



# Aula 00

Direito Administrativo para AL RN

Técnico

Prof. Erick Alves

## Sumário

<b>SUMÁRIO</b> .....	<b>2</b>
<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>3</b>
<b>ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>4</b>
CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO .....	<b>6</b>
<b>ADMINISTRAÇÃO DIRETA</b> .....	<b>14</b>
COMPOSIÇÃO .....	<b>14</b>
ÓRGÃOS PÚBLICOS .....	<b>15</b>
<b>ADMINISTRAÇÃO INDIRETA</b> .....	<b>21</b>
CARACTERÍSTICAS GERAIS .....	<b>24</b>
AUTARQUIAS .....	<b>27</b>
FUNDAÇÕES PÚBLICAS .....	<b>33</b>
EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA .....	<b>39</b>
<b>QUESTÕES COMENTADAS DA BANCA FCC</b> .....	<b>59</b>
<b>LISTA DE QUESTÕES</b> .....	<b>99</b>
<b>GABARITO</b> .....	<b>118</b>
<b>RESUMO DIRECIONADO</b> .....	<b>119</b>
<b>JURISPRUDÊNCIA DA AULA</b> .....	<b>122</b>
<b>LEGISLAÇÃO PERTINENTE</b> .....	<b>132</b>
<b>LEITURA COMPLEMENTAR</b> .....	<b>138</b>
1. REGIME JURÍDICO ÚNICO DE PESSOAL .....	<b>138</b>
2. CLASSIFICAÇÃO DAS AUTARQUIAS .....	<b>139</b>
3. ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELAS FUNDAÇÕES PÚBLICAS .....	<b>140</b>
4. CONTROLE DO MINISTÉRIO PÚBLICO SOBRE AS FUNDAÇÕES PÚBLICAS .....	<b>141</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>143</b>

## Apresentação

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



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

Nesta aula, vamos estudar os seguintes tópicos cobrados no último concurso do **AL RN**

**DIREITO ADMINISTRATIVO:** *Organização administrativa: administração direta e indireta; centralizada e descentralizada; autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista. Administração Pública.*

*Organização. Descentralização. Desconcentração. Órgãos públicos: conceito, natureza e classificação.*

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. Ao final desta aula, você deverá ser capaz de resolver questões da **FCC** sobre:

- Diferenças entre órgãos e entidades
- Diferenças entre desconcentração e descentralização
- Teoria do órgão
- Classificação e capacidade processual dos órgãos públicos
- Composição da Administração direta e indireta
- Principais características das entidades da Administração indireta

Este livro digital em PDF está organizado da seguinte forma:

- 1) **Teoria permeada com questões**, para fixação do conteúdo – **estudo obrigatório, págs. 4 a 58;**
- 2) **Bateria de questões comentadas da banca organizadora do concurso**, para conhecer a banca e o seu nível de cobrança – **estudo obrigatório, págs. 59 a 98;**
- 3) **Lista de questões da banca sem comentários seguida de gabarito**, para quem quiser tentar resolver antes de ler os comentários – **estudo facultativo, págs. 99 a 118;**
- 4) **Resumo Direcionado**, para auxiliar na revisão – **estudo facultativo, págs. 119 a 121.**
- 5) **Jurisprudência da aula**, para facilitar a consulta aos julgados citados na aula – **estudo facultativo, págs. 122 a 131;**
- 6) **Legislação pertinente**, para facilitar o estudo dos principais dispositivos legais citados na aula – **estudo facultativo, p 132 a 137.**
- 7) **Leitura complementar**, para quem quiser aprofundar o conteúdo – **estudo facultativo, págs. 138 a 142.**



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!



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

## Organização da Administração Pública

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

Nos termos da Lei 9.784/1999:

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

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

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

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

## Questões para fixar

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

### Comentário:

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

*Gabarito: Certo*

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

### Comentário:

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

*Gabarito: Errado*

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

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

### Comentário:

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

*Gabarito: alternativa "d"*

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

## Centralização, descentralização e desconcentração

### Centralização

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

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

### Descentralização

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

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

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

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

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

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

<sup>1</sup> Carvalho Filho (2014, p. 457).

Descentralização por serviços, funcional, técnica ou por outorga

Descentralização por colaboração ou delegação

Descentralização territorial ou geográfica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Atenção!!**

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

Na descentralização por colaboração não é necessária a edição de lei formal, bastando a formalização de um **contrato** (concessão ou permissão de serviços públicos) ou de um **ato unilateral** (autorização de serviços públicos) da Administração

para que se possa transferir a responsabilidade pela execução do serviço a outra pessoa.

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

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

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

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

Por fim, a **descentralização territorial ou geográfica** se verifica quando uma entidade local, **geograficamente delimitada**, dotada de personalidade jurídica própria, de **direito público**, possui **capacidade**

**administrativa genérica** para exercer a totalidade ou a maior parte dos encargos públicos de interesse da coletividade, funções que normalmente são exercidas pelos Municípios, como distribuição de água, luz, gás, poder de polícia, proteção à saúde, educação.

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

## Curiosidade...

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

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

Esse tipo de descentralização administrativa ocorre nos Estados unitários, como França e Portugal, constituídos por Departamentos, Regiões, Comunas etc. No Brasil, é o que se verificava na época do Império. Hoje, porém, só pode ocorrer na hipótese de vir a ser criado algum **Território Federal**<sup>2</sup>.

### Desconcentração

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

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

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

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

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.

<sup>2</sup> 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".

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 avocação<sup>3</sup>.

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

## Detalhando um pouco mais...

<sup>3</sup> Alexandrino, M. Paulo, V. (2014, p. 27).

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

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

A desconcentração pode ser classificada em:

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

## Questões para fixar

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**

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 público"<sup>4</sup>.

### Atenção!!

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

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 de competência

### Composição

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

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

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

Por sua vez, os Poderes Legislativo e Judiciário adotam a estrutura definida em seus respectivos atos de organização administrativa. Ambos os Poderes possuem capacidade de se auto-organizar, podendo elaborar seus próprios regimentos internos<sup>5</sup>.

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

<sup>4</sup> Carvalho Filho (2014, p. 459)

<sup>5</sup> Ver Constituição Federal: art. 51, III e IV, para a Câmara dos Deputados; art. 52, XII e XIII para o Senado Federal; e art. 96, II, "d", para os Tribunais do Judiciário.

## Órgãos públicos

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

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

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

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

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

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

Conforme ensina Maria Sylvania Di Pietro, com a teoria do órgão “substitui-se a ideia de representação pela de **imputação**”. Ao invés de considerar que o Estado outorga a responsabilidade ao agente, passou-se a considerar que os atos praticados por seus órgãos, através da manifestação de vontade de seus agentes, são **imputados** ao Estado. “O órgão é parte do corpo da entidade e, assim, todas as suas manifestações de vontade são consideradas como da própria entidade<sup>6</sup>”.

Deve-se notar, contudo, que não é qualquer ato que será imputado ao Estado. É necessário que o agente que pratica o ato esteja agindo conforme a lei ou que, pelo menos, o ato revista-se de **aparência** de ato jurídico legítimo e seja praticado por alguém que pareça ser um agente público (funcionário de fato). Com efeito, o cidadão comum não tem condições de verificar se o agente público foi investido regularmente no cargo ou se ele está agindo dentro de sua esfera de competência. No caso, basta a *aparência* da investidura e o exercício da atividade pelo órgão competente para que, em nome dos princípios da boa-fé, da segurança jurídica e da presunção de legalidade dos atos administrativos, a conduta seja imputada ao Estado<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Knoplck *apud* Gierke (2013, p. 29)

<sup>7</sup> Ver exemplo da certidão emitida por “funcionário de fato” na aula sobre princípios da Administração.

## Criação e extinção

A criação e a extinção de órgãos na Administração Direta do **Poder Executivo** necessitam de **lei em sentido formal**, de **iniciativa do chefe do Poder Executivo** (CF, art. 61, §1º, II, "e"<sup>8</sup>). Ou seja, a lei deve ser aprovada no Poder Legislativo, mas quem dá início ao processo legislativo é o chefe do Executivo.

Já a organização e o funcionamento dos órgãos do Executivo criados por lei podem ser feitos por meio da edição de simples **decretos**, os chamados **decretos autônomos**, desde que não impliquem aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos (CF, art. 84, VI, "a"<sup>9</sup>).

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

## Detalhando um pouco mais...

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

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

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

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

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

<sup>8</sup> Art. 61 (...)

<sup>§ 1º</sup> - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

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

<sup>9</sup>Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

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

## Capacidade processual

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

Contudo, há exceções.

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

Por exemplo, o STJ não reconheceu a capacidade processual de Câmara Municipal que litigava contra o INSS a respeito de contribuições previdenciárias de seus membros<sup>10</sup>. Por outro lado, já se admitiu *mandado de segurança* impetrado por Câmara Municipal contra o Prefeito para o fim de obriga-lo à devida prestação de contas ao Legislativo, tendo sido concedida a segurança. No primeiro caso, tratava-se de litígio comum, que não envolvia a violação de competência ou prerrogativa da Câmara Municipal; portanto, aplicou-se a regra geral de que órgão não possui capacidade processual. Ao contrário, no segundo caso, em que a omissão do Prefeito impedia o exercício da competência do Legislativo Municipal de julgar as contas do Prefeito (CF, art. 31), reconheceu-se a capacidade do órgão para impetrar mandado de segurança com o fim de defender suas prerrogativas e competências.

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

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

## 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,

<sup>10</sup>REsp 1.109.840/AL

são integradas por Delegacias, e assim sucessivamente, até chegarmos a um órgão que não seja mais subdividido: este será o órgão unitário; todos os demais são compostos.

### Quanto à atuação funcional

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

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

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

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

### Quanto à posição estatal

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

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

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

<sup>11</sup> Diversamente, Maria Sylvia Di Pietro classifica o Ministério Público como **órgão autônomo**.

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

### Comentário:

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

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

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

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

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

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

**Gabarito: alternativa "d"**

**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 200/1967<sup>12</sup>, a **Administração Indireta** compreende as seguintes categorias de entidades, todas dotadas de **personalidade jurídica própria**:



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

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

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

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

Como já assinalado, essa **vinculação** entre administração direta e indireta caracteriza a **supervisão ministerial**, também denominada de **tutela administrativa**, que tem por objetivos principais a verificação dos resultados alcançados pelas entidades descentralizadas, a harmonização de suas atividades com a política e a programação do Governo, a eficiência de sua gestão e a manutenção de sua autonomia administrativa, operacional e financeira<sup>13</sup>.

Exemplo disso é o Banco Central, uma entidade da administração indireta (autarquia) que é vinculada (e não subordinada) ao Ministério da Economia. O Banco Central é responsável, entre outras coisas, pela fixação da taxa de juros do país. Tal decisão possui natureza estritamente técnica e, por isso, deve ser tomada com total

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

<sup>13</sup> Meireles, H. L. (2008, p. 749)

independência. Assim, a tutela exercida pelo Ministério da Economia não deve contemplar qualquer ingerência na definição da taxa de juros, pois ele não possui ascendência hierárquica sobre o Banco Central. Ao contrário, a supervisão ministerial deve ser orientada para que o Banco Central se mantenha dentro de suas finalidades institucionais, cuidando para que ele não se afaste das normas que deve respeitar.

Carvalho Filho ensina que a **supervisão ministerial** se distribui sobre quatro aspectos<sup>14</sup>:

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

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

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

---

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

---

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

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

---

<sup>14</sup> 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. Ao final teremos ainda um tópico para tratar dos consórcios públicos.

## Características gerais

As pessoas jurídicas que integram a administração indireta – autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista – apresentam três pontos em comum:

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

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

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

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

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

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

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

## ✚ Esquematisando

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

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

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

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

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

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

A **criação de subsidiárias** das entidades da administração indireta também deve ser feita **mediante lei**, conforme se depreende do inciso XX do art. 37 da CF, acima transcrito. Com efeito, deve-se entender “autorização legislativa” como sinônimo de “autorização em lei”. Assim, por exemplo, caso a União deseje criar uma subsidiária de determinada sociedade de economia mista federal, o Congresso Nacional deverá editar uma lei ordinária específica, de iniciativa do Presidente da República, autorizando a criação<sup>15</sup>.

Não obstante o inciso XX exigir autorização legislativa “em cada caso”, a jurisprudência do STF firmou o entendimento de que isso não significa necessidade de uma lei para cada subsidiária a ser criada. Segundo o Supremo, para satisfazer a exigência do inciso XX do art. 37 da CF, é suficiente que haja um **dispositivo genérico**

<sup>15</sup> Um exemplo de autorização legislativa para a constituição de subsidiárias é a [Lei 11.908/2009](#), cujo art. 1º dispõe “O Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal ficam autorizados a constituir subsidiárias integrais ou controladas, com vistas no cumprimento de atividades de seu objeto social”.

autorizando a instituição de subsidiárias na **própria lei que criou a entidade da administração indireta matriz**. A mesma interpretação deve ser dada à parte final do dispositivo, referente à participação no capital de empresas privadas<sup>16</sup>.

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

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

## Questões para fixar

**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:

- 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

<sup>16</sup> Ver [ADI 1.649/DF](#).

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. Conseqüentemente, a autarquia deve atuar nos limites dos poderes recebidos, não podendo desempenhar outras atribuições senão aquelas que lhe foram conferidas pela lei<sup>17</sup>.

### Regime jurídico

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

<sup>17</sup> Nesse sentido, o STJ já decidiu que não caberia a determinada autarquia expedir atos de caráter normativo por inexistir norma expressa que lhe conferisse tal competência ([Resp 1.103.913/PR](#))

Com efeito, as seguintes **prerrogativas** são aplicáveis às autarquias<sup>18</sup>:

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

---

<sup>18</sup> Lucas Furtado (2014, p. 147) e Knopick (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"*

**Autarquias de regime especial**

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

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

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

---

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

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

---

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

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

**Patrimônio**

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

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

Como se vê, bens públicos são aqueles integrantes do patrimônio das pessoas administrativas de direito público. Assim, a natureza dos bens das autarquias é a de **bens públicos**<sup>19</sup>.

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

## Pessoal

Nesse tópico, o objetivo é esclarecer se o pessoal das autarquias se 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)<sup>20</sup>.

## Nomeação e exoneração de dirigentes

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

Para a nomeação, poderá ser exigida prévia aprovação pelo **Senado Federal** do nome escolhido pelo Presidente da República. É o que ocorre, por exemplo, para os cargos de presidente e diretores do Banco Central (CF, art. 84, XIV) e de dirigentes das agências reguladoras<sup>21</sup>.

Da mesma forma, segundo o entendimento do STF, são válidas as **normas locais** dos Estados, DF e Municípios que subordinam a nomeação dos dirigentes de autarquias ou fundações públicas à prévia aprovação da **Assembleia Legislativa**<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Carvalho Filho (2014, p. 487)

<sup>20</sup> Alexandrino e Paulo (2014, p. 49)

<sup>21</sup> No caso das agências reguladoras, a exigência de aprovação prévia pelo Senado consta somente de lei, com fundamento no art. 52, III, "F" da Constituição Federal.

<sup>22</sup> [ADI 2.225/SC](#)

Diferentemente, o Supremo entende que a lei não pode exigir aprovação legislativa prévia para a **exoneração** de dirigentes de autarquias pelo chefe do Poder Executivo, nem exigir que a exoneração seja efetuada diretamente pelo Poder Legislativo<sup>23</sup>.

### Foro judicial competente

Em regra, as causas judiciais que envolvem autarquias **federais** são processadas e julgadas pela **Justiça Federal**. No caso de autarquias **estaduais** e **municipais**, o foro é a **Justiça Estadual**.

Importante conhecer a peculiaridade que envolve as **lides de pessoal**. Caso se trate de **servidores estatutários**, os litígios funcionais entre servidores e a autarquia seguem a regra geral, ou seja, serão processados e julgados pela **Justiça Federal** (autarquia federal) ou pela **Justiça Estadual** (autarquia estadual ou municipal). Por outro lado, se os envolvidos forem **empregados públicos** (submetidos a regime trabalhista), os litígios entre o trabalhador e a autarquia, em qualquer hipótese (autarquia federal, estadual ou municipal), serão processados e julgados pela **Justiça do Trabalho** (CF, art. 114)<sup>24</sup>.

## Questão para fixar

**21)** Nos litígios comuns, as causas que digam respeito às autarquias federais, sejam estas autoras, rés, assistentes ou oponentes, são processadas e julgadas na justiça federal.

### Comentário:

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

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

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

**Gabarito: Certo**

## Fundações Públicas

### Conceito

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

<sup>23</sup> ADI 1.949/RS

<sup>24</sup> A Justiça do Trabalho também será competente quando o litígio tiver origem em fato ocorrido anteriormente à eventual transferência do servidor trabalhista para o regime estatutário, por imposição legal. O STJ, a respeito, firmou a Súmula 97: “Compete à **Justiça do Trabalho** processar e julgar reclamação de servidor público relativamente a vantagens trabalhistas anteriores à instituição do regime jurídico único”.

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.

Vejam alguns exemplos de fundações públicas da esfera federal, isto é, instituídas a partir do patrimônio da União: FUNAI (Fundação Nacional do Índio); IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística); FUNASA

(Fundação Nacional de Saúde), dentre outras. Lembrando que Estados e Municípios também possuem as próprias fundações vinculadas às respectivas administrações diretas.

### Natureza jurídica

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

Porém, o *entendimento majoritário*, partilhado inclusive pelo STF<sup>25</sup>, é de ser possível que o Estado institua fundações com personalidade jurídica de **direito público ou privado**, a critério do ente federado matriz.

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

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

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

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

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

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

<sup>25</sup>[RE 101.126/RJ](#)

## Criação e extinção

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

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

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

## Atividades desenvolvidas

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

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

É comum que as **fundações públicas** se destinem às seguintes atividades<sup>26</sup>:

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

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

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

*Tal lei complementar ainda não foi editada*, o que acaba gerando interpretações diversas na doutrina. Para fins de prova, contudo, basta apenas conhecer o que está na previsto na Constituição. Caso você queira aprofundar e conhecer os posicionamentos da doutrina sobre o tema, basta consultar o tópico correspondente na seção "**Leitura Complementar**".

<sup>26</sup> Carvalho Filho (2014, p. 530)

## 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

**22)** 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"*

### Foro judicial competente

No que concerne às fundações públicas de direito público, a competência de foro para os litígios judiciais segue a regra aplicável às autarquias, ou seja, tratando-se de fundação de direito público **federal**, seus litígios serão dirimidos na **Justiça Federal**, inclusive aqueles que decorram da relação estatutária entre a fundação e seus servidores. No caso de fundações de direito público **estaduais** e **municipais**, o foro é a **Justiça Estadual**<sup>27</sup>.

Caso se trate de fundação pública de direito privado, a *doutrina* entende que, seja qual for a esfera a que esteja vinculada (federal, estadual ou municipal), a regra de foro é a comum para as pessoas privadas, ou seja, a **Justiça Estadual**. Porém, a *jurisprudência* tem entendimento diverso relativamente às fundações públicas **federais** de direito privado, podendo-se encontrar diversas decisões indicando que tais entidades têm foro na **Justiça Federal**<sup>28</sup>.

### 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.

<sup>27</sup> Ver [RE 215.741/SE](#)

<sup>28</sup> Ver, por exemplo, as decisões do STJ no [CC 37.681/SC](#), e no [CC 16.397/RJ](#).

## Conceito

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

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

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

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

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

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

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

### EMPRESAS PÚBLICAS X SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

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

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

## Criação e extinção

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

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

Para completar a criação da empresa estatal, será necessário, ainda, o cumprimento das formalidades previstas no direito privado, que variam de acordo com a forma societária<sup>29</sup>. Dessa forma, a criação da entidade, ou seja, a **aquisição da personalidade jurídica, somente ocorre com o registro**.

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

## Detalhando um pouco mais...

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

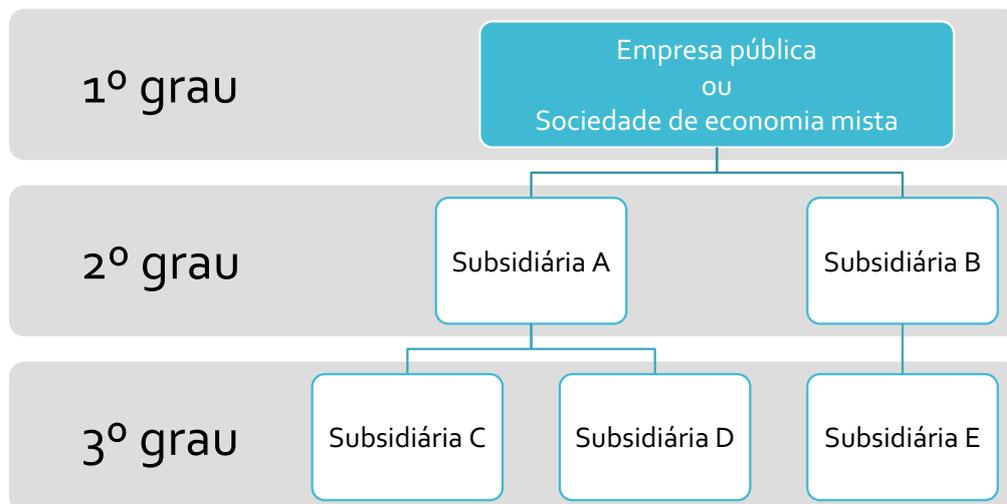
Por exemplo, o Poder Público pode passar a deter participação no capital de determinada empresa mediante penhora de ações, uma espécie de garantia para o descumprimento de contratos. Nessa hipótese, a empresa *não* poderá ser considerada uma sociedade de economia mista porque lhe faltará a autorização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

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

<sup>29</sup> Por exemplo, a criação de uma sociedade anônima depende da subscrição das ações em que se divide o seu capital social, com aprovação de seu estatuto social pelos sócios em assembleia geral ou por escritura pública (Justen Filho, 2014, p. 293).

## Subsidiárias

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



A empresa estatal que detém o controle da subsidiária usualmente é chamada de sociedade ou empresa de **primeiro grau**, enquanto a subsidiária seria uma sociedade ou empresa de **segundo grau**. Se houver nova cadeia de criação, poderia até mesmo surgir uma empresa de terceiro grau e assim sucessivamente<sup>30</sup>.

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

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

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

Lembrando que, nos termos do art. 37, XX da CF, a criação de subsidiárias também depende de **autorização legislativa**. A autorização, contudo, não precisa ser dada para a criação específica de *cada* entidade, sendo legítimo que a **lei que autorizou a instituição da entidade primária autorize, desde logo, a posterior instituição de subsidiárias**, antecipando o objeto a que se destinarão.

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

<sup>30</sup> Carvalho Filho (2014, p. 503)

## Atividades desenvolvidas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Em relação à segunda hipótese* (prestação de serviços públicos), menos frequente que a primeira, trata-se de **serviços públicos passíveis de exploração segundo os princípios norteadores da atividade empresarial**, ou seja, com o intuito de **lucro**, e que, por isso mesmo, podem ser também delegados a particulares mediante contratos de concessão ou permissão, nos termos do art. 175 da CF<sup>31</sup>.

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

<sup>31</sup>Constituição Federal, art. 175: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, **diretamente** ou sob regime de **concessão** ou **permissão**, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

(descentralização por serviços). É o caso, por exemplo, dos Correios e da Infraero, empresas públicas federais que desempenham serviços públicos de titularidade da União<sup>32</sup>.

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

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

Na verdade, todas aquelas atividades previstas no Título VIII da Constituição Federal ("Da Ordem Social"), entre elas os serviços de **saúde, educação e previdência social**, estariam **fora** do campo de atuação de empresas públicas e sociedades de economia mista, pois não há possibilidade de serem explorados pelo Estado com o intuito de lucro<sup>33</sup>.

## Questões para fixar

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

### Comentário:

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

**Gabarito: Certo**

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

### Comentário:

<sup>32</sup> Serviço postal (CF, art. 21, X) e infraestrutura aeroportuária (CF, art. 21, XII, c), respectivamente.

<sup>33</sup> Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2014, p. 75).

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

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

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

*Art. 177. Constituem monopólio da União:*

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

*II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;*

*III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;*

*IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;*

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

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

**Gabarito: Certo**

**25)** 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**

**26)** 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 **peças jurídicas de direito privado**, criadas por **autorização legal**, vale dizer, sua criação é **autorizada por lei**, nos termos do art. 37, XIX da CF. Ademais, ambas podem ter como objeto exercer atividade econômica de natureza empresarial ou prestar serviço público.

**Gabarito: Certo**

### Regime jurídico

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

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

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

Marçal Justen Filho esclarece que as empresas estatais se subordinam a *regimes jurídicos distintos conforme forem exploradoras de atividade econômica ou prestadoras de serviços públicos*. Ou seja, as empresas públicas e as sociedades de economia mista têm seu regime jurídico predominante determinado pela natureza de seu objeto, de sua atividade-fim<sup>34</sup>.

Assim, se a entidade tem por objeto o exercício de **atividades econômicas** a título de intervenção direta no domínio econômico (Estado-empresário), tal como o faria a iniciativa privada, o regime jurídico aplicável é *predominantemente* de **direito privado**, sobretudo no exercício de suas atividades-fim. É comum, portanto, a incidência de normas de Direito Civil ou de Direito Comercial, com derrogação parcial, no entanto, pelas normas de direito público<sup>35</sup>.

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

<sup>34</sup> É o que diz a jurisprudência do STF, pela qual “as sociedades de economia mista e as empresas públicas que explorem atividade econômica em sentido estrito estão sujeitas, nos termos do disposto no § 1º do art. 173 da Constituição do Brasil, ao **regime jurídico próprio das empresas privadas**”, o qual **não se aplica** às empresas estatais que prestam serviço público ([ADI 1.642/MG](#))

<sup>35</sup> Como exemplo, o TCU reconheceu não ser obrigatória a licitação para os contratos relacionados a **atividades-fim** de empresas estatais exploradoras de atividade econômica. Apontando a sujeição dessas entidades ao mesmo regime das empresas privadas, o Tribunal afastou a necessidade de licitação nas operações “de mercado” praticadas pela referida categoria de empresas estatal. Em sentido oposto, a jurisprudência do TCU entende que é obrigatória a observância, pelas empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica, das disposições contidas na Lei 8.666/93 nas contratações que envolvam sua **atividade-meio**. Como se vê, no que tange à celebração de contratos, prevalecem as normas de direito privado quando se tratar de atividades-fim; já nas atividades-meio, as normas de direito público predominam ([Boletim Licitações 6/2010](#)).

Aliás, conforme salienta Carvalho Filho, essa deve ser a regra geral, o que se confirma pelo art. 173, §1º, II, da CF, que é enfático ao estabelecer a sujeição das empresas estatais que exploram atividade econômica ao **regime jurídico próprio das empresas privadas** quanto a **direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias**. Por exemplo, o STF já decidiu que as sociedades de economia mista **não** podem valer-se do sistema de precatórios, pois isso afetaria o princípio da livre concorrência<sup>36</sup>.

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

## Atenção!!

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

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

### continuidade do serviço público

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

Justen Filho ensina que as empresas estatais que desempenham **serviços públicos em regime de monopólio**, isto é, atividades que não encontram paralelo no setor privado, submetem-se a um *regime de direito público mais acentuado*, equiparando-se à *Fazenda Pública*. Daí porque o STF reconheceu a **imunidade tributária recíproca** em relação às **empresas públicas prestadoras de serviços públicos**<sup>37</sup>, a exemplo da ECT<sup>38</sup> e da INFRAERO<sup>39</sup>.

Ressalte-se, porém, que essa imunidade não se aplica às empresas estatais que exploram atividades econômicas em **concorrência com a iniciativa privada**, como acontece com o Banco do Brasil, a Caixa Econômica

<sup>36</sup>[RE 599.628/DF](#)

<sup>37</sup>[ARE 638.315 RG/BA](#). O STF também já estendeu a imunidade tributária a sociedade de economia mista prestadora de **ações e serviços de saúde**, ou seja, serviço público não sujeito ao regime de monopólio ([RE 580.264/RS](#)).

<sup>38</sup>[AI 690.242/SP](#)

<sup>39</sup>[RE 363.412/BA](#)

Federal e a Petrobrás, que não podem ter qualquer privilégio fiscal não extensivo à iniciativa privada (CF, art.173, §1º, II)<sup>40</sup>.

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

### ✚ Esquemmatizando

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

Exploradoras de atividades econômicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pessoa jurídica de <u>direito privado</u>.</li> <li>• Atividade regida predominantemente pelo <u>direito privado</u></li> </ul>
Prestadoras de serviços públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pessoa jurídica de <u>direito privado</u>.</li> <li>• Atividade regida predominantemente pelo <u>direito público</u></li> </ul>

\*\*\*\*\*

## Questões para fixar

**27)** A sociedade de economia mista é pessoa jurídica de direito privado que pode tanto executar atividade econômica própria da iniciativa privada quanto prestar serviço público.

#### Comentário:

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

**Gabarito: Certo**

**28)** 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

<sup>40</sup> Ressalte-se que as empresas estatais exploradoras de atividade econômica podem gozar de privilégios fiscais **desde que** eles sejam concedidos de **maneira uniforme** a elas e às empresas privadas.

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

**Gabarito: Errado**

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

**Comentário:**

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

**Gabarito: Certo**

**30)** As sociedades de economia mista não estão sujeitas ao controle externo realizado pelos respectivos tribunais de contas.

**Comentário:**

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

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

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

**Gabarito: Errado**

**31)** São regras de direito público que obrigam às empresas estatais federais a despeito de sua natureza jurídica de direito privado, exceto:

- a) contratação de empregados por meio de concurso público.
- b) submissão aos princípios gerais da Administração Pública.
- c) proibição de demissão dos seus empregados em razão da estabilidade que lhes protege.

d) autorização legal para sua instituição.

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

**Comentário:**

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

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

**Gabarito: alternativa "c"**

## Estatuto

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

*§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:*

*I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;*

*II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;*

*III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;*

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

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

Em 2016, foi publicada a Lei 13.303/16, que "dispõe sobre o **estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias**, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que **explore atividade econômica**

de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de **prestação de serviços públicos**” (art. 1º).

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

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

## Patrimônio

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

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

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

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

Nesse sentido já deliberou o STF, ao decidir que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, empresa pública que não exerce atividade econômica em sentido estrito, e sim presta serviço público da competência da União, conta com o privilégio da impenhorabilidade de seus bens<sup>41</sup>. Quanto aos bens que *não estejam diretamente a serviço do objetivo público da entidade*, são submetidos ao regime jurídico dos **bens privados**.

## Pessoal

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

Não obstante, o ingresso desses empregados deve ser precedido de **aprovação em concurso público**, tal como previsto no art. 37, II da Constituição Federal<sup>42</sup>, ainda que a entidade vise a objetivos estritamente econômicos, em regime de competitividade com a iniciativa privada.

Por serem sujeitos ao regime trabalhista comum, os empregados das empresas estatais **não gozam de estabilidade** no cargo. Todavia, a jurisprudência tem assegurado aos empregados concursados dessas entidades o direito de exigir **motivação** de eventuais atos de demissão, em atenção aos princípios constitucionais da

<sup>41</sup>RE 220.906

<sup>42</sup>CF, art. 37, II: “a investidura em cargo ou **emprego público** depende de **aprovação prévia em concurso público** de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”.

impessoalidade e da isonomia<sup>43</sup>. E se o fundamento para a demissão for comportamento ou conduta desabonadora, deve ser assegurado ao empregado o **direito de defesa**. Ressalte-se que a motivação não é requisito exigido nas rescisões contratuais na iniciativa privada, também regidas pela CLT.

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

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

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

## Atenção!!

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

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

Ressalte-se que, conforme entendimento do STF, **não cabe ao Poder Legislativo aprovar previamente o nome de tais dirigentes** como condição para que o chefe do Poder Executivo possa nomeá-los<sup>44</sup>. Segundo a Suprema Corte, “a intromissão do Poder Legislativo no processo de provimento de suas diretorias afronta o princípio da harmonia e interdependência entre os poderes”. E esse entendimento vale, inclusive, para os **dirigentes das empresas estatais que prestem serviços públicos**.

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

Por fim, quanto aos dirigentes de empresas públicas e sociedades de economia mista, é importante saber que é possível interpor **mandado de segurança** contra atos desses agentes, quando praticados na qualidade de autoridade pública, a exemplo dos atos praticados nas licitações e nos concursos públicos. É o que diz a Súmula 333 do STJ<sup>45</sup>. Por outro lado, não caberá mandado de segurança quando o ato for de mera gestão econômica, ou seja, quando a entidade não estiver investida em prerrogativas públicas.

<sup>43</sup> Ver [RE 589.998/PI](#)

<sup>44</sup> [ADI 1.642/MG](#)

<sup>45</sup> **Súmula 333 do STJ**: “Cabe mandado de segurança contra ato praticado em licitação promovida por sociedade de economia mista ou empresa pública”.

## Falência e Execução

Em 2005, foi editada a Lei 11.101, que trata da recuperação judicial, extrajudicial e falência das sociedades empresárias. O inciso I do art. 2º da norma é claro ao afirmar que as sociedades de economia mista e as empresas públicas não se submetem ao seu texto, e, conseqüentemente, **não se sujeitam ao processo falimentar** aplicável às sociedades empresárias do setor privado em geral, **independentemente da atividade que desempenham** (serviços públicos ou atividades econômicas empresariais).

## Questão para fixar

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

### Comentário:

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

**Gabarito: Errado**

## Forma jurídica

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

Carvalho Filho assevera que, embora seja facultado às empresas públicas assumir qualquer forma admitida em direito, existem formas societárias que com ela são **incompatíveis**, a exemplo das **sociedades em nome coletivo** (Código Civil, art. 1.039), **sociedade cooperativa** (Código Civil, art. 1.093) e **empresa individual de responsabilidade limitada** (Código Civil, art. 980-A)<sup>46</sup>. Tais formas societárias, por definição, admitem apenas pessoas privadas na formação do capital, razão pela qual são incompatíveis com as empresas públicas.

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

<sup>46</sup> Para ilustrar, veja o que dispõe o Código Civil acerca das **sociedades em nome coletivo**: “Somente **pessoas físicas** podem tomar parte na sociedade em nome coletivo, respondendo todos os sócios, solidária e ilimitadamente, pelas obrigações sociais”.

## Questões para fixar

**33)** 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**

**34)** 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*. Conseqüentemente, 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

**35)** 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"*

**36)** 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**

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

**Comentário:**

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

**Gabarito: Errado**

## Foro judicial competente

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

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

Nas causas em que seja parte **sociedade de economia mista**, a competência é da **Justiça Estadual** (Súmula 556 - STF<sup>47</sup>), exceto se a **União** atuar processualmente como **assistente** ou **oponente**, ocasião em que o foro é deslocado para a **Justiça Federal** (Súmula 517 – STF<sup>48</sup>).

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

### Empresa Pública



Qualquer forma jurídica

Capital 100% público

Justiça Federal

### Sociedade de economia mista



Somente S/A

Capital público e privado

Justiça Estadual

<sup>47</sup>Súmula 556 do STF: "É competente a **Justiça Comum** para julgar as causas em que é parte sociedade de economia mista".

<sup>48</sup>Súmula 517 do STF: "As sociedades de economia mista só têm foro na **Justiça Federal**, quando a **União** intervém como **assistente** ou **oponente**".

## Questões para fixar

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

### Comentário:

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

*Gabarito: Errado*

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

### Comentário:

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

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

*Gabarito: Certo*

\*\*\*\*\*

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

## Questões comentadas da banca FCC

### 1. (FCC – ALESE 2018)

Considere:

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

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

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

#### Comentário:

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

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

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

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

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

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

**Gabarito: alternativa “d”**

**2. (FCC – ALESE 2018)**

No que concerne aos órgãos públicos, é correto afirmar:

- a) a criação e extinção dos órgãos públicos independem de lei.
- b) no desempenho das atividades inerentes a sua competência, os órgãos públicos atuam em nome da pessoa jurídica de que fazem parte.
- c) os órgãos públicos têm personalidade jurídica própria.
- d) a regra geral é a de que os órgãos públicos detêm capacidade processual.
- e) os órgãos públicos são unidades de atuação integrantes apenas da estrutura da Administração direta, haja vista que as unidades de atuação integrantes da estrutura da Administração indireta denominam-se entidades.

**Comentário:**

Vamos analisar cada assertiva.

- a) **ERRADA.** A criação e extinção dos órgãos da administração pública **dependem** de lei em sentido estrito (art. 48, XI, CRFB/88). De outro lado, a organização e o funcionamento dos órgãos do Poder Executivo podem ser disciplinados mediante decretos autônomos, desde que não ensejem aumento de despesas (art. 84, VI, a, CRFB/88).
- b) **CORRETA.** Conforme a **teoria do órgão**, presume-se que a pessoa jurídica manifesta sua vontade por meio dos órgãos que a compõem, sendo que quando os órgãos (ou os agentes públicos que os integram) atuam, é como se o próprio Estado o fizesse.
- c) **ERRADA.** Os órgãos públicos são centros de competência que **não** possuem personalidade jurídica própria.
- d) **ERRADA.** Em regra, os órgãos públicos **não** possuem capacidade processual, uma vez que não possuem personalidade jurídica, de modo que não podem figurar no polo ativo ou passivo de uma ação judicial. As principais exceções a essa regra são a impetração de mandado de segurança por Câmara Municipal contra prefeito para obriga-lo a prestar contas e a previsão do Código de Defesa do Consumidor de que órgãos da administração pública destinados à defesa dos interesses dos consumidores podem propor liquidação e execução de indenização (art. 82, III, Lei 8.078/1990).
- e) **ERRADA.** A administração indireta também pode ser integrada por órgãos públicos, a exemplo dos órgãos que compõem uma autarquia, como o Instituto Nacional do Seguro Social. A palavra "entidade", na verdade, faz referência às pessoas jurídicas integrantes da administração indireta.

**Gabarito: alternativa "b"**

**3. (FCC – ALESE 2018)**

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

- a) ambas poderão revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.
- b) Y deve, obrigatoriamente, estar estruturada sob a forma de sociedade anônima.
- c) ambas admitem a presença de pessoas da iniciativa privada em seu capital.
- d) apenas a empresa Y apresenta a característica da vinculação aos fins definidos na lei instituidora.

e) o capital de Z poderá ser formado da conjugação de recursos oriundos das pessoas de direito público ou de outras pessoas administrativas, de um lado, e de recursos da iniciativa privada, de outro.

#### **Comentário:**

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

Vamos analisar cada assertiva.

a) **ERRADA.** As **empresas públicas** podem revestir-se de **qualquer forma admitida em direito** (no âmbito da União a forma de sociedade anônima é preferencial, mas não obrigatória, conforme art. 11 do Decreto 8.945/2016), enquanto as **sociedades de economia mista** são constituídas **necessariamente sobre a forma de sociedade anônima**.

b) **ERRADA.** Conforme explicado anteriormente, 'Y', que é uma empresa pública, pode revestir-se de qualquer forma admitida em direito e, sendo uma empresa pública federal, atualmente adota de forma preferencial a forma de sociedade anônima (art. 11, Decreto 8.945/2016).

c) **ERRADA.** Em relação às **sociedades de economia mista** é certo afirmar que **há conjugação de capital público e privado**, mas **empresas públicas** são formadas por capital **integralmente público** (com possibilidade de participação das entidades da Administração Indireta).

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

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

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

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

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

**Gabarito: alternativa "e"**

#### **4. (FCC – ALESE 2018)**

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

- a) delegar a atribuição à iniciativa privada, desde que seja possível a contratação mediante inexigibilidade de licitação, em razão de notoriedade e excelência dos serviços.
- b) constituir uma empresa pública com escopo específico e singular à finalidade da fiscalização pretendida, revestida de natureza jurídica de direito público e com capital sob controle do ente político que a criou.
- c) instituir um consórcio com os demais entes políticos vizinhos, para otimizar e racionalizar custos, devendo a execução da fiscalização ser estabelecida no convênio, que também disciplinará as atribuições e o repasse de recursos para aquele ente.
- d) instituir uma autarquia, cuja lei de criação contemple as atividades de fiscalização das normas sanitárias, podendo autuar os estabelecimentos e praticar outros atos que caracterizem expressão do poder de polícia.
- e) instituir uma fundação ou uma autarquia, com personalidade jurídica de direito público, na forma do que estiver previsto na lei de criação dos entes, não lhes sendo permitido a prática de atos que caracterizem poder de polícia.

**Comentário:**

Temos aqui **descentralização das atividades de fiscalização** do cumprimento de normas sanitárias, que é uma **atividade do poder de polícia** e, segundo a doutrina majoritária e jurisprudência dominante apenas a administração direta e **entidades com personalidade jurídica de direito público podem exercer o poder de polícia**, não sendo possível atribuir tal poder a entidades com personalidade jurídica de direito privado e muito menos a particulares.

Devemos procurar entre as alternativas, portanto, uma entidade da administração **indireta de direito público**, como uma autarquia ou fundação de direito público para o exercício de tais atividades, o que indica a alternativa 'd' como correta.

**Gabarito: alternativa "d"**

**5. (FCC – ALESE 2018)**

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

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

**Comentário:**

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

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

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

**Gabarito: alternativa "b"**

#### 6. (FCC – TRT SP – OJAF 2018)

A criação de uma sociedade de economia mista por um ente político, para prestação de serviço público de sua titularidade, expressa

- a) organização administrativa sob a forma de desconcentração, tendo em vista que outra pessoa jurídica, ainda que com personalidade jurídica de direito público, desempenhará as atividades típicas da Administração pública.
- b) a possibilidade de incidência do regime jurídico de direito público para as pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração pública, com exceção da incidência de normas e princípios aplicáveis à Administração central, como a obrigatoriedade de submissão a concurso público para contratação de servidores, porque não serão submetidos a regime estatutário.
- c) a transferência de competências para pessoas jurídicas com personalidade jurídica própria, autônomas e desprovidas de relação hierárquica ou de tutela com o ente que as instituiu.
- d) organização administrativa do ente público estruturada de forma desconcentrada, abrangendo delegação de competências para órgãos administrativos e pessoas jurídicas com personalidade jurídica própria.
- e) forma descentralizada de organização administrativa, na qual pessoas jurídicas são instituídas para integrar a Administração indireta do ente federado e desempenhar as atribuições especificadas nos atos institutivos, originalmente de atribuição da Administração central.

#### **Comentário:**

A Administração pode exercer suas atividades de forma **centralizada**, pode **desconcentrar** o exercício das suas atividades através da criação de órgãos dentro da própria pessoa jurídica e, pode também, **descentralizar** o exercício das suas atividades, seja criando uma entidade para a qual transfere a titularidade do serviço, seja por delegação a um particular.

A questão pergunta sobre a criação de uma sociedade de economia mista para a prestação de serviços públicos. Vejamos as alternativas:

- a) **ERRADA**. Estamos diante de organização administrativa descentralizada, pois foi criada outra pessoa jurídica, comumente chamada de entidade, para o exercício da atividade. Ademais, a personalidade jurídica da sociedade de economia mista é de direito privado.
- b) **ERRADA**. O regime jurídico aplicável à sociedade de economia mista é misto, não sendo puramente privado ou público. Como exemplo de aplicação do regime público temos a **obrigatoriedade do concurso público**, e como exemplo de aplicação do regime privado temos a **contratação de empregados públicos regidos pela CLT**.
- c) **ERRADA**. Não existe hierarquia entre o ente e a entidade da administração indireta, mas existe tutela, com controle finalístico sobre as atividades exercidas pelas sociedades de economia mista.
- d) **ERRADA**. Conforme explicado anteriormente, estamos diante de um caso de **descentralização**, com a **criação de outra pessoa jurídica** para transferência da titularidade e exercício de um serviço público.
- e) **CERTA**. Considerando as explicações anteriores não há erro nesta alternativa.

**Gabarito: alternativa "e"**

#### 7. (FCC – TJAA TRT/PE 2018)

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

- a) deve criar por lei específica autarquia, que passará a integrar a Administração pública indireta estadual.
- b) deve obter autorização legislativa para criar autarquia, que integrará a Administração pública direta.
- c) pode criar autarquia ou empresa pública, a primeira instituída por lei e a segunda pelo registro de seus atos constitutivos, ambas integrantes da Administração pública indireta.
- d) pode escolher entre criar autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista, todas por lei específica, a última por lei complementar e as três integrantes da Administração pública indireta.
- e) deve criar por lei específica autarquia, que passará a integrar a Administração pública direta estadual juntamente com o ente instituidor.

#### Comentário:

A chave para a compreensão da questão está no próprio enunciado, que indica expressamente: **descentralização de serviços** pela Administração pública estadual para atribuí-los a **pessoa jurídica ainda inexistente**, ou seja, trata da **descentralização por outorga ou serviços**, que ocorre com a atribuição dos serviços públicos a pessoa jurídica criada pela Administração que comporá a **Administração Indireta**.

A entidade indicada pelo enunciado deve necessariamente submeter-se ao **regime jurídico administrativo** e ter personalidade jurídica de **direito público**, lembrando que as pessoas jurídicas de direito público são criadas por **lei específica**.

Diante das diretivas acima, apenas as **autarquias** e **fundações públicas de direito público** poderiam ser consideradas como opções viáveis e entre as alternativas vemos que a única possivelmente correta é a letra 'a' que indica a necessidade de criação de autarquia por lei específica, a qual integrará a Administração Indireta estadual.

Sobre as demais alternativas, tenha em mente que as **empresas públicas e sociedades de economia mista** têm **personalidade jurídica de direito privado**, sendo **autorizadas por lei** e criadas com o **registro dos seus atos constitutivos**. Essas entidades submetem-se a um regime jurídico frequentemente descrito como **híbrido**, aproximando-se mais do direito privado ou do direito público a depender da atividade exercida. Ou seja, não estamos diante do regime jurídico administrativo ao considerar tais empresas estatais.

**Gabarito: alternativa "a"**

### 8. (FCC – TJAA TRT/PE 2018)

As unidades de atuação denominadas órgãos públicos

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

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

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

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

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

#### **Comentário:**

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

Órgão é elemento **despersonalizado**, isto é, sem personalidade jurídica, incumbido da realização das atividades da entidade a que pertence, através de seus agentes. São "centros de competência" constituídos na estrutura interna de determinada entidade política ou administrativa.

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

**Gabarito: alternativa "a"**

### 9. (FCC – TRT/SP – AJAJ 2018)

O diretor executivo de uma sociedade de economia mista exploradora de atividade econômica

a) emite ato administrativo sempre que determina ou autoriza uma contratação, precedida ou não de licitação.

b) tem sua atuação sujeita a controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, que não detém poderes para sustar os contratos administrativos que aquele subscrever em nome da empresa.

c) submete-se a concurso público para provimento do cargo efetivo que ocupa, que exige vínculo estatutário.

d) sujeita-se aos princípios que regem a Administração pública, mas não se enquadra no conceito de agente público para fins de configuração de ato de improbidade administrativa.

e) está sujeito a controle externo e interno, em razão das funções que exerce em pessoa jurídica de direito público, mas não incide em responsabilização por infração disciplinar ou por ato de improbidade.

**Comentário:**

a) **ERRADA.** Os dirigentes de empresas estatais apenas emitem ato administrativo **quando atuam no exercício da função administrativa, sob regime de direito público.** Isso ocorre, basicamente, nas **atividades-meio** das entidades. Por outro lado, quando atuam na **atividade-fim, sob o regime de direito privado, não há a emissão de atos administrativos.** Por exemplo, quando o Banco do Brasil, uma sociedade de economia mista federal, assina um contrato de empréstimo com seu cliente, não emite ato administrativo.

b) **CERTA.** Os **Tribunais de Contas possuem jurisdição sobre as sociedades de economia mista**, ainda que elas possuam capital privado em seu patrimônio, conforme entendimento pacificado do STF. A CF preceitua que, se verificar ilegalidade em contrato de seus jurisdicionados, o Tribunal de Contas deve assinar prazo para o exato cumprimento da lei e, caso não atendido, o Congresso Nacional deverá adotar o ato de sustação, solicitando ao Poder Executivo as medidas cabíveis (CF, art. 71, IX, §§1º e 2º). Logo, é correto afirmar que o Tribunal de Contas “não detém poderes para sustar os contratos administrativos que aquele subscrever em nome da empresa”, pois essa competência é do Poder Legislativo. Não obstante, vale ressaltar que, caso o Poder Legislativo ou o Poder Executivo não adotarem as providências relativas à sustação do contrato no prazo de 90 dias, caberá ao Tribunal de Contas decidir a respeito.

c) **ERRADA.** Os **dirigentes de empresas estatais não ocupam cargos efetivos.** O vínculo com a entidade é estatutário, mas não no mesmo sentido que os servidores públicos, cujo vínculo estatutário é estabelecido por lei. No caso dos dirigentes das estatais, o **vínculo é definido pelo Estatuto da entidade, com base nas normas de direito empresarial.**

d) **ERRADA.** Os dirigentes de empresas estatais exercem função pública e, nessa condição, **são sim considerados “agentes públicos”** para fins de configuração de ato de **improbidade administrativa.**

e) **ERRADA.** O primeiro erro é que os dirigentes de sociedades de economia mista atuam em uma entidade de direito privado, e não de direito público. Outro erro é que eles estão **sim sujeitos à responsabilização disciplinar e também por improbidade administrativa.**

**Gabarito: alternativa “b”**

**10. (FCC – TRT21 2017)**

Diferem os órgãos públicos dos entes integrantes da Administração indireta

a) no que concerne à necessidade de realização de licitação, obrigatória apenas para a Administração direta e para os entes da Administração indireta dotados de personalidade jurídica de direito público.

b) quanto ao regime jurídico contratual, tendo em vista que os contratos firmados pelos entes da Administração indireta submetem-se ao regime jurídico privado.

c) no que se refere à personalidade jurídica, tendo em vista que somente os entes que integram a Administração pública indireta são dotados de personalidade jurídica própria.

d) no que se refere ao regime jurídico de seus servidores, sendo obrigatória prévia submissão a concurso público de provas e de títulos para os servidores públicos da Administração direta.

e) quanto ao trâmite de processos administrativos, tendo em vista que os princípios que regem a Administração pública somente incidem quando se trata dos processos administrativos relativos à Administração direta.

**Comentário:**

a) **ERRADA.** As entidades da Administração **indireta** com personalidade jurídica de **direito privado** também **devem fazer licitação**. Especialmente, as empresas públicas e as sociedades de economia mista devem seguir a Lei 13.303/2016 em suas licitações.

b) **ERRADA.** Os contratos firmados pelos entes da Administração indireta também se submetem ao regime jurídico público, especialmente os contratos das entidades de direito público, como as autarquias. Já as entidades de direito privado, como as empresas públicas e sociedades de economia mista, ao lado dos contratos de direito público, firmados nas atividades-meio, também firmam contratos de direito privado, notadamente em suas atividades-fim.

c) **CERTA.** De fato, órgãos e entidades se diferenciam pela personalidade jurídica. **Os órgãos não possuem personalidade jurídica própria**, sendo considerados centros de competência dentro das entidades em que foram criados. Já **as entidades da Administração indireta possuem personalidade jurídica própria**, diferente da personalidade do ente que as criou.

d) **ERRADA.** Tanto a Administração **direta** como as entidades da Administração **indireta** devem fazer **concurso público** para admissão de pessoal.

e) **ERRADA.** Os **princípios administrativos** devem ser observados tanto nos processos da Administração **direta** como nos processos da Administração **indireta**.

**Gabarito: alternativa "c"**

**11. (FCC – TRF5 2017)**

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

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

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

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

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

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

#### Comentário:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Gabarito: alternativa "d"**

**12. (FCC – TRF5 2017)**

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

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

**Comentário:**

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

**Gabarito: alternativa "d"**

**13. (FCC – DPE/PR 2017)**

Em seu sentido subjetivo, o termo Administração pública designa os entes que exercem a atividade administrativa. Desse modo, a Defensoria Pública do Estado do Paraná,

- a) é pessoa jurídica de direito público e possui capacidade processual, podendo ser configurada como autarquia sui generis – sociedade pública de advogados, embora não seja instituição autônoma com sede constitucional.
- b) possui capacidade processual para ingressar com ação para a defesa de suas funções institucionais por expressa previsão legal, embora não seja pessoa jurídica de direito público.

c) é pessoa jurídica de direito público e possui capacidade processual, podendo, caso haja expressa previsão legal, integrar a pessoa jurídica "Estado do Paraná" por ser instituição autônoma com sede constitucional.

d) integra a pessoa jurídica de direito público "Estado do Paraná" e possui capacidade jurídica, sendo representada, em juízo, pela Procuradoria do Estado em toda espécie de processo judicial de seu interesse.

e) integra a pessoa jurídica de direito público "Estado do Paraná" e possui capacidade jurídica, sendo representada, em juízo, pela Procuradoria do Estado em toda espécie de processo judicial de seu interesse, exceto ações trabalhistas que tramitem na Justiça do Trabalho. Parte inferior do formulário.

#### **Comentário:**

**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. Nesse caso, a Defensoria Pública é um **órgão público** integrante da estrutura administrativa do Estado do Paraná. Sendo órgão público, não possui personalidade jurídica, ou seja, não é titular de direitos e obrigações perante terceiros, sendo seus **atos imputados à pessoa jurídica a qual pertence**, nesse caso, o Estado do Paraná.

Porém, por ser órgão independente, **possui a capacidade processual para defesa de seus direitos e prerrogativas**.

Vamos analisar cada alternativa:

a) **ERRADA**. Órgão público não se confunde com pessoa jurídica. Aquele faz parte da estrutura interna desta e não possui personalidade jurídica.

c) d) e) **ERRADAS**. Mais uma vez órgão público não se confunde com pessoa jurídica. Já nas ações em defesa de seus interesses e prerrogativas, a Defensoria Pública não é representada pela Procuradoria do Estado, uma vez que possui capacidade postulante.

**Gabarito: alternativa "b"**

#### **14. (FCC – TRT/24 2017)**

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

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

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

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

e) I.

**Comentário:**

Vamos comentar cada item:

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

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

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

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

**Gabarito: alternativa "e"**

**15. (FCC – TRT/11 2017)**

Considere:

I. Não gozam de autonomia administrativa nem financeira.

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

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

IV. Entram nessa categoria as Secretarias de Estado.

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

a) III e IV.

b) III.

c) I, II e III.

d) I e II.

e) II e IV.

**Comentário:**

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

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

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

**Gabarito: alternativa "c"**

**16. (FCC – TRE/SP 2017)**

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

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

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

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

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

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

#### **Comentário:**

Vamos comentar todas as alternativas erradas:

a) **ERRADA.** As **autarquias** são entidades dotadas de personalidade jurídica de **direito público**. São criadas por lei específica para desempenho de atividade típica de Estado. Por ser de direito público, possuem as mesmas prerrogativas das entidades políticas da Administração Direta.

b) **ERRADA.** As entidades da Administração Pública Indireta podem sim desempenhar atividades típicas da Administração Direta. Um exemplo são as Autarquias.

c) **ERRADA.** As agências reguladoras, constituídas sob a forma de **autarquias**, possuem prerrogativas de poder de polícia, pois elas fiscalizam determinado setor econômico com prerrogativas de limitar o exercício dessas atividades. Temos como exemplo a ANVISA, que possui o poder de fiscalização da produção e comercialização de medicamentos.

e) **ERRADA.** As estatais (Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista) são pessoas jurídicas de **direito privado**, portanto não possuem as mesmas prerrogativas da Administração Direta. Sabendo disso, os seus bens não possuem as mesmas prerrogativas que os bens públicos, em regra. Na verdade, os bens das empresas estatais são considerados bens privados, ou seja, se submetem às mesmas regras que os bens dos particulares em geral. Contudo, no caso das **empresas estatais prestadoras de serviços públicos**, algumas prerrogativas de direito público, como a impenhorabilidade de bens e imprescritibilidade, se aplicam aos bens dessas entidades diretamente empregados na prestação dos serviços públicos. Outro erro é que as empresas estatais não desempenham todos os poderes da Administração, especialmente o poder de polícia, que é inerente às entidades administrativas de **direito público** (as estatais são de direito privado).

**Gabarito: alternativa "d"**

#### **17. (FCC – TRE/SP 2017)**

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

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

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

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

Agora vamos analisar as alternativas:

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

**Gabarito: alternativa "d"**

### 18. (FCC – TRE/SP 2017)

Suponha que o Secretário de Transportes de determinado Estado tomou conhecimento, por intermédio de matéria jornalística, da existência de longas filas para carregamento dos cartões de utilização dos trens administrados por uma sociedade de economia mista vinculada àquela Pasta. Diante dos fatos apurados, decidiu avocar, para área técnica da Secretaria, algumas atividades de gerenciamento e logística desempenhadas por uma das Diretorias da referida empresa. Fundamentou sua decisão no exercício dos poderes hierárquico e disciplinar. Considerando a situação narrada,

- a) a atuação do Secretário justifica-se do ponto de vista da hierarquia, porém não sob aspecto disciplinar, eis que não identificada infração administrativa.

- b) a decisão baseia-se, legitimamente, apenas no poder disciplinar, que compreende o controle e a supervisão.
- c) descabe a invocação dos poderes citados, sendo CERTA que a atuação da Secretaria deve se dar nos limites do poder de tutela.
- d) a decisão somente será justificável, sob o fundamento de poder hierárquico, se constada a existência de desvio de conduta pelos administradores da empresa.
- e) a decisão extrapolou a competência disciplinar, que somente pode ser exercida para corrigir desvios na organização administrativa da entidade.

**Comentário:** Vamos analisar as alternativas erradas.

- a) **ERRADA.** *Não* há hierarquia entre a Administração Direta e Indireta, portanto o ato praticado pelo Secretário está equivocado, uma vez que a **avocação** de competências somente pode ocorrer no âmbito de uma relação hierárquica.
- b) **ERRADA.** O poder disciplinar tem como escopo a aplicação de sanções a servidores públicos e pessoas com vínculo específico com a Administração Pública, *não* abrangendo a relação com a Administração Indireta. Ademais, o poder que compreende o controle e a supervisão, é o hierárquico, e não o disciplinar.
- c) **CERTA.** A relação que a Administração Direta tem com a Indireta é de **tutela** ou **controle finalístico**, que se traduz na verificação das ações praticadas para ver se elas estão dentro dos limites que a lei impôs.
- d) **ERRADA.** Não há hierarquia entre essas entidades, então não há que se falar em decisão tomada com fundamento no poder hierárquico.
- e) **ERRADA.** Não há poder disciplinar entre Administração Direta e Indireta, pois não há hierarquia nem vínculo contratual entre elas.

**Gabarito: alternativa "c"**

**19. (FCC – TRE/SP 2017)**

A figura do contrato de gestão está prevista no ordenamento para disciplinar diferentes relações jurídicas, entre as quais figuram:

- I. a fixação de metas de desempenho visando à ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta.
- II. a disciplina para permissão de serviço público em caráter precário, não passível de concessão.
- III. o estabelecimento de indicadores de desempenho para fins de participação nos lucros ou resultados de empregados públicos submetidos ao regime celetista.

Está correto o que consta APENAS em

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

**Comentário:**

Os contratos de gestão podem ser utilizados para duas situações: (i) **ampliação da autonomia de órgãos e entidades**; e (ii) **qualificação de pessoa jurídica de direito privado como organização social**.

Na primeira situação temos previsão no art. 37, § 8º da CF/88, transcrito abaixo:

*Art. 37, § 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, cabendo à lei dispor sobre:*

- I - o prazo de duração do contrato;*
- II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;*
- III - a remuneração do pessoal.*

A segunda situação para celebração de contratos de gestão encontra previsão na Lei 9.637/98. Vamos analisar os itens!

I. **CERTA**. Essa é a primeira situação que se aplica à celebração do contrato de gestão;

II. **ERRADA**. A permissão de serviço público se dá mediante contrato administrativo. A sua previsão está na Lei 8.987/95.

III. **ERRADA**. Não existe essa previsão na lei para a celebração de contratos de gestão.

**Gabarito: alternativa "c"**

**20. (FCC – PGE/MT 2016)**

O Estado do Mato Grosso deseja instituir uma fundação. Nesse caso, a Constituição Federal exige que a autorização de sua instituição e a definição das áreas de sua atuação, respectivamente, devem ser estabelecidas mediante

Parte superior do formulário

- a) lei específica e lei complementar.
- b) lei complementar e lei específica.
- c) lei específica e lei específica.
- d) lei complementar e lei complementar.
- e) lei específica e lei delegada.

**Comentário:**

Segundo o art. 37, XIX da CF/88, **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.

**Gabarito: alternativa "a"**

**21. (FCC – DPE/ES 2016)**

O regime jurídico constitucional e legal vigente aplicável às entidades da administração indireta dispõe que

Parte superior do formulário

- a) os servidores das fundações criadas pelo Poder Público sempre se vinculam ao regime geral de previdência social.
- b) a remuneração dos empregados das empresas estatais que se dediquem à atividade econômica em sentido estrito não está sujeita ao teto remuneratório constitucional.
- c) as associações públicas não são consideradas entidades da administração indireta, em razão de seu regime especial.
- d) aos dirigentes das agências executivas é assegurado o desempenho de mandato fixo, durante o qual não podem ser exonerados, senão por motivo justo, apurado mediante processo administrativo em que estejam assegurados a ampla defesa e o contraditório.
- e) estão sujeitos ao regime jurídico único os servidores da administração pública direta, das autarquias e fundações públicas.

### Comentário:

Vamos analisar as alternativas:

- a) **ERRADA.** Servidores públicos das fundações públicas que adotam o regime estatutário de pessoal estão vinculados ao **Regime Próprio de Previdência Social**. Apenas os empregados públicos estão vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).
- b) **ERRADA.** O teto remuneratório se aplica às sociedades de economia mista que exploram atividade econômica e que sejam **dependentes**, ou seja, que recebem da entidade que a criou os recursos para pagamento de pessoal e de custeio em geral. Portanto não podemos afirmar que o fato de explorar atividade econômica em sentido estrito afasta a aplicação do teto remuneratório, pois a estatal pode explorar atividade econômica e ainda ser dependente.
- c) **ERRADA.** As **associações públicas** são oriundas de **consórcios públicos** com personalidade jurídica de direito público, regidos pela Lei 11.107/05. Tais entidades, ao serem constituídas, pertencem à Administração Indireta de todos os entes federados consorciados.
- d) **ERRADA.** O mandato fixo de dirigentes é uma característica das **agências reguladoras** (ANATEL, ANEEL, ANAC, etc.), e não das agências executivas (INSS, por exemplo).
- e) **CERTA.** As entidades da Administração Pública Autárquica e Fundacional estão submetidas ao regime jurídico único, aplicado à Administração Direta, conforme previsto no caput do art. 39 da Constituição Federal.

**Gabarito: alternativa "e"**

### **22. (FCC – AL/MS 2016)**

Determinado ente federado pretende descentralizar serviço público de sua competência transferindo-o para pessoa jurídica de direito público. Para tanto,

Parte superior do formulário

- a) deverá criar por lei específica autarquia, que passará a integrar a Administração indireta do Estado.
- b) poderá instituir autarquia ou empresa pública, ambas por lei autorizativa, devendo, no entanto, motivar sua decisão.
- c) deverá instituir por lei autarquia, que passará a integrar a Administração direta do Estado.

d) poderá instituir autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista, a primeira por lei, as demais por atos próprios, após a edição de lei autorizativa da instituição.

e) deverá criar por lei geral autarquia, que passará a integrar a Administração indireta do Estado.

**Comentário:**

As entidades da Administração Indireta que possuem personalidade jurídica de **direito público** são criadas por **lei específica** (autarquias e fundações públicas) enquanto as que possuem personalidade jurídica de **direito privado** (empresas públicas e sociedades de economia mista e fundações públicas) são autorizadas por lei e criadas com registro dos seus atos constitutivos em órgão competentes. Sabendo disso, vamos analisar as alternativas:

a) **CERTA**. Como a entidade tem que ser de direito público e prestar serviço público, a entidade a ser criada deverá ser uma **autarquia**, criada por lei específica.

b) **ERRADA**. Empresas públicas e sociedades de economia mista possuem personalidade jurídica de **direito privado**.

c) **ERRADA**. A autarquia integra a **Administração Indireta**.

d) **ERRADA**. Empresas públicas e sociedades de economia mista possuem personalidade jurídica de **direito privado**.

e) **ERRADA**. A Autarquia é criada por **lei específica**.

**Gabarito: alternativa "a"**

**23. (FCC – AL/MS 2016)**

O Estado, pela técnica da descentralização, pode criar pessoas jurídicas com personalidade própria e distinta daquele, dentre as quais figuram as autarquias e as sociedades de economia mista

Parte superior do formulário

a) que se sujeitam a regime jurídico de direito privado e contratam seu pessoal pela Consolidação da Leis do Trabalho, não podendo admitir, mesmo que por concurso público, servidor público estatutário.

b) que, respectivamente, sujeitam-se a regime jurídico de direito público e regime jurídico de direito privado, sendo o regime estatutário o aplicável aos empregados de ambas as entidades.

c) criadas por lei específica sob o regime jurídico de direito privado, razão pela qual integram a Administração pública indireta.

d) que não estão sujeitas a controle hierárquico do ente criador porque submetidas a regime de direito privado.

e) que integram a Administração indireta do Estado, sendo a primeira sujeita a regime jurídico de direito público e a segunda de direito privado, ambas não submetidas a controle hierárquico do ente instituidor, mas tão somente finalístico.

**Comentário:**

As **autarquias** e as **sociedades de economia mista** são entidades integrantes da Administração Pública Indireta. Enquanto as **autarquias** são criadas por **lei específica** e possuem personalidade jurídica de **direito público**, as **sociedades de economia mista** são pessoas jurídicas de **direito privado**, sendo sua criação **autorizada por lei**

**específica** e o seu surgimento com o registro dos atos constitutivos em órgão competente. Agora vamos analisar as alternativas:

- a) **ERRADA.** Autarquias se sujeitam ao regime jurídico de **direito público** e seus agentes são **servidores públicos**, ou seja, ocupam **cargos públicos**, e não empregos públicos.
- b) **ERRADA.** O **regime estatutário** se aplica às **autarquias**, enquanto o **regime celetista** se aplica às **empresas públicas**.
- c) **ERRADA.** As autarquias são criadas por lei específica e se submetem ao regime jurídico de **direito público**.
- d) **ERRADA.** De fato, ambas as entidades **não** estão sujeitas a controle hierárquico do ente criador (existe apenas o **controle finalístico**); porém, as autarquias se submetem ao regime jurídico de **direito público**.

**Gabarito: alternativa "e"**

#### 24. (FCC – AL/MS 2016)

Conforme estabelece a Lei nº 9.784/1999, órgão é a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta

Parte superior do formulário

- a) que detém personalidade jurídica própria, ao contrário da entidade que não é dotada de personalidade jurídica própria e distinta do ente instituidor.
- b) destituído de personalidade jurídica própria, tal qual as entidades que integram a Administração pública indireta e agem em nome do ente instituidor.
- c) que com elas não se confunde, a despeito de ser uma de suas partes integrantes, não possuindo personalidade jurídica própria, ao contrário das entidades que são dotadas de personalidade jurídica própria.
- d) representativo do fenômeno denominado descentralização por serviço, o que o distingue da entidade que constitui unidade de atuação dotada de personalidade jurídica, característica do fenômeno da desconcentração.
- e) que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos, razão pela qual com eles se confunde para todos os fins de direito.

#### **Comentário:**

Órgãos públicos são **centros de competência, desprovidos de personalidade jurídica** que integram a estrutura administrativa da Administração Direta e Indireta. Agora vamos analisar as alternativas:

- a) **ERRADA.** **Órgãos públicos não possuem personalidade jurídica**, ao contrário das entidades políticas (Administração Direta) e administrativas (Administração Indireta).
- b) **ERRADA.** Ao contrário do que diz a alternativa, as entidades da Administração Indireta possuem personalidade jurídica, podendo ser de direito público ou privado.
- d) **ERRADA.** Órgãos Públicos são oriundos da técnica da **desconcentração**, e não descentralização.
- e) **ERRADA.** Os órgãos públicos não se confundem com os agentes públicos. Os agentes públicos são as pessoas físicas que efetivamente exercem as atribuições dos órgãos.

**Gabarito: alternativa "c"**

**25. (FCC – AL/MS 2016)**

No que concerne à descentralização por serviços, também denominada de descentralização funcional ou técnica, considere:

- I. Cria-se pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui-se a titularidade e a execução de determinado serviço público.
- II. No Brasil, essa criação ou autorização de instituição somente pode dar-se por meio de lei específica.
- III. Corresponde, basicamente, às autarquias, mas abrange também as sociedades de economia mista e as empresas públicas, dentre outras.
- IV. Os consórcios públicos não prestam serviço público mediante descentralização.

Está correto o que se afirma APENAS em

Parte superior do formulário

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

**Comentário:**

Vamos analisar as alternativas:

- I. **CERTA.** Na **descentralização técnica há a criação de entidades que vão integrar a Administração Indireta**, transferindo a titularidade e execução de serviço.
- II. **CERTA.** O instrumento utilizado para a criação ou autorização de criação de entidades da Administração Indireta é **a lei**.
- III. **CERTA.** Temos cinco entidades integrantes da Administração Indireta: **Fundações Públicas, Autarquias, Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas e Consórcios Públicos de direito público (FASEC)**.
- IV. **ERRADA.** Os Consórcios Públicos são formados por entes políticos e integram a Administração Indireta dos entes que os compõem (art. 6º, § 1º da Lei 11.107/05). Por possuírem personalidade jurídica própria, podemos afirmar que os consórcios são criados por descentralização.

***Gabarito: alternativa "c"***

**26. (FCC – Auditor Fiscal/MA 2016)**

As autarquias devem ser criadas por

Parte superior do formulário

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

- c) decreto quando tiverem personalidade jurídica de direito privado; e lei quando tiverem personalidade jurídica de direito público.
- d) lei e sua personalidade jurídica pode ser definida via decreto.
- e) lei e podem atuar no mercado financeiro, uma vez que podem ter personalidade jurídica de direito privado.

**Comentário:**

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

**Gabarito: alternativa "a"**

**27. (FCC – Auditor Fiscal/MA 2016)**

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

Parte superior do formulário

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

**Comentário:**

Vamos analisar as alternativas:

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

**Gabarito: alternativa "d"**

**28. (FCC – Auditor Fiscal/MA 2016)**

São exemplos de órgãos da Administração pública direta:

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

Está correto o que consta APENAS em

Parte superior do formulário

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

**Comentário:**

Vamos analisar as alternativas:

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

**Gabarito: alternativa "c"**

**29. (FCC – Procurador/MA 2016)**

Uma empresa pública e uma sociedade de economia mista, ambas dedicadas à atividade bancária e controladas pelo mesmo ente político, decidem, por seus órgãos deliberativos competentes, promover conjuntamente a criação de uma outra entidade, voltada a prestar serviços de tecnologia da informação necessários à automação de suas respectivas atividades-fim. A previsão é de que tal entidade contará com a participação de capital privado em sua composição acionária. Em vista de tais características, é CERTA tratar-se de

Parte superior do formulário

- a) parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa, em que as empresas que promoveram a criação da nova entidade serão usuárias dos serviços por ela prestados.
- b) consórcio público, na modalidade de direito privado, sendo que será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções pelas entidades partícipes.
- c) sociedade em comandita por ações, sendo que as empresas estatais figurarão como sócios comanditados e os eventuais acionistas privados serão os sócios comanditários.
- d) agência executiva, visto que se trata de entidade com a finalidade específica de executar tarefas de forma descentralizada.
- e) sociedade subsidiária, sendo que sua criação depende de prévia autorização legislativa.

**Comentário:**

As entidades da Administração Indireta podem criar subsidiárias para auxiliar suas atividades. A criação de **subsidiárias** depende de **autorização legislativa**, sendo que essa autorização pode ser por meio de lei específica

ou genérica, inclusive na mesma lei que autorizou a criação da entidade principal. Vamos analisar as demais alternativas:

- a) **ERRADA.** As PPP's são modalidade de concessão de serviço público a **entidades privadas**, e não se aplicam ao enunciado, que trata da parceria entre duas empresas estatais.
- b) **ERRADA.** Os consórcios públicos são constituídos entre entes federados (União, Estados, DF e Municípios), e não se aplicam ao enunciado, que trata da parceria entre duas empresas estatais.
- c) **ERRADA.** Não existe essa previsão.
- d) **ERRADA.** Agência executiva é uma qualificação que pode ser dada a autarquias e fundações públicas e, portanto, também não se aplica ao enunciado.

**Gabarito: alternativa "e"**

### 30. (FCC – Prefeitura/PI 2016)

Pessoa jurídica de direito privado, constituída sob a forma da legislação brasileira, com parte do capital pertencente a entes públicos, na condição de detentores do controle, prestadora de serviço público, sujeita a regime licitatório para contratação das atividades meio, descreve uma

Parte superior do formulário

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

#### **Comentário:**

Estamos diante de uma **sociedade de economia mista**, pois é uma pessoa jurídica de direito privado, formada por capital público e privado, sendo a maioria do capital social com direito a voto pertencente ao poder público.

Essas entidades são criadas para exploração de atividade econômica ou prestação de serviços públicos. Devem realizar concurso público para a contratação de empregados públicos e licitação para a atividade meio, não havendo necessidade de licitar para a área fim.

**Gabarito: alternativa "a"**

### 31. (FCC – Auditor Fiscal de Teresina/PI 2016)

Empresa pública municipal dependente, sujeita a regime de direito privado, pretende contratar novos empregados, para ocuparem postos que não sejam em comissão. Para tanto, é lícito que adote como providência contratar novos empregados,

Parte superior do formulário

- a) mediante concurso público, oferecendo-lhes remuneração mensal jamais superior ao subsídio mensal do Prefeito.
- b) mediante concurso público, oferecendo-lhes remuneração mensal superior ao subsídio mensal do Prefeito.

- c) sem concurso público, oferecendo-lhes remuneração mensal superior ao subsídio mensal do Prefeito.
- d) sem concurso público, oferecendo-lhes remuneração mensal jamais superior ao subsídio mensal do Prefeito.
- e) mediante concurso público, oferecendo-lhes remuneração mensal jamais superior ao subsídio mensal do Prefeito, exceto se a empresa em questão for uma exploradora de atividade econômica de comercialização de bens e serviços.

**Comentário:**

Sendo entidade integrante da Administração Pública, a referida empresa pública municipal deverá realizar concurso público para preenchimento dos empregos públicos vagos. Além disso, por ser estatal **dependente** (ou seja, que recebe recursos do ente federado para pagamento de pessoal e custeio em geral), deve **respeitar o teto remuneratório municipal** que, de acordo com o art. 37, XI da CF/88, corresponde ao **subsídio do Prefeito**.

Caso não fosse estatal dependente, o salário pago aos empregados poderia ser superior ao teto constitucional, independentemente da atividade exercida pela entidade.

**Gabarito: alternativa "a"**

**32. (FCC – PGE/MT 2016)**

O Estado X pretende criar estrutura administrativa destinada a zelar pelo patrimônio ambiental estadual e atuar no exercício de fiscalização de atividades potencialmente causadoras de dano ao meio ambiente. Sabe-se que tal estrutura terá personalidade jurídica própria e será dirigida por um colegiado, com mandato fixo, sendo que suas decisões de caráter técnico não estarão sujeitas à revisão de mérito pelas autoridades da Administração Direta. Sabe-se também que os bens a ela pertencentes serão considerados bens públicos. Considerando-se as características acima mencionadas, pretende-se criar uma

Parte superior do formulário

- a) agência reguladora, pessoa de direito público, cuja criação se dará diretamente por lei.
- b) agência executiva, órgão diretamente vinculado ao Poder Executivo, cuja criação se dará diretamente por lei.
- c) associação pública, pessoa de direito privado, cuja criação será autorizada por lei e se efetivará com a inscrição de seus atos constitutivos no registro competente.
- d) agência executiva, entidade autárquica de regime especial, estabelecido mediante assinatura de contrato de gestão.
- e) fundação pública, pessoa de direito privado, cuja criação será autorizada por lei e se efetivará com a inscrição de seus atos constitutivos no registro competente.

**Comentário:**

Como a entidade que será criada possui personalidade jurídica e a finalidade de fiscalizar atividade nociva ao meio ambiente, deverá ser criada uma **autarquia**, uma vez que essa é **uma atividade típica de Estado**. Agora vamos analisar as alternativas:

- a) **CERTA**. Essa será uma **agência reguladora**, em razão da atividade a ser exercida e também porque sua direção vai possuir **mandato fixo**.
- b) e d) **ERRADAS**. A entidade não pode ser uma agência executiva porque seus dirigentes irão possuir mandato fixo, o que é uma característica das agências reguladoras, e não das agências executivas.

c) **ERRADA**. Associação Pública é oriunda de **consórcio público** e possuem personalidade jurídica de **direito público**.

e) **ERRADA**. Não pode ser fundação pública, pois esta possui fins sociais e assistenciais, enquanto as atividades desejadas são típicas de Estado.

**Gabarito: alternativa "a"**

### 33. (FCC – TRT/23 2016)

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

Parte superior do formulário

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

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

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

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

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

#### **Comentário:**

Até a entrada em vigor no Novo Código de Processo Civil (NCPC), os prazos processuais das Autarquias, que são os mesmos da Fazenda Pública, eram o dobro para recorrer e o quádruplo para contestar. **A partir do NCPC, os prazos foram unificados, sendo o dobro para recorrer e contestar (não existe mais prazo em quádruplo). Portanto o prazo recursal está incorreto.**

Por possuir personalidade jurídica própria, a referida Autarquia possui **patrimônio próprio**, diferentemente dos órgãos, que não possuem personalidade e nem patrimônio próprios. Portanto, a própria autarquia é que deve arcar com a indenização e, caso não pague, seus bens não poderão ser penhorados (pois são bens públicos, protegidos pela impenhorabilidade), devendo ser constituído **precatório** para pagamento da dívida da autarquia.

**Gabarito: alternativa "a"**

### 34. (FCC – TRE/SE 2015)

Considere:

I. Secretarias Municipais.

II. Postos de Saúde.

III. Delegacias de Polícia.

IV. Ministérios.

V. Delegacias Regionais da Receita Federal.

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

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

**Comentário:**

Conforme ensina a prof. Di Pietro, quanto à **esfera de ação**, os órgãos públicos classificam-se em centrais e locais. **Órgãos centrais** são aqueles que exercem atribuições em todo o território nacional, estadual ou municipal, como os Ministérios, as Secretarias de Estado e as de Município. **Órgãos locais**, por sua vez, são os que atuam sobre uma parte do território, como as Delegacias Regionais da Receita Federal, as Delegacias de Polícia e os Postos de Saúde.

**Gabarito: alternativa "b"**

**35. (FCC – TRE/RR 2015)**

Os órgãos públicos consultivos

- a) são exemplos típicos de órgãos onde se exclui totalmente a interferência de órgãos superiores.
- b) estão excluídos da hierarquia administrativa para fins disciplinares.
- c) admitem a avocação de atribuições, porém não a delegação de atribuições.
- d) admitem a delegação de atribuições, porém não a avocação de atribuições.
- e) fogem à relação hierárquica no que diz respeito ao exercício de suas funções.

**Comentário:**

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, os **órgãos consultivos** são órgãos de *aconselhamento* e *elucidação* (pareceres) para que sejam tomadas as providências pertinentes pelos **órgãos ativos**, que são os que propriamente expressam as decisões estatais. Assim, por exemplo, quando uma autoridade ou um órgão superior for tomar uma decisão, poderá solicitar um parecer do órgão consultivo especializado na matéria, especialmente em questões técnicas ou jurídicas. Logicamente, o órgão consultivo deverá possuir **autonomia funcional** na elaboração do parecer, vale dizer, ele deverá ter liberdade para elaborar seu parecer com base exclusivamente em critérios técnicos e jurídicos, sem qualquer direcionamento da autoridade superior. Com efeito, se fosse possível à autoridade "encomendar" o parecer, forçando manifestação em determinado sentido, o órgão consultivo não teria razão de existir.

Dessa forma, pode-se afirmar que os órgãos públicos consultivos "fogem à relação hierárquica no que diz respeito ao **exercício de suas funções**" (alternativa "e"), uma vez que possuem autonomia em relação ao conteúdo de seus pareceres. Por outro lado, os órgãos consultivos **não** estão excluídos da hierarquia administrativa para fins disciplinares (alternativa "b"), vez que seus servidores estão sujeitos, como qualquer outro, às normas de conduta da Administração, podendo ser punidos por seus superiores hierárquicos.

Assim, por exemplo, o Presidente de uma autarquia pode pedir para seu consultor jurídico que emita um parecer em relação à legalidade de um determinado ato. O consultor, nesse caso, terá liberdade para decidir acerca do conteúdo do parecer, logicamente, respeitando a boa técnica e as normas aplicáveis, sem que o Presidente da

autarquia possa influenciá-lo. Contudo, se o consultor jurídico cometer uma falta disciplinar, o Presidente da autarquia, em razão da ascendência hierárquica que possui sobre o consultor, poderá aplicar-lhe a sanção prevista em lei.

Quanto às alternativas "c" e "d", não existem órgãos que não admitem delegação ou avocação de atribuições.

**Gabarito: alternativa "e"**

### 36. (FCC – Sefaz/PI 2015)

Considere as seguintes afirmações sobre Administração Direta e Indireta:

I. Autarquias são pessoas jurídicas de direito público, que desempenham serviço público descentralizado, com capacidade de auto-administração.

II. Sociedades de economia mista submetem-se ao regime jurídico de direito público e têm por objeto, exclusivamente, o exercício de atividade econômica em regime de competição no mercado.

III. Empresas públicas são pessoas jurídicas de direito privado que podem desempenhar apenas serviços públicos ou atividade econômica em regime de monopólio.

Está correto o que se afirma APENAS em

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

#### **Comentário:**

Vamos analisar cada alternativa:

I) **CERTA.** Todas as características apresentadas, de fato, pertencem às autarquias.

II) **ERRADA.** Sociedades de economia mista submetem-se ao regime jurídico de direito privado (e não público) e podem ter por objeto, além do exercício de atividade econômica (em regime de competição no mercado ou em monopólio), a prestação de serviços públicos.

III) **ERRADA.** Empresas públicas são pessoas jurídicas de direito privado que podem desempenhar tanto serviços públicos como atividade econômica em regime de monopólio ou em competição com o mercado.

**Gabarito: alternativa "e"**

### 37. (FCC – Sefaz/PI 2015)

As autarquias foram instituídas no contexto de descentralização das atividades estatais, possuindo fundamental relevância no desempenho das competências constitucionais atribuídas às pessoas políticas. O desempenho das atividades atribuídas às autarquias

a) não pode contemplar a delegação da titularidade de serviços públicos, somente sua execução, eis que essas atividades são privativas e exclusivas das pessoas políticas indicadas nas normas constitucionais.

- b) pode contemplar a execução de serviços públicos e ser prestada por empregados submetidos ao regime jurídico trabalhista, não obstante sofram inflexões do regime público, como no caso da investidura.
- c) pode ser feito por servidores denominados empregados públicos quando aquelas atividades forem típicas da prestação por empresas estatais, tendo em vista que nesse caso o ente passa a se submeter ao regime jurídico privado.
- d) permite a contratação de servidores estatutários, empregados públicos e de comissionados, aos quais não se aplica a vedação ao nepotismo, restrito à Administração direta.
- e) exige que o regime a que se sujeitam seus servidores seja o mesmo previsto para a Administração direta, não sendo possível a submissão a regime jurídico trabalhista, em razão de se consubstanciarem em longa manus do Poder Público.

### Comentário:

Vamos analisar cada alternativa:

- a) **ERRADA.** Quando cria uma autarquia para prestar determinado serviço público, o Estado delega tanto a **execução** como a **titularidade** desse serviço. Delegar a titularidade significa que o Estado não poderá “tomar de volta” aquele serviço para si, por ato próprio da Administração, como faz, por exemplo, nos contratos de concessão, em que se delega apenas a execução, e não a titularidade. No caso das autarquias, considerando que a delegação é feita por lei, só poderá ser desfeita mediante a edição de outra lei.
- b) **ERRADA.** Por desempenharem atividades típicas da Administração, o regime jurídico do pessoal das autarquias é o estatutário, e não o trabalhista, daí o erro. Ressalte-se, contudo, que pelo menos em tese, não há obrigatoriedade que o regime de pessoal das autarquias seja o estatutário. Poderia até ser o trabalhista. O que a Constituição obriga é que o regime jurídico do pessoal das autarquias seja o **mesmo** do pessoal da Administração direta e das fundações públicas. É o chamado **regime jurídico único**. Veja o que diz o art. 39 da CF:

*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.*

Note que a CF não diz “qual” deve ser o regime, mas apenas que deve ser único. Não obstante, na prática, o usual é se adotar como regime jurídico único o **regime estatutário**, a exemplo do que ocorre na União, pois este regime é mais aderente ao regime de direito público da Administração direta, das autarquias e das fundações.

- c) **ERRADA.** As autarquias não podem desempenhar atividades típicas de empresas estatais, que são atividades econômicas, com o objetivo de lucro. Ao contrário, as autarquias devem ser criadas para o desenvolvimento de atividades típicas da Administração, sem fins lucrativos.
- d) **ERRADA.** Na União, o regime jurídico único previsto no art. 39 da CF é o regime estatutário. Sendo assim, as autarquias não podem contratar empregados públicos. Ademais, a proibição ao nepotismo, consagrada na Súmula Vinculante 13 do STF, se aplica à Administração direta e à indireta; logo, atinge as autarquias.
- e) **CERTA.** Conforme comentado na alternativa “b”.

**Gabarito: alternativa “e”**

**38.** (FCC – Sefaz/PI 2015)

As empresas estatais integram a Administração Indireta e podem exercer funções com natureza de serviço público ou de atividade econômica. A natureza das atividades que desempenham

a) pode predicar o regime jurídico aplicável aos bens da empresa, tendo em vista que as prestadoras de serviço público podem receber a proteção do regime jurídico de direito público para proteção dos bens afetados àquele serviço.

b) determina o regime trabalhista de seus funcionários, tendo em vista que as prestadoras de serviço público somente podem contar com servidores efetivos, ocupantes de cargos públicos providos mediante concurso público.

c) determina a composição do capital social e o nível de participação do ente que as criou, visto que apenas as exploradoras de atividade econômica permitem participação minoritária do ente político que as criou.

d) maneja o nível de controle exercido pelo ente que as criou, possibilitando que a Administração central forme relação de hierarquia com as empresas prestadoras de serviço público.

e) predica a existência ou não de controle por parte da Administração central e do legislativo sobre o ente, tendo em vista que somente as estatais prestadoras de serviço público ficam sujeitas à sindicância por parte das três esferas de Poder.

#### **Comentário:**

Vamos analisar cada alternativa:

a) **CERTA.** De fato, a natureza da atividade que a empresa estatal desempenha poderá “predicar”, ou seja, definir o regime jurídico aplicável aos seus bens. Conforme o entendimento jurisprudencial e doutrinário dominante, os bens das empresas estatais **prestadoras de serviço público** que estejam diretamente afetados à prestação do serviço podem receber as proteções típicas do regime jurídico de direito público, como a impenhorabilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade.

b) **ERRADA.** Tanto as empresas estatais prestadoras de serviço público como as exploradoras de atividade econômica devem adotar o **regime trabalhista** para seus funcionários. Ou seja, eles são **empregados públicos**, e não servidores efetivos. Não obstante, lembre-se de que os empregados públicos das empresas estatais devem ser admitidos por concurso público.

c) **ERRADA.** Não é a natureza da atividade desempenhada pela empresa estatal que determina a composição do seu capital social, e sim o fato de a empresa estatal ser uma empresa pública ou uma sociedade de economia mista. Nas empresas públicas o capital deve ser 100% público; já nas sociedades de economia mista, o capital é misto, público e privado, sempre com participação majoritária do Poder Público.

d) **ERRADA.** Não há relação de hierarquia entre a Administração central e as empresas estatais, independentemente da natureza da atividade desempenhada.

e) **ERRADA.** Tanto as estatais prestadoras de serviço público como as exploradoras de atividade econômica se sujeitam à sindicância por parte das três esferas de Poder, ou seja, se submetem aos controles que incidem sobre a Administração Pública como um todo, a exemplo do controle administrativo exercido pela própria Administração (tutela e autotutela), pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas (controle externo) e pelo Poder Judiciário (controle judicial).

**Gabarito: alternativa “a”**

**39. (FCC – TJ/GO 2015)**

A denominada Administração pública indireta compreende, entre outras entidades,

- a) empresas públicas, sendo a elas equiparadas as fundações instituídas ou mantidas pelo poder público.
- b) sociedades de economia mista, que podem ser prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica.
- c) organizações sociais que celebrem contratos de gestão com a Administração direta.
- d) autarquias, sujeitas ao regime jurídico de direito privado, salvo em matéria de pessoal.
- e) concessionárias de serviços públicos, que exercem a descentralização de serviços por colaboração.

**Comentário:**

Vamos analisar cada alternativa:

- a) **ERRADA.** Empresas públicas não são equiparadas às fundações instituídas ou mantidas pelo poder público. São entidades distintas no âmbito da administração indireta.
- b) **CERTA.** Sociedades de economia mista e empresas públicas podem ser tanto prestadoras de serviço público (ex: Correios, Infraero) como exploradoras de atividade econômica (ex: Petrobras, Banco do Brasil).
- c) **ERRADA.** Organizações sociais são **entidades paraestatais**, ou seja, são entidades privadas que colaboram com o Estado no desenvolvimento de atividades de interesse público. As entidades paraestatais **não** fazem parte da administração indireta.
- d) **ERRADA.** As autarquias são sujeitas ao regime jurídico de **direito público**, inclusive em matéria de pessoal.
- e) **ERRADA.** As concessionárias de serviço público prestam serviços públicos mediante delegação. Elas são empresas privadas que firmam um **contrato** com o Poder Público. Logo, **não** pertencem à administração indireta.

**Gabarito: alternativa "b"**

**40. (FCC – TJ/PE 2015)**

A empresa Eletropubli S/A é uma sociedade de economia mista controlada pelo Estado X, criada no ano de 2000, com a finalidade de atuar na área de geração de energia hidrelétrica. Baseado nessas informações, é correto afirmar que se trata de

- a) órgão estatal, que atua por meio de desconcentração, não havendo delegação no caso em tela.
- b) pessoa jurídica de direito público, havendo no caso descentralização por delegação da União, titular do serviço em questão.
- c) pessoa jurídica de direito privado, havendo no caso descentralização por meio de delegação da União, titular do serviço em questão.
- d) pessoa jurídica de direito público, havendo no caso descentralização por outorga legal dada pelo Estado membro, titular do serviço em questão.
- e) pessoa jurídica de direito privado, havendo no caso descentralização por outorga legal dada pelo Estado-membro, titular do serviço em questão.

**Comentário:**

A sociedade de economia mista, por definição, é uma pessoa jurídica de **direito privado**. Ficamos, portanto, entre as alternativas "c" e "e".

No caso, estamos diante de uma sociedade de economia mista criada pelo Estado X que está prestando um serviço de **titularidade da União**:

*Art. 21. Compete à União:*

*XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:*

*b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;*

Assim, a descentralização do serviço da União para a empresa Eletropubli S/A se dará por intermédio de **delegação**. A referida empresa irá firmar um contrato com a União, após concorrer no processo licitatório com outras possíveis interessadas. E a empresa estadual, no caso, seria responsável apenas pela execução do serviço, mas não ficaria com sua titularidade. Daí, portanto, a correção da alternativa "c".

Se o titular do serviço prestado pela Eletropubli fosse o Estado X, então teríamos uma **descentralização por serviços ou por outorga**, feita por **lei**, e não por contrato, sendo que a empresa, além de executora, também seria a titular do serviço.

**Gabarito: alternativa "c"**

#### 41. (FCC – Manausprev 2015)

Uma determinada empresa estatal deliberou pela alienação de um imóvel que demonstrou ser inservível para os fins estatutários e que possuía relevante liquidez no mercado. O Secretário da Pasta, à qual estava vinculada administrativamente a empresa, discordou e determinou a reforma da decisão, entendendo ser inoportuno o momento para adoção dessa política de desmobilização de ativos. A conduta do Secretário

a) não pode ser acatada, podendo ser considerada como sugestão à empresa estatal, na medida em que excede os limites do poder de tutela, visto que não houve nenhum desvirtuamento das finalidades estatutárias daquela, que possui personalidade jurídica própria e capacidade de auto-administração.

b) somente seria válida se houvesse vício de ilegalidade no procedimento da empresa, posto que, nesse caso, o poder de tutela abrangeria a possibilidade de revogação ou anulação dos atos praticados pela empresa.

c) é legal e válida, na medida em que as empresas estatais, na qualidade de integrantes da Administração indireta, submetem-se hierarquicamente à Administração direta, representando, assim, expressão do poder de tutela.

d) não encontra amparo na organização administrativa, podendo ser convertido em recurso hierárquico para o Chefe do Executivo Estadual, este que pode promover o desfazimento do ato inconveniente e inoportuno para a gestão da empresa.

e) poderia ser substituída pelo desfazimento do ato que determinou a venda, tendo em vista que o controle finalístico permite a anulação do ato discricionário praticado, em face da ascendência hierárquica.

#### Comentário:

Vamos analisar cada alternativa:

a) **CERTA**. O poder de tutela tem como objetivo assegurar que a entidade da administração indireta não se desvirtue das finalidades para as quais foi criada. Ou seja, é um controle finalístico, de cunho estratégico, e não um controle rígido, incidente sobre toda e qualquer decisão da entidade, sobre as decisões administrativas (não

finalísticas), a exemplo da alienação de imóveis. Afinal, a administração indireta existe justamente para ter autonomia administrativa, tanto é que possuem personalidade jurídica própria. Assim, no caso apresentado na questão, o Secretário da Pasta (Administração direta) não possui a prerrogativa de determinar a reforma de uma decisão de natureza administrativa da empresa estatal. O máximo que ele poderia fazer seria dar uma sugestão, cabendo à entidade decidir acatá-la ou não.

b) **ERRADA.** O poder de tutela não abrange a possibilidade de revogação ou anulação dos atos praticados pela empresa, pois tais prerrogativas (revogar e anular) existem somente no âmbito de relações hierárquicas e, como sabemos, não existe hierarquia entre administração direta e indireta.

c) **ERRADA.** Como comentado nas alternativas anteriores, a conduta do Secretário não é legal nem válida, e não existe hierarquia entre administração direta e indireta.

d) **ERRADA.** Também não existe hierarquia entre a entidade da administração indireta e o Chefe do Poder Executivo. Logo, este não pode promover o desfazimento do ato por considerá-lo inconveniente e inoportuno para a gestão da empresa.

e) **ERRADA.** Como comentado nas alternativas anteriores, o Secretário não possui ascendência hierárquica sobre a empresa, logo não poderia anular o ato praticado.

**Gabarito: alternativa "a"**

#### 42. (FCC – Manausprev 2015)

Determinado ente federado optou por organizar sua estrutura administrativa criando pessoas jurídicas para a execução de algumas competências e atividades cuja realização direta não se mostrava mais produtiva e eficiente. Essas pessoas jurídicas podem ser de diversas naturezas, com características e regime jurídico distintos. A criação de entes de determinada natureza enseja consequências inafastáveis, podendo-se mencionar que

a) empresas estatais submetem-se a regime jurídico de direito público quando prestadoras de serviço público e ao regime jurídico de direito privado quando exploradoras de atividade econômica.

b) autarquias podem exercer poder de polícia limitado, restrito às atividades fiscalizatórias, sendo-lhes vedada a execução material de suas próprias decisões, porque desprovidas de competência sancionatória.

c) fundações sujeitam-se à regra da obrigatoriedade de concurso público, sendo o único ente que integra a Administração indireta e é desprovido de personalidade jurídica própria.

d) autarquias submetem-se à regra que obriga a realização de concurso público, bem como a obrigatoriedade de licitação.

e) sociedades de economia mista, prestadoras de serviço público e exploradoras de atividade econômica, não se submetem à obrigatoriedade de licitação para aquisição de bens e materiais de consumo, bem como para contratação de obras de construção ou reforma.

#### **Comentário:**

Vamos analisar cada alternativa:

a) **ERRADA.** Empresas estatais sempre se submetem a regime jurídico de direito privado, independentemente de serem prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica.

b) **ERRADA.** As autarquias, por se submeterem ao regime de direito público, podem exercer o poder de polícia pleno, que não se restringe às atividades fiscalizatórias, abrangendo também a aplicação de sanções a particulares (ex: multas de trânsito aplicadas pelo Detran).

c) **ERRADA.** De fato, as fundações sujeitam-se à regra da obrigatoriedade de concurso público. O resto do item está todo errado: além das fundações, também integram a administração indireta as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista; ademais, as fundações, assim como as demais entidades da administração indireta, possuem personalidade jurídica própria.

d) **CERTA.** As autarquias, assim como todas as outras entidades da administração indireta, inclusive as de direito privado, se submetem à regra que obriga a realização de concurso público, bem como a obrigatoriedade de licitação.

e) **ERRADA.** É exatamente o contrário: as sociedades de economia mista, prestadoras de serviço público e exploradoras de atividade econômica, se submetem sim à obrigatoriedade de licitação para aquisição de bens e materiais de consumo, bem como para contratação de obras de construção ou reforma.

**Gabarito: alternativa "d"**

**(FCC – TCE/CE 2015)**

O governador do Estado Y entendeu pela necessidade de instituição de uma pessoa jurídica de direito privado, com capital exclusivamente público, que realizasse a prestação de serviços, nos moldes da iniciativa privada, de interesse da coletividade local, cuja autorização para sua criação se realizasse por lei específica. Tais características são próprias das

a) empresas públicas.

b) sociedades de economia mista.

c) autarquias.

d) organizações sociais.

e) fundações públicas.

**Comentário:**

Questão tranquila. O enunciado apresenta as características típicas de uma **empresa pública**.

**Gabarito: alternativa "a"**

**(FCC – TCE/CE 2015)**

A desconcentração pode ser conceituada como a repartição de funções entre vários órgãos de uma mesma Administração. De outro lado, a descentralização, a despeito de também ser técnica de racionalização da prestação das atividades do Estado, implica a criação de outras pessoas jurídicas. Sobre elas, é correto afirmar:

a) As autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista são exemplo do emprego, pela Administração pública, da técnica da desconcentração, integrando, referidas pessoas, a Administração pública indireta.

b) Os ministérios e as secretarias de estado originam-se do emprego da técnica da desconcentração; constituem-se órgãos que integram a pessoa jurídica que os criou, detendo, no entanto, em relação àquelas, autonomia no que concerne aos assuntos que justificaram sua criação.

- c) As autarquias são exemplo do emprego da técnica da descentralização, possuem regime jurídico de direito público e suas relações com as pessoas que as criaram são pautadas no princípio da hierarquia.
- d) A Administração pública indireta tem origem no emprego da técnica da descentralização, que implica a criação de pessoas com personalidade jurídica própria, que assumem obrigações em nome próprio.
- e) Tanto os órgãos destituídos de personalidade jurídica como os entes personalizados mantêm com as pessoas que lhes deram vida relação fundamentada no princípio hierárquico.

**Comentário:**

Vamos analisar cada alternativa:

- a) **ERRADA.** O único erro da alternativa é a palavra “desconcentração”, uma vez que a criação de entidades da administração indireta representa exemplo do emprego da técnica da **descentralização**.
- b) **ERRADA.** O único erro é que órgãos como Ministérios e Secretarias de Estado, oriundos da técnica da **desconcentração**, *não* possuem autonomia no que concerne aos assuntos que justificaram a sua criação. Eles são subordinados hierarquicamente ao chefe do Poder Executivo, devendo seguir as suas orientações. A autonomia é característica das entidades da administração indireta, criadas a partir da técnica da descentralização.
- c) **ERRADA.** O único erro é que não existe hierarquia entre as autarquias e as pessoas políticas que as criaram. Existe apenas vinculação, para fins de controle finalístico.
- d) **CERTA.** O item está perfeito. Lembrando que a administração indireta é composta pelas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.
- e) **ERRADA.** Apenas os órgãos, mas não os entes personalizados (entidades da administração indireta), mantêm relação fundamentada no princípio hierárquico com as pessoas que lhes deram vida.

**Gabarito: alternativa “d”**

**(FCC – TJ/RR 2015)**

Observe as seguintes características:

- I. tem como forma obrigatória a de sociedade anônima.
- II. são qualificadas como tal por ato do Presidente da República.
- III. trata-se de entidade criada diretamente por lei, desnecessário o registro de seus atos constitutivos.
- Tais atributos são aplicáveis, respectivamente:
- a) empresas públicas; organizações sociais; autarquias.
- b) sociedades de economia mista; fundações governamentais de direito público; agências executivas.
- c) consórcios públicos; agências reguladoras; serviços sociais autônomos.
- d) sociedades de economia mista; agências executivas; agências reguladoras.
- e) subsidiárias estatais; organizações da sociedade civil de interesse público; empresa pública.

**Comentário:**

Vamos analisar cada característica e associá-las à entidade da administração indireta correspondente:

- I) Tem como forma obrigatória a de sociedade anônima: **sociedade de economia mista;**

II) São qualificadas como tal por ato do Presidente da República: **agências executivas**, que é uma qualificação atribuída mediante decreto do chefe do Poder Executivo às autarquias e às fundações públicas que celebrem com o Poder Público um **contrato de gestão**, com o fim de ampliar a sua autonomia gerencial, orçamentária e financeira tendo que, em contrapartida, cumprir determinadas metas de desempenho. Os demais requisitos para qualificação como agência executiva estão fixados na Lei 9.649/1998

III) Trata-se de entidade criada diretamente por lei, desnecessário o registro de seus atos constitutivos: pode ser uma **autarquia** ou uma **fundação pública de direito público**. No caso, as respostas dos itens anteriores indica que o gabarito deve ser a opção "d", na qual aparece a entidade "agência reguladora". De fato, as agências reguladoras são **autarquias**, se enquadrando, dessa forma, na característica desse item III.

**Gabarito: alternativa "d"**

### 43. (FCC – TRT6 2015)

Uma fundação pública que tem como finalidade a pesquisa e desenvolvimento de medicamentos e tratamentos na área de saúde pública apresentou ao Ministério da Saúde um plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional, objetivando a ampliação de sua autonomia. De acordo com as disposições constitucionais e legais aplicáveis, a referida fundação poderá

a) ser declarada, por Portaria do Ministro da Saúde, fundação de apoio e amparo à pesquisa, que poderá celebrar contratos de gestão para prestação de serviços à Administração pública, com dispensa de licitação.

b) ter a sua autonomia ampliada mediante a edição de lei específica, que altere sua natureza para agência reguladora ou agência executiva.

c) ter sua natureza alterada mediante atribuição de qualificação, por decreto governamental, de fundação de apoio à pesquisa, passando a caracterizar-se como fundação privada.

d) ser alçada à categoria de agência reguladora, mediante a adequação de seus estatutos para refletir o grau de autonomia compatível com tal categorização.

e) celebrar contrato de gestão com o Ministério da Saúde, com a fixação de metas de desempenho, recebendo, por ato do Presidente da República, a qualificação de agência executiva.

#### **Comentário:**

Segundo o art. 37, §8º da Constituição Federal, 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, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.

Em especial, quando o contrato de gestão de que trata o art. 37, §8º da CF for firmado entre uma **autarquia** ou uma **fundação pública** e o respectivo **Ministério supervisor**, esta autarquia ou fundação poderá ser qualificada como **agência executiva**.

Portanto, na situação em análise, a fundação pública, para ter sua autonomia ampliada, poderia celebrar contrato de gestão com o Ministério da Saúde, com a fixação de metas de desempenho, recebendo, por ato do Presidente da República, a qualificação de agência executiva.

**Gabarito: alternativa "e"**

#### 44. (FCC – TCE/CE 2015)

O Princípio da Separação de Poderes irradia efeitos nas atividades administrativas, podendo extrair dessa atuação algumas conclusões, tais como aquela que veda que o poder normativo do Executivo substitua a disciplina reservada à lei formal. Considerando que, o conjunto de competências que compõe a função administrativa se expressa em diversas frentes de atuação,

a) o controle judicial e o controle legislativo podem incidir sobre todas as áreas de incidência da função administrativa, inexistindo campo de atuação reservado à Administração pública, uma vez que todas as matérias passíveis de serem objeto do poder normativo, também podem ser disciplinadas por lei.

b) a atividade administrativa somente é passível de ser exercida no âmbito do Executivo, não se podendo qualificar como ato administrativo quando praticada no âmbito do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, que exercem função primordial distinta.

c) a atividade administrativa que seja expressão da função prestacional do Estado, ou seja, aquela que se presta ao atendimento das necessidades coletivas, é a essência da função executiva, que não predica a atuação da Administração quando se trata de atuação regulatória.

d) a atuação da Administração pública como fomentadora de atividades econômicas no âmbito privado, tal qual a atuação prestacional, também é expressão da função executiva, porque visa, em maior ou menor grau, ao atendimento das finalidades constitucionalmente protegidas.

e) a atuação da Administração pública que limita as liberdades e direitos individuais não pode ser considerada função executiva, porque não se trata de prestação positiva, mas sim de atividade sancionadora e normativa.

#### **Comentário:**

Vamos analisar cada alternativa:

a) **ERRADA.** De fato, como regra, o controle judicial e o controle legislativo podem incidir sobre todas as áreas de incidência da função administrativa. Porém, existem sim campos de atuação reservados à Administração Pública, a exemplo das **decisões administrativas discricionárias**, que dependem de **avaliação de mérito** (conveniência e oportunidade) e, por isso, não se submetem aos controles dos demais Poderes, desde que tomadas nos limites da lei. Um exemplo seria a decisão de construir ou não uma ponte, fazer ou não concurso público para contratar mais pessoal etc. Ademais, existem matérias passíveis de ser objeto do poder normativo da Administração Pública que não podem ser disciplinadas por lei. É o caso da edição de **decretos autônomos** para dispor sobre organização e funcionamento da Administração, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, ou sobre extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos, cuja competência para é privativa chefe do Poder Executivo (CF, art. 84, VI), vale dizer, tais matérias não podem ser tratadas por lei.

b) **ERRADA.** A função administrativa é **típica** do Poder Executivo, mas pode ser exercida de forma **atípica** pelos demais Poderes. É o que ocorre, por exemplo, quando um Tribunal do Judiciário realiza concurso público ou quando a Câmara dos Deputados promove uma licitação para adquirir bens de expediente.

c) **ERRADA**. De fato, a função administrativa ou função executiva é aquela que se presta ao atendimento das necessidades coletivas. Doutrinariamente, a função administrativa consiste no exercício das seguintes atividades: **serviços públicos, polícia administrativa, fomento e intervenção**. Nesta última, se enquadra a atuação regulatória da Administração, notadamente mediante as agências reguladoras, como forma de intervenção indireta na economia.

d) **CERTA**. Como dito acima, o **fomento** também é expressão da função executiva. Com efeito, por meio do fomento, o Estado incentiva atividades econômicas no âmbito privado com o objetivo de atender finalidades constitucionalmente protegidas. Como exemplo de atividades de fomento pode-se citar os empréstimos a juros subsidiados dos bancos públicos para a agricultura, o repasse de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos para o desenvolvimento de atividades de interesse público etc.

e) **ERRADA**. A atuação da Administração Pública que limita as liberdades e direitos individuais pode sim ser considerada função executiva. É o chamado **poder de polícia**, que se manifesta, por exemplo, na concessão de alvarás de construção, na apreensão de mercadorias irregulares, na demolição de edificações em risco, na aplicação de multas de trânsito etc.

**Gabarito: alternativa "d"**

#### 45. (FCC – TRT3 2015)

O Ministério Público ingressou com ação contra diversas empresas, dentre elas, uma empresa pública municipal prestadora de atividade econômica, pleiteando reparação por suposto dano gerado ao patrimônio público. No que concerne ao prazo para defesa da empresa pública, bem como ao tema da penhora de bens, vigora o prazo

- a) em quádruplo e a impenhorabilidade dos bens.
- b) em dobro e a impenhorabilidade dos bens.
- c) em quádruplo e admitida a penhora dos bens.
- d) simples e a impenhorabilidade dos bens.
- e) simples e admitida a penhora dos bens.

#### Comentário:

As **empresas públicas prestadoras de atividade econômica** se submetem ao regime jurídico próprio das empresas privadas. Logo, *não* gozam de nenhum privilégio típico das entidades de direito público. Assim, os prazos processuais das ações judiciais nas quais as empresas públicas figuram como parte são simples, vale dizer, não existem prazos especiais. Ademais, seus bens *não* gozam das proteções inerentes aos bens públicos, razão pela qual **podem ser objeto de penhora**. Dessa forma, correta a alternativa "e".

Lembrando que, por outro lado, as empresas públicas **prestadoras de serviço público** gozam de alguns privilégios típicos das entidades de direito público, a exemplo da imunidade tributária recíproca e da impenhorabilidade dos bens afetos à prestação dos serviços.

**Gabarito: alternativa "e"**

#### 46. (FCC – TRT4 2015)

Considere que uma sociedade de economia mista controlada pela União, que atua na área de processamento de dados, pretenda oferecer seus serviços ao mercado privado, com vistas a ampliar suas receitas para além dos recursos obtidos com a prestação dos serviços à Administração pública. Referida entidade

- a) dado o regime de direito público a que se submete, está imune à tributação sobre a prestação dos serviços aos privados.
- b) sujeita-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas inclusive no que diz respeito às obrigações tributárias.
- c) passará a caracterizar-se como uma empresa com fins lucrativos, perdendo a imunidade tributária.
- d) perde a prerrogativa de ser contratada pela Administração com dispensa de licitação, caso a atuação caracterize regime de competição no mercado.
- e) passará do regime de direito público ao de direito privado, mantida, contudo, a obrigatoriedade de observância dos princípios aplicáveis à Administração pública.

#### Comentário:

Vamos analisar cada alternativa:

- a) **ERRADA.** As sociedades de economia mista se submetem ao regime de direito privado e, quando atuam diretamente na economia explorando atividade econômica, não podem gozar de benefícios fiscais não extensíveis ao setor privado. Portanto, a sociedade de economia mista em questão não poderia estar imune à tributação sobre a prestação dos serviços aos privados.
- b) **CERTO.** Como comentado acima.
- c) **ERRADA.** Toda sociedade de economia mista possui **fins lucrativos**, independentemente de ser prestadora de serviço público ou exploradora de atividade econômica. Segundo a jurisprudência, o que pode conferir à entidade o benefício da imunidade tributária não é o objetivo de lucro, e sim a natureza da atividade (somente as prestadoras de serviço público podem ter imunidade tributária).
- d) **ERRADA.** O art. 24, inciso VIII da Lei 8.666/93 permite que seja feita por dispensa de licitação a **"aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado"**. Como se nota, a lei não impõe como condição que a entidade a ser contratada não atue em "regime de competição no mercado".
- e) **ERRADA.** As sociedades de economia mista sempre se submetem ao **regime de direito privado**, em menor ou maior grau dependendo da atividade exercida (serviço público ou atividade econômica), mas sempre direito privado.

**Gabarito: alternativa "b"**

#### **47. (FCC – TRT4 2015)**

A propósito dos entes que integram a Administração Indireta, considere as afirmativas abaixo.

- I. As autarquias são dotadas de personalidade jurídica de direito público, possuem capacidade de autoadministração e se distinguem das pessoas políticas no que concerne à competência legislativa, pois não a detêm, o que não impede, todavia, que lhes seja transferida a titularidade e a execução de serviços públicos.

II. As empresas estatais podem, na forma que seus Estatutos Sociais determinarem, exercer atividade econômica de natureza privada ou prestar serviço público, o que, contudo, não impacta sua natureza jurídica de direito privado e, assim, permite a contratação de obras e aquisições sem se submeter ao regime de licitações.

III. Tanto as autarquias, quanto as empresas públicas são pessoas jurídicas de direito público criadas por lei, permitido às segundas um certo grau de flexibilização no regime jurídico a que estão submetidas, com derrogação por normas de direito privado, tais como possibilidade de contratação de servidores público sem submissão a concurso público.

Está correto o que se afirma APENAS em

a) I e II.

b) I.

c) II.

d) II e III.

e) III.

**Comentário:**

Vamos analisar cada item:

I) **CERTA.** As autarquias são consideradas “serviços públicos descentralizados”, por exercerem atividades típicas da Administração Pública, sob regime de direito público, com autonomia administrativa, orçamentária e financeira. Só não possuem autonomia política, pois não podem legislar.

II) **ERRADA.** Quem define a natureza da atividade da empresa estatal, se econômica ou serviço público, é a lei que autorizou a sua criação. O Estatuto Social, logicamente, deverá refletir essa orientação da lei. Outro erro é que as empresas estatais, mesmo possuindo natureza jurídica de direito privado, devem sim se submeter ao regime de licitações para a contratação de obras e aquisições. Por outro lado, é certo que a natureza da atividade exercida (econômica ou serviço público) não impacta sua natureza jurídica de direito privado.

III) **ERRADA.** As autarquias são pessoas jurídicas de direito público criadas por lei, mas as empresas públicas não.

***Gabarito: alternativa “b”***

\*\*\*\*\*

## Lista de questões

### 1. (FCC – ALESE 2018)

Considere:

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

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

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

### 2. (FCC – ALESE 2018)

No que concerne aos órgãos públicos, é correto afirmar:

- a) a criação e extinção dos órgãos públicos independem de lei.
- b) no desempenho das atividades inerentes a sua competência, os órgãos públicos atuam em nome da pessoa jurídica de que fazem parte.
- c) os órgãos públicos têm personalidade jurídica própria.
- d) a regra geral é a de que os órgãos públicos detêm capacidade processual.
- e) os órgãos públicos são unidades de atuação integrantes apenas da estrutura da Administração direta, haja vista que as unidades de atuação integrantes da estrutura da Administração indireta denominam-se entidades.

### 3. (FCC – ALESE 2018)

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

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

### 4. (FCC – ALESE 2018)

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

- a) delegar a atribuição à iniciativa privada, desde que seja possível a contratação mediante inexigibilidade de licitação, em razão de notoriedade e excelência dos serviços.
- b) constituir uma empresa pública com escopo específico e singular à finalidade da fiscalização pretendida, revestida de natureza jurídica de direito público e com capital sob controle do ente político que a criou.
- c) instituir um consórcio com os demais entes políticos vizinhos, para otimizar e racionalizar custos, devendo a execução da fiscalização ser estabelecida no convênio, que também disciplinará as atribuições e o repasse de recursos para aquele ente.
- d) instituir uma autarquia, cuja lei de criação contemple as atividades de fiscalização das normas sanitárias, podendo atuar os estabelecimentos e praticar outros atos que caracterizem expressão do poder de polícia.
- e) instituir uma fundação ou uma autarquia, com personalidade jurídica de direito público, na forma do que estiver previsto na lei de criação dos entes, não lhes sendo permitido a prática de atos que caracterizem poder de polícia.

#### **5. (FCC – ALESE 2018)**

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

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

#### **6. (FCC – TRT SP – OJAF 2018)**

A criação de uma sociedade de economia mista por um ente político, para prestação de serviço público de sua titularidade, expressa

- a) organização administrativa sob a forma de desconcentração, tendo em vista que outra pessoa jurídica, ainda que com personalidade jurídica de direito público, desempenhará as atividades típicas da Administração pública.
- b) a possibilidade de incidência do regime jurídico de direito público para as pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração pública, com exceção da incidência de normas e princípios aplicáveis à Administração central, como a obrigatoriedade de submissão a concurso público para contratação de servidores, porque não serão submetidos a regime estatutário.

- c) a transferência de competências para pessoas jurídicas com personalidade jurídica própria, autônomas e desprovidas de relação hierárquica ou de tutela com o ente que as instituiu.
- d) organização administrativa do ente público estruturada de forma desconcentrada, abrangendo delegação de competências para órgãos administrativos e pessoas jurídicas com personalidade jurídica própria.
- e) forma descentralizada de organização administrativa, na qual pessoas jurídicas são instituídas para integrar a Administração indireta do ente federado e desempenhar as atribuições especificadas nos atos institutivos, originalmente de atribuição da Administração central.

**7. (FCC – TJAA TRT/PE 2018)**

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

- a) deve criar por lei específica autarquia, que passará a integrar a Administração pública indireta estadual.
- b) deve obter autorização legislativa para criar autarquia, que integrará a Administração pública direta.
- c) pode criar autarquia ou empresa pública, a primeira instituída por lei e a segunda pelo registro de seus atos constitutivos, ambas integrantes da Administração pública indireta.
- d) pode escolher entre criar autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista, todas por lei específica, a última por lei complementar e as três integrantes da Administração pública indireta.
- e) deve criar por lei específica autarquia, que passará a integrar a Administração pública direta estadual juntamente com o ente instituidor.

**8. (FCC – TJAA TRT/PE 2018)**

As unidades de atuação denominadas órgãos públicos

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

**9. (FCC – TRT/SP – AJAJ 2018)**

O diretor executivo de uma sociedade de economia mista exploradora de atividade econômica

- a) emite ato administrativo sempre que determina ou autoriza uma contratação, precedida ou não de licitação.
- b) tem sua atuação sujeita a controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, que não detém poderes para sustar os contratos administrativos que aquele subscrever em nome da empresa.
- c) submete-se a concurso público para provimento do cargo efetivo que ocupa, que exige vínculo estatutário.

d) sujeita-se aos princípios que regem a Administração pública, mas não se enquadra no conceito de agente público para fins de configuração de ato de improbidade administrativa.

e) está sujeito a controle externo e interno, em razão das funções que exerce em pessoa jurídica de direito público, mas não incide em responsabilização por infração disciplinar ou por ato de improbidade.

#### **10. (FCC – TRT21 2017)**

Diferem os órgãos públicos dos entes integrantes da Administração indireta

a) no que concerne à necessidade de realização de licitação, obrigatória apenas para a Administração direta e para os entes da Administração indireta dotados de personalidade jurídica de direito público.

b) quanto ao regime jurídico contratual, tendo em vista que os contratos firmados pelos entes da Administração indireta submetem-se ao regime jurídico privado.

c) no que se refere à personalidade jurídica, tendo em vista que somente os entes que integram a Administração pública indireta são dotados de personalidade jurídica própria.

d) no que se refere ao regime jurídico de seus servidores, sendo obrigatória prévia submissão a concurso público de provas e de títulos para os servidores públicos da Administração direta.

e) quanto ao trâmite de processos administrativos, tendo em vista que os princípios que regem a Administração pública somente incidem quando se trata dos processos administrativos relativos à Administração direta.

#### **11. (FCC – TRF5 2017)**

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

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

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

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

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

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

#### **12. (FCC – TRF5 2017)**

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

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

**13. (FCC – DPE/PR 2017)**

Em seu sentido subjetivo, o termo Administração pública designa os entes que exercem a atividade administrativa. Desse modo, a Defensoria Pública do Estado do Paraná,

- a) é pessoa jurídica de direito público e possui capacidade processual, podendo ser configurada como autarquia sui generis – sociedade pública de advogados, embora não seja instituição autônoma com sede constitucional.
- b) possui capacidade processual para ingressar com ação para a defesa de suas funções institucionais por expressa previsão legal, embora não seja pessoa jurídica de direito público.
- c) é pessoa jurídica de direito público e possui capacidade processual, podendo, caso haja expressa previsão legal, integrar a pessoa jurídica “Estado do Paraná” por ser instituição autônoma com sede constitucional.
- d) integra a pessoa jurídica de direito público “Estado do Paraná” e possui capacidade jurídica, sendo representada, em juízo, pela Procuradoria do Estado em toda espécie de processo judicial de seu interesse.
- e) integra a pessoa jurídica de direito público “Estado do Paraná” e possui capacidade jurídica, sendo representada, em juízo, pela Procuradoria do Estado em toda espécie de processo judicial de seu interesse, exceto ações trabalhistas que tramitem na Justiça do Trabalho. Parte inferior do formulário.

**14. (FCC – TRT/24 2017)**

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

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

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

- a) I e IV.
- b) I e II.

c) II e III.

d) IV.

e) I.

**15. (FCC – TRT/11 2017)**

Considere:

I. Não gozam de autonomia administrativa nem financeira.

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

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

IV. Entram nessa categoria as Secretarias de Estado.

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

a) III e IV.

b) III.

c) I, II e III.

d) I e II.

e) II e IV.

**16. (FCC – TRE/SP 2017)**

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

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

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

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

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

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

**17. (FCC – TRE/SP 2017)**

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

a) poder de tutela e permite a substituição de atos praticados pelos entes que integram a Administração indireta que não estejam condizentes com o ordenamento jurídico.

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

**18. (FCC – TRE/SP 2017)**

Suponha que o Secretário de Transportes de determinado Estado tomou conhecimento, por intermédio de matéria jornalística, da existência de longas filas para carregamento dos cartões de utilização dos trens administrados por uma sociedade de economia mista vinculada àquela Pasta. Diante dos fatos apurados, decidiu avocar, para área técnica da Secretaria, algumas atividades de gerenciamento e logística desempenhadas por uma das Diretorias da referida empresa. Fundamentou sua decisão no exercício dos poderes hierárquico e disciplinar. Considerando a situação narrada,

- a) a atuação do Secretário justifica-se do ponto de vista da hierarquia, porém não sob aspecto disciplinar, eis que não identificada infração administrativa.
- b) a decisão baseia-se, legitimamente, apenas no poder disciplinar, que compreende o controle e a supervisão.
- c) descabe a invocação dos poderes citados, sendo CERTA que a atuação da Secretaria deve se dar nos limites do poder de tutela.
- d) a decisão somente será justificável, sob o fundamento de poder hierárquico, se constada a existência de desvio de conduta pelos administradores da empresa.
- e) a decisão extrapolou a competência disciplinar, que somente pode ser exercida para corrigir desvios na organização administrativa da entidade.

**19. (FCC – TRE/SP 2017)**

A figura do contrato de gestão está prevista no ordenamento para disciplinar diferentes relações jurídicas, entre as quais figuram:

- I. a fixação de metas de desempenho visando à ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta.
- II. a disciplina para permissão de serviço público em caráter precário, não passível de concessão.
- III. o estabelecimento de indicadores de desempenho para fins de participação nos lucros ou resultados de empregados públicos submetidos ao regime celetista.

Está correto o que consta APENAS em

- a) II.
- b) I e II.
- c) I.

d) I e III.

e) II e III.

**20. (FCC – PGE/MT 2016)**

O Estado do Mato Grosso deseja instituir uma fundação. Nesse caso, a Constituição Federal exige que a autorização de sua instituição e a definição das áreas de sua atuação, respectivamente, devem ser estabelecidas mediante

Parte superior do formulário

a) lei específica e lei complementar.

b) lei complementar e lei específica.

c) lei específica e lei específica.

d) lei complementar e lei complementar.

e) lei específica e lei delegada.

**21. (FCC – DPE/ES 2016)**

O regime jurídico constitucional e legal vigente aplicável às entidades da administração indireta dispõe que

Parte superior do formulário

a) os servidores das fundações criadas pelo Poder Público sempre se vinculam ao regime geral de previdência social.

b) a remuneração dos empregados das empresas estatais que se dediquem à atividade econômica em sentido estrito não está sujeita ao teto remuneratório constitucional.

c) as associações públicas não são consideradas entidades da administração indireta, em razão de seu regime especial.

d) aos dirigentes das agências executivas é assegurado o desempenho de mandato fixo, durante o qual não podem ser exonerados, senão por motivo justo, apurado mediante processo administrativo em que estejam assegurados a ampla defesa e o contraditório.

e) estão sujeitos ao regime jurídico único os servidores da administração pública direta, das autarquias e fundações públicas.

**22. (FCC – AL/MS 2016)**

Determinado ente federado pretende descentralizar serviço público de sua competência transferindo-o para pessoa jurídica de direito público. Para tanto,

Parte superior do formulário

a) deverá criar por lei específica autarquia, que passará a integrar a Administração indireta do Estado.

b) poderá instituir autarquia ou empresa pública, ambas por lei autorizativa, devendo, no entanto, motivar sua decisão.

c) deverá instituir por lei autarquia, que passará a integrar a Administração direta do Estado.

d) poderá instituir autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista, a primeira por lei, as demais por atos próprios, após a edição de lei autorizativa da instituição.

e) deverá criar por lei geral autarquia, que passará a integrar a Administração indireta do Estado.

**23. (FCC – AL/MS 2016)**

O Estado, pela técnica da descentralização, pode criar pessoas jurídicas com personalidade própria e distinta daquele, dentre as quais figuram as autarquias e as sociedades de economia mista

Parte superior do formulário

a) que se sujeitam a regime jurídico de direito privado e contratam seu pessoal pela Consolidação da Leis do Trabalho, não podendo admitir, mesmo que por concurso público, servidor público estatutário.

b) que, respectivamente, sujeitam-se a regime jurídico de direito público e regime jurídico de direito privado, sendo o regime estatutário o aplicável aos empregados de ambas as entidades.

c) criadas por lei específica sob o regime jurídico de direito privado, razão pela qual integram a Administração pública indireta.

d) que não estão sujeitas a controle hierárquico do ente criador porque submetidas a regime de direito privado.

e) que integram a Administração indireta do Estado, sendo a primeira sujeita a regime jurídico de direito público e a segunda de direito privado, ambas não submetidas a controle hierárquico do ente instituidor, mas tão somente finalístico.

**24. (FCC – AL/MS 2016)**

Conforme estabelece a Lei nº 9.784/1999, órgão é a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta

Parte superior do formulário

a) que detém personalidade jurídica própria, ao contrário da entidade que não é dotada de personalidade jurídica própria e distinta do ente instituidor.

b) destituído de personalidade jurídica própria, tal qual as entidades que integram a Administração pública indireta e agem em nome do ente instituidor.

c) que com elas não se confunde, a despeito de ser uma de suas partes integrantes, não possuindo personalidade jurídica própria, ao contrário das entidades que são dotadas de personalidade jurídica própria.

d) representativo do fenômeno denominado descentralização por serviço, o que o distingue da entidade que constitui unidade de atuação dotada de personalidade jurídica, característica do fenômeno da desconcentração.

e) que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos, razão pela qual com eles se confunde para todos os fins de direito.

**25. (FCC – AL/MS 2016)**

No que concerne à descentralização por serviços, também denominada de descentralização funcional ou técnica, considere:

I. Cria-se pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui-se a titularidade e a execução de determinado serviço público.

II. No Brasil, essa criação ou autorização de instituição somente pode dar-se por meio de lei específica.

III. Corresponde, basicamente, às autarquias, mas abrange também as sociedades de economia mista e as empresas públicas, dentre outras.

IV. Os consórcios públicos não prestam serviço público mediante descentralização.

Está correto o que se afirma APENAS em

Parte superior do formulário

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

**26. (FCC – Auditor Fiscal/MA 2016)**

As autarquias devem ser criadas por

Parte superior do formulário

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

**27. (FCC – Auditor Fiscal/MA 2016)**

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

Parte superior do formulário

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

**28. (FCC – Auditor Fiscal/MA 2016)**

São exemplos de órgãos da Administração pública direta:

- I. Partidos Políticos e Congresso Nacional.
- II. Secretaria Estadual de Finanças e Secretaria Municipal de Planejamento.

III. Secretaria Estadual de Finanças e Partidos Políticos.

IV. Secretaria Municipal de Planejamento e Ministério do Turismo.

V. União e Instituto Nacional de Seguridade Social.

Está correto o que consta APENAS em

Parte superior do formulário

a) I e III.

b) II e III.

c) II e IV.

d) IV e V.

e) I e V.

**29. (FCC – Procurador/MA 2016)**

Uma empresa pública e uma sociedade de economia mista, ambas dedicadas à atividade bancária e controladas pelo mesmo ente político, decidem, por seus órgãos deliberativos competentes, promover conjuntamente a criação de uma outra entidade, voltada a prestar serviços de tecnologia da informação necessários à automação de suas respectivas atividades-fim. A previsão é de que tal entidade contará com a participação de capital privado em sua composição acionária. Em vista de tais características, é CERTA tratar-se de

Parte superior do formulário

a) parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa, em que as empresas que promoveram a criação da nova entidade serão usuárias dos serviços por ela prestados.

b) consórcio público, na modalidade de direito privado, sendo que será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções pelas entidades partícipes.

c) sociedade em comandita por ações, sendo que as empresas estatais figurarão como sócios comanditados e os eventuais acionistas privados serão os sócios comanditários.

d) agência executiva, visto que se trata de entidade com a finalidade específica de executar tarefas de forma descentralizada.

e) sociedade subsidiária, sendo que sua criação depende de prévia autorização legislativa.

**30. (FCC – Prefeitura/PI 2016)**

Pessoa jurídica de direito privado, constituída sob a forma da legislação brasileira, com parte do capital pertencente a entes públicos, na condição de detentores do controle, prestadora de serviço público, sujeita a regime licitatório para contratação das atividades meio, descreve uma

Parte superior do formulário

a) sociedade de economia mista.

b) autarquia.

c) fundação.

d) empresa pública.

e) autarquia especial.

### 31. (FCC – Auditor Fiscal de Teresina/PI 2016)

Empresa pública municipal dependente, sujeita a regime de direito privado, pretende contratar novos empregados, para ocuparem postos que não sejam em comissão. Para tanto, é lícito que adote como providência contratar novos empregados,

Parte superior do formulário

a) mediante concurso público, oferecendo-lhes remuneração mensal jamais superior ao subsídio mensal do Prefeito.

b) mediante concurso público, oferecendo-lhes remuneração mensal superior ao subsídio mensal do Prefeito.

c) sem concurso público, oferecendo-lhes remuneração mensal superior ao subsídio mensal do Prefeito.

d) sem concurso público, oferecendo-lhes remuneração mensal jamais superior ao subsídio mensal do Prefeito.

e) mediante concurso público, oferecendo-lhes remuneração mensal jamais superior ao subsídio mensal do Prefeito, exceto se a empresa em questão for uma exploradora de atividade econômica de comercialização de bens e serviços.

### 32. (FCC – PGE/MT 2016)

O Estado X pretende criar estrutura administrativa destinada a zelar pelo patrimônio ambiental estadual e atuar no exercício de fiscalização de atividades potencialmente causadoras de dano ao meio ambiente. Sabe-se que tal estrutura terá personalidade jurídica própria e será dirigida por um colegiado, com mandato fixo, sendo que suas decisões de caráter técnico não estarão sujeitas à revisão de mérito pelas autoridades da Administração Direta. Sabe-se também que os bens a ela pertencentes serão considerados bens públicos. Considerando-se as características acima mencionadas, pretende-se criar uma

Parte superior do formulário

a) agência reguladora, pessoa de direito público, cuja criação se dará diretamente por lei.

b) agência executiva, órgão diretamente vinculado ao Poder Executivo, cuja criação se dará diretamente por lei.

c) associação pública, pessoa de direito privado, cuja criação será autorizada por lei e se efetivará com a inscrição de seus atos constitutivos no registro competente.

d) agência executiva, entidade autárquica de regime especial, estabelecido mediante assinatura de contrato de gestão.

e) fundação pública, pessoa de direito privado, cuja criação será autorizada por lei e se efetivará com a inscrição de seus atos constitutivos no registro competente.

### 33. (FCC – TRT/23 2016)

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

Parte superior do formulário

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

- b) correto tanto o prazo recursal, como o argumento relativo ao patrimônio.
- c) correto o prazo recursal, mas incorreto o fundamento do patrimônio, pois a autarquia tem patrimônio próprio.
- d) incorreto o prazo recursal, que, na hipótese, é prazo simples, mas correto o fundamento do patrimônio.
- e) incorreto o prazo recursal, que, na hipótese, é em dobro, mas correto o fundamento do patrimônio.

**34. (FCC – TRE/SE 2015)**

Considere:

- I. Secretarias Municipais.
- II. Postos de Saúde.
- III. Delegacias de Polícia.
- IV. Ministérios.
- V. Delegacias Regionais da Receita Federal.

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

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

**35. (FCC – TRE/RR 2015)**

Os órgãos públicos consultivos

- a) são exemplos típicos de órgãos onde se exclui totalmente a interferência de órgãos superiores.
- b) estão excluídos da hierarquia administrativa para fins disciplinares.
- c) admitem a avocação de atribuições, porém não a delegação de atribuições.
- d) admitem a delegação de atribuições, porém não a avocação de atribuições.
- e) fogem à relação hierárquica no que diz respeito ao exercício de suas funções.

**36. (FCC – Sefaz/PI 2015)**

Considere as seguintes afirmações sobre Administração Direta e Indireta:

- I. Autarquias são pessoas jurídicas de direito público, que desempenham serviço público descentralizado, com capacidade de auto-administração.
- II. Sociedades de economia mista submetem-se ao regime jurídico de direito público e têm por objeto, exclusivamente, o exercício de atividade econômica em regime de competição no mercado.
- III. Empresas públicas são pessoas jurídicas de direito privado que podem desempenhar apenas serviços públicos ou atividade econômica em regime de monopólio.

Está correto o que se afirma APENAS em

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

**37. (FCC – Sefaz/PI 2015)**

As autarquias foram instituídas no contexto de descentralização das atividades estatais, possuindo fundamental relevância no desempenho das competências constitucionais atribuídas às pessoas políticas. O desempenho das atividades atribuídas às autarquias

- a) não pode contemplar a delegação da titularidade de serviços públicos, somente sua execução, eis que essas atividades são privativas e exclusivas das pessoas políticas indicadas nas normas constitucionais.
- b) pode contemplar a execução de serviços públicos e ser prestada por empregados submetidos ao regime jurídico trabalhista, não obstante sofram inflexões do regime público, como no caso da investidura.
- c) pode ser feito por servidores denominados empregados públicos quando aquelas atividades forem típicas da prestação por empresas estatais, tendo em vista que nesse caso o ente passa a se submeter ao regime jurídico privado.
- d) permite a contratação de servidores estatutários, empregados públicos e de comissionados, aos quais não se aplica a vedação ao nepotismo, restrito à Administração direta.
- e) exige que o regime a que se sujeitam seus servidores seja o mesmo previsto para a Administração direta, não sendo possível a submissão a regime jurídico trabalhista, em razão de se consubstanciarem em longa manus do Poder Público.

**38. (FCC – Sefaz/PI 2015)**

As empresas estatais integram a Administração Indireta e podem exercer funções com natureza de serviço público ou de atividade econômica. A natureza das atividades que desempenham

- a) pode predicar o regime jurídico aplicável aos bens da empresa, tendo em vista que as prestadoras de serviço público podem receber a proteção do regime jurídico de direito público para proteção dos bens afetados àquele serviço.
- b) determina o regime trabalhista de seus funcionários, tendo em vista que as prestadoras de serviço público somente podem contar com servidores efetivos, ocupantes de cargos públicos providos mediante concurso público.
- c) determina a composição do capital social e o nível de participação do ente que as criou, visto que apenas as exploradoras de atividade econômica permitem participação minoritária do ente político que as criou.
- d) maneja o nível de controle exercido pelo ente que as criou, possibilitando que a Administração central forme relação de hierarquia com as empresas prestadoras de serviço público.

e) predica a existência ou não de controle por parte da Administração central e do legislativo sobre o ente, tendo em vista que somente as estatais prestadoras de serviço público ficam sujeitas à sindicância por parte das três esferas de Poder.

**39. (FCC – TJ/GO 2015)**

A denominada Administração pública indireta compreende, entre outras entidades,

- a) empresas públicas, sendo a elas equiparadas as fundações instituídas ou mantidas pelo poder público.
- b) sociedades de economia mista, que podem ser prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica.
- c) organizações sociais que celebrem contratos de gestão com a Administração direta.
- d) autarquias, sujeitas ao regime jurídico de direito privado, salvo em matéria de pessoal.
- e) concessionárias de serviços públicos, que exercem a descentralização de serviços por colaboração.

**40. (FCC – TJ/PE 2015)**

A empresa Eletropubli S/A é uma sociedade de economia mista controlada pelo Estado X, criada no ano de 2000, com a finalidade de atuar na área de geração de energia hidrelétrica. Baseado nessas informações, é correto afirmar que se trata de

- a) órgão estatal, que atua por meio de desconcentração, não havendo delegação no caso em tela.
- b) pessoa jurídica de direito público, havendo no caso descentralização por delegação da União, titular do serviço em questão.
- c) pessoa jurídica de direito privado, havendo no caso descentralização por meio de delegação da União, titular do serviço em questão.
- d) pessoa jurídica de direito público, havendo no caso descentralização por outorga legal dada pelo Estado membro, titular do serviço em questão.
- e) pessoa jurídica de direito privado, havendo no caso descentralização por outorga legal dada pelo Estado-membro, titular do serviço em questão.

**41. (FCC – Manausprev 2015)**

Uma determinada empresa estatal deliberou pela alienação de um imóvel que demonstrou ser inservível para os fins estatutários e que possuía relevante liquidez no mercado. O Secretário da Pasta, à qual estava vinculada administrativamente a empresa, discordou e determinou a reforma da decisão, entendendo ser inoportuno o momento para adoção dessa política de desmobilização de ativos. A conduta do Secretário

- a) não pode ser acatada, podendo ser considerada como sugestão à empresa estatal, na medida em que excede os limites do poder de tutela, visto que não houve nenhum desvirtuamento das finalidades estatutárias daquela, que possui personalidade jurídica própria e capacidade de auto-administração.
- b) somente seria válida se houvesse vício de ilegalidade no procedimento da empresa, posto que, nesse caso, o poder de tutela abrangeria a possibilidade de revogação ou anulação dos atos praticados pela empresa.
- c) é legal e válida, na medida em que as empresas estatais, na qualidade de integrantes da Administração indireta, submetem-se hierarquicamente à Administração direta, representando, assim, expressão do poder de tutela.

d) não encontra amparo na organização administrativa, podendo ser convertido em recurso hierárquico para o Chefe do Executivo Estadual, este que pode promover o desfazimento do ato inconveniente e inoportuno para a gestão da empresa.

e) poderia ser substituída pelo desfazimento do ato que determinou a venda, tendo em vista que o controle finalístico permite a anulação do ato discricionário praticado, em face da ascendência hierárquica.

#### **42. (FCC – Manausprev 2015)**

Determinado ente federado optou por organizar sua estrutura administrativa criando pessoas jurídicas para a execução de algumas competências e atividades cuja realização direta não se mostrava mais produtiva e eficiente. Essas pessoas jurídicas podem ser de diversas naturezas, com características e regime jurídico distintos. A criação de entes de determinada natureza enseja consequências inafastáveis, podendo-se mencionar que

a) empresas estatais submetem-se a regime jurídico de direito público quando prestadoras de serviço público e ao regime jurídico de direito privado quando exploradoras de atividade econômica.

b) autarquias podem exercer poder de polícia limitado, restrito às atividades fiscalizatórias, sendo-lhes vedada a execução material de suas próprias decisões, porque desprovidas de competência sancionatória.

c) fundações sujeitam-se à regra da obrigatoriedade de concurso público, sendo o único ente que integra a Administração indireta e é desprovido de personalidade jurídica própria.

d) autarquias submetem-se à regra que obriga a realização de concurso público, bem como a obrigatoriedade de licitação.

e) sociedades de economia mista, prestadoras de serviço público e exploradoras de atividade econômica, não se submetem à obrigatoriedade de licitação para aquisição de bens e materiais de consumo, bem como para contratação de obras de construção ou reforma.

#### **43. (FCC – TCE/CE 2015)**

O governador do Estado Y entendeu pela necessidade de instituição de uma pessoa jurídica de direito privado, com capital exclusivamente público, que realizasse a prestação de serviços, nos moldes da iniciativa privada, de interesse da coletividade local, cuja autorização para sua criação se realizasse por lei específica. Tais características são próprias das

a) empresas públicas.

b) sociedades de economia mista.

c) autarquias.

d) organizações sociais.

e) fundações públicas.

#### **44. (FCC – TCE/CE 2015)**

A desconcentração pode ser conceituada como a repartição de funções entre vários órgãos de uma mesma Administração. De outro lado, a descentralização, a despeito de também ser técnica de racionalização da prestação das atividades do Estado, implica a criação de outras pessoas jurídicas. Sobre elas, é correto afirmar:

- a) As autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista são exemplo do emprego, pela Administração pública, da técnica da desconcentração, integrando, referidas pessoas, a Administração pública indireta.
- b) Os ministérios e as secretarias de estado originam-se do emprego da técnica da desconcentração; constituem-se órgãos que integram a pessoa jurídica que os criou, detendo, no entanto, em relação àquelas, autonomia no que concerne aos assuntos que justificaram sua criação.
- c) As autarquias são exemplo do emprego da técnica da descentralização, possuem regime jurídico de direito público e suas relações com as pessoas que as criaram são pautadas no princípio da hierarquia.
- d) A Administração pública indireta tem origem no emprego da técnica da descentralização, que implica a criação de pessoas com personalidade jurídica própria, que assumem obrigações em nome próprio.
- e) Tanto os órgãos destituídos de personalidade jurídica como os entes personalizados mantêm com as pessoas que lhes deram vida relação fundamentada no princípio hierárquico.

**45. (FCC – TJ/RR 2015)**

Observe as seguintes características:

- I. tem como forma obrigatória a de sociedade anônima.
- II. são qualificadas como tal por ato do Presidente da República.
- III. trata-se de entidade criada diretamente por lei, desnecessário o registro de seus atos constitutivos.

Tais atributos são aplicáveis, respectivamente:

- a) empresas públicas; organizações sociais; autarquias.
- b) sociedades de economia mista; fundações governamentais de direito público; agências executivas.
- c) consórcios públicos; agências reguladoras; serviços sociais autônomos.
- d) sociedades de economia mista; agências executivas; agências reguladoras.
- e) subsidiárias estatais; organizações da sociedade civil de interesse público; empresa pública.

**46. (FCC – TRT6 2015)**

Uma fundação pública que tem como finalidade a pesquisa e desenvolvimento de medicamentos e tratamentos na área de saúde pública apresentou ao Ministério da Saúde um plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional, objetivando a ampliação de sua autonomia. De acordo com as disposições constitucionais e legais aplicáveis, a referida fundação poderá

- a) ser declarada, por Portaria do Ministro da Saúde, fundação de apoio e amparo à pesquisa, que poderá celebrar contratos de gestão para prestação de serviços à Administração pública, com dispensa de licitação.
- b) ter a sua autonomia ampliada mediante a edição de lei específica, que altere sua natureza para agência reguladora ou agência executiva.
- c) ter sua natureza alterada mediante atribuição de qualificação, por decreto governamental, de fundação de apoio à pesquisa, passando a caracterizar-se como fundação privada.
- d) ser alçada à categoria de agência reguladora, mediante a adequação de seus estatutos para refletir o grau de autonomia compatível com tal categorização.

e) celebrar contrato de gestão com o Ministério da Saúde, com a fixação de metas de desempenho, recebendo, por ato do Presidente da República, a qualificação de agência executiva.

#### 47. (FCC – TCE/CE 2015)

O Princípio da Separação de Poderes irradia efeitos nas atividades administrativas, podendo extrair dessa atuação algumas conclusões, tais como aquela que veda que o poder normativo do Executivo substitua a disciplina reservada à lei formal. Considerando que, o conjunto de competências que compõe a função administrativa se expressa em diversas frentes de atuação,

a) o controle judicial e o controle legislativo podem incidir sobre todas as áreas de incidência da função administrativa, inexistindo campo de atuação reservado à Administração pública, uma vez que todas as matérias passíveis de serem objeto do poder normativo, também podem ser disciplinadas por lei.

b) a atividade administrativa somente é passível de ser exercida no âmbito do Executivo, não se podendo qualificar como ato administrativo quando praticada no âmbito do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, que exercem função primordial distinta.

c) a atividade administrativa que seja expressão da função prestacional do Estado, ou seja, aquela que se presta ao atendimento das necessidades coletivas, é a essência da função executiva, que não predica a atuação da Administração quando se trata de atuação regulatória.

d) a atuação da Administração pública como fomentadora de atividades econômicas no âmbito privado, tal qual a atuação prestacional, também é expressão da função executiva, porque visa, em maior ou menor grau, ao atendimento das finalidades constitucionalmente protegidas.

e) a atuação da Administração pública que limita as liberdades e direitos individuais não pode ser considerada função executiva, porque não se trata de prestação positiva, mas sim de atividade sancionadora e normativa.

#### 48. (FCC – TRT3 2015)

O Ministério Público ingressou com ação contra diversas empresas, dentre elas, uma empresa pública municipal prestadora de atividade econômica, pleiteando reparação por suposto dano gerado ao patrimônio público. No que concerne ao prazo para defesa da empresa pública, bem como ao tema da penhora de bens, vigora o prazo

a) em quádruplo e a impenhorabilidade dos bens.

b) em dobro e a impenhorabilidade dos bens.

c) em quádruplo e admitida a penhora dos bens.

d) simples e a impenhorabilidade dos bens.

e) simples e admitida a penhora dos bens.

#### 49. (FCC – TRT4 2015)

Considere que uma sociedade de economia mista controlada pela União, que atua na área de processamento de dados, pretenda oferecer seus serviços ao mercado privado, com vistas a ampliar suas receitas para além dos recursos obtidos com a prestação dos serviços à Administração pública. Referida entidade

a) dado o regime de direito público a que se submete, está imune à tributação sobre a prestação dos serviços aos privados.

- b) sujeita-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas inclusive no que diz respeito às obrigações tributárias.
- c) passará a caracterizar-se como uma empresa com fins lucrativos, perdendo a imunidade tributária.
- d) perde a prerrogativa de ser contratada pela Administração com dispensa de licitação, caso a atuação caracterize regime de competição no mercado.
- e) passará do regime de direito público ao de direito privado, mantida, contudo, a obrigatoriedade de observância dos princípios aplicáveis à Administração pública.

**50. (FCC – TRT4 2015)**

A propósito dos entes que integram a Administração Indireta, considere as afirmativas abaixo.

I. As autarquias são dotadas de personalidade jurídica de direito público, possuem capacidade de autoadministração e se distinguem das pessoas políticas no que concerne à competência legislativa, pois não a detêm, o que não impede, todavia, que lhes seja transferida a titularidade e a execução de serviços públicos.

II. As empresas estatais podem, na forma que seus Estatutos Sociais determinarem, exercer atividade econômica de natureza privada ou prestar serviço público, o que, contudo, não impacta sua natureza jurídica de direito privado e, assim, permite a contratação de obras e aquisições sem se submeter ao regime de licitações.

III. Tanto as autarquias, quanto as empresas públicas são pessoas jurídicas de direito público criadas por lei, permitido às segundas um certo grau de flexibilização no regime jurídico a que estão submetidas, com derrogação por normas de direito privado, tais como possibilidade de contratação de servidores público sem submissão a concurso público.

Está correto o que se afirma APENAS em

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

\*\*\*\*\*

## Gabarito

- |       |       |       |
|-------|-------|-------|
| 1. d  | 20. a | 39. b |
| 2. b  | 21. e | 40. c |
| 3. e  | 22. a | 41. a |
| 4. d  | 23. e | 42. d |
| 5. b  | 24. c | 43. a |
| 6. e  | 25. c | 44. d |
| 7. a  | 26. a | 45. d |
| 8. a  | 27. d | 46. e |
| 9. b  | 28. c | 47. d |
| 10. c | 29. e | 48. e |
| 11. d | 30. a | 49. b |
| 12. d | 31. a | 50. b |
| 13. b | 32. a |       |
| 14. e | 33. a |       |
| 15. c | 34. b |       |
| 16. d | 35. e |       |
| 17. d | 36. e |       |
| 18. c | 37. e |       |
| 19. c | 38. a |       |

## Resumo direcionado

### ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**Entidade:** possui personalidade jurídica,

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

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

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

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

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

Quanto à estrutura

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

Quanto à atuação funcional

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

Quanto à posição estatal

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

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

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

#### **AUTARQUIAS:**

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



## Jurisprudência da aula

### STF – ADI 1.649/DF (24/3/2004)

#### Ementa

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 9478/97. AUTORIZAÇÃO À PETROBRÁS PARA CONSTITUIR SUBSIDIÁRIAS. OFENSA AOS ARTIGOS 2º E 37, XIX E XX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INEXISTÊNCIA. ALEGAÇÃO IMPROCEDENTE. 1. A Lei 9478/97 não autorizou a instituição de empresa de economia mista, mas sim a criação de subsidiárias distintas da sociedade-matriz, em consonância com o inciso XX, e não com o XIX do artigo 37 da Constituição Federal. 2. **É dispensável a autorização legislativa para a criação de empresas subsidiárias, desde que haja previsão para esse fim na própria lei que instituiu a empresa de economia mista matriz, tendo em vista que a lei criadora é a própria medida autorizadora.** Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

### STJ – Resp 1.109.840/AL (17/6/2009)

TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA INCIDENTE SOBRE SUBSÍDIOS DE AGENTES POLÍTICOS. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DA CÂMARA MUNICIPAL. PRECEDENTES. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Cuida-se originariamente de mandado de segurança proposto pela Câmara Municipal de Barra de São Miguel/AL contra o INSS objetivando a declaração de inexigibilidade de contribuição previdenciária sobre os subsídios dos agentes políticos municipais.
2. Entendimento deste Tribunal de que as câmaras municipais possuem capacidade processual limitada à defesa de seus direitos institucionais, ou seja, aqueles vinculados à sua independência, autonomia e funcionamento.
3. Por versar a presente demanda sobre a exigibilidade de contribuição previdenciária dos agentes políticos municipais, a Câmara recorrida é parte ilegítima ativa ad causam.
4. Nesse sentido, a linha de pensar de ambas as Turmas que compõem a Primeira Seção do STJ:
  - **A Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, mas apenas personalidade judiciária, de modo que só pode demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais, entendidos esses como sendo os relacionados ao funcionamento, autonomia e independência do órgão.**
  - A despeito de sua capacidade processual para postular direito próprio (atos interna corporis) ou para defesa de suas prerrogativas, a Câmara de Vereadores não possui legitimidade para discutir em juízo a validade da cobrança de contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamento dos exercentes de mandato eletivo, uma vez que desprovida de personalidade jurídica, cabendo ao Município figurar no pólo ativo da referida demanda (REsp 696.561/RN, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 24/10/2005).
5. Recurso especial provido.

**STJ – Resp 1.103.913/PR (1/4/2009)**

(...) II - Sendo atos administrativos, as instruções normativas devem preencher seus requisitos de validade, dentre eles a competência do agente para expedição da norma.

III - Inexistindo norma expressa que confira às Gerências Regionais do IBAMA a competência para expedição de atos de caráter normativo, forçoso concluir que, ainda que se reconheça a competência do Poder Público Federal e, em especial, do Instituto para regulamentar a matéria, a expedição de atos normativos situa-se na esfera de competência de órgãos hierarquicamente superiores, e não de órgãos descentralizados.

IV - O caráter federal da autarquia, a legislação de regência e, em particular, o seu regimento interno, denotam que as instruções normativas, instrumentos da política ambiental governamental, estão afetas à esfera de conveniência e oportunidade de órgãos superiores (...)

**STF – MS 21.797/RJ (9/3/2000)****Ementa**

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ENTIDADES FISCALIZADORAS DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL. CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA: NATUREZA AUTÁRQUICA. Lei 4.234, de 1964, art. 2º. FISCALIZAÇÃO POR PARTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. I. - Natureza autárquica do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Odontologia. Obrigatoriedade de prestar contas ao Tribunal de Contas da União. Lei 4.234/64, art. 2º. C.F., art. 70, parágrafo único, art. 71, II. II. - Não conhecimento da ação de mandado de segurança no que toca à recomendação do Tribunal de Contas da União para aplicação da Lei 8.112/90, vencido o Relator e os Ministros Francisco Rezek e Maurício Corrêa. III. - Os servidores do Conselho Federal de Odontologia deverão se submeter ao regime único da Lei 8.112, de 1990: votos vencidos do Relator e dos Ministros Francisco Rezek e Maurício Corrêa. IV. - **As contribuições cobradas pelas autarquias responsáveis pela fiscalização do exercício profissional são contribuições parafiscais, contribuições corporativas, com caráter tributário.** C.F., art. 149. RE 138.284-CE, Velloso, Plenário, RTJ 143/313. V. - Diárias: impossibilidade de os seus valores superarem os valores fixados pelo Chefe do Poder Executivo, que exerce a direção superior da administração federal (C.F., art. 84, II). VI. - Mandado de Segurança conhecido, em parte, e indeferido na parte conhecida.

**STF – ADI 3.026/DF (8/6/2006)****Ementa**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. § 1º DO ARTIGO 79 DA LEI N. 8.906, 2ª PARTE. "SERVIDORES" DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. PRECEITO QUE POSSIBILITA A OPÇÃO PELO REGIME CELESTISTA. COMPENSAÇÃO PELA ESCOLHA DO REGIME JURÍDICO NO MOMENTO DA APOSENTADORIA. INDENIZAÇÃO. IMPOSIÇÃO DOS DITAMES INERENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA. CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, II DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL). INEXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO PARA A ADMISSÃO DOS CONTRATADOS PELA OAB. AUTARQUIAS ESPECIAIS E AGÊNCIAS. CARÁTER JURÍDICO DA OAB. ENTIDADE PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO INDEPENDENTE. CATEGORIA ÍMPAR NO ELENCO DAS PERSONALIDADES JURÍDICAS EXISTENTES NO DIREITO BRASILEIRO. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DA ENTIDADE. PRINCÍPIO DA MORALIDADE. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. NÃO OCORRÊNCIA. (...) 2. Não procede a alegação de que a OAB sujeita-se aos ditames impostos à Administração Pública Direta e Indireta. 3. **A OAB**

não é uma entidade da Administração Indireta da União. A Ordem é um serviço público independente, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro. 4. A OAB não está incluída na categoria na qual se inserem essas que se tem referido como "autarquias especiais" para pretender-se afirmar equivocada independência das hoje chamadas "agências". 5. Por não consubstanciar uma entidade da Administração Indireta, a OAB não está sujeita a controle da Administração, nem a qualquer das suas partes está vinculada. Essa não-vinculação é formal e materialmente necessária. 6. A OAB ocupa-se de atividades atinentes aos advogados, que exercem função constitucionalmente privilegiada, na medida em que são indispensáveis à administração da Justiça [artigo 133 da CB/88]. É entidade cuja finalidade é afeita a atribuições, interesses e seleção de advogados. Não há ordem de relação ou dependência entre a OAB e qualquer órgão público. 7. A Ordem dos Advogados do Brasil, cujas características são autonomia e independência, não pode ser tida como congênere dos demais órgãos de fiscalização profissional. A OAB não está voltada exclusivamente a finalidades corporativas. Possui finalidade institucional. 8. Embora decorra de determinação legal, o regime estatutário imposto aos empregados da OAB não é compatível com a entidade, que é autônoma e independente. 9. Improcede o pedido do requerente no sentido de que se dê interpretação conforme o artigo 37, inciso II, da Constituição do Brasil ao caput do artigo 79 da Lei n. 8.906, que determina a aplicação do regime trabalhista aos servidores da OAB. 10. Incabível a exigência de concurso público para admissão dos contratados sob o regime trabalhista pela OAB (...)

#### STF – BInfo 247 (out. 2001)

##### **Autarquia Interestadual: Inexistência**

No sistema constitucional brasileiro, não há a possibilidade de criação de autarquia interestadual mediante a convergência de diversas unidades federadas, porquanto compete à União o desenvolvimento, planejamento e fomento regional. Com esse entendimento, o Tribunal, por maioria, julgou improcedente a ação declaratória de inexistência de relação jurídico-tributária entre a União e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDES - ajuizada pelo BRDES juntamente com os Estados do Rio Grande do Sul, do Paraná e de Santa Catarina, atraindo a competência originária do STF para o julgamento da causa -, mediante a qual se pretendia ver reconhecida, com base em sua alegada natureza jurídica de autarquia interestadual de desenvolvimento, a imunidade tributária prevista no art. 150, VI, a, § 2º, da CF. Vencido o Min. Néri da Silveira, que dava pela procedência da ação, reconhecendo a natureza autárquica do BRDES e, por via de consequência, sua imunidade tributária, sob o fundamento de que fora constituído por convênio dos referidos Estados, com a intervenção da União, cujo funcionamento foi autorizado pelo Decreto Presidencial 51.617/62, que não foi revogado, não podendo um parecer do Ministério da Fazenda afastar o referido Decreto. O Tribunal, também por maioria, vencido o Min. Marco Aurélio, afastou a preliminar de que os Estados do Rio Grande do Sul, do Paraná e de Santa Catarina não teriam legitimidade ad causam para a ação, o que acarretaria a incompetência do STF para julgá-la, uma vez que os referidos Estados constituíram o BRDES. Precedentes citados: RE 120.932-RS (DJU de 30.4.92); ADI 175-PR (DJU de 8.10.93).

#### STF – ADI 2.135/DF (2/8/2007)

##### **Ementa**

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PODER CONSTITUINTE REFORMADOR. PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 19, DE 04.06.1998. ART. 39, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SERVIDORES PÚBLICOS. REGIME JURÍDICO ÚNICO. PROPOSTA DE

IMPLEMENTAÇÃO, DURANTE A ATIVIDADE CONSTITUINTE DERIVADA, DA FIGURA DO CONTRATO DE EMPREGO PÚBLICO. INOVAÇÃO QUE NÃO OBTVEU A APROVAÇÃO DA MAIORIA DE TRÊS QUINTOS DOS MEMBROS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANDO DA APRECIÇÃO, EM PRIMEIRO TURNO, DO DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO (DVS) Nº 9. SUBSTITUIÇÃO, NA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA LEVADA A SEGUNDO TURNO, DA REDAÇÃO ORIGINAL DO CAPUT DO ART. 39 PELO TEXTO INICIALMENTE PREVISTO PARA O PARÁGRAFO 2º DO MESMO DISPOSITIVO, NOS TERMOS DO SUBSTITUTIVO APROVADO. SUPRESSÃO, DO TEXTO CONSTITUCIONAL, DA EXPRESSA MENÇÃO AO SISTEMA DE REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECONHECIMENTO, PELA MAIORIA DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DA PLAUSIBILIDADE DA ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL POR OFENSA AO ART. 60, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RELEVÂNCIA JURÍDICA DAS DEMAIS ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL REJEITADA POR UNANIMIDADE. 1. A matéria votada em destaque na Câmara dos Deputados no DVS nº 9 não foi aprovada em primeiro turno, pois obteve apenas 298 votos e não os 308 necessários. Manteve-se, assim, o então vigente caput do art. 39, que tratava do regime jurídico único, incompatível com a figura do emprego público. 2. O deslocamento do texto do § 2º do art. 39, nos termos do substitutivo aprovado, para o caput desse mesmo dispositivo representou, assim, uma tentativa de superar a não aprovação do DVS nº 9 e evitar a permanência do regime jurídico único previsto na redação original suprimida, circunstância que permitiu a implementação do contrato de emprego público ainda que à revelia da regra constitucional que exige o quórum de três quintos para aprovação de qualquer mudança constitucional. 3. Pedido de medida cautelar deferido, dessa forma, quanto ao caput do art. 39 da Constituição Federal, ressaltando-se, em decorrência dos efeitos ex nunc da decisão, a subsistência, até o julgamento definitivo da ação, da validade dos atos anteriormente praticados com base em legislações eventualmente editadas durante a vigência do dispositivo ora suspenso. 4. Ação direta julgada prejudicada quanto ao art. 26 da EC 19/98, pelo esgotamento do prazo estipulado para sua vigência. 5. Vícios formais e materiais dos demais dispositivos constitucionais impugnados, todos oriundos da EC 19/98, aparentemente inexistentes ante a constatação de que as mudanças de redação promovidas no curso do processo legislativo não alteraram substancialmente o sentido das proposições ao final aprovadas e de que não há direito adquirido à manutenção de regime jurídico anterior. 6. Pedido de medida cautelar parcialmente deferido.

#### STF – ADI 2.225/SC (29/6/2000)

##### Ementa

Separação e independência dos poderes: submissão à Assembleia Legislativa, por lei estadual, da escolha de diretores e membros do conselho de administração de autarquias, fundações públicas e empresas estatais: jurisprudência do Supremo Tribunal. 1. À vista da cláusula final de abertura do art. 52, III, f da Constituição Federal, consolidou-se a jurisprudência do STF no sentido da validade de normas locais que subordinam a nomeação dos dirigentes de autarquias ou fundações públicas à prévia aprovação da Assembleia Legislativa. 2. **Diversamente, contudo, atento ao art. 173 da Constituição, propende o Tribunal a reputar ilegítima a mesma intervenção parlamentar no processo de provimento da direção das entidades privadas, empresas públicas ou sociedades de economia mista da administração indireta dos Estados.**

#### STF – ADI 1.949/RS (18/11/1999)

##### Ementa

(...) II. Separação e independência dos Poderes: submissão à Assembleia Legislativa, por lei estadual, da escolha e da destituição, no curso do mandato, dos membros do Conselho Superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS: parâmetros federais impostos ao Estado-membro. 1. Diversamente dos textos constitucionais anteriores, na Constituição de 1988 - à vista da cláusula final de abertura do art. 52, III -, **são válidas as normas legais, federais ou locais, que subordinam a nomeação dos dirigentes de autarquias ou fundações públicas à prévia aprovação do Senado Federal ou da Assembleia Legislativa: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal.** 2. Carece, pois, de plausibilidade a arguição de inconstitucionalidade, no caso, do condicionamento à aprovação prévia da Assembleia Legislativa da investidura dos conselheiros da agência reguladora questionada. 3. Diversamente, é inquestionável a relevância da alegação de incompatibilidade com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes, sob o regime presidencialista, do art. 8º das leis locais, que outorga à Assembleia Legislativa o poder de destituição dos conselheiros da agência reguladora autárquica, antes do final do período da sua nomeação a termo. 4. A investidura a termo - não impugnada e plenamente compatível com a natureza das funções das agências reguladoras - é, porém, incompatível com a demissão ad nutum pelo Poder Executivo: por isso, para conciliá-la com a suspensão cautelar da única forma de demissão prevista na lei - ou seja, a destituição por decisão da Assembleia Legislativa -, impõe-se explicitar que se suspende a eficácia do art. 8º dos diplomas estaduais referidos, sem prejuízo das restrições à demissibilidade dos conselheiros da agência sem justo motivo, pelo Governador do Estado, ou da superveniência de diferente legislação válida. (...)

#### STJ – Súmula 97 (3/3/1994)

Compete à **Justiça do Trabalho** processar e julgar reclamação de servidor público relativamente a vantagens trabalhistas anteriores à instituição do regime jurídico único.

#### STF – RE 101.126/RJ (24/10/1984)

##### Ementa

(...) **Nem toda fundação instituída pelo poder público e fundação de direito privado.** - às fundações, instituídas pelo poder público, que assumem a gestão de serviço estatal e se submetem a regime administrativo previsto, nos estados-membros, por leis estaduais são fundações de direito público, e, portanto, pessoas jurídicas de direito público. - tais fundações são espécie do gênero autarquia (...)

#### STF – ADI 2.794/DF (14/12/2006)

##### Ementa

(...) V - Demarcação entre as atribuições de segmentos do Ministério Público - o Federal e o do Distrito Federal. Tutela das fundações. Inconstitucionalidade da regra questionada (§ 1º do art. 66 do Código Civil) -, quando encarrega o Ministério Público Federal de velar pelas fundações, "se funcionarem no Distrito Federal". 1. Não obstante reserve à União organizá-lo e mantê-lo - é do sistema da Constituição mesma que se infere a identidade substancial da esfera de atribuições do Ministério Público do Distrito Federal àquelas confiadas ao MP dos Estados, que, à semelhança do que ocorre com o Poder Judiciário, se apura por exclusão das correspondentes ao Ministério Público Federal, ao do Trabalho e ao Militar. 2. Nesse sistema constitucional de repartição de atribuições de cada corpo do Ministério Público - que corresponde substancialmente à distribuição de competência entre Justiças da União e a dos Estados e do Distrito Federal - a área reservada ao Ministério Público Federal é coextensiva, mutatis mutandis àquela da jurisdição da Justiça Federal comum e

dos órgãos judiciários de superposição - o Supremo Tribunal e o Superior Tribunal de Justiça - como, aliás, já o era sob os regimes anteriores. 3. O critério eleito para definir a atribuição discutida - funcionar a fundação no Distrito Federal - peca, a um só tempo, por escassez e por excesso. 4. Por escassez, de um lado, na medida em que há fundações de direito público, instituídas pela União - e, portanto, integrantes da Administração Pública Federal e sujeitas, porque autarquias fundacionais, à jurisdição da Justiça Federal ordinária, mas que não tem sede no Distrito Federal. 5. Por excesso, na medida em que, por outro lado, a circunstância de serem sediadas ou funcionarem no Distrito Federal evidentemente não é bastante nem para incorporá-las à Administração Pública da União - sejam elas fundações de direito privado ou fundações públicas, como as instituídas pelo Distrito Federal -, nem para submetê-las à Justiça Federal. 6. Declarada a inconstitucionalidade do § 1º do art. 66 do Código Civil, sem prejuízo, da atribuição ao Ministério Público Federal da veladura pelas fundações federais de direito público, funcionem, ou não, no Distrito Federal ou nos eventuais Territórios.

**STF – RE 215.741/SE (30/3/1999)****Ementa**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. CONFLITO DE COMPETÊNCIA ENTRE A JUSTIÇA FEDERAL E A JUSTIÇA COMUM. NATUREZA JURÍDICA DAS FUNDAÇÕES INSTITUÍDAS PELO PODER PÚBLICO. 1. A Fundação Nacional de Saúde, que é mantida por recursos orçamentários oficiais da União e por ela instituída, é entidade de direito público. 2. Conflito de competência entre a Justiça Comum e a Federal. Artigo 109, I da Constituição Federal. Compete à Justiça Federal processar e julgar ação em que figura como parte fundação pública, tendo em vista sua situação jurídica conceitual assemelhar-se, em sua origem, às autarquias. 3. Ainda que o artigo 109, I da Constituição Federal, não se refira expressamente às fundações, o entendimento desta Corte é o de que a finalidade, a origem dos recursos e o regime administrativo de tutela absoluta a que, por lei, estão sujeitas, fazem delas espécie do gênero autarquia. 4. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a competência da Justiça Federal.

**STJ – CC 37.681/SC (27/8/2003)****Ementa**

Processo civil. Competência. Ação de indenização em decorrência de recusa de pagamento de indenização acordada em contrato de seguro de vida celebrado com fundação pública federal. Justiça Federal. Relação de consumo. Dificuldade dos beneficiários em acompanhar o processo no Distrito Federal. Acesso à Justiça. Arts. 6º, VII, e 101, I, do Código de Defesa do Consumidor.

- **Compete à Justiça Federal** processar e julgar ação de indenização proposta por beneficiários de contrato de seguro de vida celebrado com fundação pública federal, equiparada à autarquia federal para a aplicação do disposto no art. 109, I, da Constituição Federal.

**STJ – CC 16.397/RJ (28/8/1996)****Ementa**

I- Cuidando-se de execução de sentença, no tocante aos ônus sucumbenciais, promovida contra entidade que tem prerrogativa de foro prevista no art. 109, i, da Constituição, competente para julgar a causa é a Justiça Federal.

II- No confronto entre a competência do juiz que julgou a causa em primeiro grau, para a execução dos julgados que proferiu, e a competência *ratione personae* da Justiça Federal, fixada na Constituição, deve prevalecer esta última.

III - Segundo entendimento do Tribunal (vg, CC 77/DF, relator Ministro Athos Carneiro, DJU de 4/9/1989), as fundações públicas federais, como entidades de direito privado, são equiparadas as empresas públicas, para os efeitos do art. 109, I, da Constituição da República, sendo da Justiça Federal a competência para processar e julgar as causas de que participem.

### **STF – ADI 1.642/MG (3/4/2008)**

#### **Ementa**

(...) **DISTINÇÃO ENTRE EMPRESAS ESTATAIS PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO E EMPRESAS ESTATAIS QUE DESENVOLVEM ATIVIDADE ECONÔMICA EM SENTIDO ESTRITO.** REGIME JURÍDICO ESTRUTURAL E REGIME JURÍDICO FUNCIONAL DAS EMPRESAS ESTATAIS. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. 1. Esta Corte em oportunidades anteriores definiu que a aprovação, pelo Legislativo, da indicação dos Presidentes das entidades da Administração Pública Indireta restringe-se às autarquias e fundações públicas, dela excluídas as sociedades de economia mista e as empresas públicas. Precedentes. 2. As sociedades de economia mista e as empresas públicas que explorem atividade econômica em sentido estrito estão sujeitas, nos termos do disposto no § 1º do artigo 173 da Constituição do Brasil, ao regime jurídico próprio das empresas privadas. 3. Distinção entre empresas estatais que prestam serviço público e empresas estatais que empreendem atividade econômica em sentido estrito 4. O § 1º do artigo 173 da Constituição do Brasil não se aplica às empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades (estatais) que prestam serviço público. 5. A intromissão do Poder Legislativo no processo de provimento das diretorias das empresas estatais colide com o princípio da harmonia e interdependência entre os poderes. A escolha dos dirigentes dessas empresas é matéria inserida no âmbito do regime estrutural de cada uma delas. 6. Pedido julgado parcialmente procedente para dar interpretação conforme à Constituição à alínea "d" do inciso XXIII do artigo 62 da Constituição do Estado de Minas Gerais, para restringir sua aplicação às autarquias e fundações públicas, dela excluídas as empresas estatais, todas elas.

### **STF – RE 599.628/DF (25/5/2011)**

#### **Ementa**

FINANCEIRO. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. PAGAMENTO DE VALORES POR FORÇA DE DECISÃO JUDICIAL. **INAPLICABILIDADE DO REGIME DE PRECATÓRIO.** ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO. CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. MATÉRIA CONSTITUCIONAL CUJA REPERCUSSÃO GERAL FOI RECONHECIDA. **Os privilégios da Fazenda Pública são inextensíveis às sociedades de economia mista que executam atividades em regime de concorrência ou que tenham como objetivo distribuir lucros aos seus acionistas.** Portanto, a empresa Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - Eletronorte não pode se beneficiar do sistema de pagamento por precatório de dívidas decorrentes de decisões judiciais (art. 100 da Constituição). Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.

### **TCU – Informativo de Licitações e Contratos 6/2010**

#### **Enunciado:**

## Observância da Lei n.º 8.666/93 pelas estatais exploradoras de atividade econômica

### Texto:

É obrigatória a observância, pelas empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica, das disposições contidas na Lei n.º 8.666/93 nas contratações que envolvam sua atividade-meio, sendo, portanto, nessas situações, irregular o acréscimo contratual superior aos limites legais estabelecidos, permitido apenas em casos excepcionais, e desde que atendidos os requisitos elencados na Decisão n.º 215/99-Plenário (...) Ressaltou, ainda, o Acórdão n.º 1.125/2007-Plenário, por meio do qual teria sido firmado o "entendimento de que até a edição de lei dispoendo sobre licitações e contratos das empresas estatais e sociedades de economia mista (a norma prevista no parágrafo primeiro do art. 173 da CF/1988), tais entidades devem observar os preceitos da Lei nº 8.666/1993 (art. 1º, parágrafo único) e os princípios gerais e regras da Administração Pública". Acerca do argumento recursal de que, quando o Estado atua como empresa privada, não se aplicaria o limite de 25%, imposto aos acréscimos de serviços na forma do art. 65, § 1º, da Lei n.º 8.666/93, enfatizou o relator que a matéria já foi discutida quando da prolação do Acórdão n.º 121/98-Plenário, oportunidade em que se decidiu não haver obrigatoriedade de a Petrobras Distribuidora realizar licitação para a contratação de transportes que guardem vínculo com a atividade-fim da empresa, como a de transporte de produtos, permanecendo a obrigatoriedade de licitar em relação às atividades-meio. Considerando que serviços de publicidade e propaganda "referem-se a atividades-meio da empresa", para o relator não restariam dúvidas de que "a contratação de tais serviços está integralmente sujeita aos mandamentos da Lei nº 8.666/1993" (...)

### STF – ARE 638.315 RG/BA (9/6/2011)

#### Ementa

RECURSO. Extraordinário. Imunidade tributária recíproca. Extensão. Empresas públicas prestadoras de serviços públicos. Repercussão geral reconhecida. Precedentes. Reafirmação da jurisprudência. Recurso improvido. É compatível com a Constituição a extensão de imunidade tributária recíproca à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO, na qualidade de empresa pública prestadora de serviço público.

### STF - AI 690.242/SP (1/3/2009)

#### Ementa

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMUNIDADE RECÍPROCA. EMPRESA PÚBLICA PRESTADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS (ECT). AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. I - O acórdão recorrido encontra-se em harmonia com o entendimento da Corte no sentido de que a imunidade recíproca dos entes políticos é extensiva à empresa pública prestadora de serviço público (RE 354.897/RS, Rel. Min. Carlos Velloso). II - Agravo regimental a que se nega provimento.

### STF – RE 363.412/BA (7/8/200)

(...) A INFRAERO, que é empresa pública, executa, como atividade-fim, em regime de monopólio, serviços de infra-estrutura aeroportuária constitucionalmente outorgados à União Federal, qualificando-se, em razão de sua específica destinação institucional, como entidade delegatária dos serviços públicos a que se refere o art. 21, inciso XII, alínea "c", da Lei Fundamental, o que exclui essa empresa governamental, em matéria de impostos, por efeito da imunidade tributária recíproca (CF, art. 150, VI, "a"), do poder de tributar dos entes

políticos em geral. Conseqüente inexigibilidade, por parte do Município tributante, do ISS referente às atividades executadas pela INFRAERO na prestação dos serviços públicos de infra-estrutura aeroportuária e daquelas necessárias à realização dessa atividade-fim. (...) A submissão ao regime jurídico das empresas do setor privado, inclusive quanto aos direitos e obrigações tributárias, somente se justifica, como consectário natural do postulado da livre concorrência (CF, art. 170, IV), se e quando as empresas governamentais explorarem atividade econômica em sentido estrito, não se aplicando, por isso mesmo, a disciplina prevista no art. 173, § 1º, da Constituição, às empresas públicas (caso da INFRAERO), às sociedades de economia mista e às suas subsidiárias que se qualifiquem como delegatárias de serviços públicos.

**STF – RE 580.264/RS (16/12/2010)****Ementa**

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. SERVIÇOS DE SAÚDE. 1. A saúde é direito fundamental de todos e dever do Estado (arts. 6º e 196 da Constituição Federal). Dever que é cumprido por meio de ações e serviços que, em face de sua prestação pelo Estado mesmo, se definem como de natureza pública (art. 197 da Lei das leis). 2 A prestação de ações e serviços de saúde por sociedades de economia mista corresponde à própria atuação do Estado, desde que a empresa estatal não tenha por finalidade a obtenção de lucro. 3. As sociedades de economia mista prestadoras de ações e serviços de saúde, cujo capital social seja majoritariamente estatal, gozam da imunidade tributária prevista na alínea "a" do inciso VI do art. 150 da Constituição Federal. 3. Recurso extraordinário a que se dá provimento, com repercussão geral.

**STF – RE 220.906/DF (16/11/2000)****Ementa**

(...) **À empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, pessoa jurídica equiparada à Fazenda Pública, é aplicável o privilégio da impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços.** Recepção do artigo 12 do Decreto-lei nº 509/69 e não-incidência da restrição contida no artigo 173, § 1º, da Constituição Federal, que submete a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias. 2. Empresa pública que não exerce atividade econômica e presta serviço público da competência da União Federal e por ela mantido. Execução. Observância ao regime de precatório, sob pena de vulneração do disposto no artigo 100 da Constituição Federal. Recurso extraordinário conhecido e provido.

**TCU – Súmula 231**

**A exigência de concurso público para admissão de pessoal se estende a toda a Administração Indireta, nela compreendidas as Autarquias, as Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, as Sociedades de Economia Mista, as Empresas Públicas e, ainda, as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, mesmo que visem a objetivos estritamente econômicos, em regime de competitividade com a iniciativa privada.**

**STF – RE 589.998/PI (20/3/2013)****Ementa**

EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS – ECT. DEMISSÃO IMOTIVADA DE SEUS EMPREGADOS. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DA DISPENSA. RE PARCIALMENTE PROVIDO. I - **Os empregados públicos não fazem jus à estabilidade prevista no art. 41 da CF**, salvo aqueles admitidos em período anterior ao advento da EC nº 19/1998. Precedentes. II - Em atenção, no entanto, aos princípios da impessoalidade e isonomia, que regem a admissão por concurso público, a dispensa do empregado de empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos deve ser motivada, assegurando-se, assim, que tais princípios, observados no momento daquela admissão, sejam também respeitados por ocasião da dispensa. III – A motivação do ato de dispensa, assim, visa a resguardar o empregado de uma possível quebra do postulado da impessoalidade por parte do agente estatal investido do poder de demitir. IV - Recurso extraordinário parcialmente provido para afastar a aplicação, ao caso, do art. 41 da CF, exigindo-se, entretanto, a motivação para legitimar a rescisão unilateral do contrato de trabalho.

#### STF – ADI 4029/AM (8/3/2012)

**Ementa:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI FEDERAL Nº 11.516/07. CRIAÇÃO DO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. LEGITIMIDADE DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO IBAMA. ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL. VIOLAÇÃO DO ART. 62, CAPUT E § 9º, DA CONSTITUIÇÃO. NÃO EMISSÃO DE PARECER PELA COMISSÃO MISTA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 5º, CAPUT, E 6º, CAPUT E PARÁGRAFOS 1º E 2º, DA RESOLUÇÃO Nº 1 DE 2002 DO CONGRESSO NACIONAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS DA NULIDADE (ART. 27 DA LEI 9.868/99). AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

\*\*\*\*\*

## 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 STF<sup>49</sup>**, 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

---

<sup>49</sup>[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. Classificação das autarquias

### Classificação

Maria Sylvia Di Pietro apresenta alguns critérios utilizados para classificar as autarquias.

#### Quanto à capacidade administrativa

O critério da **capacidade administrativa** distingue dois tipos de autarquias:

- a **geográfica** ou **territorial**, que tem capacidade administrativa genérica, a exemplo dos Territórios Federais;
- a de **serviço** ou **institucional**, que tem capacidade administrativa específica, ou seja, limitada a determinado serviço que lhe é atribuído por lei, critério no qual se enquadram todas as demais autarquias.

#### Quanto à estrutura

Um outro critério considera a **estrutura** das autarquias e as subdivide em:

- **Fundacionais**: corresponde à figura da **fundação de direito público**, ou seja, pessoa jurídica dotada de patrimônio vinculado a um fim que irá beneficiar **pessoas indeterminadas**, que não a integram como membros ou sócios, a exemplo do Hospital das Clínicas, da Universidade de São Paulo.
- **Corporativas** ou **associativas**: constituída por sujeitos unidos (ainda que compulsoriamente) para a consecução de um fim de interesse público, mas que diz respeito aos **próprios associados**, como ocorre com as entidades de fiscalização do exercício de profissões regulamentadas (CREA, CFC, CONFEA etc.).

Detalhe importante é que, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI 3.026/DF), a **Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)**, embora possua as características de uma autarquia (pessoa jurídica de direito público que desempenha atividade típica de Estado, qual seja, a fiscalização do exercício da advocacia, exercendo poder de polícia e poder disciplinar), **não integra a administração indireta da União**.

Dessa forma, apesar das atividades que exerce, a OAB não seria um conselho fiscalizador de profissão regulamentada, e sim uma entidade ímpar, *sui generis*, um serviço independente não integrante da administração pública.

Segundo salienta Maria Sylvia Di Pietro, com essa decisão, a OAB passa a ser considerada pessoa jurídica de direito público no que esta tem de vantagens (com todos os privilégios da Fazenda Pública, como imunidade tributária, prazos em dobro, prescrição quinquenal etc.), mas não no que diz respeito às restrições (como licitação, concurso público, controle).

De se destacar, ainda, que os servidores da OAB se sujeitam ao regime celetista, enquanto os servidores dos demais Conselhos profissionais devem se sujeitar ao regime estatutário previsto na Lei 8.112/1990.

### Quanto ao nível federativo

As autarquias também podem ser classificadas quanto ao **nível federativo**. Neste caso, as autarquias podem ser **federais, estaduais, distritais e municipais**, conforme instituídas pela União, pelos Estados, pelo DF e pelos Municípios, respectivamente.

Embora cada pessoa federativa tenha autonomia política para instituir suas próprias autarquias, **não são admissíveis autarquias interestaduais ou intermunicipais**. Desse modo, cada autarquia deve se vincular apenas ao ente federativo responsável por sua instituição, não sendo possível a vinculação simultânea a várias pessoas federativas.

A execução de serviços comuns entre as esferas de governo, que caracteriza a **gestão associada de serviços públicos** prevista no art. 241 da CF<sup>50</sup>, deve ser promovida pela celebração de convênios ou pela formação de consórcios públicos, e não pela criação de autarquia única<sup>51</sup>.

Alguns autores classificam os **consórcios públicos** de direito público como **autarquias interfederativas**, por integrarem a Administração Indireta de **todos os entes consorciados**, o que **não** se confunde com autarquias interestaduais ou intermunicipais, cuja existência é vedada pela jurisprudência do STF. Com efeito, os consórcios públicos são regidos por legislação específica, devendo observar os preceitos lá definidos.

## 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

---

<sup>50</sup>CF, art. 241: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a **gestão associada de serviços públicos**, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

<sup>51</sup> Ver no [BlInfo STF 247](#) o tópico: "Autarquia Interestadual: Inexistência".

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.

#### 4. Controle do Ministério Público sobre as fundações públicas

Nos termos do art. 66 do Código Civil, “velará pelas fundações o **Ministério Público do Estado**, onde situadas”.

Tal dispositivo refere-se ao controle sobre as **fundações privadas**, instituídas por particulares. Trata-se de controle finalístico que possui o objetivo de fiscalizar se a fundação está efetivamente perseguindo os fins para os quais foi constituída. Com efeito, a fundação privada, ao ser criada, adquire vida própria, independente do instituidor, que não poderá nem mesmo fiscalizar se a fundação está cumprindo as finalidades que pensou ao criá-la. Tal papel fiscalizatório das fundações privadas compete ao **Ministério Público**<sup>52</sup>, cuja atribuição, segundo Di Pietro, “justifica-se pela necessidade de atribuir a algum órgão público a função de manter a entidade dentro dos objetivos para os quais foi instituída”.

No caso das **fundações públicas** (de direito público ou privado), Di Pietro e Carvalho Filho entendem desnecessária a fiscalização pelo Ministério Público, uma vez que o controle finalístico já é feito pela respectiva administração direta, por intermédio da **supervisão ministerial**. Segundo os autores, haveria, em consequência, duplicidade de controle para os mesmos fins.

Isso de maneira alguma significa que o Ministério Público não exerce nenhum tipo de controle sobre as fundações públicas. Não é isso. O Ministério Público, no exercício de suas funções ordinárias, fiscaliza sim as fundações públicas, especialmente quando se verificam indícios de irregularidades, da mesma forma que faz em relação a toda Administração Pública, direta e indireta. A diferença é que o controle do Ministério Público sobre as fundações instituídas pelos particulares é bem mais rígido; elas são efetivamente “veladas” pelo Ministério Público, que atua como uma espécie de curador das fundações privadas. Estas têm o dever de prestar satisfação permanente de suas atividades, independentemente de suspeitas de irregularidades, necessitando, inclusive, obter autorização prévia do Ministério Público para a prática de determinados atos.

---

<sup>52</sup> No caso, a competência é do **Ministério Público dos Estados**.

Autores como Hely Lopes Meireles e Lucas Furtado entendem que a forma de fiscalização que o Ministério Público exerce de forma sistemática sobre as fundações privadas *também deve alcançar as fundações públicas de direito privado*, as quais ficariam sujeitas, simultaneamente, à fiscalização ordinária e à curadoria do Ministério Público, assim como à supervisão ministerial.

Ademais, contrariamente ao entendimento doutrinário dominante, o STF já decidiu que o Ministério Público Federal deve velar pelas fundações federais de direito público (ADI 2.794). Nesse julgado, a Suprema Corte decidiu que o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios deve exercer a mesma competência reservada ao MP dos Estados e, em consequência, velar pelas fundações de direito privado que funcionem no território sob jurisdição, vale dizer, no DF ou em Territórios Federais. Quanto às fundações federais de direito público, a competência é do MP Federal, quer funcionem ou não no DF ou nos eventuais Territórios. Em suma, para a prova devemos levar o seguinte:

Fundações	MP competente para velar
<b>Privadas, instituídas por particulares</b>	<b>MP dos Estados</b> ou <b>MPDFT</b> , a depender de onde a fundação estiver sediada.
<b>Públicas, de direito público ou privado</b>	<b>MP dos Estados</b> (fundações estaduais e municipais) ou <b>MPDFT</b> (fundações distritais). Caso sejam fundações públicas federais, serão veladas pelo <b>MPF</b> , independentemente da localização.

## 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.