir personalidade jurídica é própria da sistemática das pessoas de direito privado. Diante de todas as considerações anteriores, apenas a letra 'b' descreve corretamente essas entidades.

Gabarito: alternativa "b"

4. (FCC – TJAA TRT/PE 2018)

As unidades de atuação denominadas órgãos públicos

- a) integram a estrutura da Administração pública direta, mas não da Administração pública indireta, cujos plexos de competência denominam-se entidades.
- b) integram a estrutura da Administração pública direta e da indireta e não têm personalidade jurídica, ao contrário das entidades.
- c) têm personalidade jurídica própria e distinta da entidade que integram.
- d) não têm personalidade jurídica própria, quando integram a estrutura da Administração pública direta, mas são unidades de atuação, da Administração indireta, dotadas de personalidade jurídica.
- e) confundem-se com os agentes públicos por congregarem as funções que estes exercem, sendo o todo do qual aqueles são a parte.

Comentário:

A resolução da questão demanda tão somente a compreensão do que são exatamente órgãos públicos e quais as suas características principais.

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.

Com base na definição trazida acima, vemos que os órgãos se caracterizam sempre que, dentro de uma mesma pessoa jurídica, forem formadas unidades com atribuição de competências, como resultado de desconcentração. Isso acontece na Administração Direta e também na Administração Indireta (ex: Ministérios do Poder Executivo Federal, Secretaria de Estado, departamento ou seções de empresas públicas etc).

Gabarito: alternativa "a"

5. (FCC – TRT21 2017)

Diferem os órgãos públicos dos entes integrantes da Administração indireta

- a) no que concerne à necessidade de realização de licitação, obrigatória apenas para a Administração direta e para os entes da Administração indireta dotados de personalidade jurídica de direito público.
- b) quanto ao regime jurídico contratual, tendo em vista que os contratos firmados pelos entes da Administração indireta submetem-se ao regime jurídico privado.
- c) no que se refere à personalidade jurídica, tendo em vista que somente os entes que integram a Administração pública indireta são dotados de personalidade jurídica própria.
- d) no que se refere ao regime jurídico de seus servidores, sendo obrigatória prévia submissão a concurso público de provas e de títulos para os servidores públicos da Administração direta.
- e) quanto ao trâmite de processos administrativos, tendo em vista que os princípios que regem a Administração pública somente incidem quando se trata dos processos administrativos relativos à Administração direta.

Comentário:

- a) **ERRADA**. As entidades da Administração **indireta** com personalidade jurídica de **direito privado** também **devem fazer licitação**. Especialmente, as empresas públicas e as sociedades de economia mista devem seguir a Lei 13.303/2016 em suas licitações.
- b) **ERRADA**. Os contratos firmados pelos entes da Administração indireta também se submetem ao regime jurídico público, especialmente os contratos das entidades de direito público, como as autarquias. Já as entidades de direito privado, como as empresas públicas e sociedades de economia mista, ao lado dos contratos de direito público, firmados nas atividades-meio, também firmam contratos de direito privado, notadamente em suas atividades-fim.
- c) **CERTA**. De fato, órgãos e entidades se diferenciam pela personalidade jurídica. **Os órgãos não possuem personalidade jurídica própria**, sendo considerados centros de competência dentro das entidades em que foram criados. Já **as entidades da Administração indireta possuem personalidade jurídica própria**, diferente da personalidade do ente que as criou.
- d) **ERRADA**. Tanto a Administração **direta** como as entidades da Administração **indireta** devem fazer **concurso público** para admissão de pessoal.
- e) **ERRADA**. Os **princípios administrativos** devem ser observados tanto nos processos da Administração **direta** como nos processos da Administração **indireta**.

Gabarito: alternativa "c"

6. (FCC – TRF5 2017)

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

- a) as pessoas jurídicas que integram a Administração indireta são dotadas dos mesmos poderes típicos da Administração direta, a exemplo do poder de polícia, com a peculiaridade de que todos os aspectos de seu exercício devem estar expressamente previstos em lei.
- b) a Administração central remanesce exercendo o poder hierárquico sobre as pessoas jurídicas que integram a Administração indireta, como forma de garantir o alinhamento do escopo institucional desses entes com as diretrizes do Poder Executivo.
- c) o poder normativo inerente ao Chefe do Poder Executivo não pode ser delegado aos entes que integram a Administração indireta, independentemente da matéria ou da natureza jurídica dos mesmos, por se tratar de competência exclusiva.
- d) os entes que integram a Administração pública indireta ficam adstritos ao escopo institucional previsto nas leis ou atos que os instituíram, cabendo à Administração Central o acompanhamento dessa atuação, no regular exercício do poder de tutela, que não implica, contudo, ascendência hierárquica sobre os mesmos, salvo expressa disposição nesse sentido.
- e) a discricionariedade, inerente à atuação da Administração pública direta, não se estende aos entes que integram a Administração pública indireta, cuja atuação deve vir prevista em lei, à exceção das agências reguladoras, que exercem poder normativo autônomo.

Comentário:

a) **ERRADA**. Existe certa controvérsia a respeito do exercício do poder de polícia por pessoas jurídicas de direito privado.

A doutrina majoritária e o Supremo Tribunal Federal entendem que a **delegação** do poder de polícia a essas pessoas **não** é possível, uma vez que o poder de polícia tem fundamento no poder de império do Estado e só poderia ser exercido por pessoas jurídicas de direito público. O **Superior Tribunal de Justiça**, de outro lado, já decidiu que as **fases de consentimento e de fiscalização** podem ser delegadas a entidades com personalidade jurídica de direito privado integrantes da Administração Pública.

Independentemente do posicionamento adotado, a alternativa está equivocada ao afirmar que as entidades da administração indireta detêm os mesmos poderes típicos da administração direta, a exemplo do poder de polícia, uma vez que existem as restrições acima apontadas, no tocante às pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta.

b) **ERRADA**. Não existe hierarquia, mas apenas **vinculação**, entre a administração direta e as entidades da administração indireta.

c) **ERRADA**. Essa alternativa demanda bastante atenção.

A alternativa não trata especificamente do poder regulamentar do chefe do Poder Executivo (competência para edição de decretos regulamentares e decretos autônomos, esses últimos delegáveis aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União). Trata, na verdade, do poder normativo, expressão mais ampla que abrange a atividade normativa do Poder Executivo de uma maneira geral.

Nessa ótica, dentro do poder normativo, existem os regulamentos autorizados, atos normativos que complementam as disposições legais, e não apenas as regulamentam. A competência para edição de regulamentos autorizados pode ser delegada a entidades da administração indireta, especialmente as agências reguladoras, daí o erro da questão.

d) **CERTA**. Os entes que integram a administração indireta devem se ater às suas finalidades institucionais, salientando-se que a administração direta deve acompanhar a atuação da administração indireta, mediante a denominada **tutela administrativa**. Como dito acima, **não existe hierarquia entre a administração direta e as entidades da administração indireta**. A ressalva realizada quanto a "expressa disposição nesse sentido" parece se referir à possibilidade excepcional de interposição de recursos hierárquicos impróprios (recursos administrativos interpostos em face de atos administrativos da administração indireta que serão apreciados por autoridade da administração direta).

e) **ERRADA**. O **poder discricionário se estende aos entes que integram a administração indireta** e pode ser exercido sempre que o administrador dispuser de margem de escolha para exercício de juízo de conveniência e oportunidade. Como exemplo, uma entidade da administração indireta tem poder discricionário de decidir em que momento nomeará os candidatos aprovados dentro das vagas em um concurso público, durante seu prazo de validade.

Gabarito: alternativa "d"

7. (FCC – TRF5 2017)

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

- a) desconcentração, que pressupõe a criação de pessoas jurídicas com competências próprias, que passam a integrar a chamada Administração indireta.
- b) descentralização, por meio da qual os órgãos administrativos se compõem, constituindo pessoas jurídicas com personalidade jurídica de direito público, para que possam prestar, de forma autônoma, as diversas atribuições estatais.
- c) instituição de pessoas jurídicas, com personalidade jurídica de direito público, que compõem a chamada Administração indireta, tais como autarquias, sociedades de economia mista, consórcios públicos e fundações.
- d) instituição de pessoas jurídicas de direito público, como autarquias, bem como de direito público privado, como empresas públicas e sociedades de economia mista, como expressão da descentralização.
- e) nomeação de servidores e empregados para funções de confiança, em substituição aos agentes públicos originalmente eleitos para as funções administrativas.

Comentário:

- a) **ERRADA.** A desconcentração não pressupõe a criação de pessoas jurídicas. Pressupõe distribuição interna de competências dentro da mesma pessoa jurídica, mediante a criação de órgãos públicos (entidades administrativas desprovidas de personalidade jurídica).
- b) **ERRADA.** A descentralização não enseja a criação de órgãos públicos, uma vez que consiste em distribuição de atribuições para outras pessoas, físicas ou jurídicas. Ademais, os órgãos públicos são desprovidos de personalidade jurídica.
- c) **ERRADA.** Sociedades de economia mista têm personalidade jurídica de **direito privado**. Consórcios públicos e fundações públicas podem possuir **tanto personalidade jurídica de direito público quanto de direito privado**, a depender de sua constituição.
- d) **CERTA.** Na descentralização, o Estado distribui algumas de suas atribuições para outras pessoas, físicas ou jurídicas, para o desempenho indireto de atividades administrativas. **A criação das entidades da administração indireta ocorre por descentralização.**
- e) **ERRADA.** Não existe no ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade de nomeação de agentes administrativos para função de confiança em substituição a agentes políticos detentores de mandatos eletivos.

Gabarito: alternativa "d"

8. (FCC – TRT/24 2017)

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

- I. São constituídos por um único centro de atribuições.
- II. Possuem subdivisões internas.
- III. São exemplos de tais órgãos, as Secretarias de Estado.

IV. São exemplos de tais órgãos, os Ministérios.

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

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

Comentário:

Vamos comentar cada item:

I. **CERTA.** Órgãos simples ou unitários são órgãos compostos por apenas uma estrutura administrativa, ou seja, **não existe a subdivisão em outros órgãos.** Como exemplos, podemos citar departamentos, secretarias, setores ou seções.

II. **ERRADA.** Conforme comentário do item anterior.

III. **ERRADA.** As Secretarias de Estado são órgãos compostos, ou seja, são subdivididos em diversos órgãos internos, como gabinetes, departamentos e outros setores.

IV. **ERRADA.** Assim como as Secretarias de Estados, os Ministérios também são órgãos compostos.

Gabarito: alternativa "e"

9. (FCC – TRT/11 2017)

Considere:

- I. Não gozam de autonomia administrativa nem financeira.
- II. Estão sujeitos à subordinação e ao controle hierárquico de uma chefia.
- III. São considerados, dentre outras hipóteses, órgãos de comando.
- IV. Entram nessa categoria as Secretarias de Estado.

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

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

Comentário:

Órgãos superiores são órgãos que possuem **poder de decisão**, porém são imediatamente subordinados aos órgãos autônomos e independentes. Além disso, não possuem autonomia administrativa e nem financeira. Vamos analisar as alternativas:

I, II e III – **CERTA**. Essas são características de órgãos superiores.

IV. **ERRADA**. As Secretarias de Estado, assim como as Secretarias do Município e os Ministérios da União, são **órgãos autônomos**. Órgãos superiores são as Procuradorias, Gabinetes e Diretorias, por exemplo.

Gabarito: alternativa "c"

10. (FCC – TRE/SP 2017)

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

- quando constituídas sob a forma de autarquias, podem ter natureza jurídica de direito público ou privado, podendo prestar serviços públicos com os mesmos poderes e prerrogativas que a Administração direta.
- podem ter natureza jurídica de direito privado ou público, mas não estão habilitadas a desempenhar os poderes típicos da Administração direta.
- desempenham todos os poderes atribuídos à Administração direta, à exceção do poder de polícia, em qualquer de suas vertentes, privativo da Administração direta, por envolver limitação de direitos individuais.
- quando constituídas sob a forma de autarquias, possuem natureza jurídica de direito público, podendo exercer poder de polícia na forma e limites que lhe tiverem sido atribuídos pela lei de criação.
- terão natureza jurídica de direito privado quando se tratar de empresas estatais, mas seus bens estão sujeitos a regime jurídico de direito público, o que também se aplica no que concerne aos poderes da Administração, que desempenham integralmente, especialmente poder de polícia.

Comentário:

Vamos comentar todas as alternativas erradas:

- ERRADA**. As **autarquias** são entidades dotadas de personalidade jurídica de **direito público**. São criadas por lei específica para desempenho de atividade típica de Estado. Por ser de direito público, possuem as mesmas prerrogativas das entidades políticas da Administração Direta.
- ERRADA**. As entidades da Administração Pública Indireta podem sim desempenhar atividades típicas da Administração Direta. Um exemplo são as Autarquias.
- ERRADA**. As agências reguladoras, constituídas sob a forma de **autarquias**, possuem prerrogativas de poder de polícia, pois elas fiscalizam determinado setor econômico com prerrogativas de limitar o exercício dessas atividades. Temos como exemplo a ANVISA, que possui o poder de fiscalização da produção e comercialização de medicamentos.
- ERRADA**. As estatais (Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista) são pessoas jurídicas de **direito privado**, portanto não possuem as mesmas prerrogativas da Administração Direta. Sabendo disso, os seus bens não possuem as mesmas prerrogativas que os bens públicos, em regra. Na verdade, os bens das empresas

estatais são considerados bens privados, ou seja, se submetem às mesmas regras que os bens dos particulares em geral. Contudo, no caso das **empresas estatais prestadoras de serviços públicos**, algumas prerrogativas de direito público, como a impenhorabilidade de bens e imprescritibilidade, se aplicam aos bens dessas entidades diretamente empregados na prestação dos serviços públicos. Outro erro é que as empresas estatais *não* desempenham todos os poderes da Administração, especialmente o poder de polícia, que é inerente às entidades administrativas de **direito público** (as estatais são de direito privado).

Gabarito: alternativa "d"

11. (FCC – TRE/SP 2017)

O controle exercido pela Administração direta sobre a Administração indireta denomina-se

- a) poder de tutela e permite a substituição de atos praticados pelos entes que integram a Administração indireta que não estejam condizentes com o ordenamento jurídico.
- b) poder de revisão dos atos, decorrente da análise de mérito do resultado, bem como em relação aos estatutos ou legislação que criaram os entes que integram a Administração indireta.
- c) controle finalístico, pois a Administração direta constitui a instância final de apreciação, para fins de aprovação ou homologação, dos atos e recursos praticados e interpostos no âmbito da Administração indireta.
- d) poder de tutela, que não pressupõe hierarquia, mas apenas controle finalístico, que analisa a aderência da atuação dos entes que integram a Administração indireta aos atos ou leis que os constituíram.
- e) poder de autotutela, tendo em vista que a Administração indireta integra a Administração direta e, como tal, compreende a revisão dos atos praticados pelos entes que a compõem quando não guardarem fundamento com o escopo institucional previsto em seus atos constitutivos.

Comentários:

Uma característica importante na relação entre a Administração Direta e Indireta é que *não* existe subordinação entre elas, ou seja, não há hierarquia entre as duas. O que existe, na verdade, é uma vinculação, para fins de **controle finalístico** ou **tutela administrativa**.

Nesse tipo de relação, cada entidade da Administração Indireta está *vinculada* a um Ministério (por exemplo o INSS está vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência Social - MTPS). Sendo assim, o MTPS verificará se a autarquia INSS está realizando as atividades para as quais foi criada.

Agora vamos analisar as alternativas:

- a) **ERRADA**. Sendo a competência definida em lei, não pode, sob a justificativa da tutela, a Administração Direta substituir os atos praticados pela Indireta, uma vez que a competência *não* pode ser substituída.
- b) **ERRADA**. Não existe esse poder de revisão. A Administração Direta não analisa o mérito das decisões das Administração Indireta, pois não existe hierarquia entre elas.
- c) **ERRADA**. Não há aprovação ou homologação dos atos praticados pela Administração Indireta, uma vez que a competência é própria.

e) **ERRADA**. Autotutela é a prerrogativa que a Administração Pública possui de rever seus próprios atos, independentemente de provocação de terceiros. Portanto não é essa a relação entre a Administração Direta e Indireta.

Gabarito: alternativa "d"

12. (FCC – Auditor Fiscal/MA 2016)

As autarquias devem ser criadas por

Parte superior do formulário

- a) lei e com personalidade jurídica de direito público.
- b) decreto pelo Ministério ou Secretaria ao qual estejam vinculadas e podem ter personalidade jurídica de direito privado ou de direito público.
- c) decreto quando tiverem personalidade jurídica de direito privado; e lei quando tiverem personalidade jurídica de direito público.
- d) lei e sua personalidade jurídica pode ser definida via decreto.
- e) lei e podem atuar no mercado financeiro, uma vez que podem ter personalidade jurídica de direito privado.

Comentário: As autarquias são entes criados por **lei específica**, possuem personalidade jurídica de **direito público** e são criadas para desempenhar **atividades típicas de Estado**.

Gabarito: alternativa "a"

13. (FCC – Auditor Fiscal/MA 2016)

São exemplos de empresa pública e sociedade de economia mista, respectivamente:

Parte superior do formulário

- a) Banco do Brasil S.A. e Caixa Econômica Federal.
- b) Agência Nacional de Energia Elétrica e Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.
- c) Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e Caixa Econômica Federal.
- d) Companhia Nacional de Abastecimento e Banco do Brasil S.A.
- e) Banco do Brasil S.A. e Companhia Nacional de Abastecimento.

Comentário: Vamos analisar as alternativas:

- a) **ERRADA**. Banco do Brasil é Sociedade de Economia Mista. Já a Caixa Econômica Federal é Empresa Pública.
- b) **ERRADA**. A ANEEL é uma Autarquia e a ECT uma Empresa Pública.
- c) **ERRADA**. A ECT e a CEF são Empresas Públicas.
- e) **ERRADA**. O Banco do Brasil é uma Sociedade de Economia Mista e a CONAB uma Empresa Pública.

Gabarito: alternativa "d"

14. (FCC – Auditor Fiscal/MA 2016)

São exemplos de órgãos da Administração pública direta:

- I. Partidos Políticos e Congresso Nacional.
- II. Secretaria Estadual de Finanças e Secretaria Municipal de Planejamento.
- III. Secretaria Estadual de Finanças e Partidos Políticos.
- IV. Secretaria Municipal de Planejamento e Ministério do Turismo.
- V. União e Instituto Nacional de Seguridade Social.

Está correto o que consta APENAS em

Parte superior do formulário

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

Comentário: Vamos analisar as alternativas:

- I. **ERRADA.** Partidos Políticos **não** integram a Administração Pública (são entidades privadas).
- II. **CERTA.** As Secretarias, sejam estaduais ou municipais, assim como os Ministérios da União, são órgãos da Administração Direta.
- III. **ERRADA.** Partidos Políticos **não** integram a Administração Pública.
- IV. **CERTA.** As Secretarias, sejam estaduais ou municipais, assim como os Ministérios da União, são órgãos da Administração Direta.
- V. **ERRADA.** União é uma entidade política, e não um órgão. Já o INSS é uma entidade administrativa (autarquia) integrante da Administração Indireta.

Gabarito: alternativa "c"

15. (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

16. (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 leiloadada, 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

17. (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"

18. (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 umas 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".

19. (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"

20. (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

21. (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

22. (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

23. (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

24. (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"

25. (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"

26. (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"

27. (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: (II) 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"

28. (FGV – AL/RO 2018)

Em matéria de regime jurídico dos conselhos de fiscalização profissionais, que têm natureza jurídica de autarquias especiais, o Supremo Tribunal Federal firmou tese em repercussão geral pelo plenário, no sentido de que:

- a) não se aplica a obrigatoriedade de concurso público para ingresso de pessoal.
- b) não se aplica o regime dos precatórios para pagamentos de dívidas decorrentes de decisão judicial.
- c) não se aplica o teto constitucional de remuneração dos servidores e têm personalidade jurídica de direito privado.
- d) têm natureza de pessoa jurídica de direito privado e não se submetem a controle pelos tribunais de contas.
- e) integram a administração pública direta e exercem poder de polícia nas modalidades fiscalizatória e sancionatória.

Comentário: Vamos analisar cada alternativa, buscando a opção correta:

- a) **ERRADA.** Como os Conselhos Profissionais são autarquias exercendo uma atividade tipicamente pública (fiscalização do exercício profissional), precisam respeitar a regra do art. 37, II, da CF/88, que exige concurso público para a contratação de servidores. Assim, quando os Conselhos de Fiscalização Profissional vão fazer a contratação de seu pessoal é imprescindível a realização de concurso público. No entanto, o STF decidiu que a OAB, quando vai contratar seus empregados, não precisa realizar concurso público (STF ADI 3026).
- b) **CORRETA.** O STF, em seu informativo 861, entendeu que os pagamentos devidos, em razão de pronunciamento judicial, pelos Conselhos de Fiscalização (exs.: CREA, CRM, COREN, CRO) não se submetem ao regime de precatórios.
- c) **ERRADA.** Os Conselhos Profissionais, por possuírem natureza jurídica de autarquias federais, se submetem sim ao teto constitucional remuneratório.
- d) **ERRADA.** Os Conselhos Profissionais possuem natureza jurídica de autarquias federais ("autarquias especiais"). Logo, é pessoa jurídica de direito público e não privado. Exceção: a OAB que, segundo a concepção majoritária, é um serviço público independente, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro.
- e) **ERRADA.** Os Conselhos Profissionais são criados por lei e possuem personalidade jurídica de direito público, exercendo uma atividade tipicamente pública, qual seja, a fiscalização do exercício profissional. Os Conselhos são dotados de poder de polícia e poder arrecadador.

Gabarito: alternativa "b"

29. (FGV – Câmara de Salvador - BA 2018)

Observe os conceitos trazidos pela doutrina de Direito Administrativo para as seguintes entidades que integram a Administração indireta: (A) Pessoa jurídica de direito público que desenvolve atividade típica de Estado, com liberdade para agir nos limites da lei específica que a criou; (B) Pessoa jurídica de direito privado, criada por autorização legal, sob a forma de sociedade anônima, 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.

As definições expostas tratam, respectivamente, de:

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

Comentário: A questão exigiu do candidato conhecimentos sobre o tema Organização Administrativa. A entidade descrita no item A é a autarquia, nos termos do inciso I do art. 5º do Decreto-lei nº 200/67. Vejamos:

"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."

Já o item B define a sociedade de economia mista, com base no disposto no inciso III do art. 5º do Decreto-lei nº 200/67. Vejamos:

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

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 pertencem em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta."

Dessa forma, o item descrito na letra A trata da autarquia e o descrito no item B trata da sociedade de economia mista.

Gabarito: alternativa "d".

30. (FGV – Câmara de Salvador - BA 2018)

A Câmara Municipal, na busca de aprimorar seu sistema de controle interno e atender ao princípio da eficiência, subdividiu a gerência de controladoria e finanças em duas novas gerências, uma de controladoria, outra de finanças. Esse fenômeno administrativo, eminentemente interno, de distribuição de competência dentro da mesma pessoa jurídica, é chamado pela doutrina de direito administrativo de:

- a) descentralização, que decorre do poder normativo;
- b) delegação, que decorre do poder disciplinar;
- c) concessão, que decorre do poder regulamentar;
- d) desconcentração, que decorre do poder hierárquico;
- e) outorga, que decorre do poder discricionário.

Comentário: Vamos comentar cada alternativa, na busca pelo item certo.

- a) **ERRADA.** A descentralização se dá quando a Administração Pública cria outras pessoas jurídicas para prestar determinado serviço público. Ou seja, distribui-se competências para outra entidade, e não internamente, como dispôs o enunciado da questão.
- b) **ERRADA.** A delegação de serviço público caracteriza a denominada "descentralização por colaboração", sendo que há a transferência de execução de determinado serviço público para outra pessoa (jurídica de direito privado), através de contrato, e não no âmbito do mesmo ente estatal. Ademais, a delegação não decorre do exercício do Poder Disciplinar, mas sim do Poder Hierárquico.
- c) **ERRADA.** A concessão é espécie de delegação de serviço público, sendo forma de descentralização por colaboração, decorrente do exercício do Poder Hierárquico e não do Poder Regulamentar, estando presentes no contrato que a instrumentaliza, duas pessoas jurídicas distintas.
- d) **CORRETA.** Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, "o fenômeno da distribuição interna de plexos de competências decisórias, agrupadas em unidades individualizadas, denomina-se desconcentração".

A Administração Pública efetua essa reorganização da atividade administrativa, através do Poder Hierárquico que lhe confere uma contínua e permanente autoridade sobre tal atividade;

- e) **ERRADA.** A outorga caracteriza a "descentralização por serviços, funcional ou técnica", passando o serviço público, antes de atribuição do ente centralizado, para a esfera de atribuição da nova pessoa jurídica legalmente criada para prestar tal serviço.

Havendo duas pessoas jurídicas distintas envolvidas, não há desconcentração, como descrito no enunciado da questão, mas sim descentralização administrativa

Gabarito: alternativa "d"

31. (FGV – SEFIN/RO 2018)

João, advogado de um grande escritório, foi incumbido de identificar a natureza jurídica de determinado ente da Administração Pública indireta. Após amplas pesquisas, constatou que a lei autorizou a instituição desse ente, cujo capital somente pode pertencer ao ente federativo instituidor e a outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como a entidades da Administração indireta.

À luz da ordem jurídica brasileira, constitucional e infraconstitucional, é correto afirmar que esse ente tem a natureza jurídica de:

- a) autarquia.
- b) sociedade de economia mista.
- c) fundação pública.
- d) empresa pública.
- e) sociedade de mera participação do Estado.

Comentário: Vamos comentar cada alternativa.

- a) **ERRADA.** O enunciado não descreve uma autarquia, tendo em vista que sua criação se dá mediante lei específica e não mediante autorização.

- b) **ERRADA.** O enunciado não descreve uma sociedade de economia mista, tendo em vista que esta possui tanto capital público, quanto privado, não sendo necessário portanto, que haja somente capital público.
- c) **ERRADA.** Fundações públicas são definidas como a personificação de um patrimônio ao qual é atribuída uma finalidade específica não lucrativa, de cunho social. São criadas por iniciativa do Poder Público, a partir de patrimônio público, e pressupõem a edição de lei específica. A fundação pública de direito público é criada por lei, já a fundação pública de direito privado é autorizada por lei.
- d) **CORRETA.** O ente da Administração Indireta abordado no enunciado da questão é uma empresa pública, tendo em vista o disposto no art. 3º da Lei nº 13.303/16. Vejamos:

"Art. 4º Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios."

- e) **ERRADA.** O ente citado no enunciado não se subsume em uma sociedade de mera participação do Estado, pois naquele ente o Estado possui sempre o domínio do capital votante. Cumpre ainda ressaltar que a sociedade de mera participação do Estado sequer integra a Administração Pública.

Gabarito: alternativa "d"

32. (FGV – SEFIN/RO 2018)

A respeito da organização da Administração Pública, analise as afirmativas a seguir.

- I. Na descentralização existe vínculo hierárquico e na desconcentração há o controle entre a administração central e o órgão desconcentrado, sem vínculo hierárquico.
- II. Na desconcentração, uma entidade da administração indireta distribui competências entre diversos órgãos de sua própria estrutura, a fim de tornar mais ágil e eficiente a prestação de serviços.
- III. Na centralização, o Estado executa suas tarefas diretamente, por intermédio dos inúmeros órgãos e agentes administrativos que compõem sua estrutura funcional.

Está correto o que se afirma em:

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

Comentário: Vamos analisar item por item.

I – **INCORRETO.** Aqui houve a inversão dos conceitos e das características da descentralização e da desconcentração. Na descentralização, não há vínculo hierárquico, mas tão somente controle por parte do ente da Administração Direta sobre o ente descentralizado (Administração Indireta). Já na desconcentração, tendo em vista que a distribuição de competências se dá no âmbito do próprio ente estatal que a promove, subsiste hierarquia entre os órgãos dentro da estrutura daquele.

II – **CORRETO**. A desconcentração se configura pela distribuição interna de competência no âmbito de uma mesma pessoa jurídica, mediante especialização interna.

III – **CORRETO**. Nas situações em que as atividades são exercidas diretamente pelos entes políticos, a prestação não é transferida a nenhuma outra entidade. Nesse caso, a prestação é feita diretamente pelos entes federativos e se denomina essa execução de prestação centralizada do serviço. Assim, a União, Estados, Municípios e Distrito Federal executam as atividades diretamente, por meio de seus agentes e órgãos e, nesse sentido, essas entidades são chamadas pela doutrina de entes da Administração Direta ou entes da Administração Centralizada.

Gabarito: alternativa "e"

33. (FGV – SEFIN/RO 2018)

Assinale a opção que apresenta as entidades que, segundo o texto constitucional, compõem a administração indireta.

- a) Autarquias, empresas públicas, ministérios e tribunais de contas.
- b) Fundações públicas, empresas públicas, ministério público e tribunais de justiça.
- c) Sociedades de economia mista, fundações públicas e ministério público.
- d) Autarquias, empresas públicas, fundações públicas e sociedades de economia mista.
- e) Sociedades de economia mista, autarquias, agências reguladoras e tribunais de contas.

Comentário: É sabido que a Administração Indireta, na forma do art. 4º, inciso II, do Decreto-lei nº 200/67, abrange, nas alíneas "a" a "d" daquele inciso, respectivamente:

- a) Autarquias,
- b) Empresas públicas,
- c) Sociedades de economia mista,
- d) Fundações Públicas.

Dessa forma, a única alternativa que menciona corretamente tais entidades é a letra D.

Gabarito: alternativa "d"

34. (FGV – SEFIN/RO 2018)

Com relação às agências reguladoras, assinale a afirmativa correta.

- a) São empresas públicas.
- b) São instituídas como autarquias sob regime especial.
- c) Podem atuar em qualquer área, independentemente da área de regulação.
- d) São uma nova espécie de pessoa jurídica, distinta daquelas previstas no texto constitucional, que integram a administração pública indireta.
- e) Devem, obrigatoriamente, ter personalidade jurídica de direito privado.

Comentário: As agências reguladoras são autarquias em regime especial. Ela é criada em regime especial para fiscalizar, regular, normatizar a prestação de serviços públicos por particulares, evitando a busca desenfreada pelo lucro dentro do serviço público.

Com efeito, as agências vêm cumprindo papel fundamental na garantia dos interesses da coletividade, controlando e fiscalizando as atividades de interesse da sociedade executada por particulares ou até mesmo por entidades privadas da Administração Indireta. Em algumas situações, desde que com previsão expressa na lei de criação, as agência reguladoras têm assumido o papel de poder concedente em contratos de concessão de serviços públicos, como ocorre, por exemplo, com a ANEEL.

Ademais, justamente por serem autarquias em regime especial, possuem personalidade jurídica de direito público e não de direito privado.

Gabarito: alternativa "b".

35. (FGV – PGE - RO 2015)

De acordo com a doutrina de Direito Administrativo, são pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração Indireta do Estado, criadas por autorização legal:

- a) as autarquias e as fundações públicas;
- b) as empresas públicas e as sociedades de economia mista;
- c) as autarquias e as fundações privadas;
- d) as fundações autárquicas e as sociedades de economia mista;
- e) as autarquias e as empresas públicas.

Comentário:

As Empresas Estatais (**Empresa Pública e Sociedade de economia mista**) são pessoas jurídicas criadas por força de autorização legal para serem instrumentos de ação pelo Estado. A sua personalidade é de direito privado, todavia, submete-se, em diversas situações, a regras e princípios de direito público, derogadores deste regime privado.

Nesse sentido, o Decreto Lei 200/67 define que a empresa pública é "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".

Por sua vez, a Sociedade de Economia Mista é pessoa jurídica cuja criação é autorizada por lei, constituída sob forma de sociedade anônima, cujas ações em sua maioria pertencem ao ente político ou entidade da Administração Indireta. Assim, como ocorre com as empresas públicas, em sua finalidade, podem, além de prestar serviços públicos, explorar atividades econômicas de interesse da Administração Pública.

Gabarito: alternativa "b"

36. (FGV– Pref. de Niterói - RJ 2015)

O Estado, em sua organização, atua por meio de órgãos, agentes e pessoas jurídicas, para exercer suas atividades, com vistas a atender ao interesse público. Nesse contexto, de acordo com a doutrina de Direito Administrativo, descentralização é:

- a) o processo segundo o qual o Estado desmembra órgãos, criando um ou mais novos órgãos, para propiciar melhoria na sua organização estrutural;
- b) a situação em que o Estado executa suas tarefas diretamente, por intermédio dos diferentes órgãos e agentes administrativos que compõem sua estrutura funcional;
- c) o fenômeno que permite ao Estado executar suas tarefas indiretamente, isto é, delegando o exercício da atividade a outras entidades necessariamente da Administração Indireta;
- d) o fato administrativo que traduz a transferência da execução de atividade estatal a determinada pessoa, integrante ou não da Administração;
- e) o desmembramento de órgãos da Administração Direta para Indireta, sendo transferido com eles o dever de controle e fiscalização da atividade.

Comentário: Vamos comentar cada alternativa.

- a) **ERRADA.** A assertiva descreve o instituto da desconcentração, tendo em vista que desconcentração administrativa é a distribuição interna de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica com o fim de tornar mais eficiente a execução das finalidades administrativas previstas em lei.
- b) **ERRADA.** A assertiva descreve a centralização. Ocorre a chamada centralização administrativa quando o Estado executa suas tarefas diretamente, por meio dos órgãos e agentes integrantes da denominada administração direta: União, Estados, DF e Municípios.
- c) **ERRADA.** A delegação pode se dar tanto para particulares, quanto para o Poder Público através da Administração Indireta.
- d) **CORRETA.** A descentralização administrativa ocorre quando o Estado desempenha algumas de suas atribuições por meio de outras pessoas (denominadas entidades), e não pela sua administração direta. A descentralização pode ocorrer mediante outorga, também denominada descentralização por serviços, ou mediante delegação, também chamada descentralização por colaboração. A descentralização será efetivada mediante outorga quando o Estado cria uma entidade (pessoa jurídica) e a ela transfere determinado serviço público.
- e) **ERRADA.** Na descentralização a execução é transferida, mas o dever de controle e fiscalização permanece com a Administração Direta para a realização do controle finalístico ou supervisão ministerial, para se averiguar se a entidade está seguindo o propósito para a qual foi criada (princípio da especialidade).

Gabarito: alternativa "d"

37. (FGV – Pref. de Cuiabá - MT 2015)

Sobre descentralização da Administração Pública, analise as afirmativas a seguir.

I. A execução das atividades da Administração Federal pode ser repassada para a Administração Municipal, mediante convênio, quando esta estiver aparelhada para assumi-la.

II. A execução de determinadas atividades da Administração Federal pode ser repassada para a iniciativa privada, mediante contratos ou concessões.

III. A execução das atividades da Administração Federal pode ser descentralizada dentro da própria administração federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do nível de execução.

Assinale:

- a) se apenas a afirmativa I estiver correta.
- b) se apenas as afirmativas I e II estiverem corretas.
- c) se apenas as afirmativas I e III estiverem corretas.
- d) se apenas as afirmativas II e III estiverem corretas.
- e) se todas as afirmativas estiverem corretas.

Comentário: Todas as assertivas propostas encontram fundamentação expressa na regra disposta no art. 10, caput e §1º, do Decreto-lei 200/67, que dispõe sobre a organização da Administração Federal. Vejamos:

"Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;*
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;*
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões."*

Dessa forma, todas as proposições são verdadeiras

Gabarito: alternativa "e"

38. (FGV – TJ - SC 2015)

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, as:

- a) autarquias;
- b) fundações públicas;
- c) fundações privadas;
- d) empresas públicas;

e) agências reguladoras.

Comentário: Vamos comentar cada alternativa.

- a) **ERRADA.** Autarquias são pessoas jurídicas de direito público criadas por lei específica. Logo, não condizem com o enunciado.
- b) **ERRADA.** Fundação Pública é 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.
- c) **ERRADA.** Fundações privadas são constituídas por particulares para atender determinado fim social.
- d) **CORRETA.** Empresa Pública é 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.
- e) **ERRADA.** As agência reguladoras são pessoas jurídicas de direito público, na forma de autarquia especial, que têm por finalidade regular/fiscalizar determina atividade econômica do País.

Gabarito: alternativa "d"

39. (ESAF – ATRFB 2012)

Não compõe a Administração Pública Federal Direta

- a) a Secretaria da Receita Federal do Brasil.
- b) a Presidência da República.
- c) o Tribunal Regional Eleitoral.
- d) o Ministério dos Esportes.
- e) a Caixa Econômica Federal.

Comentários:

As alternativas "a" a "d" apresentam órgãos componentes da Administração Direta. A Secretaria da Receita Federal do Brasil é órgão do Ministério da Fazenda; a Presidência da República é órgão independente do Poder Executivo; o Tribunal Regional Eleitoral é órgão do Poder Judiciário; e o Ministério dos Esportes é órgão autônomo do Poder Executivo federal. Já a Caixa Econômica (opção "e" – gabarito) é uma empresa pública federal, portanto, integrante da Administração Indireta.

Gabarito: alternativa "e"

40. (ESAF – AFRFB 2009)

Quanto à organização administrativa brasileira, analise as assertivas abaixo e assinale a opção correta.

I. A administração pública federal brasileira indireta é composta por autarquias, fundações, sociedades de economia mista, empresas públicas e entidades paraestatais.

II. Diferentemente das pessoas jurídicas de direito privado, as entidades da administração pública indireta de personalidade jurídica de direito público são criadas por lei específica.

III. Em regra, a execução judicial contra o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA enquanto autarquia federal está sujeita ao regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal, respeitadas as exceções.

IV. A Caixa Econômica Federal enquanto empresa pública é exemplo do que se passou a chamar, pela doutrina do direito administrativo, de desconcentração da atividade estatal.

V. O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS enquanto autarquia vinculada ao Ministério da Previdência Social está subordinada à sua hierarquia e à sua supervisão.

a) Apenas os itens I e II estão corretos.

b) Apenas os itens II e III estão corretos.

c) Apenas os itens III e IV estão corretos.

d) Apenas os itens IV e V estão corretos.

e) Apenas os itens II e V estão corretos.

Comentários: Vamos analisar cada assertiva.

I) ERRADA. As **entidades paraestatais**, embora colaborem com o Estado no desempenho de atividades de interesse público, **não integram a administração pública formal**, nem a direta nem a indireta. Ao contrário, todas as demais entidades citadas (autarquias, fundações, sociedades de economia mista, empresas públicas) fazem parte da Administração Indireta.

II) CERTA. Nos termos do art. 37, XIX da CF, a criação das entidades da Administração Indireta com personalidade jurídica de **direito privado** (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações de direito privado) é apenas **autorizada por lei**. Para se concretizar, a criação depende ainda do registro do ato constitutivo. Já as entidades com personalidade jurídica de **direito público** (autarquias) são efetivamente criadas por lei específica.

III) CERTA. Para o pagamento de débitos oriundos de condenação na Justiça, as entidades da Administração Indireta com personalidade jurídica de **direito público**, dentre as quais se destacam as autarquias, estão sujeitas ao regime de **precatórios** previsto no art. 100 da CF, **exceto** na hipótese de **obrigações de pequeno valor**, definidas em lei. 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. Ao invés disso, as verbas necessárias ao pagamento das dívidas devem ser incluídas no orçamento do ente federado a que esteja vinculada a autarquia.

IV) ERRADA. A Caixa Econômica Federal é uma empresa pública com personalidade jurídica própria, integrante da Administração Indireta, portanto, oriunda do processo de **descentralização**, e não de desconcentração.

V) ERRADA. O INSS não está subordinado à hierarquia do Ministério da Economia, mas apenas à sua supervisão.

Gabarito: alternativa "b"

Lista de questões comentadas

1. (FCC – ALESE 2018)

Considere:

- I. Desempenham serviço público descentralizado.
- II. Sujeitam-se a controle administrativo exercido nos limites da lei.
- III. Respondem diretamente pelos seus atos, ou seja, apenas no caso de exaustão de seus recursos é que irromperá responsabilidade do Estado.
- IV. Não detêm capacidade de autoadministração, haja vista que tal função é considerada exclusiva do Estado.

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

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

2. (FCC – ALESE 2018)

Considere: Y é empresa pública federal e Z é sociedade de economia mista, também de âmbito federal. Levando em conta as características de tais entidades,

- a) ambas poderão revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.
- b) Y deve, obrigatoriamente, estar estruturada sob a forma de sociedade anônima.
- c) ambas admitem a presença de pessoas da iniciativa privada em seu capital.
- d) apenas a empresa Y apresenta a característica da vinculação aos fins definidos na lei instituidora.
- e) o capital de Z poderá ser formado da conjugação de recursos oriundos das pessoas de direito público ou de outras pessoas administrativas, de um lado, e de recursos da iniciativa privada, de outro.

3. (FCC – ALESE 2018)

Integram a Administração pública indireta, dentre outros, as empresas públicas e sociedades de economia mista que

- a) são criadas por lei, sob regime de direito privado, para explorar atividade econômica de produção ou comercialização de bens, não para exploração de serviços públicos, pois estes exigem regime jurídico administrativo.
- b) têm a criação autorizada por lei específica, personalidade jurídica de direito privado, podendo ambas explorar atividade econômica ou prestar serviços públicos.

- c) têm a criação autorizada por lei, sendo a empresa pública instituída para exploração de serviços públicos e a sociedade de economia mista para exploração de atividade econômica.
- d) são criadas por lei, sob o regime de direito administrativo, pois ambas podem prestar serviço público em regime de exclusividade ou não.
- e) são criadas por seus estatutos jurídicos, independentemente de lei autorizativa, para explorar atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou prestação de serviços, ainda que o exercício econômico esteja sujeito ao regime de monopólio da União.

4. (FCC – TJAA TRT/PE 2018)

As unidades de atuação denominadas órgãos públicos

- a) integram a estrutura da Administração pública direta, mas não da Administração pública indireta, cujos plexos de competência denominam-se entidades.
- b) integram a estrutura da Administração pública direta e da indireta e não têm personalidade jurídica, ao contrário das entidades.
- c) têm personalidade jurídica própria e distinta da entidade que integram.
- d) não têm personalidade jurídica própria, quando integram a estrutura da Administração pública direta, mas são unidades de atuação, da Administração indireta, dotadas de personalidade jurídica.
- e) confundem-se com os agentes públicos por congregarem as funções que estes exercem, sendo o todo do qual aqueles são a parte.

5. (FCC – TRT21 2017)

Diferem os órgãos públicos dos entes integrantes da Administração indireta

- a) no que concerne à necessidade de realização de licitação, obrigatória apenas para a Administração direta e para os entes da Administração indireta dotados de personalidade jurídica de direito público.
- b) quanto ao regime jurídico contratual, tendo em vista que os contratos firmados pelos entes da Administração indireta submetem-se ao regime jurídico privado.
- c) no que se refere à personalidade jurídica, tendo em vista que somente os entes que integram a Administração pública indireta são dotados de personalidade jurídica própria.
- d) no que se refere ao regime jurídico de seus servidores, sendo obrigatória prévia submissão a concurso público de provas e de títulos para os servidores públicos da Administração direta.
- e) quanto ao trâmite de processos administrativos, tendo em vista que os princípios que regem a Administração pública somente incidem quando se trata dos processos administrativos relativos à Administração direta.

6. (FCC – TRF5 2017)

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

- a) as pessoas jurídicas que integram a Administração indireta são dotadas dos mesmos poderes típicos da Administração direta, a exemplo do poder de polícia, com a peculiaridade de que todos os aspectos de seu exercício devem estar expressamente previstos em lei.
- b) a Administração central remanesce exercendo o poder hierárquico sobre as pessoas jurídicas que integram a Administração indireta, como forma de garantir o alinhamento do escopo institucional desses entes com as diretrizes do Poder Executivo.
- c) o poder normativo inerente ao Chefe do Poder Executivo não pode ser delegado aos entes que integram a Administração indireta, independentemente da matéria ou da natureza jurídica dos mesmos, por se tratar de competência exclusiva.
- d) os entes que integram a Administração pública indireta ficam adstritos ao escopo institucional previsto nas leis ou atos que os instituíram, cabendo à Administração Central o acompanhamento dessa atuação, no regular exercício do poder de tutela, que não implica, contudo, ascendência hierárquica sobre os mesmos, salvo expressa disposição nesse sentido.
- e) a discricionariedade, inerente à atuação da Administração pública direta, não se estende aos entes que integram a Administração pública indireta, cuja atuação deve vir prevista em lei, à exceção das agências reguladoras, que exercem poder normativo autônomo.

7. (FCC – TRF5 2017)

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

- a) desconcentração, que pressupõe a criação de pessoas jurídicas com competências próprias, que passam a integrar a chamada Administração indireta.
- b) descentralização, por meio da qual os órgãos administrativos se compõem, constituindo pessoas jurídicas com personalidade jurídica de direito público, para que possam prestar, de forma autônoma, as diversas atribuições estatais.
- c) instituição de pessoas jurídicas, com personalidade jurídica de direito público, que compõem a chamada Administração indireta, tais como autarquias, sociedades de economia mista, consórcios públicos e fundações.
- d) instituição de pessoas jurídicas de direito público, como autarquias, bem como de direito público privado, como empresas públicas e sociedades de economia mista, como expressão da descentralização.
- e) nomeação de servidores e empregados para funções de confiança, em substituição aos agentes públicos originalmente eleitos para as funções administrativas.

8. (FCC – TRT/24 2017)

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

- I. São constituídos por um único centro de atribuições.
- II. Possuem subdivisões internas.
- III. São exemplos de tais órgãos, as Secretarias de Estado.

IV. São exemplos de tais órgãos, os Ministérios.

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

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

9. (FCC – TRT/11 2017)

Considere:

- I. Não gozam de autonomia administrativa nem financeira.
- II. Estão sujeitos à subordinação e ao controle hierárquico de uma chefia.
- III. São considerados, dentre outras hipóteses, órgãos de comando.
- IV. Entram nessa categoria as Secretarias de Estado.

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

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

10. (FCC – TRE/SP 2017)

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

- a) quando constituídas sob a forma de autarquias, podem ter natureza jurídica de direito público ou privado, podendo prestar serviços públicos com os mesmos poderes e prerrogativas que a Administração direta.
- b) podem ter natureza jurídica de direito privado ou público, mas não estão habilitadas a desempenhar os poderes típicos da Administração direta.
- c) desempenham todos os poderes atribuídos à Administração direta, à exceção do poder de polícia, em qualquer de suas vertentes, privativo da Administração direta, por envolver limitação de direitos individuais.
- d) quando constituídas sob a forma de autarquias, possuem natureza jurídica de direito público, podendo exercer poder de polícia na forma e limites que lhe tiverem sido atribuídos pela lei de criação.

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

11. (FCC – TRE/SP 2017)

O controle exercido pela Administração direta sobre a Administração indireta denomina-se

- a) poder de tutela e permite a substituição de atos praticados pelos entes que integram a Administração indireta que não estejam condizentes com o ordenamento jurídico.
- b) poder de revisão dos atos, decorrente da análise de mérito do resultado, bem como em relação aos estatutos ou legislação que criaram os entes que integram a Administração indireta.
- c) controle finalístico, pois a Administração direta constitui a instância final de apreciação, para fins de aprovação ou homologação, dos atos e recursos praticados e interpostos no âmbito da Administração indireta.
- d) poder de tutela, que não pressupõe hierarquia, mas apenas controle finalístico, que analisa a aderência da atuação dos entes que integram a Administração indireta aos atos ou leis que os constituíram.
- e) poder de autotutela, tendo em vista que a Administração indireta integra a Administração direta e, como tal, compreende a revisão dos atos praticados pelos entes que a compõem quando não guardarem fundamento com o escopo institucional previsto em seus atos constitutivos.

12. (FCC – Auditor Fiscal/MA 2016)

As autarquias devem ser criadas por

Parte superior do formulário

- a) lei e com personalidade jurídica de direito público.
- b) decreto pelo Ministério ou Secretaria ao qual estejam vinculadas e podem ter personalidade jurídica de direito privado ou de direito público.
- c) decreto quando tiverem personalidade jurídica de direito privado; e lei quando tiverem personalidade jurídica de direito público.
- d) lei e sua personalidade jurídica pode ser definida via decreto.
- e) lei e podem atuar no mercado financeiro, uma vez que podem ter personalidade jurídica de direito privado.

13. (FCC – Auditor Fiscal/MA 2016)

São exemplos de empresa pública e sociedade de economia mista, respectivamente:

Parte superior do formulário

- a) Banco do Brasil S.A. e Caixa Econômica Federal.
- b) Agência Nacional de Energia Elétrica e Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.
- c) Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e Caixa Econômica Federal.
- d) Companhia Nacional de Abastecimento e Banco do Brasil S.A.

e) Banco do Brasil S.A. e Companhia Nacional de Abastecimento.

14. (FCC – Auditor Fiscal/MA 2016)

São exemplos de órgãos da Administração pública direta:

- I. Partidos Políticos e Congresso Nacional.
- II. Secretaria Estadual de Finanças e Secretaria Municipal de Planejamento.
- III. Secretaria Estadual de Finanças e Partidos Políticos.
- IV. Secretaria Municipal de Planejamento e Ministério do Turismo.
- V. União e Instituto Nacional de Seguridade Social.

Está correto o que consta APENAS em

Parte superior do formulário

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

15. (Cespe – MP/PI 2018)

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

16. (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.

17. (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.

18. (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.

19. (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

20. (Cespe – CGM/JP 2018)

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

21. (Cespe – CGM/JP 2018)

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

22. (Cespe – CGM/JP 2018)

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

23. (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.

24. (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.

25. (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.

26. (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.

27. (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.

28. (FGV – AL/RO 2018)

Em matéria de regime jurídico dos conselhos de fiscalização profissionais, que têm natureza jurídica de autarquias especiais, o Supremo Tribunal Federal firmou tese em repercussão geral pelo plenário, no sentido de que:

- a) não se aplica a obrigatoriedade de concurso público para ingresso de pessoal.
- b) não se aplica o regime dos precatórios para pagamentos de dívidas decorrentes de decisão judicial.
- c) não se aplica o teto constitucional de remuneração dos servidores e têm personalidade jurídica de direito privado.
- d) têm natureza de pessoa jurídica de direito privado e não se submetem a controle pelos tribunais de contas.
- e) integram a administração pública direta e exercem poder de polícia nas modalidades fiscalizatória e sancionatória.

29. (FGV – Câmara de Salvador - BA 2018)

Observe os conceitos trazidos pela doutrina de Direito Administrativo para as seguintes entidades que integram a Administração indireta: (A) Pessoa jurídica de direito público que desenvolve atividade típica de Estado, com liberdade para agir nos limites da lei específica que a criou; (B) Pessoa jurídica de direito privado, criada por autorização legal, sob a forma de sociedade anônima, 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.

As definições expostas tratam, respectivamente, de:

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

30. (FGV – Câmara de Salvador - BA 2018)

A Câmara Municipal, na busca de aprimorar seu sistema de controle interno e atender ao princípio da eficiência, subdividiu a gerência de controladoria e finanças em duas novas gerências, uma de controladoria, outra de finanças. Esse fenômeno administrativo, eminentemente interno, de distribuição de competência dentro da mesma pessoa jurídica, é chamado pela doutrina de direito administrativo de:

- a) descentralização, que decorre do poder normativo;

- b) delegação, que decorre do poder disciplinar;
- c) concessão, que decorre do poder regulamentar;
- d) desconcentração, que decorre do poder hierárquico;
- e) outorga, que decorre do poder discricionário.

31. (FGV – SEFIN/RO 2018)

João, advogado de um grande escritório, foi incumbido de identificar a natureza jurídica de determinado ente da Administração Pública indireta. Após amplas pesquisas, constatou que a lei autorizou a instituição desse ente, cujo capital somente pode pertencer ao ente federativo instituidor e a outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como a entidades da Administração indireta.

À luz da ordem jurídica brasileira, constitucional e infraconstitucional, é correto afirmar que esse ente tem a natureza jurídica de:

- a) autarquia.
- b) sociedade de economia mista.
- c) fundação pública.
- d) empresa pública.
- e) sociedade de mera participação do Estado.

32. (FGV – SEFIN/RO 2018)

A respeito da organização da Administração Pública, analise as afirmativas a seguir.

I. Na descentralização existe vínculo hierárquico e na desconcentração há o controle entre a administração central e o órgão desconcentrado, sem vínculo hierárquico.

II. Na desconcentração, uma entidade da administração indireta distribui competências entre diversos órgãos de sua própria estrutura, a fim de tornar mais ágil e eficiente a prestação de serviços.

III. Na centralização, o Estado executa suas tarefas diretamente, por intermédio dos inúmeros órgãos e agentes administrativos que compõem sua estrutura funcional.

Está correto o que se afirma em:

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

33. (FGV – SEFIN/RO 2018)

Assinale a opção que apresenta as entidades que, segundo o texto constitucional, compõem a administração indireta.

- a) Autarquias, empresas públicas, ministérios e tribunais de contas.
- b) Fundações públicas, empresas públicas, ministério público e tribunais de justiça.
- c) Sociedades de economia mista, fundações públicas e ministério público.
- d) Autarquias, empresas públicas, fundações públicas e sociedades de economia mista.
- e) Sociedades de economia mista, autarquias, agências reguladoras e tribunais de contas.

34. (FGV – SEFIN/RO 2018)

Com relação às agências reguladoras, assinale a afirmativa correta.

- a) São empresas públicas.
- b) São instituídas como autarquias sob regime especial.
- c) Podem atuar em qualquer área, independentemente da área de regulação.
- d) São uma nova espécie de pessoa jurídica, distinta daquelas previstas no texto constitucional, que integram a administração pública indireta.
- e) Devem, obrigatoriamente, ter personalidade jurídica de direito privado.

35. (FGV – PGE - RO 2015)

De acordo com a doutrina de Direito Administrativo, são pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração Indireta do Estado, criadas por autorização legal:

- a) as autarquias e as fundações públicas;
- b) as empresas públicas e as sociedades de economia mista;
- c) as autarquias e as fundações privadas;
- d) as fundações autárquicas e as sociedades de economia mista;
- e) as autarquias e as empresas públicas.

36. (FGV– Pref. de Niterói - RJ 2015)

O Estado, em sua organização, atua por meio de órgãos, agentes e pessoas jurídicas, para exercer suas atividades, com vistas a atender ao interesse público. Nesse contexto, de acordo com a doutrina de Direito Administrativo, descentralização é:

- a) o processo segundo o qual o Estado desmembra órgãos, criando um ou mais novos órgãos, para propiciar melhoria na sua organização estrutural;
- b) a situação em que o Estado executa suas tarefas diretamente, por intermédio dos diferentes órgãos e agentes administrativos que compõem sua estrutura funcional;

- c) o fenômeno que permite ao Estado executar suas tarefas indiretamente, isto é, delegando o exercício da atividade a outras entidades necessariamente da Administração Indireta;
- d) o fato administrativo que traduz a transferência da execução de atividade estatal a determinada pessoa, integrante ou não da Administração;
- e) o desmembramento de órgãos da Administração Direta para Indireta, sendo transferido com eles o dever de controle e fiscalização da atividade.

37. (FGV – Pref. de Cuiabá - MT 2015)

Sobre descentralização da Administração Pública, analise as afirmativas a seguir.

- I. A execução das atividades da Administração Federal pode ser repassada para a Administração Municipal, mediante convênio, quando esta estiver aparelhada para assumi-la.
- II. A execução de determinadas atividades da Administração Federal pode ser repassada para a iniciativa privada, mediante contratos ou concessões.
- III. A execução das atividades da Administração Federal pode ser descentralizada dentro da própria administração federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do nível de execução.

Assinale:

- a) se apenas a afirmativa I estiver correta.
- b) se apenas as afirmativas I e II estiverem corretas.
- c) se apenas as afirmativas I e III estiverem corretas.
- d) se apenas as afirmativas II e III estiverem corretas.
- e) se todas as afirmativas estiverem corretas.

38. (FGV – TJ - SC 2015)

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, as:

- a) autarquias;
- b) fundações públicas;
- c) fundações privadas;
- d) empresas públicas;
- e) agências reguladoras.

39. (ESAF – ATRFB 2012)

Não compõe a Administração Pública Federal Direta

- a) a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

- b) a Presidência da República.
- c) o Tribunal Regional Eleitoral.
- d) o Ministério dos Esportes.
- e) a Caixa Econômica Federal.

40. (ESAF – AFRFB 2009)

Quanto à organização administrativa brasileira, analise as assertivas abaixo e assinale a opção correta.

I. A administração pública federal brasileira indireta é composta por autarquias, fundações, sociedades de economia mista, empresas públicas e entidades paraestatais.

II. Diferentemente das pessoas jurídicas de direito privado, as entidades da administração pública indireta de personalidade jurídica de direito público são criadas por lei específica.

III. Em regra, a execução judicial contra o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA enquanto autarquia federal está sujeita ao regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal, respeitadas as exceções.

IV. A Caixa Econômica Federal enquanto empresa pública é exemplo do que se passou a chamar, pela doutrina do direito administrativo, de desconcentração da atividade estatal.

V. O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS enquanto autarquia vinculada ao Ministério da Previdência Social está subordinada à sua hierarquia e à sua supervisão.

- a) Apenas os itens I e II estão corretos.
- b) Apenas os itens II e III estão corretos.
- c) Apenas os itens III e IV estão corretos.
- d) Apenas os itens IV e V estão corretos.
- e) Apenas os itens II e V estão corretos.

Gabarito

- | | | |
|------|------|------|
| 1. d | 16.E | 32.e |
| 2. e | 17.a | 33.d |
| 3. b | 18.e | 34.b |
| 4. a | 19.d | 35.b |
| 5. c | 20.C | 36.d |
| 6. d | 21.C | 37.e |
| 7. d | 22.E | 38.d |
| 8. e | 23.E | 39.e |
| 9. c | 24.b | 40.b |
| 10.d | 25.b | |
| 11.d | 26.a | |
| 12.a | 27.c | |
| 13.d | 28.b | |
| 14.c | 29.d | |
| 15.E | 30.d | |
| | 31.d | |

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.

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

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

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

Quanto à estrutura

- **Órgãos simples ou unitários:** não possuem subdivisões
- **Órgãos compostos:** possuem subdivisões.

Quanto à atuação funcional

- **Órgãos singulares ou unipessoais:** decisões tomadas por uma só pessoa.
- **Órgãos colegiados ou pluripessoais:** decisões conjuntas.

Quanto à posição estatal

- **Órgãos independentes:** previstos na CF, sem subordinação a outro órgão.
- **Órgãos autônomos:** subordinados apenas aos independentes.
- **Órgãos superiores:** possuem atribuições de direção, mas sem autonomia.
- **Órgãos subalternos:** apenas execução e reduzido poder decisório.

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

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

AUTARQUIAS:

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

Centralização

A **centralização** ocorre quando o Estado executa suas tarefas **diretamente**, por intermédio dos órgãos e agentes administrativos que compõem sua estrutura funcional³⁶. O que caracteriza a centralização, portanto, é o desempenho *direto* das atividades públicas pelo Estado, vale dizer, por uma das **pessoas políticas** (União, Estados, DF e Municípios). Esta execução centralizada de atividades públicas pelos entes federados ocorre mediante a atuação da respectiva **Administração Direta**, cujas características veremos adiante.

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

Descentralização

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

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

A **descentralização política**, característica dos Estados federados, ocorre na criação de entidades políticas para o exercício de **competências próprias**, *não* provenientes do ente central. É o caso, no Brasil, dos Estados e dos Municípios, entes locais que detêm *competência legislativa* própria, conferida diretamente pela Constituição, ou seja, tal competência é originária dos entes locais, e não mera delegação ou concessão do governo central, a União.

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

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

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

³⁶ Carvalho Filho (2014, p. 457).

Descentralização por serviços, funcional, técnica ou por outorga

Descentralização por colaboração ou delegação

Descentralização territorial ou geográfica

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

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

A criação de entidades para a outorga de serviços somente pode ser feita por **lei em sentido formal**. A lei pode efetivamente criar a entidade ou simplesmente autorizar a sua criação. Já a definição do campo de atuação das entidades criadas pode ser feita por meio de instrumentos normativos infralegais. Isso porque, ao criar a entidade administrativa, a lei define, ainda que de forma genérica, suas atribuições. Assim, desde que compatível com suas atribuições genéricas, a atuação da entidade pode encontrar outras fontes de legitimação, e não apenas a lei formal.

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

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

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

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

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

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

Atenção!!

Não há relação de hierarquia em nenhuma forma de descentralização

Na descentralização por colaboração não é necessária a edição de lei formal, bastando a formalização de um **contrato** (concessão ou permissão de serviços públicos) ou de um **ato unilateral** (autorização de serviços públicos) da Administração para que se possa transferir a responsabilidade pela execução do serviço a outra pessoa.

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

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

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

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

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

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

Curiosidade...

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

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

Esse tipo de descentralização administrativa ocorre nos Estados unitários, como França e Portugal, constituídos por Departamentos, Regiões, Comunas etc. No Brasil, é o que se verificava na época do Império. Hoje, porém, só pode ocorrer na hipótese de vir a ser criado algum **Território Federal**³⁷.

Desconcentração

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

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

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

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

³⁷ CF, art. 18, §2º: "Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar".

Para explicar a **desconcentração**, normalmente se faz uma analogia com o **corpo humano**, no qual os **órgãos** (coração, pulmão, cérebro, etc.) não têm vida própria, mas desempenham as funções necessárias ao funcionamento do corpo. Quem possui vida e personalidade é a pessoa, ou seja, o indivíduo, não os órgãos.

De maneira semelhante, os **órgãos administrativos não têm personalidade**. Eles apenas dão forma às competências das entidades que, como os indivíduos, são pessoas (jurídicas) portadoras de personalidade, capazes de adquirir direitos e obrigações.

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

Por exemplo, ocorre desconcentração quando:

- A **União** distribui competências entre diversos **órgãos** da sua própria estrutura, tais quais os ministérios (Ministério da Educação, Ministério da Economia, Ministério da Saúde etc.);
- um **Ministério** cria unidades internas (**órgãos**) para melhor distribuir suas funções (por exemplo, na estrutura do Ministério da Educação existem as Secretarias de Educação Básica, de Educação Superior, de Educação Profissional e Tecnológica etc.);
- uma **Universidade Pública**, constituída na forma de **autarquia**, cria departamentos especializados (**órgãos**) nas diversas áreas de atuação (departamento de graduação, departamento de pós-graduação, departamento de Direito, departamento de Economia etc.);
- o **Banco do Brasil**, uma **sociedade de economia mista**, organiza sua estrutura interna em vice-presidências, superintendências regionais, diretorias etc. (**órgãos**), a fim de melhor desempenhar suas funções.

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

Atenção!!

Na desconcentração há hierarquia entre os órgãos resultantes

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

competência, delegação e avocação³⁸.

Saliente-se que somente existe **poder hierárquico** no âmbito dos órgãos que desempenham **funções administrativas** (típicas ou atípicas). **Não existe hierarquia no desempenho das funções legislativa e judiciária**, pois os agentes públicos competentes para exercerem tipicamente tais funções (deputados, senadores, vereadores, juízes, desembargadores etc.) gozam de prerrogativas de independência funcional, decidindo apenas de acordo com a própria consciência. No âmbito dos órgãos que compõem os Poderes Legislativo e Judiciário,

³⁸ Alexandrino, M. Paulo, V. (2014, p. 27).

somente haverá hierarquia quando estiverem exercendo **função administrativa** (atípica). Assim, por exemplo, os juízes de instância superior não são superiores hierárquicos dos de instância inferior.

Detalhando um pouco mais...

Os processos de descentralização e de desconcentração têm fisionomia **ampliativa**, pois importam na repartição de atribuições, respectivamente, a outra pessoa jurídica ou a órgãos internos. Porém, o Estado também pode atuar em sentido inverso, ou seja, de forma **restritiva**. Nessas hipóteses, surgirão a centralização e a concentração.

A **centralização** ocorre quando o Estado retoma a execução do serviço, depois de ter transferido sua execução a outra pessoa, passando, em consequência, a prestá-lo diretamente; já na **concentração**, dois ou mais órgãos internos são agrupados em apenas um, que passa a ter natureza de órgão concentrador.

A desconcentração pode ser classificada em:

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

Questões para fixar

31) A criação, por uma universidade federal, de um departamento específico para cursos de pós-graduação é exemplo de descentralização.

Comentário:

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

Gabarito: Errado

32) Quando o Estado cria uma entidade e a ela transfere, por lei, determinado serviço público, ocorre a descentralização por meio de outorga.

Comentário:

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

determinado serviço público a uma pessoa jurídica de direito privado, previamente existente, *conservando* o Poder Público a titularidade do serviço.

Gabarito: Certo

33) Desconcentração administrativa é a distribuição de competências entre órgãos de uma mesma pessoa jurídica.

Comentário:

Afirmção correta. Lembrando que a **desconcentração** envolve apenas uma pessoa jurídica, ao contrário da descentralização, que envolve mais de uma.

Gabarito: Certo

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

Comentário:

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

Gabarito: Errado

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

- a) desconcentração administrativa.
- b) centralização administrativa.
- c) descentralização administrativa.
- d) medida gerencial interna.
- e) concentração administrativa.

Comentário:

O comando da questão apresenta um exemplo claro de **desconcentração administrativa**, pois foi criado um departamento no âmbito da estrutura organizacional de determinada secretaria de governo, com a finalidade de exercer uma atividade específica. Trata-se de mera **distribuição interna de competências**, que não envolveu a criação de outra pessoa jurídica ou a transferência da atribuição para outra entidade previamente existente. Pelo contrário, foi criado um novo órgão, o departamento de capacitação de

servidores, desprovido de personalidade jurídica e subordinado hierarquicamente à aludida secretaria de governo.

Gabarito: alternativa "a"

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

- a) por colaboração.
- b) funcional.
- c) técnica.
- d) geográfica.
- e) por serviços.

Comentário:

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

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

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

Gabarito: alternativa "a"

2. Atividades desenvolvidas pelas fundações públicas

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

Tal lei complementar ainda não foi editada, o que acaba gerando interpretações diversas na doutrina.

Como o dispositivo constitucional diz que a lei "autorizará a instituição de fundação", alguns doutrinadores entendem que ele se refere apenas às *fundações públicas de direito privado*, cabendo à lei complementar, portanto, fixar os setores de atuação apenas dessas entidades. A área de atuação das fundações de direito público, por sua vez, seria aquele definido nas respectivas leis instituidoras. Outra corrente, porém, entende que se trata de regra aplicável tanto às fundações públicas de direito público quanto às fundações públicas de direito privado, ou seja, a lei complementar definiria as áreas de atuação de ambas as entidades.

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

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



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.