



Aula 00

Direito Administrativo para Agente Penitenciário
AGEPEN-GO

Prof. Erick Alves

Sumário

SUMÁRIO	2
APRESENTAÇÃO	3
ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	5
CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO	7
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	14
COMPOSIÇÃO	14
ÓRGÃOS PÚBLICOS	15
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	21
CARACTERÍSTICAS GERAIS	24
AUTARQUIAS	27
FUNDAÇÕES PÚBLICAS	32
EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA	37
QUESTÕES COMENTADAS DA BANCA IADES	51
LISTA DE QUESTÕES COMENTADAS	62
GABARITO	67
RESUMO DIRECIONADO	68
LEGISLAÇÃO PERTINENTE	71
LEITURA COMPLEMENTAR	77
1. REGIME JURÍDICO ÚNICO DE PESSOAL	77
2. AUTARQUIAS DE REGIME ESPECIAL	78
3. ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELAS FUNDAÇÕES PÚBLICAS	79
REFERÊNCIAS	80

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.

Este curso tem como objetivo abordar os conteúdos de **Direito Administrativo** que serão cobrados no concurso AGEPEN-GO para o cargo de **Agente Penitenciário**, conforme previsto no edital publicado em **2019**.

Nesta aula demonstrativa, vamos abordar o seguinte tópico do edital:

DIREITO ADMINISTRATIVO: *Noções de organização administrativa. Administração direta e indireta, centralizada e descentralizada.*

Além deste livro digital em PDF, o conteúdo também é abordado em **videoaula**. 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.

Este livro digital em PDF está organizado da seguinte forma:

- 1) **Teoria permeada com questões**, para fixação do conteúdo – *estudo obrigatório, págs. 5 a 50;*
- 2) **Bateria de questões comentadas de concursos**, para conhecer como os assuntos estudados podem ser cobrados em provas de concurso – *estudo obrigatório, págs. 51 a 61;*
- 3) **Lista de questões da banca sem comentários seguida de gabarito**, para quem quiser tentar resolver antes de ler os comentários – *estudo facultativo, págs. 62 a 67;*
- 4) **Resumo Direcionado**, para auxiliar na revisão – *estudo facultativo, págs. 68 a 70;*
- 5) **Legislação pertinente**, com a transcrição dos principais dispositivos legais citados na aula, para facilitar a consulta – *estudo facultativo, págs. 71 a 76;*
- 6) **Leitura complementar**, para quem quiser aprofundar o conteúdo – *estudo facultativo, págs. 77 a 79.*

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.

Aos estudos!

Prof. Erick Alves



EMÁUDIO
CONCURSOS

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”**.



Olá!

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

Organização da Administração Pública

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

Nos termos da Lei 9.784/1999:

⇒ **Entidade:** a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica.

⇒ **Órgão:** a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da Administração indireta.

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

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

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

Questões para fixar

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

Comentário:

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

Gabarito: Certo

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

Comentário:

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

Gabarito: Errado

3) Assinale a opção que contemple a distinção essencial entre as entidades políticas e as entidades administrativas.

- a) Personalidade jurídica.
- b) Pertencimento à Administração Pública.
- c) Autonomia administrativa.
- d) Competência legislativa.
- e) Vinculação ao atendimento do interesse público.

Comentário:

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

Gabarito: alternativa "d"

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

Centralização, descentralização e desconcentração

Centralização

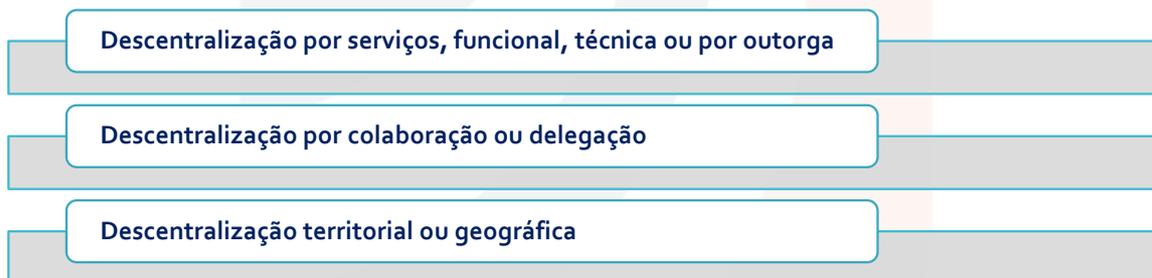
A **centralização** ocorre quando o Estado executa suas tarefas **diretamente**, por intermédio dos órgãos e agentes administrativos que compõem sua estrutura funcional¹. O que caracteriza a centralização, portanto, é o desempenho direto das atividades públicas pelo Estado, vale dizer, por uma das **pessoas 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.

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



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

¹ Carvalho Filho (2014, p. 457).

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	Contrato: determinado. Ato unilateral: 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.

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**².

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**.

² 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”.

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”.

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 avocação³.

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, juizes, desembargadores etc.) gozam de prerrogativas de independência funcional, decidindo apenas de acordo com a própria consciência. No âmbito dos órgãos que compõem os Poderes Legislativo e Judiciário, somente haverá hierarquia quando estiverem exercendo **função administrativa** (atípica). Assim, por exemplo, os juizes de instância superior não são superiores hierárquicos dos de instância inferior.

Questões para fixar

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

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

Gabarito: Errado

5) 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

³ Alexandrino, M. Paulo, V. (2014, p. 27).

6) 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

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

Comentário:

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

Gabarito: Errado

8) 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"

9) 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"

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

Administração Direta

Administração Direta é o conjunto de **órgãos** que integram as pessoas políticas do Estado (União, Estados, DF e Municípios), aos quais foi atribuída a competência para o exercício de **atividades administrativas**, de forma **centralizada**. Em outras palavras, na administração direta “a Administração Pública é, ao mesmo tempo, a titular e a executora do serviço público⁴”.

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 internos⁵.

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).

⁴ Carvalho Filho (2014, p. 459)

⁵ 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 entidade⁶”.

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 Estado⁷.

⁶ Knoplck *apud* Gierke (2013, p. 29)

⁷ 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"⁸). 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"⁹).

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

Detalhando um pouco mais...

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

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

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

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

Enfim, como se nota, a possibilidade de criação de órgãos por *ato administrativo* é uma situação muito peculiar; logo, se o examinador não especificar essa situação de forma expressa, e simplesmente afirmar que **órgãos públicos têm de ser criados por lei**, penso que deva considerar como correto, pois trata-se da regra.

⁸ 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.

⁹ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

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

Classificação

Vamos conhecer a classificação adotada por Hely Lopes Meireles:

Quanto à estrutura

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

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

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

Quanto à atuação funcional

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

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

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

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

Quanto à posição estatal

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

Exemplo: Presidência da República, Câmara dos Deputados, Senado Federal, STF, STJ e demais tribunais, bem como seus simétricos nas demais esferas da Federação. Incluem-se ainda o Ministério Público da União e o do Estado¹⁰ e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios.

¹⁰ Diversamente, Maria Sylvia Di Pietro classifica o Ministério Público como **órgão autônomo**.

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

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

Órgãos superiores: possuem atribuições de **direção, controle e decisão**, mas sempre estão **sujeitos ao controle hierárquico** de uma instância mais alta. **Não têm nenhuma autonomia**, seja administrativa seja financeira.

Exemplo: Procuradorias, Coordenadorias, Gabinetes.

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

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

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

- **Órgãos burocráticos:** aqueles que estão a cargo de uma só pessoa física ou de várias pessoas ordenadas numa estrutura hierárquica **vertical** (ex: uma Diretoria, em que existe um diretor e várias pessoas a ele ligadas). Fazem contraponto aos **órgãos colegiados**, que são formados por várias pessoas físicas ordenadas **horizontalmente**, ou seja, em uma relação de coordenação, e não de hierarquia.
- **Órgãos ativos, consultivos ou de controle:** possuem como função primordial, respectivamente, o desenvolvimento de uma administração ativa, de uma atividade consultiva ou de controle sobre outros órgãos.

Questões para fixar

10) A atuação do órgão público é imputada à pessoa jurídica a que esse órgão pertence.

Comentário:

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

Gabarito: Certo

11) 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

12) São características dos órgãos públicos, exceto:

- a) integrem a estrutura de uma entidade política, ou administrativa.
- b) serem desprovidos de personalidade jurídica.
- c) poderem firmar contrato de gestão, nos termos do art. 37, § 8º da Constituição Federal.
- d) resultarem da descentralização.
- e) não possuírem patrimônio próprio

Comentário:

Vamos analisar as alternativas, verificando se são ou não características dos órgãos públicos:

- a) **CERTA.** Os órgãos públicos são unidades administrativas constituídas no âmbito da estrutura organizacional de entidades políticas, ocasião em que formam a chamada Administração Direta (ex: Ministérios do Poder Executivo, Secretarias Estaduais etc.) ou de entidades administrativas (ex: diretorias, superintendências, gerências de empresas públicas).
- b) **CERTA.** Os órgãos públicos não possuem personalidade jurídica. Em consequência, não podem ser sujeitos de direitos e obrigações. As consequências de suas atividades são imputadas à entidade, política ou administrativa, a que se ligam.
- c) **CERTA,** nos termos do art. 37, §8º da CF, que dispõe sobre os contratos de gestão:

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

- d) **ERRADA.** Os órgãos públicos resultam da **desconcentração**, e não da descentralização. Esta pressupõe a criação de novas entidades, com personalidade jurídica própria, que não se confunde com a da entidade criadora. Já na desconcentração há a criação de unidades despersonalizadas, subordinadas hierarquicamente à entidade criadora.
- e) **CERTA.** Os órgãos públicos, por não possuírem personalidade jurídica, também não possuem patrimônio próprio. Seu patrimônio pertence à entidade instituidora.

Gabarito: alternativa "d"

13) Os órgãos públicos classificam-se, quanto à estrutura, em órgãos singulares, formados por um único agente, e coletivos, integrados por mais de um agente ou órgão.

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

Gabarito: Errado

14) 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 200/1967¹¹, 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 **peçoal especializado**, permite a realização de atribuições de modo **mais eficiente**.*

manutenção de sua autonomia administrativa, operacional e financeira¹².

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

¹¹ 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.

¹² 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.

Carvalho Filho ensina que a **supervisão ministerial** se distribui sobre quatro aspectos¹³:

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

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

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

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

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

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

¹³ Carvalho Filho (2014, p. 470)

Questões para fixar

15) 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

16) 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.

✚ Esquematisando

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 criação¹⁴.

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

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

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 privadas¹⁵.

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

17) 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:

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:

¹⁵ Ver [ADI 1.649/DF](#).

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".

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

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

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

Ressalte-se que, em razão do **princípio da especialidade**, a lei que cria a autarquia deve delimitar as competências a ela atribuídas. Consequentemente, a autarquia deve atuar nos limites dos poderes recebidos, não podendo desempenhar outras atribuições senão aquelas que lhe foram conferidas pela lei¹⁶.

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

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 autarquias¹⁷:

- 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).

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.

¹⁷ Lucas Furtado (2014, p. 147) e Knoplick (2013, p. 34)

Questões para fixar

18) 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"

19) 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

20) Quanto às autarquias no modelo da organização administrativa brasileira, é incorreto afirmar que

- a) possuem personalidade jurídica.
- b) são subordinadas hierarquicamente ao seu órgão supervisor.
- c) são criadas por lei.
- d) compõem a administração pública indireta.

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

Comentário:

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

Gabarito: alternativa “b”

Patrimônio

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

O art. 98 do Código Civil prescreve que *“são **públicos** os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de **direito público interno**; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencem”*.

Como se vê, bens públicos são aqueles integrantes do patrimônio das pessoas administrativas de direito público. Assim, a natureza dos bens das autarquias é a de **bens públicos**¹⁸.

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 submete 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.

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

Por fim, observe-se que as autarquias são alcançadas pela regra constitucional que exige a realização de concurso público (CF, art. 37, II), bem como pela vedação de acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas (CF, art. 37, XVII)¹⁹.

¹⁸ Carvalho Filho (2014, p. 487)

¹⁹ Alexandrino e Paulo (2014, p. 49)

Fundações Públicas

Conceito

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

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

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

A par das fundações privadas, previstas no Código Civil, existem as **fundações públicas**, previstas na Constituição Federal, entidades que integram a administração indireta dos entes federados e que possuem características semelhantes às fundações privadas. As fundações públicas é que constituem o objeto de nosso estudo.

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

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

Já Maria Sylvia Di Pietro apresenta a seguinte conceituação

Fundação instituída 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.

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

Natureza jurídica

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

Porém, o *entendimento majoritário*, partilhado inclusive pelo STF²⁰, 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*.

²⁰[RE 101.126/RJ](#)

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

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

Criação e extinção

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

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

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

Atividades desenvolvidas

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

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

É comum que as **fundações públicas** se destinem às seguintes atividades²¹:

- 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

²¹ Carvalho Filho (2014, p. 530)

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

Regime jurídico

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

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

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

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

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

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

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

Patrimônio

Da mesma forma que as autarquias, os bens do patrimônio das fundações públicas de direito público são caracterizados como **bens públicos**, protegidos pelas prerrogativas inerentes aos bens dessa natureza, como impenhorabilidade, imprescritibilidade e restrições à alienação.

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

Pessoal

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

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

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

Questão para fixar

21) 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 Sylvia 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**.

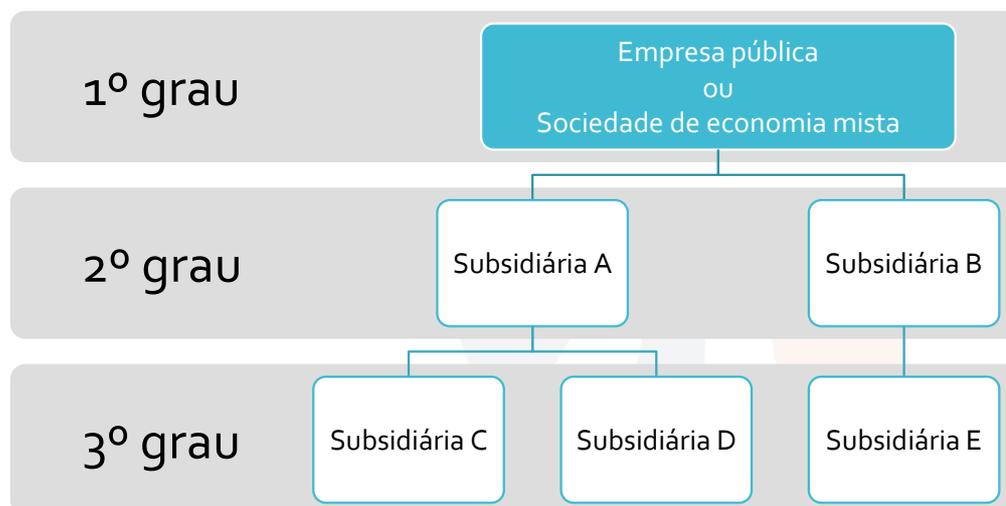
Além da autorização propriamente dita, a lei instituidora deve conter os dados fundamentais e indispensáveis, como a forma da futura sociedade, seu prazo de duração e o modo de composição de seu capital.

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 societária²². 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**.

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 sucessivamente²³.

*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 destinam.

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

²² 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).

²³ Carvalho Filho (2014, p. 503)

prática. No entanto, o texto constitucional (art. 37, XIX) autoriza a existência de tais figuras jurídicas também nas **autarquias e fundações**.

Atividades desenvolvidas

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

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

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

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

Assim, temos que “atividade de natureza econômica”, que justifica a criação de empresa pública ou sociedade de economia mista, é gênero cujas espécies são a **intervenção no domínio econômico** (ou atividade econômica em sentido estrito), regida pelo art. 173 da CF, e a **prestação de serviços públicos**, regida pelo art. 175.

Quanto à primeira hipótese (intervenção no domínio econômico), o art. 173 da Constituição impõe que “a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos **imperativos da segurança nacional** ou a **relevante interesse coletivo**, conforme definidos em lei”.

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

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

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

Em relação à segunda hipótese (prestação de serviços públicos), menos frequente que a primeira, trata-se de **serviços públicos passíveis de exploração segundo os princípios norteadores da atividade empresarial**,

ou seja, com o intuito de **lucro**, e que, por isso mesmo, podem ser também delegados a particulares mediante contratos de concessão ou permissão, nos termos do art. 175 da CF²⁴.

A diferença é que, ao invés de delegar o serviço a particular (descentralização por colaboração), o Estado resolve instituir uma empresa pública ou sociedade de economia mista para explorá-lo **diretamente** (descentralização por serviços). É o caso, por exemplo, dos Correios e da Infraero, empresas públicas federais que desempenham serviços públicos de titularidade da União²⁵.

Questões para fixar

22) 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

23) A sociedade de economia mista, entidade integrante da administração pública indireta, pode executar atividades econômicas próprias da iniciativa privada.

Comentário:

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

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

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

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

²⁴Constituição 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".

²⁵Serviço postal (CF, art. 21, X) e infraestrutura aeroportuária (CF, art. 21, XII, c), respectivamente.

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

24) 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

25) 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.

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

26) 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

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

Comentário:

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

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

Gabarito: Errado

28) 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

29) 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

30) 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 bens²⁶. 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.

²⁶[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 Federal²⁷, 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 isonomia²⁸. E se o fundamento para a demissão for comportamento ou conduta desabonadora, deve ser assegurado ao empregado o **direito de defesa**. Ressalte-se que a motivação não é requisito exigido nas rescisões contratuais na iniciativa privada, também regidas pela CLT.

Forma jurídica

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

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)²⁹. Tais formas societárias, por definição, admitem apenas pessoas privadas na formação do capital, razão pela qual são incompatíveis com as empresas públicas.

Questão interessante diz respeito à adoção de uma forma jurídica **nova** por parte de uma empresa pública, isto é, algo que ainda não exista em nosso ordenamento. A doutrina explica que isso seria possível desde que se trate de uma empresa pública **federal**, pois, como compete à União legislar sobre Direito Civil e Comercial (CF, art. 22, inciso I), só a lei federal poderia instituir empresa pública sob nova forma jurídica. Contrariamente, as entidades vinculadas aos demais entes federativos, ao serem instituídas, devem observar as formas jurídicas que a legislação federal já disponibiliza.

²⁷ 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”.

²⁸ Ver [RE 589.998/PI](#)

²⁹ 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”.

Questões para fixar

31) 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

32) As empresas públicas devem ser constituídas obrigatoriamente sob a forma de sociedade anônima.

Comentário:

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

Gabarito: Errado

Composição do capital

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Questões para fixar

33) 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"

34) 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

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

Comentário:

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

Gabarito: Errado**Empresa Pública**
 Qualquer forma jurídica

 Capital 100% público
Sociedade de economia mista
 Somente S/A

 Capital público e privado

Enfim, terminamos aqui a teoria. **Vamos agora resolver questões de prova?**

Questões comentadas da banca IADES

1. IADES – CAU/JAC 2019

No que concerne à organização administrativa e aos conceitos de centralização, desconcentração e descentralização, assinale a alternativa correta.

A) A descentralização acontece quando o Estado executa as respectivas tarefas diretamente, por meio de órgãos e agentes integrantes da administração direta.

B) A centralização administrativa dá-se quando o Estado desempenha algumas das próprias atribuições por meio de outras pessoas jurídicas e não pela administração direta, como ocorre quando se cria uma autarquia para execução de determinadas atividades.

C) A desconcentração é técnica administrativa de distribuição interna de competências, que ocorre dentro da estrutura de uma pessoa jurídica, como, por exemplo, quando uma autarquia estabelece uma divisão interna de funções.

D) A descentralização é técnica administrativa de distribuição interna de competências, que se efetua dentro da estrutura de uma pessoa jurídica, como, por exemplo, quando determinada autarquia estabelece uma divisão interna de funções.

E) A desconcentração ocorre quando o Estado desempenha algumas das próprias atribuições por meio de outras pessoas jurídicas e não pela administração direta, como verifica-se quando é criada uma autarquia para execução de determinadas atividades.

Comentários:

a) **ERRADA.** Quando o Estado executa tarefas diretamente, acontece a **centralização**.

b) **ERRADA.** O desempenho de atividades por meio de outras pessoas jurídicas caracteriza a **descentralização**, como ocorre quando se cria uma autarquia para a execução de determinadas atividades.

c) **CERTA.** A desconcentração consiste na **distribuição interna de competências**, sempre dentro de **uma mesma pessoa jurídica**. Uma das características da desconcentração é a criação de **órgãos internos**, sem personalidade jurídica e organizados em **hierarquia**. Detalhe é que desconcentração pode ocorrer tanto no âmbito da administração direta como na indireta.

d) **ERRADA.** A distribuição interna de competências ocorre na desconcentração. A descentralização é o desempenho de atividades por meio de outras pessoas jurídicas.

e) **ERRADA.** O desempenho de atividades por meio de outras pessoas jurídicas caracteriza a **descentralização**.

Gabarito: alternativa "c"

2. IADES – CAU/RO 2019

A respeito das autarquias, é correto afirmar que são pessoas

A) jurídicas de direito público, autorizada a instituição por lei específica, e integram a administração direta.

B) jurídicas de direito privado, criadas por lei, e integram a administração direta.

- C) jurídicas de direito público, autorizada a instituição por lei específica, e integram a administração indireta.
- D) jurídicas de direito público, criadas por lei, e integram a administração indireta.
- E) *sui generis*, criadas por lei, e integram a administração direta.

Comentários:

- a) **ERRADA.** As autarquias são, de fato, pessoas jurídicas de direito público, mas são criadas por meio de lei específica (e não autorizadas) e integram a administração indireta (e não a direta).
- b) **ERRADA.** As autarquias são pessoas jurídicas de direito público (e não de direito privado), criadas por lei e integram a administração indireta.
- c) **ERRADA.** As autarquias são, de fato, pessoas jurídicas de direito público, mas são criadas por meio de lei específica (e não autorizadas) e integram a administração indireta.
- d) **CERTA.** De fato, as autarquias são pessoas jurídicas de direito público, criadas por lei, e integram a administração indireta.
- e) **ERRADA.** As autarquias são criadas por lei e integram a administração indireta.

Gabarito: alternativa "d"

3. IADES – APEX 2018

Acerca do tema organização da administração pública, assinale a alternativa correta.

- A) O controle da tutela administrativa é a manifestação do controle hierárquico.
- B) É defeso a qualquer fundação a qualificação como agência executiva.
- C) É possível a criação de autarquia vinculada ao Poder Legislativo.
- D) Os dirigentes de uma agência reguladora ocupam cargo em comissão de livre nomeação e exoneração.
- E) As sociedades de mera participação, cujo capital pertencente ao Estado é minoritário, integram a administração pública indireta.

Comentário:

- a) **ERRADA.** A tutela administrativa é o controle exercido pela administração direta sobre as entidades da administração indireta. A tutela não decorre do controle hierárquico porque não existe hierarquia entre a administração direta e indireta.
- b) **ERRADA.** Apenas fundações que assinam contrato de gestão com o ministério supervisor podem se qualificar como agência executiva.
- c) **CERTA.** É possível a criação de entidades da administração indireta vinculadas a qualquer um dos três poderes, inclusive ao Legislativo. É o que se depreende do art. 37 da Constituição Federal:

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

- d) **ERRADA.** As agências reguladoras possuem características que as distinguem das demais autarquias, conferindo a elas maior autonomia. Uma dessas características se refere aos dirigentes das agências reguladoras, que possuem mandato fixo e estabilidade.
- e) **ERRADA.** As sociedades de mera participação não integram a administração pública indireta. Somente a integram as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Gabarito: alternativa "c"

4. IADES – ARCON/PA 2018

São autarquias especiais, integram a Administração indireta e são vinculadas ao ministro, secretário ou órgão equivalente, dotado de competência para tratar da respectiva matéria. A natureza de autarquia especial caracteriza-se pela autonomia administrativa, financeira, patrimonial e de gestão de recursos humanos, autonomia das decisões técnicas e mandato denominado fixo dos seus dirigentes.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo moderno. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 67, com adaptações.

O texto apresentado corresponde à definição de

- A) sociedades de economia mista.
- B) empresas públicas.
- C) fundações estatais.
- D) associações públicas.
- E) agências reguladoras.

Comentários:

O texto apresentado corresponde à definição de **agências reguladoras**. A característica presente no enunciado que não nos deixa dúvidas acerca do gabarito é "mandato fixo dos dirigentes".

Gabarito: alternativa "e"

5. IADES – IGEPREV/PA 2018

Consiste na 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 do poder público e de outras fontes.

O conceito apresentado refere-se

- A) a autarquia.
- B) à União.
- C) a fundação.
- D) a empresa pública.
- E) a município.

Comentários:

O item descreve uma **fundação pública**. A característica presente no enunciado que não nos deixa dúvidas acerca do gabarito é a “personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos”. Das entidades da administração indireta, a única que possui essas características é a fundação.

Gabarito: alternativa "c"

6. IADES – TRE/PA 2014

A respeito da organização administrativa no âmbito federal, assinale a alternativa correta.

- a) São consideradas pessoas federativas ou entidades políticas apenas a União e os Estados.
- b) As pessoas jurídicas integrantes da Administração indireta, assim como os órgãos da Administração direta, não poderão adquirir direitos e contrair obrigações na ordem jurídica.
- c) Conforme disciplinado na lei, compõem a Administração indireta as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista.
- d) As autarquias federais, a exemplo do INSS, possuem personalidade jurídica de direito privado.
- e) As empresas públicas, atuantes na atividade econômica do Estado, diferentemente das sociedades de economia mista, são formalmente pessoas jurídicas de direito público.

Comentários:

- a) **ERRADA.** Além da União e dos Estados, os Municípios e o Distrito Federal também são pessoas federativas ou entidades políticas, todos dotados de capacidade administrativa, financeira e política.
- b) **ERRADA.** As pessoas jurídicas integrantes da Administração **indireta**, *ao contrário* dos órgãos da Administração direta, *podem sim* adquirir direitos e contrair obrigações na ordem jurídica, pois possuem **personalidade jurídica própria**.
- c) **CERTA.** Segundo o art. 4º do Decreto-Lei 200/67, a Administração indireta é composta pelas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista:

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**.*

O item não chegou a mencionar as fundações públicas, mas isso não o invalida, pois ele, diferentemente da alternativa "a", não apresenta uma sentença exaustiva, do tipo "*compõem a administração indireta apenas as autarquias...*".

d) **ERRADA**. As autarquias, federais, estaduais ou municipais, apresentam personalidade jurídica de **direito público**, e não de direito privado.

e) **ERRADA**. As empresas públicas, atuantes na atividade econômica do Estado, *assim como* sociedades de economia mista, são formalmente pessoas jurídicas de **direito privado**.

Gabarito: alternativa "c"

7. IADES – Iphan 2014

No que se refere à organização administrativa no âmbito federal, assinale a alternativa correta.

a) Por possuírem capacidade jurídica própria, as pessoas jurídicas, integrantes da Administração indireta, poderão adquirir direitos e contrair obrigações na ordem jurídica.

b) Apenas a União, os estados e os municípios são considerados pessoas federativas ou entidades políticas.

c) Conforme disciplinado em lei, compõem a Administração indireta as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e o Distrito Federal.

d) As autarquias federais especiais possuem personalidade jurídica de direito privado.

e) As empresas públicas, diferentemente das sociedades de economia mista, são formalmente pessoas jurídicas de direito público.

Comentários: vamos analisar cada alternativa. Note que a questão é bem parecida com a anterior:

a) **CERTA**. As entidades da administração indireta, *diferentemente* dos órgãos da administração direta, possuem **personalidade jurídica própria**, o que as torna capazes de adquirir direitos e contrair obrigações na ordem jurídica.

b) **ERRADA**. Além da União, dos Estados e dos Municípios, o Distrito Federal também é considerado **pessoa federativa** ou **entidade política**.

c) **ERRADA**. Conforme disciplinado em lei, compõem a Administração indireta as **autarquias**, as **empresas públicas**, as **sociedades de economia mista** e as **fundações públicas**. O Distrito Federal, por sua vez, é um **ente político**, que se organiza em administração direta e indireta.

d) **ERRADA**. Qualquer autarquia possui personalidade jurídica de **direito público**. Não existe autarquia com personalidade jurídica de direito privado.

e) **ERRADA**. As empresas públicas, *assim como* sociedades de economia mista, são formalmente pessoas jurídicas de **direito privado**.

Gabarito: alternativa "a"

8. IADES – CAU/RJ 2014

A respeito da Administração Pública direta e indireta, assinale a alternativa correta.

- a) A Federação brasileira se organiza por meio de uma gestão tripartite.
- b) A autonomia política dada aos entes federados lhes confere a capacidade de criar seus próprios ordenamentos jurídicos.
- c) Vindo quaisquer dos entes políticos a exercer a atividade administrativa por meio de seus órgãos, estará agindo de maneira descentralizada.
- d) Na descentralização, existe apenas uma pessoa jurídica.
- e) Os entes federados que compõem a Administração têm sua atuação regida, em sua grande maioria, pelas normas de direito privado.

Comentários:

- a) **ERRADA.** A Federação brasileira se organiza por meio de uma gestão quadripartite: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos com capacidade política, administrativa e financeira.
- b) **CERTA.** A autonomia política dada aos entes federados lhes confere a capacidade legislar, ou seja, de criar leis novas sobre os assuntos de interesse nacional, regional ou local, conforme o caso, logicamente respeitando os limites da competência legislativa definida na Constituição Federal, daí a correção do item. Não obstante, a expressão "capacidade de criar seus próprios *ordenamentos jurídicos*" deve ser lida de forma restritiva, vale dizer, cada ente somente tem capacidade de legislar sobre os assuntos definidos na Constituição; não podem, assim, criar todo um ordenamento jurídico próprio (Estados e Municípios estão sujeitos a leis de caráter nacional editadas pela União, por exemplo, como o Código Penal e o Código Civil, e a própria Constituição Federal).
- c) **ERRADA.** O exercício de atividade administrativa através de órgãos, sem personalidade jurídica própria, caracteriza atividade **desconcentrada**, e não descentralizada.
- d) **ERRADA.** Na **desconcentração** é que existe apenas uma pessoa jurídica, que divide em órgãos para melhor desempenhar suas atividades. Na descentralização, ao contrário, existe mais de uma pessoa jurídica.
- e) **ERRADA.** A Administração Pública em geral, aí incluindo os órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta, tem sua atuação regida, em sua grande maioria, pelas normas de **direito público**, a exceção das entidades administrativas de direito privado (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado).

Gabarito: alternativa "b"

9. IADES – CAU/RJ 2014

A respeito da análise dos órgãos e dos agentes públicos, assinale a alternativa correta.

- a) O Ministério da Fazenda, visto isoladamente, tem capacidade para figurar no polo ativo de demandas judiciais.
- b) Os órgãos denominados simples se diferenciam dos compostos por não se subdividirem em outros órgãos.
- c) Quanto à atuação funcional, os órgãos são classificados como independentes, autônomos, superiores e subalternos.
- d) O conceito de agente público é restrito.

e) Os empregados públicos se submetem ao regime estatutário.

Comentários:

a) **ERRADA.** O Ministério da Fazenda é um órgão da União e, como tal, não possui personalidade jurídica própria. Sendo, assim, **não** tem capacidade para figurar no polo ativo de demandas judiciais (quem figura, no caso, é a própria União).

b) **CERTA.** Conforme a classificação de órgãos públicos ensinada por Hely Lopes Meirelles, os **órgãos simples ou unitários** são aqueles que **não possuem subdivisões** em sua estrutura interna, ou seja, desempenham suas atribuições de forma concentrada (ressalte-se que os órgãos unitários podem ser compostos por mais de um agente; o que não há são outros órgãos abaixo dele). Por sua vez, os **órgãos compostos** são aqueles que reúnem em sua estrutura **diversos órgãos menores**, subordinados hierarquicamente, como resultado da desconcentração.

c) **ERRADA.** Quanto à atuação funcional, os órgãos são classificados em **singulares ou unipessoais e colegiados ou pluripessoais**. Por sua vez, a classificação que considera os órgãos como independentes, autônomos, superiores e subalternos é quanto à posição estatal.

d) **ERRADA.** A expressão **“agente público”** é usada em **sentido amplo**, podendo ser dividida em diversas categorias, as quais variam de autor para autor (ex: agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes credenciados, agentes delegados).

e) **ERRADA.** Os **empregados públicos** se submetem ao regime **celetista**. Quem se submete ao regime estatutário são os **servidores públicos**.

Gabarito: alternativa “b”

10. IADES – EBSEH 2013

O Banco do Brasil S/A e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos são órgãos da administração indireta. Assinale a alternativa que corresponde, respectivamente, às entidades públicas acima referidas.

- a) Fundação e empresa pública.
- b) Autarquia e sociedade de economia mista.
- c) Fundação pública e autarquia.
- d) Sociedade de economia mista e empresa pública.
- e) Empresa pública e autarquia.

Comentário:

O Banco do Brasil é uma **sociedade de economia mista** enquanto a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos é uma **empresa pública**. Portanto, correta a opção “d”. Note que o enunciado comete uma impropriedade técnica: o correto é dizer que BB e Correios são **entidades** – e não órgãos – da administração indireta. Não obstante, essa falha não prejudica a resolução da questão.

Gabarito: alternativa “d”

11. IADES – PG/DF 2011

A respeito da Administração Direta e Indireta, assinale a alternativa correta.

- a) Ocorre a chamada centralização administrativa quando o Estado executa suas tarefas diretamente, por meio de órgãos e agentes integrantes da Administração Direta. Ocorre a chamada desconcentração administrativa quando o Estado (União, DF, Estados e Municípios) desempenha algumas de suas funções por meio de outras pessoas jurídicas. Assim, pressupõe duas pessoas jurídicas distintas: o Estado e a entidade que executará o serviço, por ter recebido do Estado essa atribuição.
- b) Segundo a Constituição Federal de 1988, as empresas públicas e as sociedades de economia mista poderão, excepcionalmente, gozar de privilégios fiscais não extensivos ao setor privado.
- c) A emenda constitucional nº 19/1998 estabeleceu ser prescindível a autorização por lei específica para instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação. Tal exigência todavia deverá ser cumprida no caso de criação de uma autarquia.
- d) As autarquias gozam de imunidade tributária a qual veda a instituição de impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços das mesmas, desde que vinculados às suas finalidades essenciais ou às que delas decorram. Também gozam da prescrição quinquenal de suas dívidas. Quanto à sua responsabilidade civil, as autarquias responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável no caso de dolo. No caso de culpa, não caberá direito de regresso contra seu servidor.
- e) Algumas diferenças entre as sociedades de economia mista e empresas públicas poderão ser traçadas: o capital das sociedades de economia mista é, necessariamente, composto de recursos públicos e privados, enquanto o capital da empresa pública é exclusivamente público. As sociedades de economia mista devem ter a forma de Sociedade Anônima (S/A), já as empresas públicas podem revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. Também existe diferença quanto ao órgão competente para julgar os feitos em que sejam interessadas, nos feitos em que as empresas públicas sejam parte, na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes (salvo exceções constitucionalmente previstas) são processadas e julgadas perante a Justiça Federal. As sociedades de economia mistas federais não foram contempladas com o foro processual da Justiça Federal.

Comentários: vamos analisar cada alternativa:

- a) **ERRADA.** A primeira parte do item está correta: ocorre a chamada **centralização administrativa** quando o Estado executa suas tarefas diretamente, por meio de órgãos e agentes integrantes da Administração Direta. Porém, o restante da frase macula o item: ocorre a chamada **descentralização** ~~desconcentração~~ administrativa quando o Estado (União, DF, Estados e Municípios) desempenha algumas de suas funções por meio de outras pessoas jurídicas. Assim, pressupõe duas pessoas jurídicas distintas: o Estado e a entidade que executará o serviço, por ter recebido do Estado essa atribuição.
- b) **ERRADA.** Segundo a Constituição Federal de 1988, as empresas públicas e as sociedades de economia mista **não** poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos ao setor privado. É o que está previsto no art. 173, §2º da CF:

Art. 173 (...)

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

c) **ERRADA.** Ao contrário do que afirma o item, a emenda constitucional nº 19/1998 estabeleceu ser imprescindível a **autorização por lei específica** para instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação. Por outro lado, no caso de autarquia, a referida emenda estabeleceu que a própria lei específica efetiva a criação (e não apenas autoriza). Veja:

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;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

d) **ERRADA.** O erro está apenas na parte final do item, uma vez que o direito de regresso contra o servidor pode ser exercido tanto no caso de dolo como no de culpa. É o que estabelece o art. 37, §6º da Constituição Federal:

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

e) **CERTA.** O item apresenta corretamente as diferenças entre empresas públicas e sociedades de economia mista em relação à **composição do capital** (EP = capital público; SEM = capital público e privado) e ao **foro judicial** (SEM federal = Justiça Estadual, regra; ou, se a União atuar como assistente ou oponente = Justiça Federal. EP federal = Justiça Federal, sempre. EP ou SEM estadual ou municipal = Justiça Estadual. Ações trabalhistas = Justiça do Trabalho). Quanto ao **foro judicial**, vale conhecer o teor do art. 109, I da CF:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

Atentar, ainda, que a afirmação de que "as sociedades de economia mistas federais não foram contempladas com o foro processual da Justiça Federal" comporta **exceção**, pois, conforme a Súmula 517 do STF, "as sociedades de economia mista só têm foro na Justiça Federal, quando a União intervém como **assistente** ou **opoente**".

Gabarito: alternativa "e"

12. IADES – PG/DF 2011

Considerando os conceitos dos entes que compõem a administração indireta, assinale a alternativa correta.

a) Autarquia é uma pessoa jurídica de direito público, criada por lei específica, para auxiliar a Administração Pública a executar atividades típicas.

b) Fundação Pública é uma pessoa jurídica de direito privado, criada por decreto do Presidente da República, constituindo a personificação jurídica de um patrimônio, para executar atividades típicas da Administração.

- c) Empresas Públicas são pessoas jurídicas de direito público, criadas por decreto do Presidente da República, destinadas à prestação de serviços industriais ou atividades econômicas em que o Estado tenha interesse próprio.
- d) Sociedade de Economia Mista é uma pessoa jurídica de direito público, autorizada para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujo capital pertence em sua maioria ao poder público.
- e) Serviços Sociais Autônomos são pessoas jurídicas de direito público, para prestar serviços de interesse social ou de utilidade pública, não podendo arrecadar contribuições para fiscais.

Comentários:

- a) **CERTA.** O item apresenta as principais características de uma autarquia: personalidade jurídica de direito público, criada por lei específica, executa atividades típicas da Administração.
- b) **ERRADA.** *Fundação Pública é uma pessoa jurídica de direito privado, cuja criação é autorizada por lei específica, criada por decreto do Presidente da República, constituindo a personificação jurídica de um patrimônio, para executar atividades típicas da Administração.* Lembrando que uma fundação pública também pode ser uma pessoa jurídica de direito público, caso em que será efetivamente criada por lei específica.
- c) **ERRADA.** *Empresas Públicas são pessoas jurídicas de direito **privado** público, cuja criação é autorizada por lei específica criadas por decreto do Presidente da República, destinadas à prestação de serviços industriais ou atividades econômicas em que o Estado tenha interesse próprio.*
- d) **ERRADA.** *Sociedade de Economia Mista é uma pessoa jurídica de direito **privado** público, autorizada para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujo capital pertence em sua maioria ao poder público.*
- e) **ERRADA.** *Serviços Sociais Autônomos são pessoas jurídicas de direito **privado** público, para prestar serviços de interesse social ou de utilidade pública, não podendo arrecadar contribuições para fiscais.* Lembrando que os serviços sociais autônomos são **entidades paraestatais**, ou seja, **não** integram a Administração Pública formal. Em outras palavras, eles **não** fazem parte da administração direta ou indireta; são entidades privadas que desempenham atividades de interesse social ou de utilidade pública, em colaboração com o Estado.

Gabarito: alternativa "a"

13. IADES – CREMEB 2017

Quanto à organização administrativa, assinale a alternativa que apresenta o conceito de autarquia.

- A) Pessoa jurídica de direito privado, autorizada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujo controle acionário pertence ao poder público.
- B) Pessoa jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivamente público, autorizada por lei para a exploração de atividade econômica.
- C) Unidade de atuação integrante da estrutura da administração direta e da estrutura da administração indireta, desprovida de personalidade jurídica.

D) Pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

E) Pessoa jurídica de direito público, autorizada por lei para a exploração de atividade econômica.

Comentários:

O conceito de autarquia está apresentado corretamente na alternativa “d”. A alternativa “a” contém o conceito de **sociedade de economia mista**; a opção “b” traz o conceito de **empresa pública**; na alternativa “c” temos o conceito de **órgão público**; e, por fim, a alternativa “e” não corresponde a nenhuma figura existente na Administração Pública.

Gabarito: alternativa “d”



Lista de questões comentadas

1. IADES – CAU/AC 2019

No que concerne à organização administrativa e aos conceitos de centralização, desconcentração e descentralização, assinale a alternativa correta.

- A) A descentralização acontece quando o Estado executa as respectivas tarefas diretamente, por meio de órgãos e agentes integrantes da administração direta.
- B) A centralização administrativa dá-se quando o Estado desempenha algumas das próprias atribuições por meio de outras pessoas jurídicas e não pela administração direta, como ocorre quando se cria uma autarquia para execução de determinadas atividades.
- C) A desconcentração é técnica administrativa de distribuição interna de competências, que ocorre dentro da estrutura de uma pessoa jurídica, como, por exemplo, quando uma autarquia estabelece uma divisão interna de funções.
- D) A descentralização é técnica administrativa de distribuição interna de competências, que se efetua dentro da estrutura de uma pessoa jurídica, como, por exemplo, quando determinada autarquia estabelece uma divisão interna de funções.
- E) A desconcentração ocorre quando o Estado desempenha algumas das próprias atribuições por meio de outras pessoas jurídicas e não pela administração direta, como verifica-se quando é criada uma autarquia para execução de determinadas atividades.

2. IADES – CAU/RO 2019

A respeito das autarquias, é correto afirmar que são pessoas

- A) jurídicas de direito público, autorizada a instituição por lei específica, e integram a administração direta.
- B) jurídicas de direito privado, criadas por lei, e integram a administração direta.
- C) jurídicas de direito público, autorizada a instituição por lei específica, e integram a administração indireta.
- D) jurídicas de direito público, criadas por lei, e integram a administração indireta.
- E) *sui generis*, criadas por lei, e integram a administração direta.

3. IADES – APEX 2018

Acerca do tema organização da administração pública, assinale a alternativa correta.

- A) O controle da tutela administrativa é a manifestação do controle hierárquico.
- B) É defeso a qualquer fundação a qualificação como agência executiva.
- C) É possível a criação de autarquia vinculada ao Poder Legislativo.
- D) Os dirigentes de uma agência reguladora ocupam cargo em comissão de livre nomeação e exoneração.
- E) As sociedades de mera participação, cujo capital pertencente ao Estado é minoritário, integram a administração pública indireta.

4. IADES – ARCON/PA 2018

São autarquias especiais, integram a Administração indireta e são vinculadas ao ministro, secretário ou órgão equivalente, dotado de competência para tratar da respectiva matéria. A natureza de autarquia especial caracteriza-se pela autonomia administrativa, financeira, patrimonial e de gestão de recursos humanos, autonomia das decisões técnicas e mandato denominado fixo dos seus dirigentes.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo moderno. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 67, com adaptações.

O texto apresentado corresponde à definição de

- A) sociedades de economia mista.
- B) empresas públicas.
- C) fundações estatais.
- D) associações públicas.
- E) agências reguladoras.

5. IADES – IGEPREV/PA 2018

Consiste na 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 do poder público e de outras fontes.

O conceito apresentado refere-se

- A) a autarquia.
- B) à União.
- C) a fundação.
- D) a empresa pública.
- E) a município.

6. IADES – TRE/PA 2014

A respeito da organização administrativa no âmbito federal, assinale a alternativa correta.

- a) São consideradas pessoas federativas ou entidades políticas apenas a União e os Estados.
- b) As pessoas jurídicas integrantes da Administração indireta, assim como os órgãos da Administração direta, não poderão adquirir direitos e contrair obrigações na ordem jurídica.
- c) Conforme disciplinado na lei, compõem a Administração indireta as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista.
- d) As autarquias federais, a exemplo do INSS, possuem personalidade jurídica de direito privado.
- e) As empresas públicas, atuantes na atividade econômica do Estado, diferentemente das sociedades de economia mista, são formalmente pessoas jurídicas de direito público.

7. IADES – Iphan 2014

No que se refere à organização administrativa no âmbito federal, assinale a alternativa correta.

- a) Por possuírem capacidade jurídica própria, as pessoas jurídicas, integrantes da Administração indireta, poderão adquirir direitos e contrair obrigações na ordem jurídica.
- b) Apenas a União, os estados e os municípios são considerados pessoas federativas ou entidades políticas.
- c) Conforme disciplinado em lei, compõem a Administração indireta as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e o Distrito Federal.
- d) As autarquias federais especiais possuem personalidade jurídica de direito privado.
- e) As empresas públicas, diferentemente das sociedades de economia mista, são formalmente pessoas jurídicas de direito público.

8. IADES – CAU/RJ 2014

A respeito da Administração Pública direta e indireta, assinale a alternativa correta.

- a) A Federação brasileira se organiza por meio de uma gestão tripartite.
- b) A autonomia política dada aos entes federados lhes confere a capacidade de criar seus próprios ordenamentos jurídicos.
- c) Vindo quaisquer dos entes políticos a exercer a atividade administrativa por meio de seus órgãos, estará agindo de maneira descentralizada.
- d) Na descentralização, existe apenas uma pessoa jurídica.
- e) Os entes federados que compõem a Administração têm sua atuação regida, em sua grande maioria, pelas normas de direito privado.

9. IADES – CAU/RJ 2014

A respeito da análise dos órgãos e dos agentes públicos, assinale a alternativa correta.

- a) O Ministério da Fazenda, visto isoladamente, tem capacidade para figurar no polo ativo de demandas judiciais.
- b) Os órgãos denominados simples se diferenciam dos compostos por não se subdividirem em outros órgãos.
- c) Quanto à atuação funcional, os órgãos são classificados como independentes, autônomos, superiores e subalternos.
- d) O conceito de agente público é restrito.
- e) Os empregados públicos se submetem ao regime estatutário.

10. IADES – EBSEERH 2013

O Banco do Brasil S/A e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos são órgãos da administração indireta. Assinale a alternativa que corresponde, respectivamente, às entidades públicas acima referidas.

- a) Fundação e empresa pública.

- b) Autarquia e sociedade de economia mista.
- c) Fundação pública e autarquia.
- d) Sociedade de economia mista e empresa pública.
- e) Empresa pública e autarquia.

11. IADES – PG/DF 2011

A respeito da Administração Direta e Indireta, assinale a alternativa correta.

- a) Ocorre a chamada centralização administrativa quando o Estado executa suas tarefas diretamente, por meio de órgãos e agentes integrantes da Administração Direta. Ocorre a chamada desconcentração administrativa quando o Estado (União, DF, Estados e Municípios) desempenha algumas de suas funções por meio de outras pessoas jurídicas. Assim, pressupõe duas pessoas jurídicas distintas: o Estado e a entidade que executará o serviço, por ter recebido do Estado essa atribuição.
- b) Segundo a Constituição Federal de 1988, as empresas públicas e as sociedades de economia mista poderão, excepcionalmente, gozar de privilégios fiscais não extensivos ao setor privado.
- c) A emenda constitucional nº 19/1998 estabeleceu ser prescindível a autorização por lei específica para instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação. Tal exigência todavia deverá ser cumprida no caso de criação de uma autarquia.
- d) As autarquias gozam de imunidade tributária a qual veda a instituição de impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços das mesmas, desde que vinculados às suas finalidades essenciais ou às que delas decorram. Também gozam da prescrição quinquenal de suas dívidas. Quanto à sua responsabilidade civil, as autarquias responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável no caso de dolo. No caso de culpa, não caberá direito de regresso contra seu servidor.
- e) Algumas diferenças entre as sociedades de economia mista e empresas públicas poderão ser traçadas: o capital das sociedades de economia mista é, necessariamente, composto de recursos públicos e privados, enquanto o capital da empresa pública é exclusivamente público. As sociedades de economia mista devem ter a forma de Sociedade Anônima (S/A), já as empresas públicas podem revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. Também existe diferença quanto ao órgão competente para julgar os feitos em que sejam interessadas, nos feitos em que as empresas públicas sejam parte, na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes (salvo exceções constitucionalmente previstas) são processadas e julgadas perante a Justiça Federal. As sociedades de economia mistas federais não foram contempladas com o foro processual da Justiça Federal.

12. IADES – PG/DF 2011

Considerando os conceitos dos entes que compõem a administração indireta, assinale a alternativa correta.

- a) Autarquia é uma pessoa jurídica de direito público, criada por lei específica, para auxiliar a Administração Pública a executar atividades típicas.
- b) Fundação Pública é uma pessoa jurídica de direito privado, criada por decreto do Presidente da República, constituindo a personificação jurídica de um patrimônio, para executar atividades típicas da Administração.

- c) Empresas Públicas são pessoas jurídicas de direito público, criadas por decreto do Presidente da República, destinadas à prestação de serviços industriais ou atividades econômicas em que o Estado tenha interesse próprio.
- d) Sociedade de Economia Mista é uma pessoa jurídica de direito público, autorizada para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujo capital pertence em sua maioria ao poder público.
- e) Serviços Sociais Autônomos são pessoas jurídicas de direito público, para prestar serviços de interesse social ou de utilidade pública, não podendo arrecadar contribuições para fiscais.

13. IADES – CREMEB 2017

Quanto à organização administrativa, assinale a alternativa que apresenta o conceito de autarquia.

- A) Pessoa jurídica de direito privado, autorizada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujo controle acionário pertence ao poder público.
- B) Pessoa jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivamente público, autorizada por lei para a exploração de atividade econômica.
- C) Unidade de atuação integrante da estrutura da administração direta e da estrutura da administração indireta, desprovida de personalidade jurídica.
- D) Pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.
- E) Pessoa jurídica de direito público, autorizada por lei para a exploração de atividade econômica.

Gabarito

1. c
2. d
3. c
4. e
5. c
6. c

7. a
8. b
9. b
10. d
11. e
12. a
13. 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 | } | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Órgãos simples ou unitários: não possuem subdivisões ▪ Órgãos compostos: possuem subdivisões. |
| Quanto à atuação funcional | } | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Órgãos singulares ou unipessoais: decisões tomadas por uma só pessoa. ▪ Órgãos colegiados ou pluripessoais: decisões conjuntas. |
| Quanto à posição estatal | } | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Órgãos independentes: previstos na CF, sem subordinação a outro órgão. ▪ Órgãos autônomos: subordinados apenas aos independentes. ▪ Órgãos superiores: possuem atribuições de direção, mas sem autonomia. ▪ Órgãos subalternos: apenas execução e reduzido poder decisório. |

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

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

AUTARQUIAS:

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

FUNDAÇÕES:

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

EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA:

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

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



Legislação pertinente

Constituição Federal

Art. 37 (...)

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

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

(...)

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

(...)

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

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

(...)

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

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

(...)

Art. 61 (...)

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que (...)

II - disponham sobre (...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI

(...)

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

(...)

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

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

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

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

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

(...)

Art. 96. Compete privativamente:

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

c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;

d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;

(...)

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, 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 pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

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

(...)

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

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

(...)

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

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

(...)

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

I - Assegurar a observância da legislação federal.

II - Promover a execução dos programas do Governo.

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

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

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

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

VII - Fortalecer o sistema do mérito.

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

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

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

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

Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

I - A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade.

II - A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade.

III - A eficiência administrativa.

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

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

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

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

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

Leitura complementar

1. Regime jurídico único de pessoal

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

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

Ocorre que o **novo art. 39 da CF teve sua eficácia suspensa por decisão cautelar do STF³⁰**, a partir de agosto de 2007, em razão de vício formal ocorrido na aprovação da emenda (não observância, pela Câmara dos Deputados, da necessidade de aprovação em dois turnos).

Assim, *até que seja julgado o mérito da ação*, voltou a vigorar a **redação original** do dispositivo, que estabelece o **regime jurídico único** a **todos** os servidores integrantes da **administração direta**, das **autarquias** e das **fundações** dos entes federados.

- **Redação original, vigente:**

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

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

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

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

³⁰[ADI 2135/DF](#)

estatutários ou todos serão trabalhistas”. O mesmo entendimento vale para as fundações públicas de direito público.

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

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

2. 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.

3. 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.