

Aula 00

*EBSERH - Noções de Administração
Pública + Direito Administrativo + Direito
do Trabalho - 2024 (Pós-Edital)*

Autor:
Antonio Daud

25 de Fevereiro de 2025

Índice

1) Apresentação do Curso	3
2) Administração Pública - Conceito	6
3) Centralização, Descentralização, Concentração e Desconcentração	8
4) Órgãos Públicos	14
5) Administração Direta e Indireta	25
6) Autarquias	28
7) Fundações Públicas - Fundações Governamentais	44
8) Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista	52
9) Questões Comentadas - Organização Administrativa - FGV	82
10) Lista de Questões - Organização Administrativa - FGV	118



CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Olá, amigas (os)!

Será um grande prazer poder auxiliá-los(as) na preparação para concursos, por meio deste **livro digital**, composto por **teoria** e **questões comentadas**.

O objetivo do nosso curso é apresentar as bases do direito administrativo, com grande **foco** nas questões de concurso público. Nossa metodologia se baseia na abordagem textual, de forma clara e objetiva, das **disposições legais**, da **doutrina** e da **jurisprudência** mais relevantes e de muitas **questões de prova comentadas**. Vamos reunir tudo isto em um único material, para otimizar o **tempo de estudo!** Em resumo:



Os cursos *online*, como o **Estratégia Concursos**, possibilitam uma preparação de qualidade, com flexibilidade de horários e contato com o professor da matéria, através do **fórum de dúvidas**. Além disso, os principais assuntos do nosso curso também dispõem de **videoaulas**, para quem desejar iniciar os estudos pelos vídeos.

Em relação aos **livros eletrônicos** (PDFs), destaco que os principais temas possuirão faixas indicativas de incidência de questões em provas:

INCIDÊNCIA EM PROVA: BAIXÍSSIMA
INCIDÊNCIA EM PROVA: BAIXA
INCIDÊNCIA EM PROVA: MÉDIA
INCIDÊNCIA EM PROVA: ALTA
INCIDÊNCIA EM PROVA: ALTÍSSIMA



Os PDFs seguirão a seguinte **estrutura**:

ESTRUTURA DAS AULAS DO CURSO

- Introdução
- **Desenvolvimento** (parte teórica)
- **Resumo da aula**
- **Conclusão**, com destaque para aspectos mais relevantes
- **Questões comentadas de concursos anteriores**
- **Lista das questões comentadas** (para o aluno poder praticar sem olhar as respostas)
- **Gabaritos das questões**

Apresentação Pessoal



Antes de explicar como vai funcionar nossa dinâmica, peço licença para apresentar-me.

Meu nome é **Antonio Daud**, sou natural de Uberlândia/MG e tenho 40 anos. Sou bacharel em Engenharia Elétrica e em Direito. Sou professor de direito administrativo e direito do trabalho no Estratégia Concursos.

Iniciei minha vida de concurseiro nos idos de 2007. Em 2008, consegui aprovação no concurso de Auditor Federal De Finanças e Controle da **Controladoria-Geral da União (CGU)**. No mesmo ano, fui aprovado para o cargo de Auditor Federal de Controle Externo (AUFC) do **Tribunal de Contas da União (TCU)**, que exerço atualmente.

No TCU já exerci funções como Coordenador de auditoria, Diretor de unidade de fiscalização e assessor de Ministro. Sou autor de livro e já atuei como instrutor na **Enap** e no **TCU/ISC**. Em todas estas funções o **direito administrativo** consistiu em uma das principais ferramentas de trabalho. Assim, espero fazer uso desta experiência para enriquecer nosso curso com exemplos e casos práticos e aproximar a linguagem e a lógica do direito administrativo a cada um de vocês.

Aproveito para divulgar meus contatos nas **redes sociais**:





@professordaud



t.me/professordaud



Prof. Antonio Daud

Não deixe de se inscrever para receber notícias, questões e materiais exclusivos, além de novidades sobre concursos de modo geral.



INTRODUÇÃO

Olá, amigos (as)!

Nesta aula, começaremos a estudar as **formas por meio das quais a Administração Pública se estrutura e se organiza juridicamente** para alcançar seus objetivos.

O ordenamento jurídico estabelece deveres bastante diversificados ao Estado, como segurança pública, prestação jurisdicional, saúde, educação, exploração de petróleo etc.

Dadas as particularidades de cada um destes temas, fazem-se necessárias **diferentes estruturas administrativas**, cada uma indicada para certo tipo de atividade.

Dentro deste contexto, estudaremos a **organização administrativa do Estado**, as similitudes e diferenças de cada espécie de estrutura, com foco em concurso público.

Avante!

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (CONCEITO)

No início do nosso curso, distinguimos as expressões “governo” e “administração pública”, no intuito de registrar que o direito administrativo cuida eminentemente da “**administração pública**”.

A atuação do **governo**¹, enquanto função política ou de governo, é objeto de estudo do direito constitucional.

Pois bem! Aqui também é importante deixar clara a diferença “entidades políticas” e “entidades administrativas”, já que o nosso grande foco de estudo são os órgãos e entidades de natureza administrativa (que compõem a Administração Pública).

Entidades políticas (ou entes federados ou pessoas políticas) são pessoas jurídicas de direito público interno dotadas de **competências de natureza política, legislativa e administrativa**. São a União, os estados, o Distrito Federal e os milhares de municípios brasileiros. O elemento marcante das entidades políticas consiste na sua **autonomia política**, isto é, na capacidade das entidades políticas de **legislarem** e se **auto-organizarem**.

Com base na **capacidade de legislarem**, as entidades políticas detêm competência para regulamentarem determinados assuntos previstos no texto constitucional.

Então, por exemplo, os municípios detêm competência para legislarem sobre assuntos de interesse local (CF, art. 30, I), ao passo que é a União quem deve legislar a respeito de direito do trabalho e direito civil (CF, art. 22, I).

¹ Conceituamos “Governo” como a estrutura que **dirige** o Estado, estabelecendo diretrizes e políticas públicas (função política).

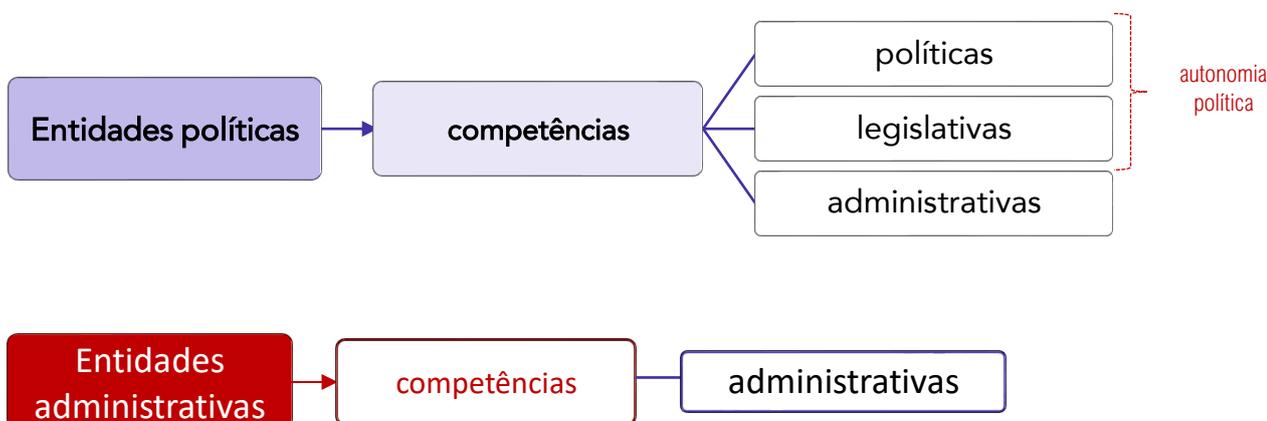


A **capacidade de auto-organização** consiste na autorização para que as entidades políticas editem Constituições próprias (no caso dos estados - CF, art. 25) ou leis orgânicas (no caso dos municípios e do DF - CF, arts. 29 e 32).

Por outro lado, **as entidades** e **os órgãos administrativos** não possuem autonomia política. Em razão disto, não possuem capacidade de legislar ou de se auto-organizarem. Ou seja:

Entidades políticas	→	autonomia política
Órgãos e entidades administrativos	→	sem autonomia política

Apesar de não possuírem competências de natureza política ou legislativa, as entidades administrativas detêm **competências administrativas**, ou seja, **destinadas à execução das leis**. Em síntese:



Assim, enquanto o ente político pode inovar o ordenamento jurídico, legislando a respeito de determinado assunto (nos limites definidos pela Constituição Federal), o órgão ou a entidade administrativa limitam-se a executar os ditames legais.

Nesse sentido, o ente político ao editar lei sobre determinado assunto, no exercício de sua competência legislativa, poderia até mesmo criar uma entidade administrativa para executá-la. Este é o conceito de **descentralização**, que estudaremos mais adiante.

CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

INCIDÊNCIA EM PROVA: ALTÍSSIMA

Para organizar o exercício da função administrativa, o Estado se socorre basicamente dos mecanismos de **centralização**, **descentralização** e **desconcentração**.

Consoante leciona Carvalho Filho¹, a **centralização** é a situação em que o Estado **executa diretamente** suas tarefas, ou seja, por intermédio de **órgãos** subordinados à mesma pessoa política. Em outras palavras, trata-se da execução de tarefas pela própria **administração direta**.

A respeito da centralização, vejam a questão abaixo:

CEBRASPE/ TCE-PA – Auxiliar Técnico de Controle Externo - Área Administrativa - 2016

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

Gabarito (C)

Adiante veremos que, enquanto a Administração Direta é composta de **órgãos** internos, a Administração Indireta se compõe de **pessoas jurídicas**, também denominadas de **entidades**.

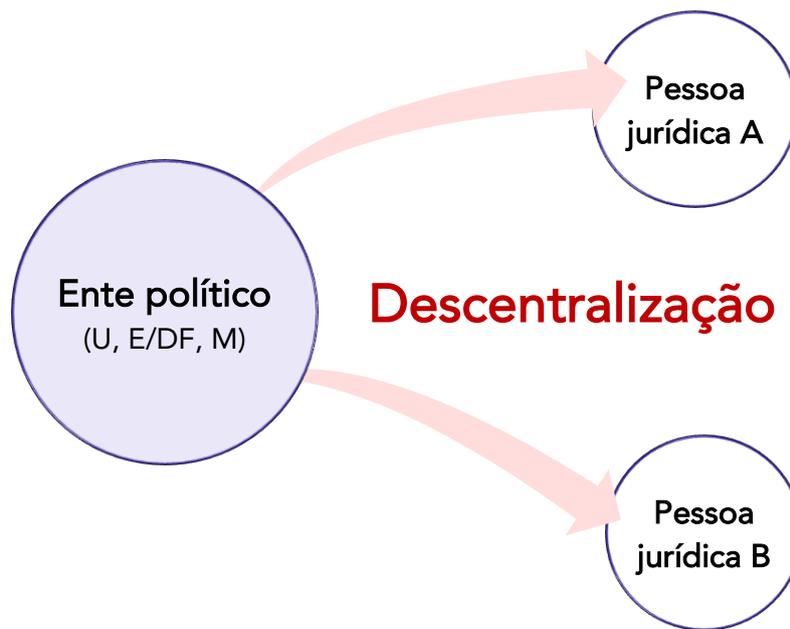
Já pela **descentralização** administrativa, o Estado executa suas tarefas **indiretamente**, isto é, **delega a outras entidades**. A partir da descentralização, as atividades não são executadas pelos órgãos do próprio ente político (administração direta), mas por entidades pertencentes à **administração indireta** ou a **particulares** prestadores de serviços públicos.

Consoante salienta Marcelo Alexandrino, na descentralização, portanto, temos **duas pessoas jurídicas** diferentes:

- (i) o próprio ente político – isto é, União, estados, DF ou municípios – e
- (ii) a pessoa jurídica que irá executar a atividade.

¹ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 473





O envolvimento de duas pessoas na descentralização foi cobrado na questão abaixo:

CEBRASPE/ TCE-PA – Auxiliar Técnico de Controle Externo

A descentralização administrativa pressupõe a transferência, pelo Estado, da execução de atividades administrativas a determinada pessoa, sempre que o justificar o princípio da eficiência.

Gabarito (C)

A descentralização pode se dar mediante **outorga** ou **delegação**.

A **descentralização mediante outorga** (ou **descentralização por serviços** ou **funcional** ou **técnica**) ocorre quando o Estado, mediante **lei**, cria uma **entidade** (ou autoriza sua criação) e transfere a ela determinado serviço público.

É o que ocorre com as entidades da **administração indireta** (em especial, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista).

Parte da doutrina ressalta que, na descentralização por serviços, a administração central cria entidades da Administração Indireta e transfere a elas a **titularidade** e a **execução** de serviços públicos. Além disso, é importante registrar que a descentralização mediante outorga, em geral, se dá com **prazo indeterminado**.

Exemplo: a União editou uma lei para criar o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social), enquanto pessoa jurídica pertencente à administração indireta.

A descentralização mediante outorga decorre do **princípio da especialidade**, em razão do qual atribui-se a uma entidade criada especificamente para aquela finalidade uma parcela das competências do Estado. Em tese, ao se especializar em um nicho de serviços, a entidade poderia ter um melhor desempenho do que se o ente político prestasse todo e qualquer serviço público.



Por sua vez, a **descentralização mediante delegação** (ou **descentralização por colaboração**) ocorre quando o Estado, **mediante ato** ou **contrato** (e não via lei), transfere a um particular a **execução** de determinado serviço público. A descentralização mediante delegação ocorre por **prazo determinado**, como regra geral

Exemplo: um município delegou à empresa de transporte XYZ, mediante contrato, a prestação de serviços públicos de transporte coletivo de passageiros.

A delegação mediante ato unilateral consiste na **autorização** para prestação de serviços públicos, sendo que podem ser beneficiários de tal ato pessoas jurídicas ou físicas. Dada a natureza de ato administrativo, a autorização pode ser revogada a qualquer tempo. A delegação mediante contrato, por sua vez, representa a **concessão** e a **permissão** de serviços públicos.

Sintetizando as diferenças entre as duas formas de descentralização,

Descentralização	por outorga ou serviços	via Lei
		a entidades da Administração Indireta
		transfere a titularidade e a execução
		regra: prazo indeterminado ex.: INSS, Dnit, Petrobras
	por delegação ou colaboração	via Ato ou Contrato
		A particulares
		transfere apenas a execução do
		regra: prazo determinado ex.: transporte público de passageiros

Outra diferença entre descentralização mediante outorga e delegação, consoante apontado por Marcelo Alexandrino², consiste na amplitude do **controle que a administração direta exerce** em cada um dos casos.

No caso da **descentralização mediante outorga** (administração indireta), temos o controle finalístico (ou tutela administrativa), de espectro bastante reduzido.

Já no caso de **descentralização mediante delegação** (particulares), há uma série de controles que o poder concedente exerce sobre o particular, incluindo prerrogativas como a alteração unilateral das condições de execução da delegação, a intervenção imediata na delegação para ulterior apuração de irregularidades e mesmo a decretação de caducidade (extinção unilateral da delegação motivada por prestação inadequada do serviço delegado).

² ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 28

Qualquer que seja a modalidade adotada, **na descentralização não há subordinação**. Assim, não há que se falar em poder hierárquico entre a administração direta e a indireta ou entre o ente político e um particular prestador de serviços públicos.

No caso da descentralização mediante outorga (administração indireta) há **mera vinculação** entre a administração direta e a entidade da administração indireta.

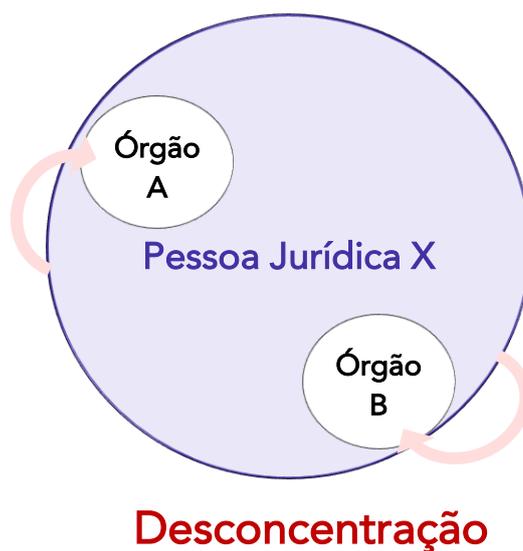
Para finalizar o assunto descentralização, destaco uma última modalidade, atualmente sem grande relevância prática.

Trata-se da **descentralização territorial** ou **geográfica**, que consiste na possibilidade de criação de **território federal**, nos termos previstos no texto constitucional³.

Os territórios federais são pessoas jurídicas de direito público que, caso criados, passam a fazer parte da administração pública federal. São chamados de **autarquias territoriais** e possuem **atribuições administrativas genéricas** e heterogêneas (diferentemente das autarquias convencionais, que possuem atribuições específicas).

Estudadas as principais modalidades de descentralização, agora vamos passar à desconcentração administrativa.

Na **desconcentração** o Estado se desmembra em **órgãos** para propiciar melhoria na sua organização estrutural. Ou seja, dentro de uma **mesma pessoa jurídica**, um feixe de competências é segmentado e atribuído a um órgão.



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

Exemplos: o Ministério da Economia e seus órgãos, como a Esaf, a Secretaria do Tesouro Nacional e a Receita Federal (todos órgãos subordinados à União); os tribunais; as casas legislativas.

Quanto aos exemplos, vejam a questão abaixo:

CEBRASPE/ TRE-MT - Analista Judiciário – Área Judiciária (adaptada)

Os ministérios, órgãos integrantes da administração direta, não possuem personalidade jurídica própria.

Gabarito (C)

A exata noção de desconcentração parte da ideia de **órgão público**. Este conceito será detalhado mais à frente, mas já podemos adiantar que consistem em círculos de atribuições repartidos no interior da personalidade estatal⁴ **sem personalidade jurídica própria**.

Entidade	→	pessoa jurídica
Órgão	→	ente sem personalidade jurídica própria

Vejam como as bancas podem tentar confundir os conceitos de desconcentração e descentralização:

CEBRASPE/ PC-PE - Delegado de Polícia (adaptada)

Desconcentração é a distribuição de competências de uma pessoa física ou jurídica para outra, ao passo que descentralização é a distribuição de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica, em razão da sua organização hierárquica.

Gabarito (E)

Diferentemente do que ocorre na descentralização, **na desconcentração há hierarquia**, ou seja, há **subordinação** entre os órgãos.



Atenção! A desconcentração é observada tanto na **administração direta** (na criação de órgãos) como nas entidades da **administração indireta** (na ramificação em órgãos, departamentos, setores, unidades etc).

Assim, poderemos ter, por exemplo, administração descentralizada desconcentrada (entidade da administração indireta subdividida em órgãos e departamentos) e administração centralizada desconcentrada (órgão da administração direta).

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. Ed. Malheiros. 26ª ed. P. 69

A este respeito, vejam a questão abaixo:

FCC/ ALESE – Técnico Legislativo (adaptada)

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.

Gabarito (E)

Para não confundirmos a terminologia referente à “descentralização” e “desconcentração”, segue um mnemônico clássico (que toma por base a descentralização por serviços):

des C entralização	→	C ria E ntidade
des C oncentração	→	C ria O rgão

E agora uma breve comparação entre os dois institutos:

Descentralização

- atribuição de competências a **entidades** (personalidade jurídica própria)
- sem subordinação ao ente político
- modalidades
 - **outorga** (via Lei): administração indireta
 - **delegação** (via Ato ou Contrato): particulares
 - **territorial**: territórios federais

Desconcentração

- atribuição de competências a **órgãos** (sem personalidade jurídica própria)
- subordinação entre os órgãos
- pode se dar tanto dentro da administração direta como no interior das entidades da indireta

A partir do estudo das noções de centralização, descentralização e desconcentração, vamos abordar os conceitos de **administração direta** e **indireta**.



ÓRGÃOS PÚBLICOS

INCIDÊNCIA EM PROVA: ALTA

Órgãos públicos, sejam na administração direta ou na indireta, resultam de um processo de **desconcentração**, em que a pessoa jurídica se desmembra em **unidades internas** para propiciar melhoria na sua organização estrutural. Ou seja, dentro de uma **mesma pessoa jurídica**, um feixe de competências é segmentado e atribuído a um órgão.

Segundo Hely Lopes Meirelles, órgãos públicos são "**centros de competência** instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja **atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem**".

Conceito interessante é também apresentado por Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual órgão público consiste em círculos de **atribuições** repartidos no interior da personalidade estatal¹.

No plano da legislação federal, é importante destacarmos as definições constantes da Lei 9.784/1999:

Lei 9.784/1999, art. 1º, §2º, I - **órgão** - a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta;

II - **entidade** - a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica;

Retomando os exemplos anteriores:

Exemplos de órgãos públicos: o Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Receita Federal; Tribunal de Contas da União; Câmara dos Deputados; Superior Tribunal de Justiça; Ministério Público.

O elemento mais marcante do conceito de órgão público consiste na **ausência de personalidade jurídica própria**. São centros de competência despersonalizados.

Vejamos a seguir algumas repercussões da falta de personalidade jurídica própria.

1) Impossibilidade de serem parte em contratos administrativos

Como não possuem personalidade própria, os órgãos não celebram contratos administrativos em nome próprio.

Imaginem o seguinte exemplo: o Ministério da Economia celebra um contrato administrativo para aquisição de computadores. Em decorrência da falta de personalidade própria do Ministério da Economia (enquanto órgão público), temos que,

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. Ed. Malheiros. 26ª ed. P. 69



juridicamente, o contrato administrativo foi celebrado pela pessoa jurídica a que o órgão pertence (neste caso, a União), por intermédio daquele órgão.

Apesar de não possuírem capacidade para celebração de contratos administrativos, os órgãos detêm capacidade para celebrarem, em nome próprio, **contratos de gestão**, para ampliação de sua autonomia, consoante regra constitucional inserida pela EC 19/98:

CF, 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.

Além disso, é importante destacar que os órgãos **possuem CNPJ**, já que a inscrição na base de dados do CNPJ não é exclusiva dos entes dotados de personalidade própria.

2) Ausência de patrimônio próprio

Os órgãos públicos não possuem patrimônio próprio. Os bens por eles utilizados são de propriedade da pessoa jurídica a que pertencem.

Imaginem os bens imóveis e a frota de veículos utilizados pela Receita Federal. Todos estes bens são de propriedade da União, que é a pessoa jurídica a que o órgão pertence.

3) Falta de capacidade processual

Outra decorrência da ausência de personalidade própria, é que, em regra, os órgãos não detêm capacidade para serem judicialmente acionados para responder por danos causados por seus agentes no exercício de suas atribuições. A atuação dos órgãos é imputada à pessoa jurídica a que pertencem e, portanto, é a pessoa jurídica quem deverá figurar como parte em um processo judicial, como regra geral. Como será detalhado mais à frente, como regra, **os órgãos não possuem capacidade processual**.

Dito isto, passemos a analisar as teorias que explicam como a atuação de um agente público e de um órgão público é atribuída ao Estado.

Teorias do órgão, do mandato e da representação

Sabemos que o Estado, enquanto pessoa jurídica, atua por intermédio de agentes públicos (pessoas físicas). Assim, é importante conhecer a teoria do órgão e as demais teorias que buscam explicar como a conduta destes agentes públicos vincula o Estado.

➤ Teoria do mandato



O **mandato**, no direito privado, consiste em um **contrato**, por meio do qual uma pessoa (o mandante) delega poderes a outra pessoa (mandatário), para que esta realize atos em nome daquela. O instrumento do mandato é chamado de **procuração** (Código Civil, art. 653).

Assim, pela teoria do mandato, o agente público seria um **mandatário** da pessoa jurídica, agindo em nome e sob responsabilidade da pessoa jurídica. Esta teoria foi criticada principalmente por não explicar como o Estado (que não tem vontade própria) outorga o mandato ao agente público.

➤ Teoria da representação

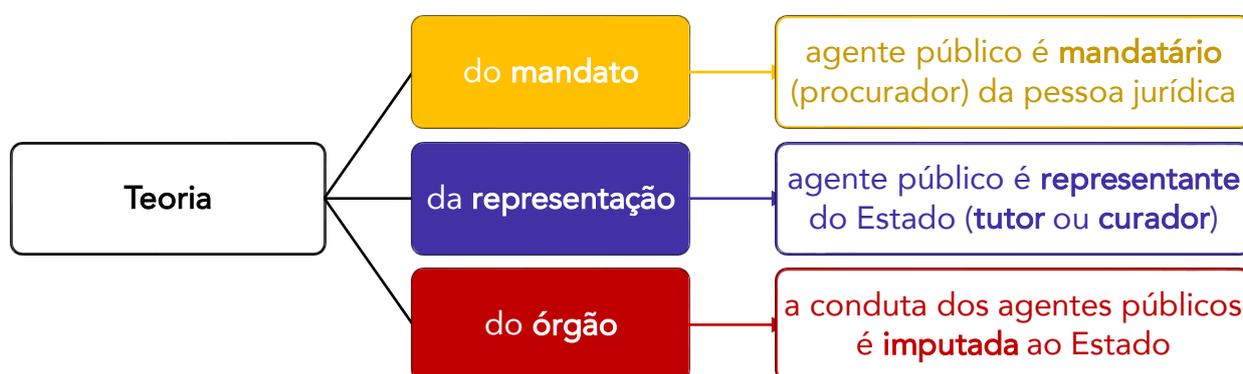
Pela teoria da representação, o agente público é um **representante do Estado**, atuando como um **tutor** ou **curador do Estado**. Esta teoria também é bastante criticada, neste caso por equiparar a pessoa jurídica a um incapaz e por pressupor que o Estado confere representantes a si mesmo, diferentemente do que, de fato, ocorre em uma tutela ou curatela.

➤ Teoria do órgão ou da imputação volitiva

Aqui temos a **teoria amplamente aceita** no direito administrativo brasileiro e utilizada, atualmente, para explicar a relação entre os atos dos agentes públicos e a responsabilidade do Estado.

A **teoria do órgão**, também chamada de **teoria da imputação volitiva**, foi desenvolvida pelo alemão Otto Gierke e afirma que a pessoa jurídica manifesta sua vontade por meio dos órgãos. Assim, como os agentes compõem o órgão público, quando o agente manifesta sua vontade, é como se o próprio Estado o fizesse, havendo uma **imputação** da vontade do agente ao Estado.

Como leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro² esta teoria é utilizada para justificar a validade dos atos praticados por funcionário de fato³. Ou seja, o ato do funcionário é ato do órgão e, portanto, imputável à Administração. Em síntese:



Criação e Extinção

A criação e a extinção de órgãos **dependem de ato legislativo**. Adiante veremos que a criação/extinção de órgãos do legislativo demandam resolução legislativa e para os demais poderes, lei (em sentido estrito).

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 18412

³ Funcionário de fato consiste no agente público cuja investidura no cargo encontra-se eivada de vício.



A) Como regra geral (isto é, para órgãos do Executivo, do Judiciário, do MP e dos tribunais de contas), exige-se **lei** (em sentido estrito) para a criação e extinção de órgãos:

CF, art. 48. Cabe ao **Congresso Nacional**, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (..)

XI – criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública;

Portanto, **não se pode criar** ou **extinguir órgãos** mediante **decreto**:

CF, art. 84, 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**;

Além disso, tratando-se de órgãos do Poder Executivo, a **iniciativa** desta lei cabe ao **Chefe do Poder Executivo**:

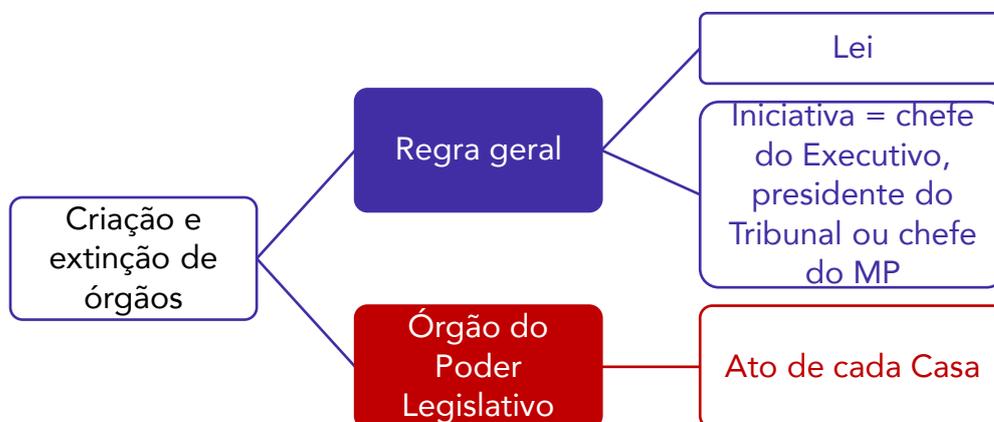
CF, art. 61, § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (..)

II - disponham sobre:

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

Notem que, apesar de o dispositivo constitucional acima se referir ao Executivo Federal, sua aplicação é obrigatória, por simetria, a **todos os entes federativos**, consoante tem entendido o STF⁴.

B) Especificamente para a criação e extinção de órgãos do Poder Legislativo, a Constituição exigiu simples **Resoluções Legislativas** de cada Casa, por meio do disposto nos arts. 51, IV, e 52, XIII, da Constituição Federal.

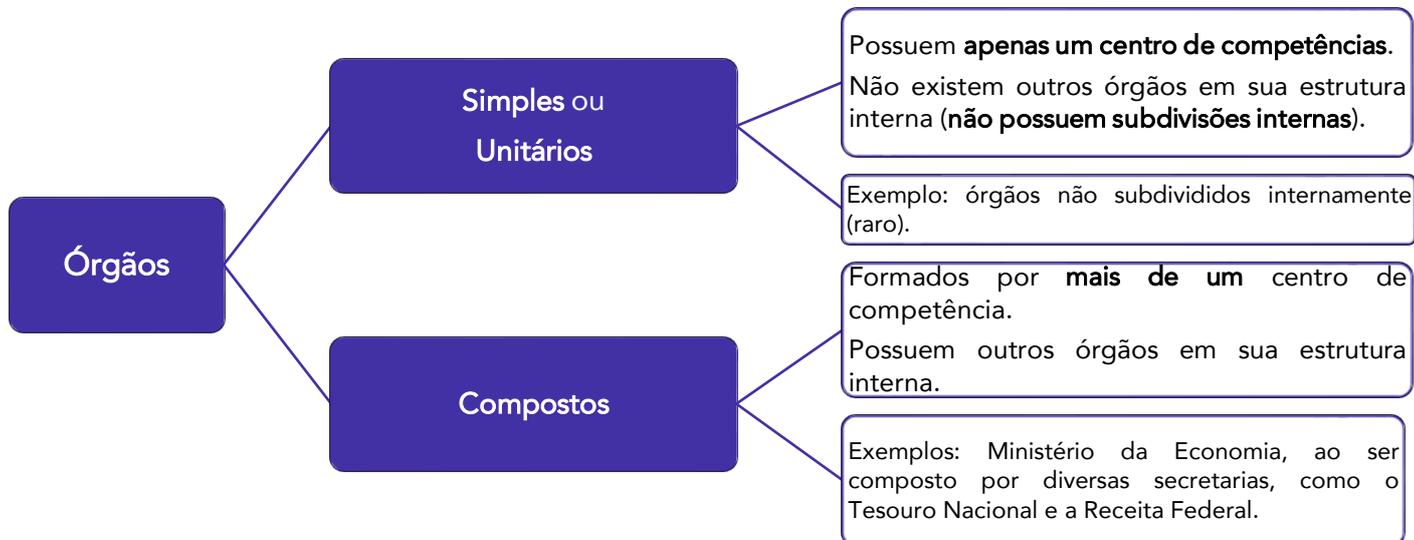


⁴ STF - ADI: 1275 SP, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 16/05/2007, Tribunal Pleno.

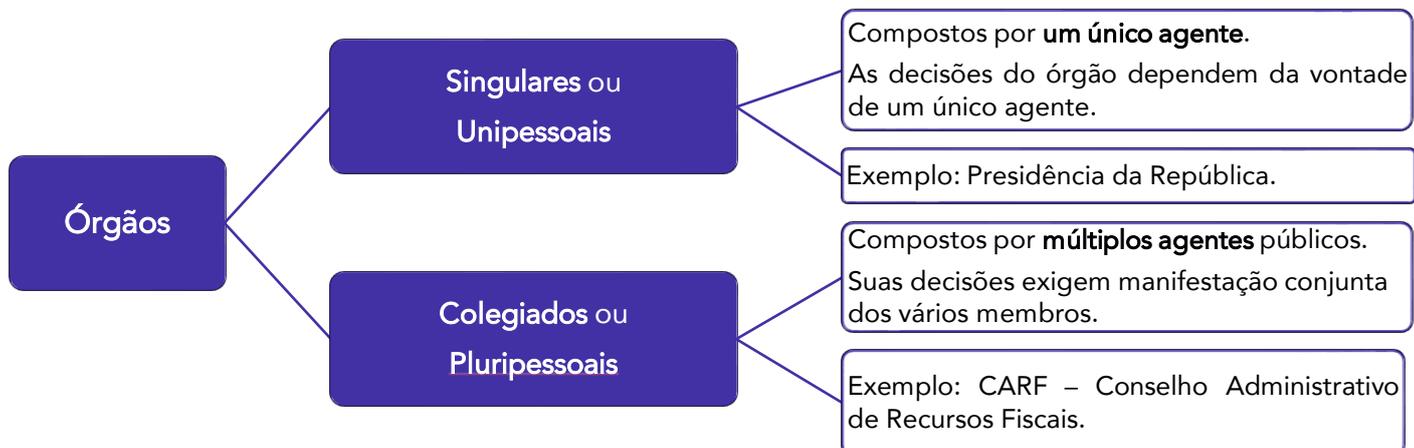


Classificações

Quanto à **estrutura**, os órgãos podem ser:



Já quanto à **atuação funcional**, os órgãos podem ser:



Quanto a esta classificação, Carvalho Filho⁵ denomina-os como órgãos de “representação unitária” e de “representação plúrima”.

Ainda quanto a esta classificação, Di Pietro lembra que existe pensamento diverso, segundo o qual os órgãos seriam divididos em **burocráticos** e **colegiados**. Os órgãos **burocráticos** seriam aqueles formados por uma só pessoa física ou por várias ordenadas verticalmente (hierarquicamente). Já os órgãos **colegiados** são aqueles formados por várias pessoas físicas ordenadas horizontalmente (sem relação de hierarquia), havendo entre elas mera coligação ou coordenação.

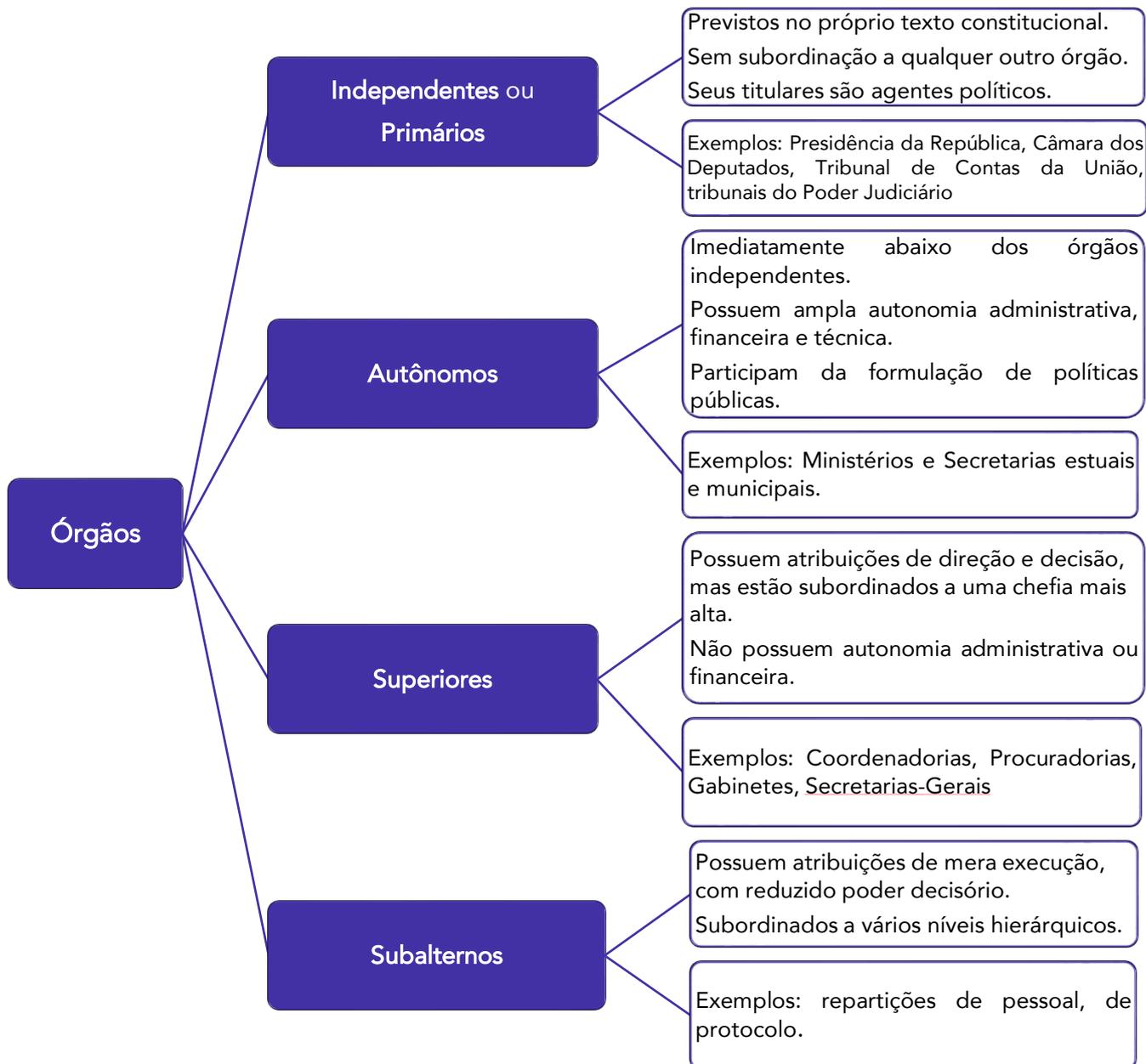
⁵ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 17



De acordo com José dos Santos Carvalho Filho⁶, quanto à **situação estrutural**:



Por fim, quanto à **posição hierárquica**:

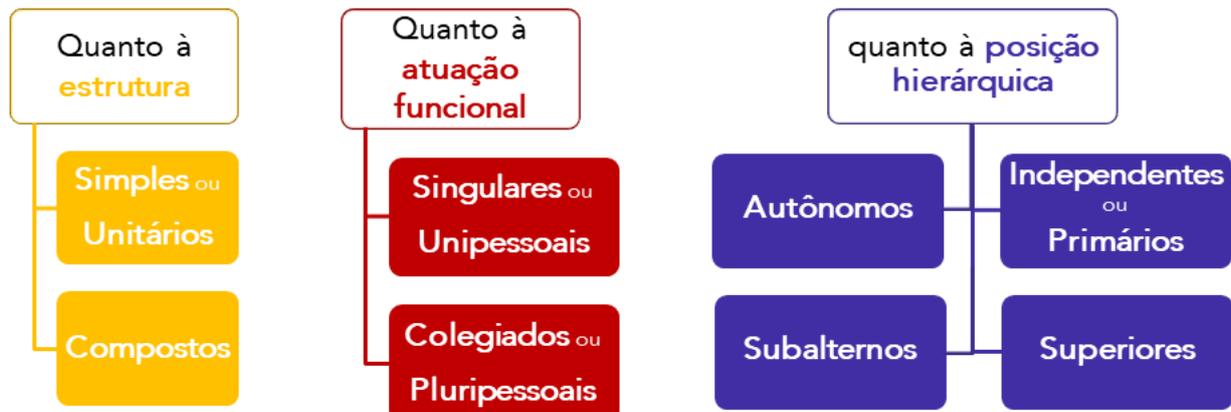


⁶ Op. cit



ESQUEMATIZANDO

Sintetizando as principais classificações comentadas, temos o seguinte diagrama:



Capacidade processual

Como já adiantado anteriormente, em decorrência da ausência de personalidade jurídica própria, em regra, os órgãos não detêm capacidade para serem judicialmente acionados para responder por danos causados por seus agentes. Em outras palavras, como regra, **os órgãos não possuem capacidade processual**. O particular deve acionar a pessoa jurídica a que o órgão pertence.

No entanto, a jurisprudência vem reconhecendo, excepcionalmente, capacidade processual especial a alguns órgãos públicos em determinadas situações.

Portanto, órgãos públicos não podem ser acionados diretamente perante o Judiciário, exceto órgãos específicos dotados de capacidade processual especial.

Adiante passemos ao estudo destas principais exceções!

➤ **Órgãos independentes e autônomos: defesa de suas prerrogativas**

Esta capacidade processual de caráter excepcional é reconhecida a órgãos **independentes** e **autônomos** (mas não aos superiores e subalternos), como a Presidência da República, que pode realizar defesa judicial de suas prerrogativas, sobretudo no bojo de mandados de segurança. Nesse sentido, considerando-se as câmaras de vereadores órgãos independentes e autônomos, temos a SUM-525 do STJ, atribuindo a elas a “personalidade judiciária” o que se equivale à capacidade processual:



A Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, apenas **personalidade judiciária**, somente podendo demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais.

➤ Defesa dos direitos dos consumidores

Outra situação em que a legislação confere capacidade processual aos órgãos diz respeito às ações de defesa dos consumidores:

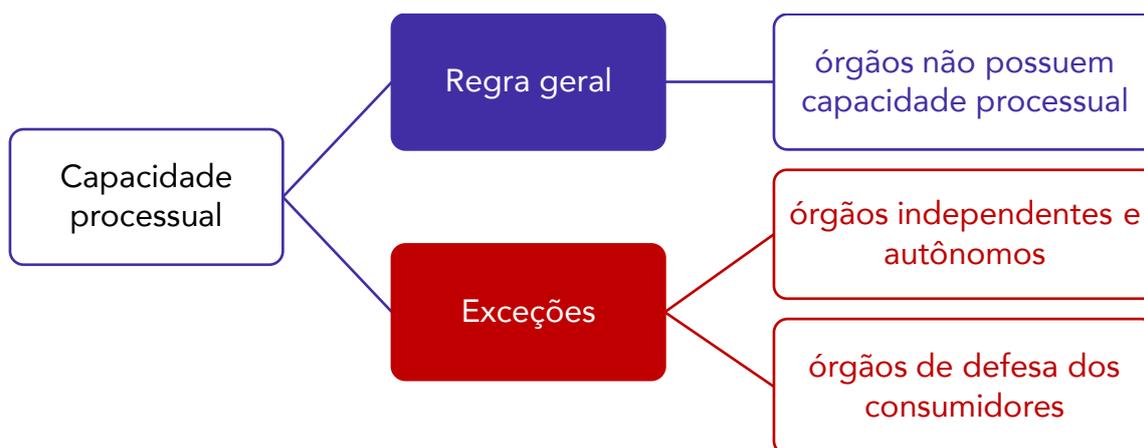
CDC, art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente [defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas]:

III - 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;

Nestes casos, portanto, mesmo não possuindo personalidade jurídica, órgãos públicos incumbidos da defesa das relações de consumo poderão ingressar com ações judiciais.



ESQUEMATIZANDO

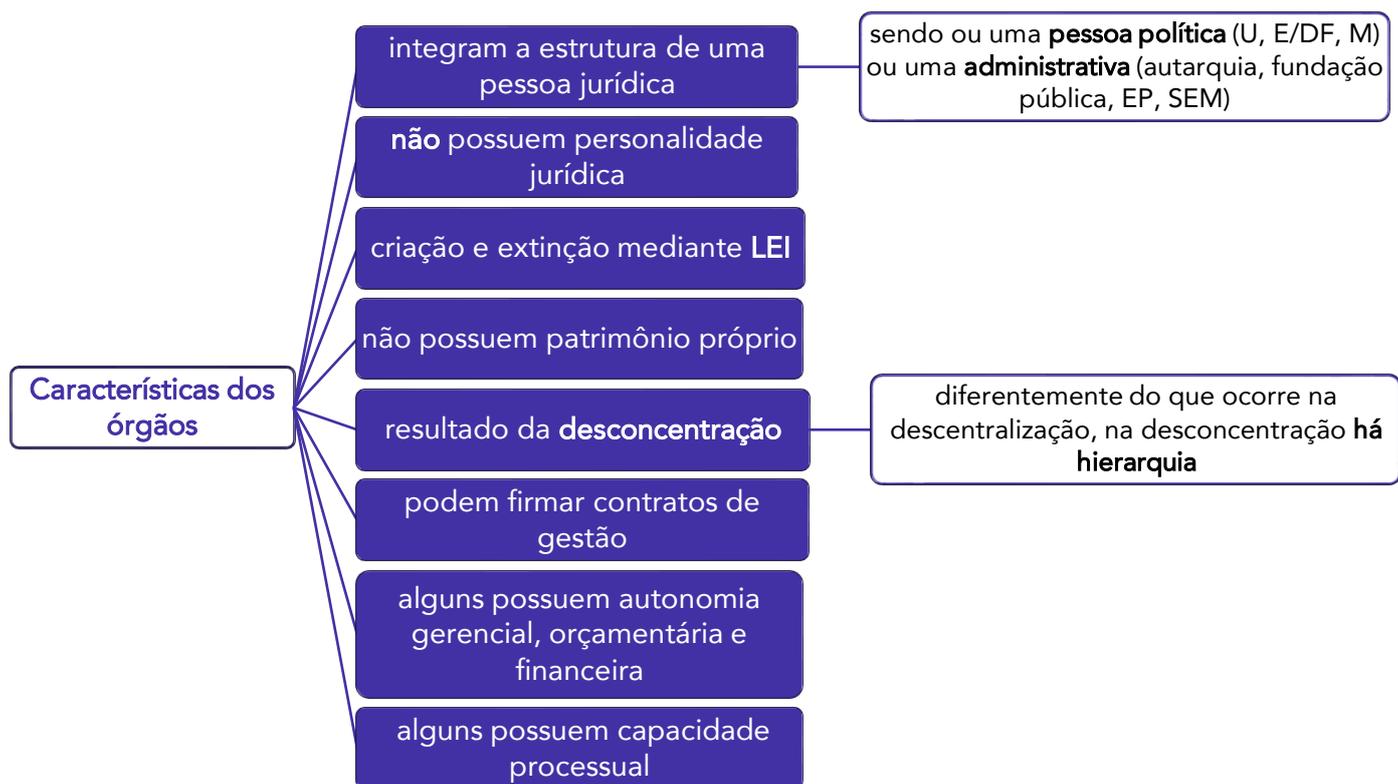


RESUMINDO

Sintetizando os principais aspectos estudados nesta seção, a doutrina⁷ aponta características gerais dos órgãos públicos, a saber:

⁷ A exemplo de ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 134-135





Contrato de Gestão e Contrato de Desempenho

INCIDÊNCIA EM PROVA: MÉDIA

Pouco acima, comentamos que mesmo os órgãos (desprovidos de personalidade própria) podem celebrar **contratos de gestão**, comprometendo-se com o alcance de determinados resultados e prazos.

Assim sendo, antes de passar aos comentários sobre as entidades da administração direta, vamos aqui abrir um parêntese para detalharmos um pouco mais os referidos “contratos de gestão”, bem como os “contratos de desempenho”, criados em 2019.

Em ambos os “contratos”, o fundamento constitucional é o mesmo (CF, art. 37, § 8º - transcrito logo abaixo), de onde já percebemos que tais instrumentos buscam **ampliar os resultados alcançados pelos entes públicos** (princípio da eficiência) e, em contrapartida, confere a tais entes **maior autonomia** administrativa:

CF, 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 (EC 19/1998):

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.

Adiante passaremos a comentar estes dois instrumentos.

➤ **Contrato de Gestão**

O contrato de gestão a que se refere o texto constitucional transcrito acima é firmado entre o poder público e outros **entes pertencentes à Administração Pública**, sejam órgãos da própria administração direta, sejam entidades descentralizadas.

Este contrato de gestão resulta na **ampliação da autonomia** de órgãos e entidades da Administração Pública, especificamente a autonomia gerencial, orçamentária e financeira (a chamada "autonomia GOF").

Mas a ampliação da autonomia tem, como contrapartida, a fixação de **metas de desempenho** para o ente público.

Reparem que, por um lado, são **reduzidos os controles sobre as atividades-meio** (orçamento, finanças e práticas gerenciais) e, por outro, são intensificados os **controles sobre os resultados** (desempenho) destas organizações públicas.

Além disso, caso o contrato de gestão seja celebrado com uma **autarquia** ou com uma **fundação** pública, esta receberá a qualificação de **agência executiva** (Lei 9.649/1998, art. 51).

CURIOSIDADE



Antes de comentar o "contrato de desempenho", lembro que existe uma outra modalidade de "contrato de gestão", o qual é celebrado com entes privados (e não com entes públicos) e possui como fundamento a Lei 9.637/1998 (e não a Lei 9.649/1998 ou o art. 37, §8º, da CF).

Agora sim, vamos à nova figura, criada em 2019 pela Lei 13.934.

➤ **Contrato de Desempenho**

O contrato de desempenho, assim como o contrato de gestão, busca assegurar o comprometimento dos entes públicos com o **alcance de resultados** (princípio da eficiência).

O ente público que o celebra se compromete a: (i) apresentar **desempenho superior** na prestação de serviços, (ii) melhor **qualidade** dos produtos gerados e (iii) trabalhar com **prazos** garantidos.

Em contrapartida, tal ente público passa a usufruir de **maior autonomia** administrativa, especialmente quanto à (i) celebração de contratos, (ii) realização de **despesas de pequeno vulto** com limites diferenciados e (iii) estabelecimento de **banco de horas** em favor de seus servidores.



Tal contrato faz surgir uma verdadeira relação de **supervisão** entre dois entes públicos, o que inspirou a terminologia adotada pelo legislador: ente supervisor e ente supervisionado.

Fechado o parêntese, agora sim passemos às entidades da **administração indireta**, as quais resultam da **descentralização**.



Tudo bem até aqui?! =)

Tome um fôlego! Adiante iremos comentar trechos bem importante da aula.



ADMINISTRAÇÃO DIRETA E ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

INCIDÊNCIA EM PROVA: ALTÍSSIMA

Mais à frente, iremos nos aprofundar nestes conceitos, mas é importante já distinguirmos, em linhas gerais, as expressões “**Administração Direta**” e “**Administração Indireta**” e, ainda, situarmos as **entidades paraestatais** neste cenário.

Administração Direta consiste no conjunto de **órgãos públicos** que integram as pessoas políticas (União, estados/Distrito Federal e Municípios), aos quais foi atribuída a competência para o exercício, **de forma centralizada**, das atividades administrativas do Estado. Segundo leciona Carvalho Filho¹, na Administração Direta “a Administração Pública é, ao mesmo tempo, a **titular** e a **executora** do serviço público”.

A **Administração Indireta**, por sua vez, consiste no conjunto de **entidades** (ou pessoas administrativas) que, **vinculadas** à respectiva Administração Direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas **de forma descentralizada**.

Considerando o que dispõe o DL 200/1967, a Administração Indireta brasileira é composta por²:

- **Autarquias**
- **Fundações públicas**
- **Sociedades de Economia Mista** - SEM
- **Empresas Públicas** - EP

BIZU



O mnemônico “**F-A-S-E**” ajuda-nos a memorizar as espécies de entidades descentralizadas: (**F**undação pública, **A**utarquia, **S**ociedade de economia mista, **E**mpresa pública).

¹ Segundo MADEIRA, José Maria Pinheiro citado por FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 475

² Há doutrinadores, como Di Pietro, que defendam que as subsidiárias de estatais também fariam parte da Administração Pública.



Além destas 4 espécies, há autores que acrescentam ainda os “**consórcios públicos**”, criados em 2005, por meio da Lei 11.107³.

O conceito de administração indireta foi cobrado na questão a seguir:

CEBRASPE/ Prefeitura de São Paulo – SP (adaptada)

A administração indireta compreende as pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva administração direta, desempenham atividades administrativas de forma descentralizada.

Gabarito (C)

Antes de avançar, é importante comentarmos a situação das **entidades paraestatais**.

Pela etimologia da palavra (“**para**”⁴ + ‘estatal’) já podemos perceber que são entidades que se colocam **ao lado do Estado**, ou seja, estão **fora da Administração Pública** (em sentido formal) mas colaboram com o Estado no desempenho de atividades de interesse público. Em outras palavras, tais entidades não pertencem à Administração Pública, mas desempenham atividades de interesse público.

Marçal Justen Filho define entidade paraestatal como sendo

uma **pessoa jurídica de direito privado criada por lei** para, atuando **sem submissão à Administração Pública**, promover o atendimento de necessidades assistenciais e educacionais de certas atividades ou categorias profissionais, que arcam com sua manutenção mediante contribuições compulsórias.

Tais entidades compõem o chamado **terceiro setor**, já que o Estado é considerado o **primeiro setor** e o mercado compõe o **segundo setor**.

Segundo Di Pietro o conceito de entidades paraestatais compreende:

- ✓ **Serviços sociais autônomos** (também conhecidos como “Sistema S”, a exemplo de Sesi, Sesc, Senat)
- ✓ **Entidades de apoio**⁵

³ Em razão de os consórcios possuírem personalidade jurídica própria e do disposto na Lei 11.107/2005, art. 6º, § 1º.

⁴ “para” tem significado de “ao lado”, assim como em “paramédicos”, “paramilitar”.

⁵ Segundo Di Pietro, são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, **instituídas por servidores públicos**, porem em nome próprio, sob forma de fundação, associação ou cooperativa, para a prestação, em caráter privado, de serviços sociais não exclusivos do Estado, mantendo vínculo jurídico com entidades da administração, em regra por meio de convênio.



- ✓ Organizações Sociais (OS)⁶
- ✓ Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)⁷
- ✓ Organizações da Sociedade Civil (OSC)⁸

Apesar de **não integrarem a Administração Pública**, tais entidades são objeto de estudo do direito administrativo, em razão da proximidade com o Estado e do interesse público nos serviços por elas prestados.

Tais entidades serão objeto de estudo em aula específica, mas já é importante frisar que elas **não pertencem à Administração Pública**. Este é o teor da questão abaixo:

CEBRASPE/ TCE-PB – Auditor de Contas Públicas (adaptada)

As entidades que integram a administração pública indireta incluem as organizações sociais, os serviços sociais autônomos e as entidades paraestatais.

Gabarito (E)

⁶ Entidades criadas por particulares que celebraram **contrato de gestão** com o poder público para prestar serviço de **natureza social**.

⁷ Entidades criadas por particulares que celebraram **termo de parceria** com o poder público para prestar serviço de natureza social.

⁸ Entidades disciplinadas pela Lei 13.019/2014, podendo ser entidade sem fins lucrativos, cooperativas ou organizações religiosas.



Autarquias

INCIDÊNCIA EM PROVA: ALTA

Como há pouco comentamos, as autarquias são entidades dotadas de personalidade jurídica de **direito público**, com autonomia administrativa, para a **prestação descentralizada de serviços públicos**.

José Cretella Júnior, citado por Di Pietro, relembra que a palavra 'autarquia' é formada por dois termos 'autós' (=próprio) e 'arquia' (=comando, governo, direção), etimologicamente, tendo significado de "comando próprio, direção própria, autogoverno".

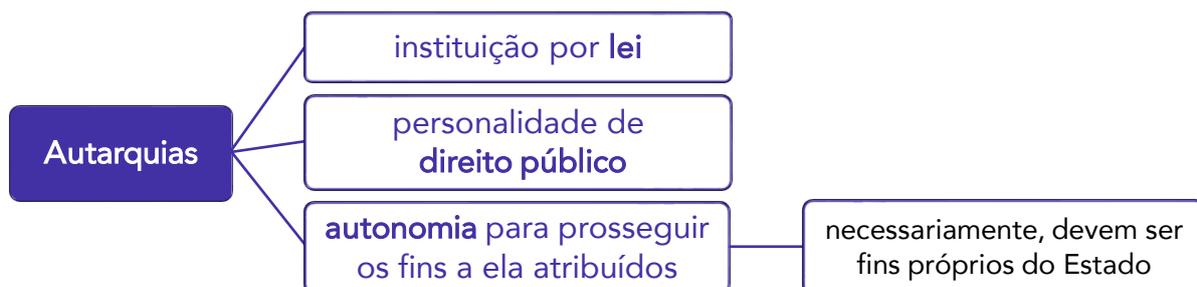
Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹, autarquia é

Pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com **capacidade de autoadministração**, para o **desempenho de serviço público** descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei.

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho², consistem na

Pessoa jurídica de direito público, integrante da Administração Indireta, criada por lei para desempenhar funções que, **despidas de caráter econômico**, sejam próprias e típicas do Estado.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto³ destaca 3 elementos essenciais do conceito de autarquia:



Na legislação, é importante destacarmos a definição contida no Decreto-Lei 200/1967, em princípio aplicável ao Executivo Federal:

DL 200/1967, art. 5º, 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.

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 14761

² FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 490

³ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Curso de Direito Administrativo. GenMétodo. 16ª ed. Item 72



Do conceito acima, reparem que a especialização na **prestação de serviços típicos** é outro elemento marcante das autarquias. Por este motivo parte da doutrina chega a dizer que são a “**personificação de um serviço**” retirado da administração centralizada⁴.

A natureza jurídica das autarquias e sua liberdade administrativa foram cobradas na questão abaixo:

CEBRASPE/ STM - Técnico Judiciário – Área Administrativa – 2018

As autarquias são pessoas jurídicas criadas por lei e possuem liberdade administrativa, não sendo subordinadas a órgãos estatais.

Gabarito (C)

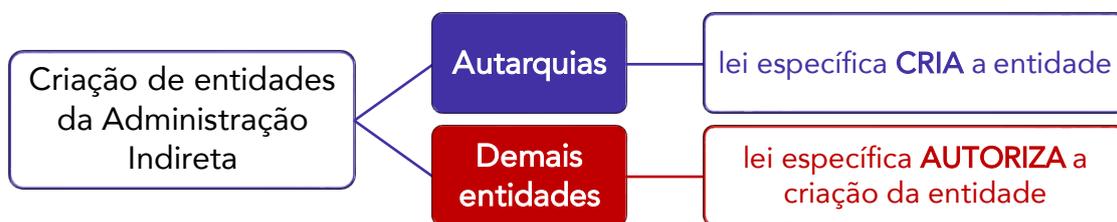
Como as atividades desempenhadas pelas autarquias são típicas da administração pública, a legislação confere a elas uma série de prerrogativas, próprias do regime jurídico-administrativo, as quais iremos detalhar nos próximos tópicos.

Criação e Extinção

A criação e, por simetria, a extinção de autarquias somente pode ocorrer mediante **lei específica**:

CF, 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;

Portanto, diferentemente das demais entidades da administração indireta, as autarquias são **diretamente criadas por lei**. Para as demais entidades, a lei apenas autoriza sua criação. Relembrando:



Assim, a **personalidade da autarquia inicia-se juntamente com a vigência da lei que a criou**. Por ser de direito público, não lhe são exigidos registros dos atos constitutivos em cartórios de pessoas jurídicas, tampouco em juntas comerciais, diferentemente das entidades de direito privado.

A respeito do assunto, vejam a questão abaixo:

CEBRASPE/ TRT - 7ª Região - Técnico Judiciário

⁴ A exemplo de ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 44-45

A União, por intermédio do Ministério do Trabalho e Emprego, pretende criar uma autarquia para a execução de determinadas atividades administrativas típicas. Nessa situação hipotética, a autarquia deverá ser criada por

- a) lei complementar.
- b) portaria ministerial.
- c) decreto presidencial.
- d) lei ordinária específica.

Gabarito (D)

Além disso, friso que, tratando-se de autarquia do Poder Executivo, a **iniciativa da lei é reservada ao chefe do Poder Executivo** (CF, art. 61, §1º, II, 'e').

Natureza Jurídica

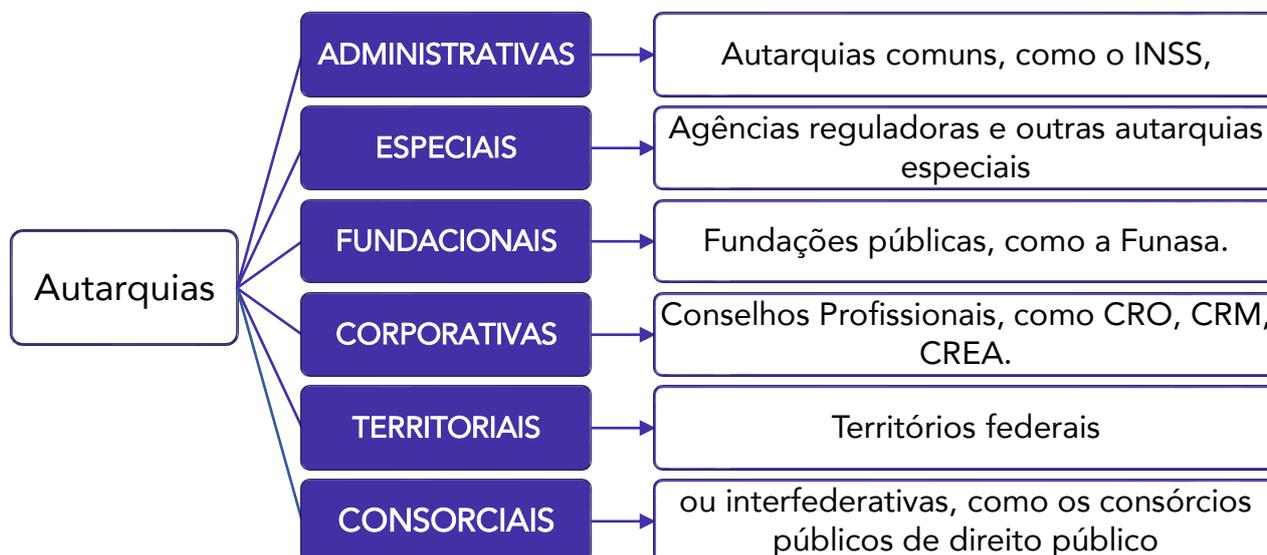
Como entidade, a autarquia tem personalidade jurídica diversa do ente que a criou. Em outras palavras, a autarquia é uma **pessoa jurídica** diferente do ente político que a criou (apesar de também personalidade de direito público, como veremos à frente). Em decorrência de sua personalidade própria, a autarquia é **sujeita de direito e obrigações**, possui **patrimônio próprio** e **capacidade processual**.

Regime Jurídico

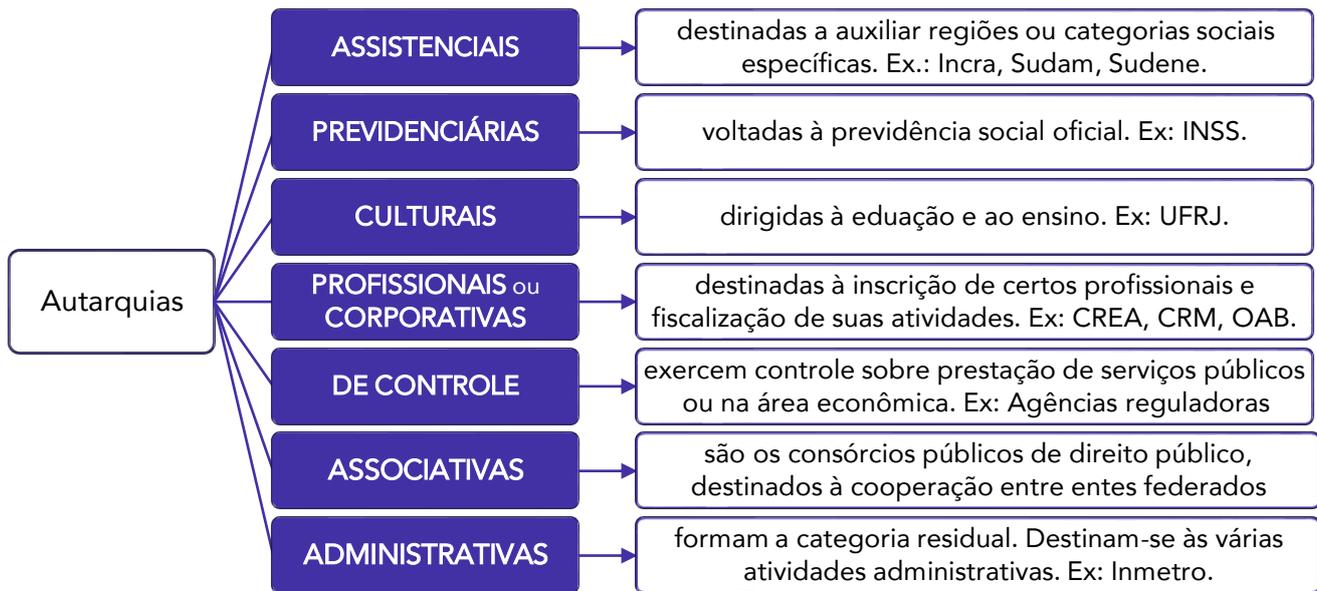
Como são pessoas jurídicas de direito público, isto significa dizer que o regime jurídico aplicável a tais entidades é o **regime jurídico público** (também chamado de "regime jurídico-administrativo"), fortemente marcado pelos princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público, e não pelas regras de direito privado.

Espécies de autarquias

A doutrina e a jurisprudência têm entendido que o termo "autarquia" constitui um gênero, que comporta várias espécies, da seguinte forma:



Outra classificação importante é apresentada por José dos Santos Carvalho Filho⁵, quando ao **objetivo da atuação da autarquia**, a saber:



Atividades desenvolvidas

A grande finalidade da existência das autarquias consiste na **prestação de serviços**. Assim, percebam que, idealmente, as autarquias **não se destinam à exploração de atividade econômica**, como pode ocorrer com as estatais.

Além disso, não é todo e qualquer serviço que pode ser prestado pelas autarquias, mas, idealmente, apenas aqueles **serviços típicos do Estado** (ou típicas da Administração Pública).

Neste tópico vamos aproveitar para detalhar a natureza da **OAB** (Ordem dos Advogados do Brasil) no contexto da organização administrativa. Apesar da discussão na doutrina⁶ e de decisão anterior do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2.573/2018-Plenário), em 2023 o **STF** firmou entendimento de que a OAB possui **natureza jurídica própria**, de modo que não seria uma autarquia e, também, não faz parte da Administração Pública indireta.

Ainda para o STF, a criação da OAB não foi fruto da atuação estatal, sendo que as anuidades cobradas dos advogados não possuem natureza tributária e, portanto, a OAB não precisa prestar contas de seus recursos e também não precisa realizar concursos públicos para ingresso em seus cargos. Naquela assentada, foi firmada a seguinte tese:

O Conselho Federal e os Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil **não estão obrigados a prestar contas** ao Tribunal de Contas da União nem a qualquer outra entidade externa. STF/RE 1182189.

⁵ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 494-495

⁶ A exemplo de NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Curso de Direito Administrativo. GenMétodo. 16ª ed. Item 72



Pessoal

A atual redação da Constituição não exige regime único de pessoal para o poder público, o que também alcança as autarquias:

~~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. (redação anterior)~~

CF, 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. (redação atual, dada pela EC 19/1998)



NOVIDADE!

Então não existe mais o “regime jurídico único” de pessoal?

Exatamente!

Antes desta alteração no art. 39 da CF, em cada esfera da federação, os entes públicos **eram obrigados** a adotar um único regime para os órgãos e entidades de direito público (administração direta, autarquias e fundações públicas), o qual poderia ser ou **celetista** ou **estatutário**.

Atualmente não há mais esta necessidade: passou a ser possível a **coexistência de funcionários públicos estatutários e celetistas** em um mesmo ente de direito público. É o fim da obrigatoriedade do regime único, com maior liberdade aos entes federativos na admissão de seu pessoal.

Portanto, até mesmo para as autarquias passou a ser possível que sejam admitidos agentes públicos sob regime estatutário (servidores públicos) e, concomitantemente, sob regime celetista (empregados públicos).

Seguindo adiante, é importante mencionar, como regra geral, que as autarquias⁷, assim como os órgãos e entidades públicos em geral, devem realizar **concurso público** prévio à investidura em cargos ou empregos públicos:

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;

⁷ Inclusive os Conselhos Profissionais (STF MS 28469 e Acórdão TCU 814/2003-Plenário, entre outros)



Atos e Contratos

Por estarem submetidos ao regime de direito público, os agentes pertencentes às autarquias praticam **atos administrativos**, ou seja, declarações unilaterais de vontade, sujeitos a regime de direito público.

Pelo mesmo motivo, os contratos celebrados pelas autarquias são qualificados como **contratos administrativos**, em relação aos quais a legislação estabelece uma superioridade da Administração Pública sobre os particulares contratados.

A respeito da celebração de contratos, é oportuno destacar que as autarquias estão submetidas ao mandamento constitucional da **licitação**, como regra geral, para selecionar empresas para fornecerem bens ou prestarem serviços ao poder público (CF, art. 37, XXI). As regras para licitações das autarquias são, como regra geral, aquelas previstas na Lei 14.133/2021.

Orçamento

O texto constitucional estabelece que, anualmente, devem ser elaborados orçamentos, na forma de leis, para que sejam fixadas despesas e previstas receitas para o ano seguinte.

Assim, as despesas e receitas de uma autarquia federal, por exemplo, são fixadas e previstas no orçamento da União daquele exercício.

Além disso, é importante saber que o orçamento anual compreende três partes (CF, art. 165, §5º): o **orçamento fiscal**, o **orçamento de investimento** das estatais e o **orçamento da seguridade social**.

Em qual destes orçamentos estão listadas as receitas e despesas das autarquias?

Assim como ocorre, em geral, para a Administração Direta o orçamento das autarquias integra o **orçamento fiscal**.

Patrimônio

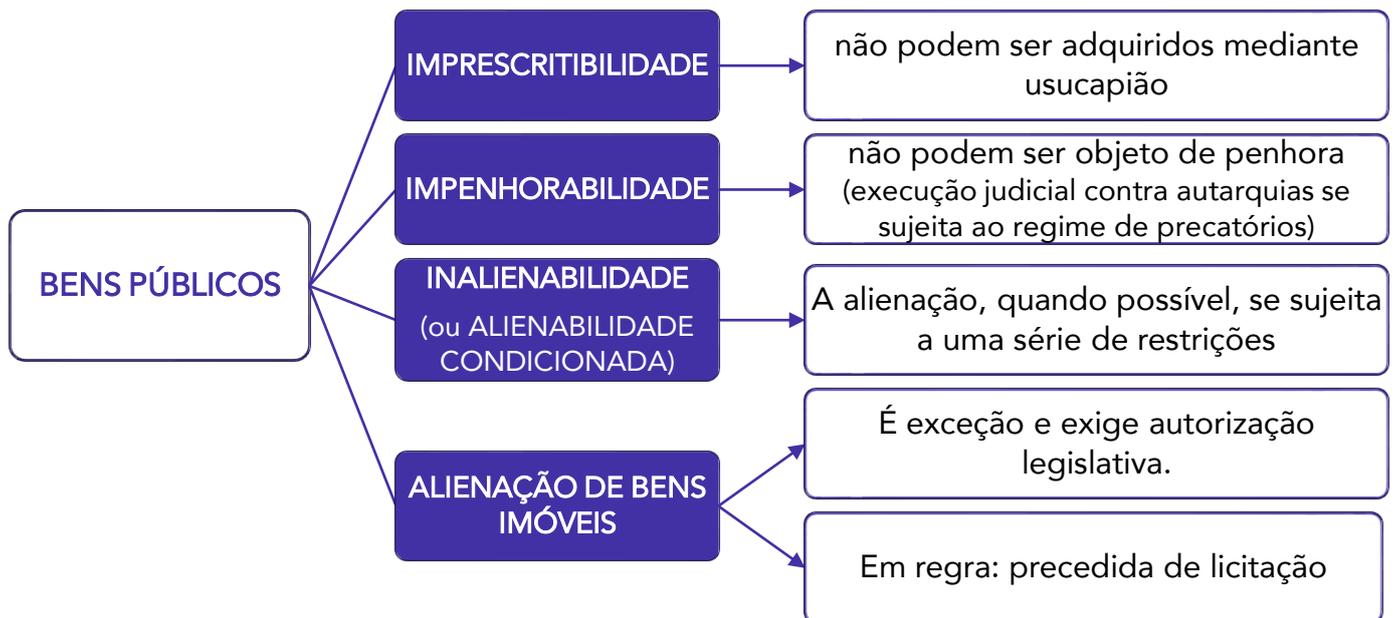
A autarquia possui **patrimônio próprio**, em geral formado a partir da transferência de bens do ente federativo que a criou.

Além disso, os bens da autarquia são considerados **bens públicos**⁸, assim como os bens da administração direta.

Dessa forma, os bens das autarquias, como públicos, estão sujeitos aos privilégios e restrições próprios do regime jurídico-administrativo, o qual impõe algumas características:

⁸ Código Civil, art. 98. **São públicos** os bens do domínio nacional pertencentes às peças jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.





Imunidade Tributária

As autarquias gozam de **imunidade tributária**, de sorte que não podem ser cobrados **impostos** de autarquias, em relação ao seu patrimônio, renda ou serviços prestados pelas autarquias:

CF, art. 150, § 2º A vedação do inciso VI, "a"⁹, é **extensiva às autarquias** e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

Esta é a chamada **imunidade tributária recíproca**, que impede que um ente político cobre impostos de outro ente, e é extensível às autarquias e fundações criadas pelos entes.

Pela literalidade do dispositivo constitucional, a imunidade alcança apenas **impostos**, de modo que continuam devidos taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais.

Nomeação e Exoneração de dirigentes

A nomeação e exoneração de dirigentes de autarquias seguem as regras previstas na lei que criou a entidade.

Mas, como regra geral, tanto a nomeação quanto a exoneração dos dirigentes de autarquia são competências privativas do Chefe do Poder Executivo (CF, art. 84, XXV).

Para **nomeação** destes dirigentes, em casos específicos pode-se estabelecer, como exigência, **aprovação legislativa prévia**.

⁹ CF, art. 150. "... é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios", VI - instituir impostos sobre: a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;



Na esfera federal, a Constituição autoriza¹⁰ que lei estabeleça outros casos em que a nomeação será precedida de aprovação prévia pelo **Senado Federal**. É o que ocorre para agências reguladoras federais, como no caso da Anatel¹¹.

Para as outras esferas, o STF tem entendido mais recentemente que são restritas as hipóteses em que se pode submeter a nomeação ao crivo do Poder Legislativo, somente podendo ocorrer em casos pontuais:

(..) 4. Nos termos da jurisprudência mais recente desta Suprema Corte, as **Constituições estaduais não podem estabelecer regras que prevejam a submissão das nomeações de dirigentes de autarquias e fundações públicas à prévia aprovação da Assembleia Legislativa**, sob pena de violação da separação de poderes (art. 2º, CF).

STF/ADI 6775. Publicação: 17/11/2021

O que também não se admite é a autorização legislativa para a **exoneração** de dirigentes de autarquias, inclusive de agências reguladoras¹², ou mesmo que o próprio poder legislativo destitua dirigente de autarquia do Executivo¹³ (isto é, a exoneração sem a participação direta do próprio Executivo):

2. São inconstitucionais as disposições que amarram a destituição dos dirigentes da agência reguladora estadual somente à decisão da Assembleia Legislativa. (..) 3. Ressalte-se, ademais, que conquanto seja necessária a participação do chefe do Executivo, a exoneração dos conselheiros das agências reguladoras também não pode ficar a critério discricionário desse Poder. Tal fato poderia subverter a própria natureza da autarquia especial, destinada à regulação e à fiscalização dos serviços públicos prestados no âmbito do ente político, tendo a lei lhe conferido certo grau de autonomia.

Juízo competente

As causas comuns envolvendo autarquias federais são julgadas pela **justiça federal**, nos termos do seguinte dispositivo constitucional:

CF, art. 109. Aos **juízes federais** compete processar e julgar:

¹⁰ CF, art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (..) III - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de:

- a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;
- b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;
- c) Governador de Território;
- d) Presidente e diretores do banco central;
- e) Procurador-Geral da República;
- f) titulares de outros cargos que a lei determinar;

¹¹ Lei 9.472/1997, art. 23. Os conselheiros serão brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de sua especialidade, devendo ser escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados, **após aprovação pelo Senado Federal**, nos termos da alínea f do inciso III do art. 52 da Constituição Federal.

¹² ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 56

¹³ STF - ADI: 1949 RS, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 17/09/2014



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;

Nos processos envolvendo autarquias estaduais e municipais, a Justiça Estadual será o foro judicial competente.

Mas reparem o seguinte:

No âmbito federal, tratando-se de uma lide entre um servidor estatutário e a autarquia, a justiça federal seria o juízo competente.

Aproveito para adiantar que esta regra também vale para os chamados “agentes públicos contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público” (CF, art. 37, inciso IX). Para o STF¹⁴, estes agentes temporários possuem vínculo de natureza jurídico-administrativa com o poder público (e não trabalhista).

Por outro lado, se estivéssemos diante de uma autarquia municipal, cujo regime de pessoal é o celetista, a mesma ação deveria ser proposta perante a Justiça do Trabalho¹⁵ (pois o vínculo de trabalho é celetista).

Privilégios processuais

Quando alguém aciona judicialmente um órgão da administração direta, entram em cena os chamados **privilégios processuais da Fazenda Pública** em juízo. O mesmo ocorrerá quando se aciona judicialmente uma autarquia. Ou seja, a autarquia goza dos mesmos privilégios processuais conferidos à Fazenda Pública, como:

- **Prazo em dobro** para todas as manifestações processuais das autarquias, exceto se houver outro prazo específico aplicável (CPC, art. 183)
- **Dispensa de preparo e de depósito prévio**, para a interposição de recursos (CPC, art. 1007, § 1º; Lei 9.494/1997, art. 1º-A)
- **Dispensa de exibição de procuração**, pelos procuradores do quadro de pessoal das autarquias (CPC, art. 287, parágrafo único)
- sentença proferida contra autarquias está sujeita ao **duplo grau de jurisdição obrigatório**, não produzindo efeito até que seja confirmada pelo tribunal (CPC, art. 496)
- submetem-se ao **regime de precatórios** (CF, art. 100), como regra geral, dado que seus bens são impenhoráveis

¹⁴ STF - RE 573.202/AM, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Data de Julgamento: 21/08/2008 (repercussão geral)

¹⁵ CF, art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

I as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;





Em relação ao **regime de precatórios**, vale destacar entendimento do STF¹⁶, em sede de repercussão geral reconhecida, de que tal regime não se aplica aos **Conselhos Profissionais** (como o Crea, CRM, CRO etc):

Os pagamentos devidos, em razão de pronunciamento judicial, pelos Conselhos de Fiscalização **não** se submetem ao regime de precatórios

Responsabilidade Civil

Assim como ocorre em relação à administração direta, as autarquias **respondem objetivamente** pelos prejuízos causados por seus agentes a particulares:

CF, art. 37, § 6º As **pessoas jurídicas de direito público** e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

A responsabilidade objetiva é aquela que **não exige comprovação da existência de culpa** ou **dolo** na conduta estatal (ou seja, dispensa o elemento subjetivo da conduta – culpa ou dolo).

Além de ser objetiva, a responsabilidade das autarquias é **primária** ou **direta**, ou seja, a própria autarquia é que deve ser acionada judicialmente para reparação dos danos. Assim, a **administração direta** somente seria acionada, por dívidas da autarquia, de modo **subsidiário**.

Imaginem o seguinte exemplo: um servidor do Dnit (autarquia federal), no exercício de suas atribuições e dirigindo veículo da entidade, provoca um acidente que causa um dano de R\$ 100 mil a um particular.

Como a responsabilidade é objetiva, para responsabilizar a autarquia, o particular não necessita provar que o agente público agiu com dolo ou culpa (a responsabilidade é objetiva). Além disso, o particular somente poderia cobrar aquela dívida da União (administração direta a qual a entidade se vincula) caso a autarquia não possua condições patrimoniais e orçamentárias de indenizar a integralidade do valor da condenação.

Autarquias sob Regime Especial

Autarquias sob regime especial são entidades dotadas de uma **independência** ainda maior do que as demais.

¹⁶ STF – tema 877 - RE: 938837 SP - SÃO PAULO, Relator: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 19/04/2017, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-216 25-09-2017



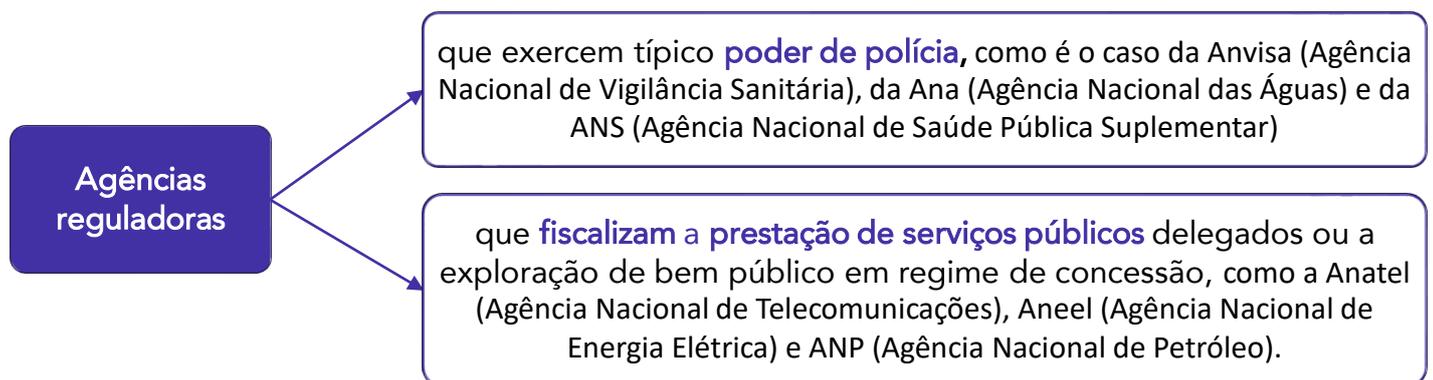
Esta maior independência é conferida pela lei e resultado de determinados mecanismos que conferem maior isolamento à entidade para que esta tome suas decisões da maneira mais imparcial possível. Entre estes mecanismos destaca-se a **nomeação diferenciada dos dirigentes** destas autarquias.

Como exemplos de autarquias sob regime especial são as **agências reguladoras**, o **Banco Central**, a **ANPD** (Autoridade Nacional de Proteção de Dados) e a **CVM** (Comissão de Valores Mobiliários).

Pela importância em provas, vamos tratar das agências reguladoras separadamente no tópico a seguir.

➤ **Agências reguladoras**

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁷, há dois tipos de agências reguladoras no direito brasileiro:



Este segundo grupo (que fiscalizam a prestação de serviços públicos) representa a grande novidade no direito brasileiro, fazendo parte do grande modelo estatal de delegação de serviços públicos associada à regulação dos setores econômicos por meio de entidades criadas especificamente para tal atividade. Nesse sentido, é por meio das agências que o Estado fortalece seu papel como **agente regulador** do mercado, intervindo **de modo indireto** nas atividades econômicas.

De toda forma, em ambos os casos, para se reduzirem as interferências políticas nesta regulação, foram criadas as agências reguladoras, na forma de autarquias especiais, na ideia de que esta “separação” do poder central iria lhes conferir maior **autonomia técnica**.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto elenca **4 importantes** aspectos sobre as agências reguladoras:

1) autonomia política dos dirigentes, a serem nomeados pelo Chefe do Poder Executivo, mas sob aprovação do Poder Legislativo, com mandatos estáveis, durante um prazo determinado

Durante o prazo do mandato, os dirigentes possuem **estabilidade**, não podendo ser livremente exonerados. Neste período, eles somente poderão ser desligados da Agência nos casos expressamente previstos em lei.

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 16220



2) independência normativa, necessária para disciplinar, de forma autônoma, os serviços públicos e as atividades econômicas que estão submetidos à sua regulação e controle

Como já havíamos adiantado, a independência normativa das agências reguladoras é condição essencial para que a regulação seja bem-sucedida. Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto,

essa competência normativa atribuída às agências reguladoras é a chave de uma desejada atuação célere e flexível para a solução, em abstrato e em concreto, de **questões em que predomine a escolha técnica**, distanciada e isolada das disputas partidarizadas e dos complexos debates congressuais em que preponderam as escolhas abstratas político-administrativas.

É importante ressaltar que uma das formas de a agência exercer seu poder normativo consiste nos chamados **regulamentos autorizados**. Tais regulamentos fazem parte do fenômeno da **deslegalização**, em que ocorre a regulamentação de **assuntos de natureza técnica** por meio de diplomas infralegais, no sentido de completar a regulamentação legal.

3) autonomia gerencial, orçamentária e financeira

A respeito da autonomia financeira atribuída às agências reguladoras, Marçal Justen Filho¹⁸ leciona que

o modelo de agências reguladoras comporta a atribuição de **autonomia financeira**, por meio de garantia de **receitas vinculadas**. Isso significaria a possibilidade de manutenção de sua estrutura e de seu funcionamento **sem dependência de disputas políticas sobre a distribuição de verbas orçamentárias**.

4) autonomia técnico-decisória, com predomínio da discricionariedade técnica sobre a discricionariedade político-administrativa

A este respeito, Carvalho Filho destaca que autonomia decisória significa que os conflitos administrativos se desencadeiam e **se dirimem através dos próprios órgãos da autarquia**. Em outras palavras, o **poder revisional exaure-se no âmbito interno**, sendo inviável juridicamente eventual recurso dirigido a órgãos ou autoridades da pessoa federativa à qual está vinculada a autarquia.

Di Pietro chega a falar que a agência “pode dirimir conflitos em última instância administrativa”, demonstrando sua autonomia decisória.

¹⁸ FILHO, Marçal Justen. Curso de Direito Administrativo. 13ª ed. p. 590



Por outro lado, questiona-se sobre a possibilidade de interposição do chamado “**recurso hierárquico impróprio**”¹⁹ perante a administração direta. Ou seja, poderia um particular se insurgir contra a decisão da agência e submeter o caso à autoridade da administração direta?

Apesar de receber duras críticas doutrinárias, o parecer AGU 51/2006, aprovado pelo Presidente da República com **força vinculante** na Administração Federal²⁰, entendeu **cabível a interposição de recurso hierárquico impróprio em face das decisões proferidas pelas agências reguladoras** para o respectivo Ministério.

Em linhas gerais, o mencionado parecer fixou o entendimento de que cabe recurso hierárquico impróprio das decisões proferidas pelas agências caso (i) ultrapassem os limites de competência definidos em lei ou (ii) violem as políticas públicas do setor.

Por outro lado, não caberá recurso se a decisão da agência envolver matéria finalística (isto é, competência regulatória) e estiver em consonância com a política pública do setor.

Antes de avançar, é importante ressaltar que a **maior autonomia** das agências reguladoras, segundo destaca Maria Sylvia Zanella Di Pietro²¹, só existe **em relação ao Poder Executivo**. Isto porque a atuação das agências reguladoras pode ser objeto de apreciação pelo Poder Judiciário ou pelo Poder Legislativo, inclusive perante os Tribunais de Contas.

Além disso, em relação ao Executivo, as agências reguladoras continuam sob o controle finalístico da administração direta:

CEBRASPE/ TC-DF – Auditor de Controle Externo

Uma agência reguladora está sujeita ao controle finalístico do ministério correspondente à sua área de atuação.

Gabarito (C)

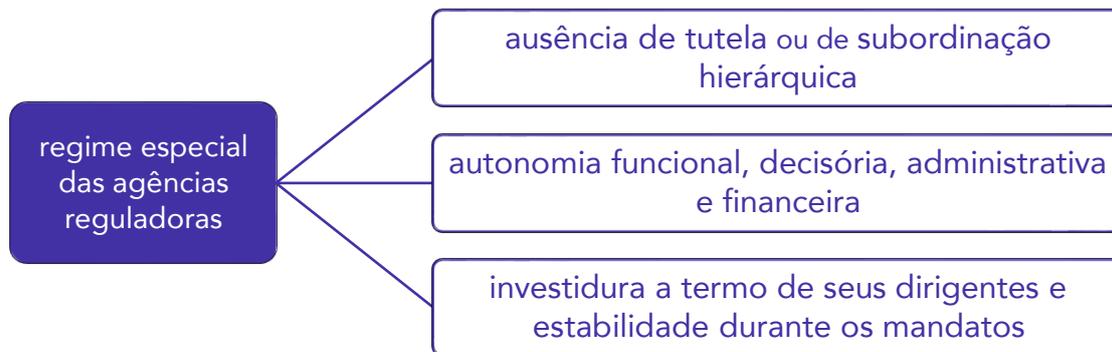
No plano positivo, ganha destaque a Lei 13.848, de 2019, considerada uma “**lei geral das agências reguladoras federais**”. Nos termos de seu art. 3º, sua **natureza especial** é caracterizada pelo seguinte:

¹⁹ O recurso hierárquico próprio é aquele em que a autoridade superior está na mesma estrutura da autoridade que proferiu a decisão. O recurso hierárquico impróprio é aquele em que a autoridade superior encontra-se em outra estrutura.

²⁰ LC 73/1993, art. 40, § 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

²¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 16220





Apesar desta regra legal, reparem que independência administrativa e ausência de subordinação hierárquica são inerentes a toda e qualquer autarquia. A Lei 13.848 trouxe, também, regras interessantes quanto ao **processo decisório** no âmbito das agências reguladoras. Primeiramente, destaco que o processo de decisão referente a regulação terá caráter **colegiado** (devendo ser fruto da discussão e deliberação por mais de um agente público) - art. 7º.

Além disso, para assegurar a **transparência** da atuação destas agências, a lei exige que as **reuniões** deliberativas do conselho diretor ou da diretoria colegiada da agência sejam **públicas** e **gravadas** em meio eletrônico (art. 8º).

E, ainda, suas **decisões** sejam devidamente **motivadas**, inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos. Assim, o art. 5º da Lei 13.848 prevê que a agência reguladora indique os pressupostos de fato e de direito que determinarem suas decisões.

A Lei 13.848 positivou, ainda, a legitimidade das agências para celebração de **TAC – Termo de Ajustamento de Conduta** (art. 32), com pessoas físicas ou jurídicas sujeitas à sua competência.

Além desta “lei geral”, cada agência reguladora possui sua regulamentação específica, a exemplo da Lei 9.472/1997, que criou a Anatel, nos seguintes termos:

Lei 9.472/1997, 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.

Portanto, os mecanismos que verdadeiramente tornam especial o regime da Anatel consistem no **mandato fixo**²² na **estabilidade de seus dirigentes** e na **autonomia financeira**. Some-se a esta

²² Lei 9.472/1997, art. 24. O mandato dos membros do Conselho Diretor será de cinco anos.

proteção conferida aos dirigentes, a exigência de **aprovação legislativa prévia** pelo Senado Federal, como no caso da Anatel²³.

A respeito destas características especiais das agências reguladoras, vejam a questão abaixo:

CEBRASPE/ TJ-CE – Juiz Substituto

São traços distintivos do regime jurídico especial das agências reguladoras: a investidura especial de seus dirigentes; o mandato por prazo determinado; e o período de quarentena após o término do mandato diretivo.

Gabarito (C)

Ainda quanto às agências reguladoras, é importante destacar que **apenas duas agências gozam de estatura constitucional**: a Anatel (CF, art. 21, XI) e a ANP (CF, art. 177, §2º, III). As demais agências possuem fundamento exclusivo nas respectivas leis criadoras e no art. 2º da Lei 13.848/2019.



Já que estamos falando sobre “agência reguladora”, vou aproveitar para diferenciar esta expressão do conceito de “agência executiva”.

Diferentemente das “agências reguladoras”, as “**agências executivas**” consistem nas autarquias e fundações que celebram **contrato de gestão**²⁴ com o poder público, para a melhoria da eficiência e redução de custos.

Dessa forma, se uma “autarquia comum” celebra contrato de gestão com o poder central, esta receberá a qualificação de “agência executiva”.

Exemplo de Agência Executiva é o Inmetro, na qualidade de autarquia federal, que celebrou contrato de gestão.

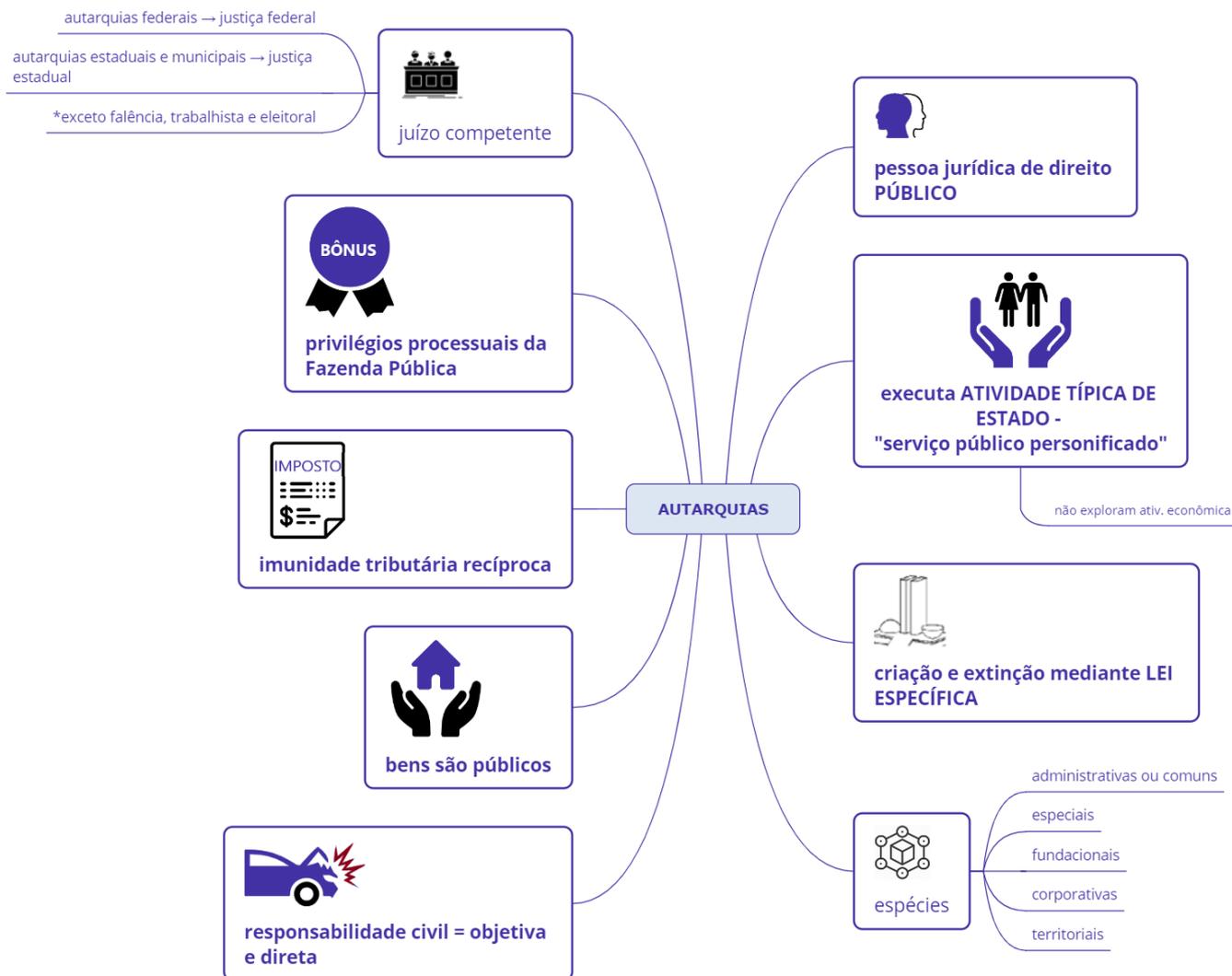
Sintetizando os principais aspectos estudados nesta seção, temos o seguinte quadro:

Art. 25. Os mandatos dos primeiros membros do Conselho Diretor serão de três, quatro, cinco, seis e sete anos, a serem estabelecidos no decreto de nomeação.

²³ Lei 9.472/1997, art. 23. Os conselheiros serão brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de sua especialidade, devendo ser escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados, **após aprovação pelo Senado Federal**, nos termos da alínea f do inciso III do art. 52 da Constituição Federal.

²⁴ CF, art. 37, § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato [de gestão], 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:



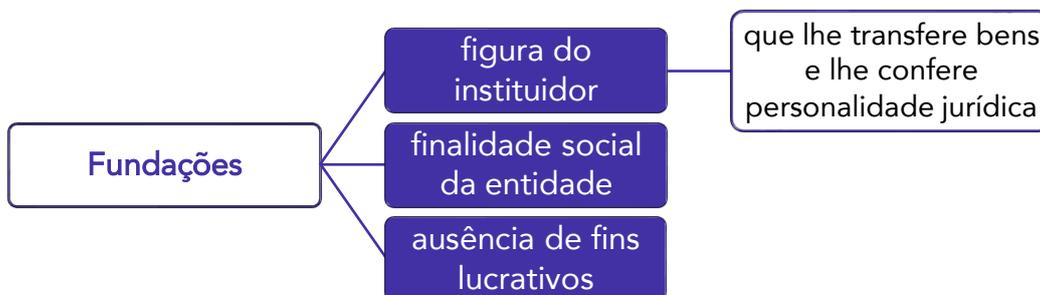


FUNDAÇÕES PÚBLICAS

INCIDÊNCIA EM PROVA: BAIXÍSSIMA

Antes de estudar as “fundações públicas”, lembro que poderemos ter Fundações no âmbito público (chamadas de “fundações públicas”) ou no privado (fundações privadas).

Assim, a “fundação”, enquanto pessoa jurídica, é caracterizada pela **atribuição de personalidade jurídica a um patrimônio preordenado** a certo fim social. José dos Santos Carvalho Filho¹ assim ressalta os 3 elementos principais do conceito de fundação:



A partir destes três elementos, o mesmo autor deixa claro que o figura do instituidor é o único elemento que irá diferenciar as fundações públicas das fundações privadas:



As fundações privadas não fazem parte da Administração Pública, apenas as fundações públicas, que são aquelas instituídas pelo Poder Público.

E, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro², **fundação pública** é aquela

instituída pelo Poder Público com 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 limites da lei.

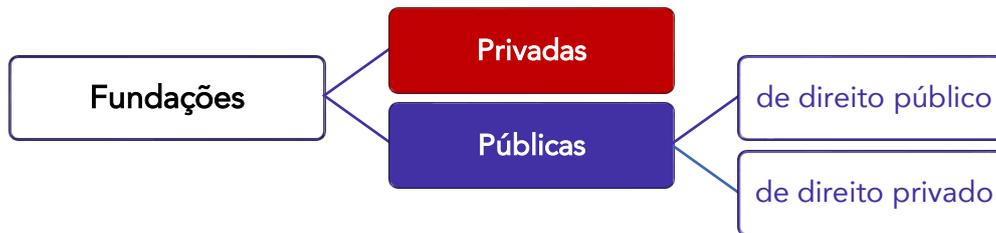
Percebam o seguinte: enquanto as autarquias consistem na personificação de um serviço público, as fundações consistem na **personificação do patrimônio**.



¹ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 540

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 14918

No setor público, poderemos ter fundações **de direito privado** ou **de direito público**. Ou seja, o Estado pode instituir (i) **fundações públicas de direito público** e (ii) **fundações públicas de direito privado**.



São exemplos de fundações públicas:

- Fundação Nacional da Saúde (**Funasa**): fundação pública de direito público
- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (**CNPq**): fundação pública de direito privado

A seguir comentaremos as principais características das fundações públicas, já ressaltando a existência de grandes divergências doutrinárias quanto a esta espécie de entidade.

Uma destas divergências consiste na natureza destas entidades, na medida em que o Decreto-Lei 200/1967, previa a existência apenas de fundações públicas de direito privado:

DL 200, art. 5º, 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.

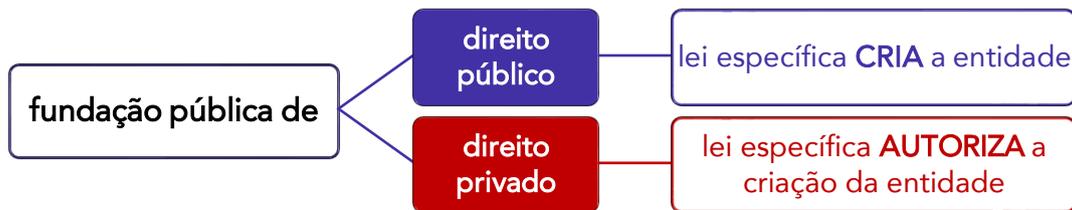
Criação e Extinção

A criação e a extinção de fundações públicas também dependem de lei:

CF, 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;**

Pela literalidade deste dispositivo constitucional, **lei específica** iria **autorizar a criação** de fundação pública.

No entanto, a doutrina tem entendido que as fundações públicas de direito público seguem o mesmo regime das autarquias, inclusive quanto à sua criação. Na verdade, tais fundações seriam espécies de autarquias, chamadas de “autarquias fundacionais” ou “fundações autárquicas”. De acordo com tal entendimento, portanto, teríamos as seguintes situações:



Assim, a personalidade da fundação de direito público inicia-se juntamente com a vigência da lei que a criou, não lhe sendo exigidos registros dos atos constitutivos em cartórios de pessoas jurídicas. Por outro lado, tratando-se de fundação de direito privado, a personalidade jurídica teria início apenas com a inscrição de seus atos constitutivos.

Atividades desenvolvidas

Vimos que a atuação das fundações se relaciona a **atividades de interesse público** de **ordem social**, e não atividades típicas do Estado ou atividades econômicas.

Por outro lado, a partir da EC 19/98, a Constituição passou a exigir, em sua parte final, que **lei complementar** estabeleça as áreas em que as fundações públicas poderiam atuar:

CF, 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**;

Esta lei complementar não foi editada até o momento.

É oportuno lembrar que, para as fundações privadas (instituídas por particulares), suas possíveis finalidades constam do parágrafo único do art. 62 do Código Civil³.

Regime Jurídico

O regime jurídico aplicável às fundações irá depender essencialmente de sua natureza: se de direito público ou privado.

Sendo de direito público, a fundação pública será submetida ao **regime jurídico-administrativo**.

A controvérsia surge quando estamos diante das fundações públicas de direito privado.

José dos Santos Carvalho Filho⁴ fala que a lei lhes criou um **regime especial** ou **regime híbrido**, recebendo

³ CC, art. 62, parágrafo único. A fundação somente poderá constituir-se para fins de:

I – assistência social; II – cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III – educação; IV – saúde; V – segurança alimentar e nutricional;

VI – defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII – pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, modernização de sistemas de gestão, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos; VIII – promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos; IX – atividades religiosas;

⁴ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 549

em parte (quanto à constituição e ao registro) recebem o influxo de **normas de direito privado** e noutra parte incidirão **normas de direito público**, normas que, diga-se de passagem, visarão a adequar as entidades à sua situação especial de pessoa da Administração Indireta

Quanto a estas normas de direito público aplicáveis às **fundações públicas de direito privado**, Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁵ e Marcelo Alexandrino⁶ destacam o seguinte:

- ✓ subordinam-se à fiscalização, controle e gestão financeira, o que inclui fiscalização pelo Tribunal de Contas e controle administrativo, exercido pelo Poder Executivo
- ✓ equiparação dos seus empregados aos servidores públicos para fins previstos no art. 37 da Constituição, inclusive quanto à acumulação de cargos e para fins de improbidade administrativa
- ✓ submissão à Lei 14.133/2021, nas licitações e contratos
- ✓ imunidade tributária referente ao imposto sobre o patrimônio, a renda ou serviços vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes (CF, art. 150, §2º)
- ✓ não podem desempenhar atividades que exijam o exercício de poder de império (como atos decorrentes do poder de polícia e outros atos imperativos ou autoexecutórios)
- ✓ não têm poder normativo
- ✓ seus bens são enquadrados como privados, mas aqueles que estiverem sendo diretamente empregados na prestação de serviços públicos podem, por força do princípio da continuidade dos serviços públicos, estar sujeitos a regras de direito público, tais como a impenhorabilidade
- ✓ não gozam dos privilégios processuais outorgados à Fazenda Pública
- ✓ não estão sujeitas ao regime de precatórios judiciais, previsto no art. 100 da Constituição

Pessoal

Aqui também será necessário diferenciarmos as Fundações Públicas de direito público daquelas que possuem personalidade de direito privado.

O pessoal das **fundações públicas de direito privado** sujeita-se ao regime trabalhista comum, previsto na CLT⁷.

Por outro lado, ao pessoal das **fundações públicas de direito público**, da mesma forma que as autarquias, pode se aplicar o regime jurídico estatutário ou celetista, considerando a flexibilização da forma de admissão dos funcionários públicos após a EC 19/98 (validada pelo STF em 2024).

Em qualquer dos casos (direito público ou privado), José dos Santos Carvalho Filho⁸ entende que aplicam-se aos funcionários das fundações públicas as restrições de nível constitucional, como, por

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 15031

⁶ ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 69-70

⁷ STF – RE 716.378 e ADI 4247

⁸ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 550-551



exemplo, a vedação à acumulação de cargos e empregos⁹ e a necessidade de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos antes da contratação¹⁰.

Atos e Contratos

Também aqui teremos distinções entre as fundações públicas de direito público e privado.

As fundações de direito público, assim como as autarquias, praticam atos administrativos, como regra geral. Seus contratos também são, em regra, regidos pelo regime administrativo.

As fundações públicas de direito privado, no entanto, praticam atos de direito privado, como regra geral.

José dos Santos Carvalho Filho¹¹ leciona que somente serão considerados atos administrativos aqueles praticados pelas fundações de direito privado quando estas atuarem no exercício de função delegada pelo poder público.

Já em relação aos contratos, a Lei de Licitações estendeu suas disposições indistintamente às “fundações públicas”:

Lei 14.133/2021, art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e **fundacionais** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:

Dessa forma, as fundações públicas, **de direito privado e público**, também deverão **realizar licitação** e terão seus contratos regidos pelas disposições da Lei 14.133/2021.

Patrimônio

Aqui também será necessário diferenciarmos as Fundações Públicas de direito público daquelas que possuem personalidade de direito privado.

Os bens das **fundações públicas de direito público**, da mesma forma que as autarquias, são caracterizados como **bens públicos**.

Por outro lado, as fundações públicas de direito privado têm seu patrimônio constituído de bens privados.

José dos Santos Carvalho Filho¹² pontua que a lei autorizadora da criação da fundação poderá criar “restrições e impedimentos quanto à gestão dos bens fundacionais”, as quais deverão se

⁹ CF, art. 37, XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público

¹⁰ 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

¹¹ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 553

¹² FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 550



obedecidas pelos dirigentes. Não havendo tal restrição, o poder de gestão de seus bens é da própria fundação.

De forma mais específica, Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹³ registra que os bens das fundações públicas de direito privado “não são juridicamente classificados como bens públicos, mas aqueles que estiverem sendo **diretamente empregados na prestação de serviços públicos** podem, por força do princípio da continuidade dos serviços públicos, estar **sujeitos a regras de direito público**, tais como a impenhorabilidade”.

Imunidade Tributária

As fundações públicas, **sejam de direito público ou privado**, gozam de **imunidade tributária**, de sorte que não podem ser cobrados **impostos** destas fundações, em relação ao seu patrimônio, renda ou serviços prestados:

CF, art. 150, § 2º A vedação do inciso VI, "a"¹⁴, é **extensiva às autarquias** e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

Esta é a chamada **imunidade tributária recíproca**, também dirigidas às fundações público criadas pelos entes federativos.

Foro Judicial competente

Para as **fundações públicas de direito público**, dada a semelhança com as autarquias¹⁵, não há dúvidas de que se submetem, na esfera federal, à justiça federal¹⁶ para as causas comuns.

Já no que se refere às fundações públicas de direito privado, embora existam controvérsias, a doutrina majoritária entende que estas se submetem, nas causas comuns, à justiça estadual. De acordo com tal entendimento, portanto, as causas envolvendo as fundações públicas de direito privado em nível federal seriam apreciadas pela justiça estadual.

Responsabilidade Civil

As fundações públicas, indistintamente, **respondem objetivamente** pelos prejuízos causados por seus agentes a particulares (CF, art. 37, §6º):

CF, art. 37, § 6º As **pessoas jurídicas** de direito público e as **de direito privado prestadoras de serviços públicos** responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade,

¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 15067

¹⁴ CF, art. 150. “.. é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”, VI - instituir impostos sobre: a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

¹⁵ CF, art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, **entidade autárquica** ou (..), exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

¹⁶ A exemplo do que decidiu o STF no RE 215.741/SE.



causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Tal entendimento decorre da conclusão de que, sejam de direito público ou de direito privado, as fundações públicas executam atividades de caráter social, as quais são verdadeiros “serviços públicos”.

Lembro que a responsabilidade objetiva é aquela que não exige comprovação da existência de culpa ou dolo na conduta estatal (ou seja, dispensa o elemento subjetivo da conduta – culpa ou dolo).

Além de ser objetiva, a responsabilidade das fundações é **primária**, ou seja, a própria entidade é que deve ser acionada judicialmente para reparação dos danos, sendo que o **ente instituidor** somente seria acionado, por dívidas da fundação, de modo **subsidiário**.

Controle

José dos Santos Carvalho Filho¹⁷ leciona que as fundações públicas, assim como toda entidade da Administração Indireta, sujeitam-se ao controle exercido pela Administração Direta, sendo:

- 1) **controle político**: decorre da relação de confiança entre os órgãos de controle e os dirigentes da entidade controlada (estes são indicados e nomeados por aqueles)
- 2) **controle administrativo** (tutela ou supervisão ministerial): a Administração Direta fiscaliza se a fundação está desenvolvendo atividade consonante com os fins para os quais foi instituída

Além disso, tais entidades estão sujeitas ao **controle financeiro**, exercido pelo Tribunal de Contas, tendo a entidade o encargo de oferecer sua prestação de contas (arts. 70 e 71, II, da CF).

Além destas formas de controle da atuação das fundações e, obviamente, do controle judicial de seus atos, pela importância do tema incluímos uma seção específica para abordarmos o controle que o Ministério Público exerce sobre as fundações.

Controle do Ministério Público

Para as fundações instituídas pelos particulares (fundações privadas), o Ministério Público (MP) exerce o chamado **controle fundacional**, previsto no Código Civil, art. 66, “velando” por estas entidades.

Parte da doutrina, como Di Pietro e Carvalho Filho, entendem que tal controle é **desnecessário para as fundações públicas** (sejam de direito público ou privado), na medida em que estas já estão submetidas a várias outras formas de controle, como detalhado no tópico anterior.

Neste caso, o MP continua sendo competente para atuar sobre as fundações quando houver indícios de irregularidade, como ocorre para qualquer entidade da Administração, mas não exerce a função de velar prevista no Código Civil.

¹⁷ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 550



A par desta diferença quanto à natureza do controle exercido pelo MP sobre as fundações públicas, é importante destacar entendimento do STF de que o **Ministério Público Federal** (MPF) deverá “velar” pelas **fundações federais** de direito público:

(..) 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 - ADI: 2794 DF, Relator: SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 14/12/2006, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 30-03-2007 PP-00068 EMENT VOL-02270-02 PP-00334 LEXSTF v. 29, n. 340, 2007, p. 56-73



ESQUEMATIZANDO

Como vimos, as fundações públicas de direito público seguem o mesmo regime das autarquias. Já em relação às fundações públicas de direito privado, podemos sintetizar suas principais características na seguinte figura:



EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

INCIDÊNCIA EM PROVA: MÉDIA

As Empresas Públicas (EP) e as Sociedades de Economia Mista (SEM), na categoria de **empresas estatais**, inicialmente surgiram a partir da ideia do **Estado-empresário**, em que o Estado deveria suprir lacunas na atuação do setor produtivo. Trata-se da **intervenção direta** do Estado nas atividades econômicas.

Sob esta visão, o Estado não deveria se limitar a regular o setor privado, mas, em determinados casos, **atuar diretamente como agente econômico**, produtor de bens e prestador de serviços.

Para realizar tais atividades, o Estado-empresário constitui empresas, que, em geral, assumem a forma de Empresas Públicas (EP) e as Sociedades de Economia Mista (SEM).

Atualmente não há mais dúvidas de que tais entidades, embora de natureza muito semelhante às empresas constituídas por particulares, fazem parte da Administração Pública Indireta, conforme já mencionava em 1967 o Decreto-Lei 200 para o âmbito federal:

Art. 4º A Administração Federal compreende: (..)

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

b) Empresas Públicas;

c) Sociedades de Economia Mista.

Antes de prosseguir, é importante destacar que, embora tenham sido concebidas inicialmente para a **exploração de atividade econômica**, em sentido estrito (Estado-empresário), atualmente temos EP e SEM utilizadas também para a **prestação de serviços públicos**.

Dito de outra forma, atualmente temos estatais (EP e SEM) que exploram atividades econômicas (sentido estrito), como a Petrobras, por exemplo, e estatais que prestam serviços públicos, a exemplo dos Correios (empresa pública que presta o serviço postal) e das estatais que prestam o serviço público de distribuição de energia elétrica (como a Cemig – sociedade de economia mista).

Mas a exploração de atividades econômicas não deveria ser restrita à iniciativa privada (segundo setor)?



De fato, de acordo com nossa Constituição, a exploração de atividade econômica pelo Estado (Estado-empresário) **não deve ser a regra**. Isto deve ocorrer, em caráter excepcional, em apenas três situações básicas:

- a) casos constitucionalmente previstos
- b) relevante interesse coletivo
- c) imperativos da segurança nacional.

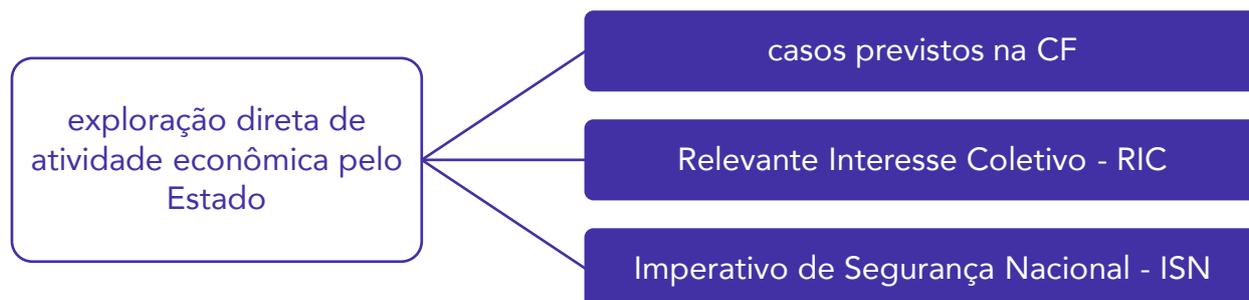
Vejam a literalidade do artigo 173 da CF:

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**, conforme definidos em lei.

A respeito dos “casos previstos nesta Constituição”, a doutrina aponta principalmente as situações em que a União detém monopólio da atividade, nos termos do art. 177 da Constituição¹.



ESQUEMATIZANDO



¹ 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



Mais adiante veremos que a atividade desempenhada pela estatal (se serviço público ou se atividade econômica em sentido estrito) será determinante nas prerrogativas atribuídas a estas empresas.

E, por falar nisso, vou abrir um parêntese para melhor diferenciarmos a exploração de **atividade econômica** da **prestação de serviços públicos**.

Para tanto, esquematizando as lições de Marcelo Alexandrino², temos que:



A respeito das “atividades econômicas em sentido amplo”, acima, lembro que o próprio STF reconheceu que este é “gênero que compreende duas espécies, o serviço público e a atividade econômica em sentido estrito”³.

Dito isto, friso que as estatais poderão tanto explorar “**atividades econômicas**”, em sentido estrito, quanto **prestar serviços públicos**.

Este é, portanto, o cenário geral em que se inserem as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

² ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 74-75

³ STF - ADPF: 46 DF, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 05/08/2009.



Adiante veremos as características comuns a estas duas espécies e, mais à frente, as três diferenças entre elas.

Mas onde encontro as regras aplicáveis a estas estatais?

Ambas estatais, EP e SEM, atualmente possuem um estatuto próprio, estabelecido pela Lei 13.303, de junho de 2016. Esta Lei é conhecida como “**Lei das Estatais**” e foi editada com fundamento no artigo 173, §1º, do texto constitucional⁴.

Vejam seu primeiro dispositivo:

Lei 13.303/2016, art. 1º Esta Lei 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**.

Percebam que a Lei das Estatais é um diploma aplicável em **âmbito nacional**, ou seja, aplica-se às estatais federais, estaduais, distritais e municipais.

Além disso, a Lei das Estatais é aplicável tanto às estatais que exploram **atividade econômica** (em sentido estrito) como àquelas que **prestam serviços públicos** com finalidade lucrativa.

A respeito da aplicação da Lei das Estatais para EP/SEM que prestam serviços públicos, Marcelo Alexandrino⁵ ressalta que o diploma não é aplicável a estatais que prestam serviços públicos sem finalidade lucrativa, a exemplo da Ebserh - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (empresa pública que visa à prestação de serviços médico-hospitalares e apoio a instituições públicas de ensino).

Dito de outra forma:

⁴ Art. 173, § 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.

⁵ ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 79-80



a lei das estatais é aplicável, segundo tal entendimento, àquelas estatais que (i) exploram atividade econômica em sentido estrito e que (ii) prestam serviços públicos com finalidade lucrativa.

Definições

Segundo o art. 3º da Lei 13.303/2016, **empresa pública** é

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

Como exemplos de empresas públicas, temos: Caixa Econômica Federal, a Infraero, a Conab (Companhia Nacional de Abastecimento), a Empresa Brasileira de Correios, o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e a Codesp (Companhia Docas do Estado de São Paulo).

E, segundo o art. 4º da Lei 13.303/2016, **Sociedade de Economia Mista** é

a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta.

Como exemplos de sociedades de economia mista, temos o Banco do Brasil e a Petrobras.



ESQUEMATIZANDO

Mais adiante, iremos detalhar as semelhanças e as distinções entre empresa pública e sociedade de economia mista, mas já aproveito para comparar os dois conceitos que acabamos de estudar:



empresa pública

personalidade de direito privado

criação autorizada por lei

capital social é integralmente
detido por ente federativo ou por
entidade da administração indireta

sociedade de economia mista

personalidade de direito privado

criação autorizada por lei

ações com direito a voto pertencem
na maioria a ente federativo ou a
entidade da administração indireta

forma de sociedade anônima

Subsidiárias

As **subsidiárias** de EP e SEM também são regidas pela Lei das Estatais. É muito comum que EP/SEM se socorram da criação de outras empresas, chamadas de "subsidiárias", para melhor organizarem suas operações. Como exemplo, temos a Transpetro (subsidiárias da Petrobras) e as várias subsidiárias do Banco do Brasil.

As subsidiárias são assim definidas no Decreto 8.945/2016, que regulamentou a Lei das Estatais no âmbito federal:

Decreto 8.945/2016, art. 2º, IV - **subsidiária** - empresa estatal cuja **maioria das ações com direito a voto pertença** direta ou indiretamente a empresa pública ou a sociedade de economia mista;

As subsidiárias possuem personalidade jurídica própria, diferente da pessoa jurídica que a controle.

Há divergência doutrinária quanto à inclusão das subsidiárias de EP e SEM como parte ou não da Administração Indireta, havendo doutrinadores que defendem que estas não integram a Administração pelo fato de não terem sido mencionadas no DL 200/1967 (como Matheus Carvalho e Marcelo Alexandrino) e outros que defendem sua inclusão (como José dos Santos Carvalho Filho e Maria Sylvia Zanella Di Pietro) .



Criação e Extinção

A **criação** de EP e SEM depende de duas providências: (i) **autorização em lei específica** e (ii) **registro dos seus atos constitutivos**:

CF, 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;

A expressão “lei específica” significa que o ente político (U, E/DF e M) deverá editar uma lei ordinária com conteúdo específico, autorizando a criação da entidade e, até mesmo, já prevendo diretrizes para seu funcionamento.

Uma vez autorizada a criação da EP/SEM, mediante lei específica, caberá ao Poder Executivo tomar uma providência adicional, para, de maneira concreta, fazer surgir a entidade.

Assim, a existência jurídica da estatal, assim como a aquisição de sua personalidade jurídica, somente ocorre após o **registro dos seus atos constitutivos**, por exemplo, na junta comercial, nos termos exigidos pelo Código Civil⁶.

Em atenção ao princípio da simetria das formas jurídicas⁷, a **extinção** de EP/SEM também dependerá de dois atos: (i) autorização legislativa mediante lei + (ii) ato do Poder Executivo.

Vistas acima as exigências para criação e extinção de EP e SEM, é preciso conheceremos, ainda, as regras para que estas empresas criem e vendam **subsidiárias**.

Nesse sentido, a Constituição exige “autorização legislativa”, tanto para a criação de subsidiárias quanto para a participação de EP/SEM em empresas já existentes:

CF, art. 37, 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**;

Então se a estatal desejar abrir 10 subsidiárias, serão necessárias 10 autorizações legislativas?

⁶ Código Civil, art. 45. **Começa a existência legal** das pessoas jurídicas de direito privado **com a inscrição** do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.

⁷ STF - ADI 2295. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgamento: 15/06/2016



Não é bem assim!

Na verdade, o STF firmou entendimento⁸ de que a própria lei que criou a EP/SEM poderá “se adiantar” e já autorizar que a estatal que está tendo sua criação autorizada, futuramente crie subsidiárias:

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.

Assim, a lei que autorizou a criação da sociedade de economia mista X, já pode autorizá-la a criar as subsidiárias, legitimando a criação futura das subsidiárias X1, X2 e X3, por exemplo.

Dessa forma, dizemos que a autorização legal para criação de subsidiárias pode ser genérica.

Tal entendimento foi adotado no Decreto 8.945/2016, que regulamentou a Lei das Estatais no nível federal:

Decreto 8.945/2016, art. 6º A constituição de subsidiária, inclusive sediada no exterior ou por meio de aquisição ou assunção de controle acionário majoritário, dependerá de **prévia autorização legal**, que poderá estar prevista apenas na lei de criação da empresa pública ou da sociedade de economia mista controladora.

Art. 7º Na hipótese de a autorização legislativa para a constituição de subsidiária ser **genérica**, o Conselho de Administração da empresa estatal terá de autorizar, de forma individualizada, a constituição de cada subsidiária.



Em junho de 2019, o STF⁹ considerou que a venda de subsidiárias de estatais **não** requer **autorização legislativa** ou a realização de **licitação**.

⁸ STF - ADI 1649. Rel. Maurício Corrêa, Julgamento: 24/03/2004

⁹ STF - ADI 5624. Rel. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 6/6/2019

Portanto, a despeito da necessidade de lei para criação e extinção de subsidiárias, a venda destas empresas não requer a edição de uma lei (e nem mesmo de licitação).

Tal entendimento, no entanto, **não** vale para a alienação das empresas-matrizes, as quais continuam requerendo prévia autorização legislativa. Isto é, a alienação do controle acionário de uma empresa pública ou de uma sociedade de economia requer tanto autorização por meio de lei como prévia licitação.

Este é o entendimento a que chegou o Supremo em meados de 2019:

1 - A alienação do controle acionário de **empresas públicas** e **sociedade de economia mista** matriz exige **autorização legislativa** e **licitação**.

2 - A exigência de autorização legislativa, todavia, **não se aplica** a alienação do controle de suas **subsidiárias e controladas**. Nesse caso, a operação pode ser realizada **sem** a necessidade de **licitação**, desde que siga procedimento que observe os princípios da administração pública, respeitada, sempre, a exigência de necessária competitividade.



ESQUEMATIZANDO

Alienação de	Autorização legislativa	Licitação
EP ou SEM	SIM	SIM
Subsidiária	NÃO	NÃO

Além disso, em relação à autorização legislativa para alienação de EP e SEM, segundo o STF (ADI 6241 - fevereiro/2021), esta poderá ser **genérica**. O governo poderia, por exemplo, criar um “programa de privatizações” por meio de lei, sem que as estatais a serem privatizadas constem do texto da lei.

Em síntese, enquanto a criação das estatais exige autorização em lei específica, em aparente conflito com o princípio da simetria, o STF entende que sua extinção poderia ser viabilizada por “lei genérica”.



Atividades desenvolvidas

Como já havíamos adiantado anteriormente, embora tenham sido concebidas inicialmente para a **exploração de atividade econômica**, em sentido estrito (Estado-empresário), atualmente temos EP e SEM utilizadas também para a **prestação de serviços públicos**.

Ou seja: empresas públicas e sociedades de economia mista podem explorar atividades econômicas (sentido estrito), como a Petrobras, por exemplo, ou prestar serviços públicos, a exemplo das estatais que prestam o serviço público de distribuição de energia elétrica (a exemplo da Cemig – sociedade de economia mista) e do serviço postal¹⁰ (Correios).

A respeito das estatais que se dedicam a prestar serviços públicos, é importante reforçar que estas continuam tendo **personalidade jurídica de direito privado**.

Dito isto, vamos passar a estudar o regime jurídica aplicável a estas empresas.

Regime Jurídico

Como regra geral, o regime jurídico aplicável será essencialmente **de direito privado**.

Dizemos “essencialmente” já que haverá a derrogação parcial de tal regime por normas de direito público, falando-se, assim, em **regime jurídico híbrido**, ou seja, parcialmente de direito público e parcialmente de direito privado.

Consoante leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹¹, o regime aplicável “será sempre o direito privado, a não ser que se esteja na presença de norma **expressa** de direito público”.

Esta derrogação parcial do direito privado pelas normas expressas de direito público, segundo a autora, destina-se a manter a vinculação com o ente político que instituiu a empresa, do contrário a empresa deixaria de atuar como instrumento do Estado.

De forma mais contundente Marcelo Alexandrino¹² preceitua que

não é demasiado ressaltar que **nenhuma** entidade integrante da administração pública formal, seja qual for a sua área de atuação, estará, jamais, sujeita **integralmente** ao regime jurídico de **direito privado**. É verdade que o fato de as empresas públicas e sociedades de economia mista serem sempre dotadas de personalidade jurídica de direito privado enseja,

¹⁰ STF - ADPF: 46 DF, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 05/08/2009

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 15402

¹² ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 96



na sua organização e no seu funcionamento, um influxo maior de normas de direito privado, o que leva a doutrina a afirmar que elas são entidades submetidas a um **regime jurídico híbrido** - parte público e parte privado.

Vimos acima, portanto, o regime jurídico geralmente aplicável. Agora vamos estudar alguns detalhes desta questão, considerando a natureza das atividades desenvolvidas pela estatal.



De modo mais aprofundado, o mesmo autor¹³ leciona que, a partir da possibilidade de EP/SEM ou explorarem atividade econômica (sentido estrito) ou prestarem serviços públicos, a doutrina clássica preceitua que o regime jurídico irá **depende da atividade desenvolvida**.

Assim, se exerce **atividade econômica em sentido estrito**, a EP/SEM sujeita-se **essencialmente** a normas de **direito privado**. No entanto, se presta serviços públicos, será aplicável regime jurídico **essencialmente** de **direito público**.

Exemplo desta diferenciação é vista no próprio texto constitucional, ao prever que as estatais exploradoras de atividade econômica devem seguir o mesmo regime das empresas privadas, como regra geral, "inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários":

CF, art. 173, § 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: (..)

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

A par desta distinção, o legislador previu que as **regras da Lei das Estatais** são **aplicadas indistintamente** tanto às estatais exploradoras de atividade econômica como àquelas que prestam serviços públicos de natureza econômica.

No plano positivo, portanto, houve a **unificação de determinadas regras** a ambas as categorias de estatais. Assim, temas como transparência (art. 8º), gestão de riscos e controle interno (art. 9º), funcionamento e composição do conselho de administração (art. 16-22), licitações e contratações

¹³ Op. Cit. p. 134-137

com terceiros (arts. 28-84), todos contemplados no texto da Lei 13.303/2016, são indistintamente aplicáveis a ambas as categorias de EP/SEM.

De toda forma, indo além das regras estatuídas na Lei das Estatais, temos o seguinte:



Controle exercido sobre EP e SEM

Vimos que EP e SEM estão submetidas ao regime jurídico híbrido, composto parcialmente por normas do direito privado e parcialmente de direito público.

Nesse sentido, os instrumentos de controle a que estão submetidas estas entidades são parte destas normas do direito público.

Assim, como ocorre em toda entidade da Administração Indireta, as estatais estão sujeitas à **supervisão ministerial** (ou **controle** ou **tutela**). Por meio deste instrumento, a Administração Direta faz o **controle finalístico** da atuação da entidade, isto é, se os resultados alcançados pela entidade estão de acordo com a finalidade que ensejou sua criação.

Este controle não significa que a entidade está subordinada à Administração Direta ou que esta tem ascensão hierárquica sobre aquela. Em outras palavras, na relação entre Administração Direta e Indireta **não há subordinação**, mas mera **vinculação**, de sorte que não reduz a autonomia administrativa das estatais. Nesse sentido dispõe expressamente a Lei das Estatais:

Lei 13.303/2016, art. 89. O exercício da **supervisão por vinculação** da empresa pública ou da sociedade de economia mista, pelo órgão a que se vincula, não pode ensejar a redução ou a supressão da autonomia conferida pela lei específica que autorizou a criação da entidade supervisionada ou da autonomia inerente a sua natureza, nem autoriza a ingerência do supervisor em sua administração e funcionamento, devendo a supervisão ser exercida nos limites da legislação aplicável.

Em outro giro, não podemos nos esquecer de que EP e SEM, assim como os demais entes públicos, estão sujeitos ao controle exercido pelo Poder Legislativo (com o auxílio dos Tribunais de Contas) e pelo Poder Judiciário.



Dessa forma, assim como os demais órgãos e entidades administrativas, as estatais sujeitam-se ao **Controle Externo**.

Pessoal

Os agentes públicos em geral pertencentes à EP e à SEM são considerados **empregados públicos** (e não “servidores públicos” propriamente ditos), vez que são **regidos pela CLT** (Consolidação das Leis do Trabalho) e não por estatuto.

A exceção a esta regra fica por conta de alguns **dirigentes** das estatais (como alguns diretores e membros de conselho), que não possuem vínculo regido pela CLT. Nestes casos específicos, a prestação de serviços à estatal por parte do dirigente decorre de uma previsão no **estatuto da empresa**, por isto se diz que eles possuem um **vínculo estatutário de trabalho**. Reparem que aqui não estamos falando do vínculo estatutário dos servidores públicos propriamente ditos (como aqueles regidos pela Lei federal 8.112/1990), mas de um vínculo cuja previsão encontra-se no estatuto da empresa. Portanto, apesar do mesmo nome (estatutário), teremos regras distintas para estes dirigentes.

Além disso, as estatais são igualmente submetidas ao mandamento constitucional do **concurso público**. Este é o teor da SUM-231 do TCU:

SÚMULA Nº 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

Como o vínculo é celetista, a **Justiça do Trabalho** será competente para julgamento das ações entre empregados públicos e as respectivas empresas.

Além disso, como são **empregados** de pessoas jurídicas de direito privado, tem-se entendido que eles **não** são detentores da estabilidade a que se refere o art. 41 da CF¹⁴. Este é o entendimento majoritário no TST:

¹⁴ CF, art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os **servidores** nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.



SUM-390, II - Ao empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, não é garantida a estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988.

Embora em geral possam ser demitidos (dado que não possuem estabilidade no serviço público), discute-se a **necessidade de motivação** do ato de demissão desses empregados. Atualmente, não há dúvidas de que a demissão de empregados concursados **requer motivação**. Segundo tese fixada pelo STF:

As empresas públicas e as sociedades de economia mista, sejam elas prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica, ainda que em regime concorrencial, têm o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados concursados, não se exigindo processo administrativo. Tal motivação deve consistir em fundamento razoável, não se exigindo, porém, que se enquadre nas hipóteses de justa causa da legislação trabalhista.

Tema 1022 (RE 688267) - fevereiro/2024

Portanto, não se exige PAD (Processo administrativo disciplinar), não se exige que o empregado tenha praticado uma falta grave (justa causa), basta que haja um **ato motivando a demissão** e que o fundamento seja razoável!

Para finalizar este tópico, é importante comentarmos quanto à sujeição das estatais ao **teto remuneratório** do serviço público:

CF, art. 37, XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da **administração direta, autárquica e fundacional**, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, **não poderão exceder o subsídio mensal**, em espécie, dos **Ministros do Supremo Tribunal Federal**, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;



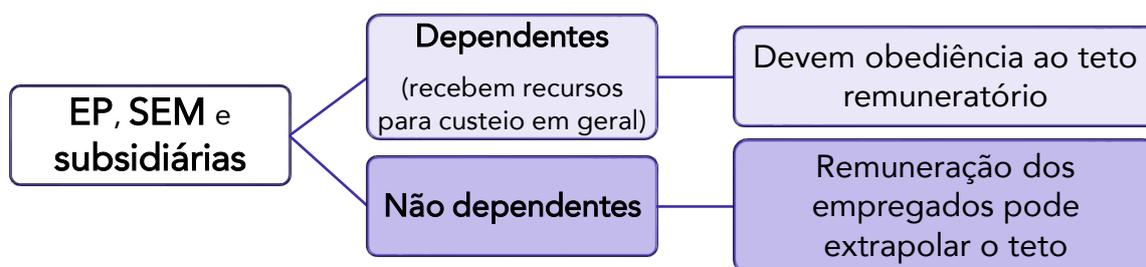
A partir da leitura do dispositivo constitucional, reparem que tal limite alcança (i) os órgãos da administração direta, (ii) as autarquias e (iii) as fundações públicas, ou seja à “administração direta, autárquica e fundacional”.

Em relação às estatais, no entanto, o §9º a seguir prevê que a sujeição ao teto somente ocorrerá caso elas sejam **dependentes** de recursos orçamentários para custeio de suas despesas correntes (são as chamadas “estatais dependentes”).

Caso a estatal **não dependa** de recursos provenientes do orçamento para suas despesas correntes, elas não se sujeitarão ao teto remuneratório. Ou seja, os empregados das estatais não dependentes poderão receber remuneração superior ao subsídio dos ministros do STF:

CF, art. 37, § 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, **que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.**

Em síntese:



Nesse sentido, vejam a seguinte questão:

FCC/ DPE-ES - Defensor Público (adaptada)

O regime jurídico constitucional e legal vigente aplicável às entidades da administração indireta dispõe que a remuneração dos empregados das empresas estatais que se dediquem à atividade econômica em sentido estrito não está sujeita ao teto remuneratório constitucional.

Gabarito (E)

Licitações e contratos

As estatais, como regra geral, estão sujeitas ao dever de realizar uma licitação para selecionarem um fornecedor:



CF, art. 37, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

No entanto, mesmo antes da Lei 13.303/2016, a Constituição já sinalizava pela possibilidade de estabelecimento de um regime diferenciado, quando a estatal se dedicasse à exploração de atividade econômica:

CF, art. 173, § 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: (..)

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

Assim, fazendo uso desta possibilidade, a Lei 13.303/2016 estabeleceu, tanto para estatais que exploram atividade econômica como para as que prestam serviços públicos, novas regras licitatórias, muito similares àquelas já existentes para os entes públicos em geral.

Apesar disso, é importante destacar que as estatais estão dispensadas de realizar licitação previamente à celebração de contratos relacionados diretamente com suas atividades-fim:

Lei 13.303/2016, art. 28, § 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista **dispensadas** da observância dos dispositivos deste Capítulo [CAPÍTULO I - DAS LICITAÇÕES] nas seguintes situações:

I - comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput, de **produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais**;

Em relação aos contratos celebrados pelas estatais com terceiros, a Lei 13.303/2016 representou significativa mudança em relação ao regime adotado pela Lei 8.666/1993 (que àquela época era aplicável aos demais entes públicos). A Lei 13.303 restringiu os poderes do ente público em relação ao particular, retirando a possibilidade de que sejam incluídas cláusulas exorbitantes nos respectivos contratos.

Assim, parte da doutrina vem entendendo que os contratos das estatais mais se assemelham a “contratos de direito privado da administração pública” do que a “contratos administrativos”.



Patrimônio

Os bens de EP e SEM são considerados **bens privados**¹⁵, dada sua personalidade de direito privado.

Além disso, como tem entendido o STF¹⁶, as estatais não estarão sujeitas ao regime de precatório, previsto no art. 100 da CF. Lembro que, para facilitar, quando se falar em 'precatório', mentalize a imagem de uma **fila** de pessoas que têm valores a receber do Estado.

No entanto, haverá algumas particularidades – criadas a partir da jurisprudência do STF – a depender da atividade prestada pela estatal.

Caso a EP/SEM se dedique à **prestação de serviços públicos**, os bens **diretamente relacionados** à prestação dos serviços receberão tratamento similar àquele deferido aos bens públicos, a exemplo da **impenhorabilidade**.

Esta conclusão decorre do seguinte raciocínio: se o serviço público depende daquele bem para continuar sendo prestado, aquele bem deveria receber do ordenamento jurídico uma proteção especial. Percebam, portanto, que é uma decorrência do **princípio da continuidade dos serviços públicos** (e não da natureza jurídica do bem – que é de direito privado).

Mas, dentro do conjunto de estatais prestadoras de serviços públicos, haverá **outra diferenciação** para aquelas que prestam serviço essencial, próprio do Estado, em **regime não concorrencial** (isto é, sem competir com empresas privadas).

Para este subconjunto de EP e SEM, **todos os bens**, direta ou indiretamente relacionados à prestação dos serviços, gozarão de proteção similar àquela conferida aos bens públicos. Por este motivo, bens de tais empresas não podem ser penhorados para satisfazer a uma dívida da empresa. As dívidas destas empresas seguirão o regime de precatório.

Portanto, como regra, será aplicável “**regime de precatório** às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público **próprio do Estado** e de **natureza não concorrencial**”, como no caso do serviço postal prestado pelos Correios¹⁷.

Para concluir este tópico, lembro que estas exceções consistem no fenômeno que parte da doutrina tem chamado de “autarquização das empresas estatais”, por meio do qual são estendidas

¹⁵ Código Civil, art. 98. **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 pertencerem.

¹⁶ STF RE 851711/DF. Rel. Min. Marco Aurélio. 12/12/2017.

¹⁷ STF - RE: 220906 DF, Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 16/11/2000.



algumas das prerrogativas do direito público a estatais que se enquadrem em determinadas situações.



ESQUEMATIZANDO

Compilando estas três diferentes situações, temos o seguinte quadro-esquemático:



Imunidade tributária e privilégios fiscais

Quando estudamos as autarquias e fundações, vimos que elas são destinatárias da imunidade tributária recíproca, prevista no texto constitucional¹⁸.

Já em relação às empresas públicas e sociedades de economia mista, teremos duas situações distintas, a depender da atividade desenvolvida.

Primeiramente, é preciso destacar que o texto constitucional não atribui expressamente às estatais qualquer tratamento diferenciado. Pelo contrário, o constituinte previu uma **limitação** à concessão de benefícios ou **privilégios fiscais** às estatais, da seguinte forma:

CF, art. 173, § 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista **não** poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

¹⁸ CF, art. 150. “.. é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”, VI - instituir impostos sobre: a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;



Apesar disto, o Supremo vem entendendo¹⁹ que estatais que se dedicam à **prestação de serviços públicos** têm direito à **imunidade tributária recíproca**:

I. - As **empresas públicas prestadoras de serviço público** distinguem-se das que exercem atividade econômica. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos é prestadora de serviço público de prestação obrigatória e exclusiva do Estado, motivo por que está **abrangida pela imunidade tributária recíproca**: C.F., art. 150, VI, a. II. - R.E. conhecido em parte e, nessa parte, provido.

Por outro lado, se a estatal se volta à exploração de atividade econômica, não haveria que se falar em imunidade tributária recíproca.

Portanto, de acordo com entendimento firmado pelo STF:

a imunidade tributária alcança apenas as estatais prestadoras de serviços públicos.

Além disso, vimos que o art. 173, §2º, da CF, impõe **limitação** à concessão de benefícios ou **privilégios fiscais** às estatais, de forma ampla. Tal medida busca evitar que o legislador imponha tratamento privilegiado às estatais, o que certamente iria prejudicar a competição destas estatais com empresas privadas.

Assim, o Constituinte previu que privilégios fiscais (tributários) somente podem ser concedidos às estatais caso também sejam estendidos às empresas privadas.

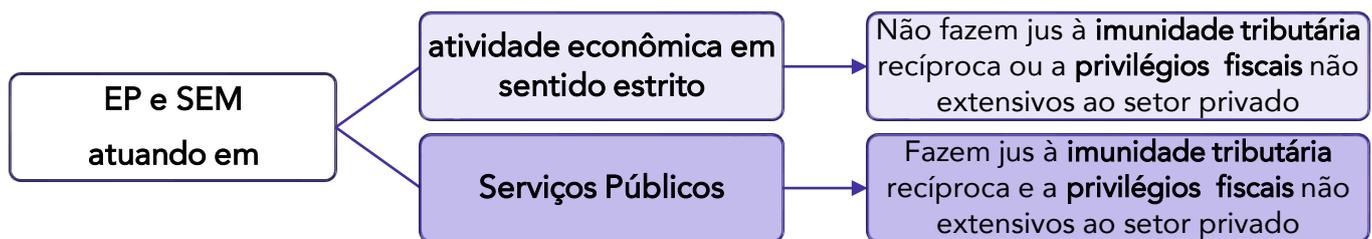
Interpretando tal dispositivo constitucional, a jurisprudência e a doutrina passaram a delimitar seu alcance, afirmando que a norma seria aplicável apenas em relação às estatais **exploradoras de atividade econômica** em sentido estrito.

Assim, poderiam ser estabelecidos privilégios fiscais em favor das estatais **prestadoras de serviços públicos**, uma vez que estas não atuam em regime de concorrência com o mercado, não havendo prejuízos à livre concorrência.

Em síntese:

¹⁹ A exemplo do RE: 407099 RS, Relator: CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 22/06/2004





Nomeação e Exoneração de dirigentes

Diferentemente do que estudamos em relação às autarquias, a nomeação de dirigentes de empresas públicas ou sociedades de economia mista **não** pode estar condicionada à **aprovação legislativa prévia**. Este é o entendimento a que chegou o STF neste julgamento:

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. (..)

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.

STF - ADI: 1642 MG, Relator: Min. EROS GRAU, Data de Julgamento: 3/4/2008

Responsabilidade Civil

Aqui também a natureza da responsabilidade irá depender das atividades desenvolvidas pela estatal.

Caso a estatal seja **prestadora de serviços públicos**, responderá **objetivamente** pelos prejuízos causados por seus agentes a particulares:

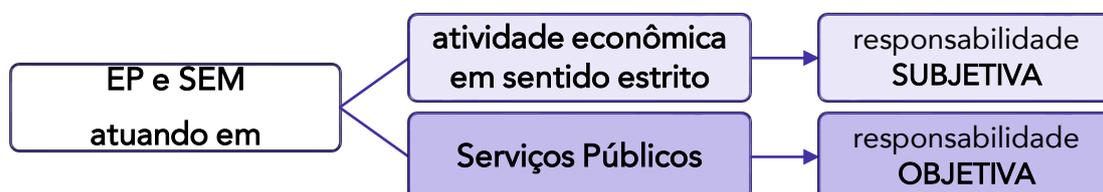
CF, art. 37, § 6º As **pessoas jurídicas** de direito público e as **de direito privado prestadoras de serviços públicos** responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Lembro que a responsabilidade objetiva é aquela que não exige comprovação da existência de culpa ou dolo na conduta estatal (ou seja, dispensa o elemento subjetivo da conduta – culpa ou dolo).



Por outro lado, caso seja a estatal **exploradora de atividade econômica** em sentido estrito, sua responsabilidade perante terceiros será **subjetiva**. Estas somente se obrigam a indenizar o particular quando este provar a existência de culpa na atuação estatal.

Em resumo:



Por último, vale mencionar que o ente federativo (U, E/DF, M) que instituiu a estatal é responsável **subsidiário** pelas dívidas da empresa (e não solidário). Isto significa dizer que, “somente se o patrimônio dessas entidades for insuficiente para solver os débitos”, os credores poderão cobrar seus créditos da pessoa federativa que controlar a estatal.

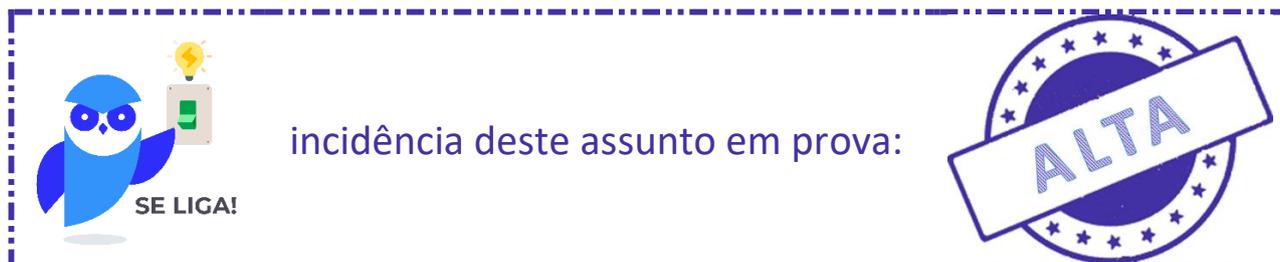
Falência

Qualquer que seja a atividade desenvolvida, empresas públicas e sociedades de economia mista **não se sujeitam à falência**. A Lei de Falências exclui, expressamente, as estatais do seu alcance:

Lei 11.101/2005, art. 2º Esta Lei **não** se aplica a:

I – empresa pública e sociedade de economia mista;

Estudadas as características comuns à EP e SEM, a partir de agora, vamos estudar as três diferenças básicas. Assunto importantíssimo em prova!



Composição do capital

O capital das **sociedades de economia mista** é **misto**, devendo ser composto de parcela pública e outra privada. Ou seja, parte das ações de uma sociedade de economia mista estará sob propriedade de particulares. O que se exige é que a maioria do **capital votante** pertença ao ente federativo:

Lei 13.303/2016, art. 4º Sociedade de economia mista (..) cujas **ações com direito a voto** pertençam **em sua maioria** à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta.

Já para as **empresas públicas**, o capital deve ser **integralmente público**. Ou seja, 100% das ações ou quotas de uma empresa pública deverão pertencer a uma ou mais pessoas federativas (U, E/DF, M):

Lei 13.303/2016, art. 3º, Empresa pública (..) cujo **capital social** é **integralmente** detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios

Apesar de ser integralmente público, admite-se que o capital de EP esteja também sob propriedade de outros entes da Administração Pública, desde que a maioria do capital votante esteja sob propriedade do ente federativo:

Lei 13.303/2016, art. 3º, parágrafo único. Desde que a maioria do capital votante permaneça em propriedade da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, será **admitida**, no capital da empresa pública, a participação de **outras pessoas jurídicas de direito público interno**, bem como de **entidades da administração indireta** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Diante disso, percebam que as empresas públicas podem ser **unipessoais**, quando o capital pertence exclusivamente à pessoa instituidora, ou **pluripessoais**, quando, além do capital dominante da pessoa criadora, se associam recursos de outras pessoas administrativas.

Como exemplo de empresa pública pluripessoal, temos a **Dataprev**, empresa pública federal, cuja composição acionária está dividida entre a União (51%) e o INSS (49%).

Não se admite, no entanto, a presença de pessoas da iniciativa privada no capital de empresa pública.

Esta distinção foi cobrada na questão abaixo:

CEBRASPE/ TRE-MT - Analista Judiciário – Área Judiciária (adaptada)



O capital social das sociedades de economia mista deve ser integralmente público, e a participação do Estado no capital social das empresas públicas deve ser majoritária.

Gabarito (E)

Forma Jurídica

As **Sociedades de Economia Mista (SEM)** devem sempre ser constituídas sob a forma de **sociedade anônima (S/A)**:

Lei 13.303/2016, art. 5º A **sociedade de economia mista** será constituída sob a forma de **sociedade anônima** e, ressalvado o disposto nesta Lei, estará sujeita ao regime previsto na Lei nº 6.404²⁰, de 15 de dezembro de 1976.

Já as **Empresas Públicas (EP)** podem ser constituídas sob **qualquer das formas admitidas** no nosso ordenamento jurídico, como por exemplo sociedade limitada – Ltda e sociedade por ações – S/A.

Em síntese:

Sociedades de Economia Mista → **sociedade anônima (S/A)**

Empresas Públicas → **qualquer das formas admitidas** em direito

Especificamente para o **nível federal** existe uma recomendação para que se adote a forma de **S/A** também para empresas públicas:

Decreto 8.945/2016, art. 11. A **empresa pública** adotará, **preferencialmente**, a forma de **sociedade anônima**, que será obrigatória para as suas subsidiárias.

Juízo competente

Em se tratando de empresas públicas e de sociedades de economia mista de **nível estadual** ou **municipal**, não há qualquer particularidade: o juízo competente para ambas será a **justiça estadual** comum.

Situação particular surgirá quanto às estatais da **esfera federal**.

As causas comuns envolvendo empresas públicas federais são julgadas pela **justiça federal**, nos termos do seguinte dispositivo constitucional:

²⁰ A Lei 6.404/1976 é chamada de "Lei das Sociedades por Ações" ou "Lei das SA".



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;

Já nos processos envolvendo sociedades de economia mista federais, a Justiça Estadual será o foro judicial competente²¹.

Portanto, quanto ao juízo competente de EP/SEM podemos sintetizar da seguinte forma:

Regra: justiça estadual (comum)

Exceção: empresas públicas federais (causas julgadas pela justiça federal)

Este assunto foi cobrado na questão a seguir:

Auditor Federal de Controle Externo – Auditoria de Obras Públicas

Ação judicial cuja parte autora seja um cidadão comum que requeira indenização por danos materiais e morais contra empresa pública federal será processada na justiça federal.

Gabarito (C)

Mas relembro que:

Qualquer ação que verse sobre o vínculo entre os empregados públicos e a estatal, deverá ser proposta perante a Justiça do Trabalho²².

²¹ STF - Súmula 556. É competente a Justiça Comum para julgar as causas em que é parte sociedade de economia mista.

²² CF, art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

I as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;





ESQUEMATIZANDO

Abaixo vamos sintetizar as **características comuns** entre empresas públicas (EP) e sociedades de economia mista (SEM):

EP e SEM – características comuns
Criação autorizada em lei específica (CF, 37, XIX)
Personalidade jurídica de direito privado
Exigência de concurso público para contratação de pessoal
Pessoal é regido pela CLT (empregados públicos)
Empregados não detém estabilidade no emprego
Não sujeitas aos tetos constitucionais de remuneração, exceto se receber recursos orçamentários para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral
Sujeitas ao controle exercido pelos Tribunais de Contas

Agora passemos às principais **diferenças** do regime jurídico das estatais, a depender do seu **objeto de atuação**:

Exploradoras de atividade econômico em sentido estrito	Prestadoras de serviços públicos
Atividade sujeita predominantemente ao regime de direito privado	Atividade sujeita predominantemente ao regime de direito público
Não têm direito à imunidade tributária	Imunidade tributária recíproca
Não podem ser destinatárias de privilégio fiscal, salvo se houver monopólio ou extensível ao setor privado	Podem ser destinatárias de privilégio fiscal

Por fim, as três diferenças entre EP e SEM:



empresa pública

Constituída sob qualquer forma admitida (Ltda, S/A...)

Capital social integralmente público

Empresa pública federal: foro processual é a justiça federal

sociedade de economia mista

Sempre constituída sob a forma de sociedade anônima (S/A)

Capital social misto

Foro processual será a justiça estadual



RESUMO

Entidades políticas → pessoas jurídicas de direito público interno dotadas de **autonomia política**. Consistem nos entes federados (ou pessoas políticas): União, estados, Distrito Federal e municípios.

Entidades administrativas e órgãos administrativos → **desprovidos de autonomia política**. Isto é, não possuem capacidade de legislar ou de se auto-organizar. Possuem competências de natureza administrativa.

- - - -

Centralização → Estado **executa diretamente** suas tarefas, por meio da **administração direta**.

Descentralização → Estado executa suas tarefas **indiretamente**, isto é, **delega a outras pessoas jurídicas**.

Modalidades:

Modalidades de Descentralização

por outorga ou serviços	via Lei
	a entidades da Administração Indireta
	transfere a titularidade e a execução do serviço ex.: INSS, Dnit, Petrobras
por delegação ou colaboração	via Ato ou Contrato
	a particulares
	transfere apenas a execução do serviço ex.: serviço público de telefonia fixa
territorial ou geográfica	criação dos territórios federais
	atribuição de competências administrativas genéricas

Desconcentração → dentro de uma mesma pessoa jurídica, Estado se desmembra em **órgãos** para propiciar melhoria na sua organização estrutural. Ocorre tanto na **administração direta** como nas entidades da **administração indireta**.

Entidades paraestatais → não pertencem à Administração Pública, mas desempenham atividades de interesse público. Terceiro setor.

Administração Direta → conjunto de órgãos que integram as pessoas políticas, aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, das atividades administrativas do Estado.



Órgãos Públicos → "centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes". Sua atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem (**teoria do órgão**, de origem alemã).

Classificações dos órgãos públicos	
Quanto à estrutura	<ul style="list-style-type: none">✓ Simple ou Unitários: não possuem subdivisões internas. Apenas um centro de competências.✓ Compostos: mais de um centro de competência. Possuem outros órgãos em sua estrutura interna.
Quanto à atuação funcional	<ul style="list-style-type: none">✓ Singulares ou unipessoais ou Unitários: decisões dependem da vontade de um único agente.✓ Colegiados ou Pluripessoais ou Plúrimos: decisões dependem da vontade de múltiplos agentes.
Quanto à posição hierárquica	<ul style="list-style-type: none">✓ Independentes ou Primários: Previstos no próprio texto constitucional. Sem subordinação a qualquer outro órgão. Seus titulares são agentes políticos.✓ Autônomos: Imediatamente abaixo dos órgãos independentes. Possuem ampla autonomia administrativa, financeira e técnica.✓ Superiores: Possuem atribuições de direção e decisão, mas estão subordinados a uma chefia mais alta. Não possuem autonomia administrativa ou financeira.✓ Subalternos: Possuem atribuições de mera execução, com reduzido poder decisório. Subordinados a vários níveis hierárquicos.
Quanto à situação estrutural	<ul style="list-style-type: none">✓ Diretivos: detêm funções de comando e direção✓ Subordinados: incumbidos das funções rotineiras de execução

Características dos órgãos públicos
<ul style="list-style-type: none">✓ integram a estrutura da pessoa jurídica a que pertencem<ul style="list-style-type: none">○ ou pessoa política (U, E/DF, M)○ ou administrativa (autarquia, fundação pública, EP, SEM ou fundação)
<ul style="list-style-type: none">✓ não possuem personalidade jurídica
<ul style="list-style-type: none">✓ criação e extinção mediante LEI
<ul style="list-style-type: none">✓ resultado da desconcentração (hierarquia)
<ul style="list-style-type: none">✓ alguns possuem autonomia gerencial, orçamentária e financeira
<ul style="list-style-type: none">✓ alguns possuem, em caráter excepcional, capacidade processual

Administração Indireta → a conjunto de **pessoas** administrativas que, **vinculadas** à respectiva Administração Direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas **de forma descentralizada**.



- resulta da descentralização por serviços (isto é, mediante outorga)
- não há hierarquia com a Administração Direta (mera vinculação)

Autarquia

- ✓ pessoa jurídica de direito público
- ✓ prestam serviço típico de Estado - não exploram atividade econômica
- ✓ criação e extinção mediante lei específica
- ✓ segue regime de pessoal da administração direta
- ✓ responsabilidade civil é objetiva e direta
- ✓ bens públicos (imprescritibilidade, impenhorabilidade e inalienabilidade)
- ✓ goza de imunidade tributária
- ✓ juízo competente será a justiça federal para as autarquias federais
- ✓ goza de privilégios processuais
- ✓ agências reguladoras: autarquias sob regime especial, com estabilidade dos dirigentes

Fundação Pública

- ✓ patrimônio personalizado. Atividades com interesse social.
- ✓ regime jurídico de direito público ou híbrido (essencialmente privado)
- ✓ possuem imunidade tributária recíproca
- ✓ responsabilidade civil objetiva
- ✓ sujeitas à fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas
- ✓ fundações públicas de direito público:
 - criadas por lei
 - regime de pessoal da administração direta
 - bens públicos
- ✓ fundações públicas de direito privado:
 - lei específica apenas autoriza a criação
 - regime celetista
 - bens privados. Se diretamente utilizados na prestação de serviços públicos: possuem algumas prerrogativas próprias de bens públicos



Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista

- ✓ criação autorizada em lei específica. Necessário registro dos atos constitutivos.
- ✓ personalidade jurídica de direito privado
- ✓ podem prestar serviços públicos ou explorar atividade econômica em sentido estrito
- ✓ exigência de concurso público para contratação de pessoal
- ✓ Pessoal é regido pela CLT (empregados públicos)
- ✓ empregados não detêm estabilidade no emprego
- ✓ não sujeitas aos tetos constitucionais de remuneração, exceto se receber recursos orçamentários para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral
- ✓ sujeitas ao controle exercido pelos Tribunais de Contas
- ✓ **Prestadoras de serviços públicos:**
 - Atividade sujeita predominantemente ao regime de direito público
 - Imunidade tributária recíproca
 - Podem ser destinatárias de privilégio fiscal
 - Responsabilidade objetiva pelas ações de seus agentes nesta condição
- ✓ **Sociedade de Economia Mista**
 - Sempre Sociedade Anônima (S/A)
 - Capital social é misto
 - Foro processual = justiça estadual
- ✓ **Empresa Pública**
 - Constituída sob qualquer das formas admitidas em direito
 - Capital social integralmente público
 - Empresa pública federal: foro processual = justiça federal



QUESTÕES COMENTADAS

1. FGV – PC MG/Investigador - 2025

Antes de ser nomeado e empossado na qualidade de inspetor de polícia, Lucas, com o objetivo de melhor entender as funções que futuramente desempenhará, resolveu analisar como a Polícia Civil do Estado de Minas Gerais está inserida no contexto da Administração Pública.

Considerando os entendimentos doutrinário e jurisprudencial dominantes, é correto afirmar que a Polícia Civil do Estado de Minas Gerais é

- (A) um órgão público, integrante da Administração Pública Direta, fruto da desconcentração administrativa.
- (B) um órgão público, integrante da Administração Pública Direta, fruto da descentralização administrativa.
- (C) um órgão público, integrante da Administração Pública Indireta, fruto da desconcentração administrativa.
- (D) uma autarquia, integrante da Administração Pública Indireta, fruto da desconcentração administrativa.
- (E) uma autarquia, integrante da Administração Pública Indireta, fruto da descentralização administrativa.

Comentários:

A Polícia Civil é órgão público pertencente ao Poder Executivo do Estado, integrando a administração direta do seu respectivo estado. Como tal, a PC é fruto da desconcentração administrativa.

Por fim, dentro de uma mesma pessoa jurídica, é possível que um órgão esteja subordinado a outro, estando presente entre eles o poder hierárquico.

Gabarito (A)

2. FGV/CGM Cuiabá - 2025

Em determinado Município, após a realização de estudos acerca da melhor forma de impulsionar a eficiência da Administração Pública, concluiu-se que seria pertinente a criação de uma entidade administrativa para exercer atividade regulatória no âmbito dos serviços públicos locais, a qual deveria ser dotada das seguintes características: personalidade jurídica de direito público, autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira reforçadas, ausência de subordinação hierárquica, investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos.

Nesse contexto, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do tema, assinale a alternativa correta.

- (A) As características apontadas delimitam uma Agência Reguladora, entidade que, contudo, não pode ser criada pelos Municípios no âmbito de sua organização administrativa, na medida em que apenas podem ser instituídas pela União.
- (B) O Município deveria criar um órgão colegiado na estrutura da Secretaria dos serviços públicos em análise, a fim de conferir-lhe as características delineadas nos mencionados estudos para o exercício da atividade regulatória.



(C) Diante das características narradas, deve ser criada uma empresa pública, a qual deverá ser outorgado o monopólio dos serviços públicos em questão, a fim de que lhe seja conferido o tratamento de Fazenda Pública.

(D) Não é viável a criação da referida entidade administrativa com a característica de ausência de subordinação hierárquica, pois necessariamente existe hierarquia entre a Administração Direta e a Indireta.

(E) Considerando a característica atinente à investidura de seus dirigentes, a norma que venha a criar a entidade administrativa em comento não poderá estabelecer a viabilidade de exoneração *ad nutum* de tais dirigentes.

Comentários:

A **letra (A)** está incorreta, pois é possível a criação de Agências Reguladoras no âmbito da organização administrativa do Município. A criação de agências não é uma exclusividade da União, de modo que Estados e Municípios também podem instituir suas próprias agências reguladoras para atividades regionais/locais.

A **letra (B)** está incorreta, pois apesar de ser possível a criação de um órgão colegiado para realizar tais atividades, isso não atenderia aos requisitos descritos no enunciado, que exigem a criação de uma entidade (personalidade jurídica, autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira).

A **letra (C)** está incorreta, pois as empresas públicas são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, característica que não atende aos requisitos descritos no enunciado.

A **letra (D)** está incorreta, pois não há hierarquia entre a Administração Direta e Indireta, sendo possível a criação de uma entidade administrativa sem subordinação hierárquica com a Administração direta.

A **letra (E)** está correta, pois a criação de Agência Reguladora assegura estabilidade aos seus dirigentes durante o mandato, impedindo a exoneração *ad nutum*, a exemplo do que temos no artigo 3º da Lei nº 13.848/2019 (que regulamenta as agências reguladoras federais):

Lei nº 13.848/2019, Art. 3º - A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.

Gabarito (E)

3. FGV/TJ RR-2024

Ao alcançar o ponto do conteúdo programático do concurso público para o cargo de Técnico Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima referente aos órgãos públicos, Filomena verificou a existência de classificação que leva em consideração a sua posição estatal, passando a investigar, por conseguinte, qual seria a classificação dos Tribunais de Justiça.

Nesse contexto, Filomena concluiu corretamente que os Tribunais de Justiça são

- (A) órgãos personalizados.
- (B) órgãos independentes.



- (C) órgãos superiores.
- (D) órgãos subalternos.
- (E) entidades autárquicas autônomas.

Comentário:

Os tribunais de justiça são órgãos independentes, visto que se situam na cúpula do Poder Judiciário dos Estados, não se subordinando hierarquicamente a nenhum outro órgão ou agente público. Estão previstos na própria Constituição, de modo que a **letra (B)** está correta.

Gabarito (B)

4. FGV/TJ RR-2024

Acerca da criação e extinção de órgãos públicos colegiados, à luz do disposto na Constituição da República, é correto afirmar que

- (A) tanto a criação quanto a extinção de tais órgãos pode se dar por lei ou por Decreto.
- (B) apenas a criação de tais órgãos deve ser realizada por lei, pois a sua extinção pode ser por Decreto.
- (C) somente a extinção de tais órgãos deve ser realizada por lei, na medida em que a sua criação pode ser por Decreto.
- (D) a criação e a extinção de tais órgãos devem ser realizada por lei, não se admitindo a edição de Decretos para tal finalidade.
- (E) não é cabível a edição de lei, seja para a criação, seja para a edição de tais órgãos, considerando que a matéria deve ser objeto de Decreto.

Comentário:

A **letra (D)** está correta. Sejam singulares ou colegiados, a regra geral é que os órgãos públicos somente sejam criados e extintos por meio de lei (e não por decreto):

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;

O disposto no artigo 84, VI, mencionado acima, estabelece a exceção do decreto autônomo, o qual não tem o condão de criar/extinguir órgãos:

Art. 84, CF: 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;

Gabarito (D)

5. FGV/TJ RR-2024

No âmbito das noções acerca da organização administrativa, merece especial destaque a análise da descentralização, notadamente as peculiaridades atinentes às entidades administrativas que



compõem a Administração Indireta, em relação às quais é correto afirmar que apresentam, como característica comum,

- (A) serem órgãos que não são dotados de personalidade jurídica.
- (B) não haver necessidade de lei para a sua criação.
- (C) adotarem a personalidade jurídica de direito privado.
- (D) a ausência de hierarquia em relação ao ente federativo que as criou.
- (E) a inexistência de controle por parte do ente federativo que as criou.

Comentário:

A **letra (A)** está incorreta, visto que cada entidade da administração indireta possui personalidade jurídica própria.

A **letra (B)** está incorreta. Para se criar uma entidade (ou autorizar sua instituição), é indispensável a edição de lei, conforme Art. 37, XIX da CF/88.

Art. 37, XIX da CF/88. 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;

A **letra (C)** está incorreta, pois podem possuir personalidade de direito público ou privado.

A **letra (D)** está correta, pois não há hierarquia entre o ente federativo que a criou e a própria entidade, há mero controle finalístico. Com isso, percebemos que a **letra (E)** está incorreta, pois há controle finalístico ou por vinculação.

Gabarito (D)

6. FGV/TJ-MS - 2024

Ao apreciar a natureza e o regime jurídico das autarquias e seu patrimônio, conclui-se corretamente que tais entidades administrativas são:

- (A) órgãos integrantes da Administração Direta, cujo patrimônio é composto de bens públicos, que são imprescritíveis, impenhoráveis e inalienáveis enquanto mantida a sua destinação;
- (B) pessoas jurídicas de direito público, integrantes da Administração Direta, cujo patrimônio é composto de bens privados, aos quais não pode ser aplicado o regime jurídico dos bens públicos;
- (C) pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração Indireta, cujo patrimônio é composto de bens privados, aos quais não pode ser aplicado o regime jurídico dos bens públicos;
- (D) pessoas jurídicas de direito público, integrantes da Administração Indireta, cujo patrimônio é composto de bens públicos, que são imprescritíveis, impenhoráveis e inalienáveis enquanto mantida a sua destinação;
- (E) pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração Direta, cujo patrimônio é misto, composto de bens públicos que são impenhoráveis e inalienáveis enquanto mantida a sua destinação e de bens privados, que não gozam de tais peculiaridades.

Comentários:



Segundo José dos Santos Carvalho Filho¹, a autarquia consiste em

Pessoa jurídica de direito público, integrante da Administração Indireta, criada por lei para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam próprias e típicas do Estado.

Por serem considerados bens públicos, os bens da autarquia são considerados estão sujeitos aos privilégios e restrições próprios do regime jurídico-administrativo, como a imprescritibilidade, impenhorabilidade e alienabilidade condicionada.

Assim, a **letra (D)** está correta.

Gabarito (D)

7. FGV/SMF-RJ - Analista de Planejamento e Orçamento – 2023

Com vistas a aprimorar serviços públicos de sua atribuição, o Município Alfa visa a criar uma Agência Reguladora, para a qual pretende conferir competência regulatória no âmbito do respectivo setor.

Acerca das peculiaridades do regimento jurídico da mencionada entidade autárquica, é correto afirmar que:

- A) não pode ser a ela aplicada a imunidade tributária recíproca;
- B) sua criação decorre de lei, independentemente de registro de atos constitutivos;
- C) seus bens são privados, mas considerados impenhoráveis quando afetados ao serviço público;
- D) o regime de pessoal a ela aplicável deve ser o celetista, na medida em que não se submete ao regime jurídico único;
- E) ela não tem personalidade jurídica, possuindo apenas capacidade postulatória para a defesa de suas atribuições.

Comentários:

A **Letra (A)** está incorreta, visto que a imunidade tributária recíproca deverá ser aplicada ao caso em tela, visto que as autarquias também são beneficiadas pela referida imunidade:

CF, Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...)

VI - instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros; (...)

§ 2º - A vedação do inciso VI, "a", é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

A **Letra (B)** está correta. A criação da agência reguladora decorre de lei, independentemente de registro de atos constitutivos. Dessa forma, as agências reguladoras são espécie de autarquia que, por sua vez, são pessoas jurídicas de direito público interno, criadas por lei específica, às quais é atribuída, para seu melhor funcionamento, autonomia administrativa, econômica e

¹ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 490



financeira para o exercício de algum serviço público típico do Estado, conforme art. 37, inciso XIX, da Constituição.

CR, 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;

A **Letra (C)** está incorreta. Novamente, as autarquias são entidades de direito público e, por isso, seus bens são considerados públicos e impenhoráveis quando afetados ao serviço público. Sobre o tema, prevê o art. 98 do Código Civil de 2002:

Art. 98. 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 pertencerem.

A **Letra (D)** está incorreta. O regime aplicável às entidades autárquicas é o mesmo da administração direta, não necessariamente celetista:

CF, 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.

Por fim, a **Letra (E)** está incorreta. De modo contrário ao enunciado na alternativa, as agências reguladoras (autarquias) são pessoas jurídicas de direito público interno, possuindo personalidade jurídica – embora possuam capacidade postulatória para a defesa de suas atribuições.

Gabarito (B)

8. FGV/PREFEITURA DE NITERÓI-RJ – Técnico de Procuradoria - 2023

Maria, servidora recém-empossada em cargo de provimento efetivo no Município de Niterói, informou a uma colega que a Lei nº 3.048/2013, que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito do referido Município, deve ser aplicada tanto aos órgãos como às entidades municipais.

Instada pela colega a esclarecer a distinção entre as duas figuras indicadas, Maria informou, corretamente, que:

- A) as entidades se materializam nos Poderes Executivo e Legislativo, e os órgãos integram a administração indireta;
- B) os órgãos possuem poder de decisão, enquanto as entidades apenas congregam os órgãos, que as representam;
- C) enquanto os órgãos integram apenas a administração direta, as entidades integram a administração indireta;
- D) as entidades são integradas por autoridades, enquanto os órgãos são integrados por servidores;
- E) as entidades possuem personalidade jurídica, os órgãos não.

Comentários:

Vamos examinar a questão à luz da lei federal 9.784/1999.



As **alternativas (A) e (B)** estão incorretas. Os órgãos são “unidades de atuação”, que podem integrar tanto a Administração Direta quanto a Indireta, além de serem desprovidos de personalidade jurídica. Nesses termos, o art. 1º, § 2º, I, da Lei 9.784/99:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

§ 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - órgão - a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta;

Por outro lado, as entidades são unidades de atuação dotadas de personalidade jurídica, de modo que só são integrantes da Administração Indireta, nos termos do art. 1º, § 2º, II, da Lei 9.784/99:

§ 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

II - entidade - a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica;

A **alternativa (C) está incorreta**. Embora as entidades só integrem a Administração Indireta, como afirmado, os órgãos podem integrar a Administração Direta ou Indireta.

A **alternativa (D) está incorreta**. Não há essa diferenciação no âmbito dos órgãos e entidades públicos.

A **alternativa (E)** está correta. Conforme art. 2º da Lei 9.784/99 já mencionado, as entidades são dotadas de personalidade jurídica, enquanto os órgãos, não.

Gabarito (E)

9. FGV/ PREFEITURA DE NITERÓI-RJ – Agente Administrativo - 2023

A *Administração Indireta* representa o conjunto de pessoas jurídicas, com autonomia administrativa e financeira, que recebe atribuições do Estado para desempenhar certas atividades administrativas.

Assinale a opção que apresenta apenas exemplos de entidades da Administração Indireta.

- A) Cooperativas e sindicatos.
- B) Empresas públicas e ONGs.
- C) Partidos políticos e agências executivas.
- D) Entidades de apoio e tribunais de justiça.
- E) Sociedades de economia mista e fundações públicas.

Comentários:

A **alternativa (A) está incorreta**. Nem as cooperativas nem os sindicatos integram a Administração Indireta.

A **alternativa (B) está incorreta**. Embora as empresas públicas componham a Administração Indireta, as ONGs não a integram.



A **alternativa (C) está incorreta**. Os partidos políticos não fazem parte da Administração Indireta, mas as agências executivas fazem. As agências executivas são qualificações concedidas às autarquias ou às fundações quando celebram com o Poder Público um contrato de gestão/desempenho e estruturam um plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional.

A **alternativa (D) está incorreta**. As entidades de apoio e os tribunais de justiça não integram a Administração Indireta. Os tribunais de justiça são órgãos da Administração Direta do ente da Federação do qual faz parte, enquanto as entidades de apoio são particulares.

A **alternativa (E) está correta**. Ambas as entidades integram o rol da Administração Indireta:

Decreto-lei 200/1967, Art. 4º A Administração Federal compreende:

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.

CF, 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;

Gabarito (E)

10.FGV/ PREFEITURA DE NITERÓI-RJ – Analista Contábil - 2023

A Emenda Constitucional nº 19/1998, ao incluir, no bojo do Art. 37, caput, da Constituição da República de 1988, o princípio da eficiência, buscou afastar-se de um modelo de Administração Pública burocrática, deflagrando-se o que se denomina Administração Pública gerencial. Como se sabe, a organização administrativa é essencial para que os resultados almejados pelo gestor sejam alcançados em tempo razoável.

Nesse cenário, considerando a organização administrativa, é correto afirmar que:

A) por meio da desconcentração administrativa, o Estado procede à criação de órgãos públicos – centros de competência dotados de maior ou menor autonomia –, que não possuem personalidade jurídica própria. Por conseguinte, os atos perpetrados pelos órgãos públicos são imputados à pessoa jurídica que integram, considerado o princípio da imputação volitiva. Nada impede, ainda, que o Estado, no âmbito da organização administrativa, engendre pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, as quais, uma vez criadas, integrarão a Administração Pública indireta, por força da descentralização administrativa por serviços. O Estado pode, ainda, delegar atividades à iniciativa privada, o que não entra no espectro da organização administrativa, porquanto as atividades não serão prestadas, diretamente, pelo ente público;

B) por meio da desconcentração administrativa, o Estado procede à criação de órgãos públicos – centros de competência dotados de maior ou menor autonomia –, que não possuem personalidade jurídica própria. Por conseguinte, os atos perpetrados pelos órgãos públicos são



imputados à pessoa jurídica que integram, considerado o princípio da imputação volitiva. Nada impede, ainda, que o Estado, no âmbito da organização administrativa, engendre pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, as quais, uma vez criadas, integrarão a Administração Pública indireta, por força da descentralização administrativa por serviços. O Estado pode, ainda, fazer jus à técnica da descentralização administrativa por colaboração, com a delegação de atividades à iniciativa privada;

C) por meio da desconcentração administrativa, o Estado procede à criação de órgãos públicos – centros de competência dotados de maior ou menor autonomia –, que possuem personalidade jurídica própria. Por conseguinte, os atos perpetrados pelos órgãos públicos são imputados aos próprios, considerado o princípio da imputação volitiva. Nada impede, ainda, que o Estado, no âmbito da organização administrativa, engendre pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, as quais, uma vez criadas, integrarão a Administração Pública indireta, por força da descentralização administrativa por colaboração. O Estado pode, ainda, fazer jus à técnica da descentralização administrativa por serviços, com a delegação de atividades à iniciativa privada;

D) por meio da desconcentração administrativa, o Estado procede à criação de órgãos públicos – centros de competência dotados de maior ou menor autonomia –, que possuem personalidade jurídica própria. Por conseguinte, os atos perpetrados pelos órgãos públicos são imputados aos próprios, considerado o princípio da imputação volitiva. Nada impede, ainda, que o Estado, no âmbito da organização administrativa, engendre pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, as quais, uma vez criadas, integrarão a Administração Pública indireta, por força da descentralização administrativa por serviços. O Estado pode, ainda, fazer jus à técnica da descentralização administrativa por colaboração, com a delegação de atividades à iniciativa privada;

E) por meio da descentralização administrativa, o Estado procede à criação de órgãos públicos – centros de competência dotados de maior ou menor autonomia –, que não possuem personalidade jurídica própria. Por conseguinte, os atos perpetrados pelos órgãos públicos são imputados à pessoa jurídica que integram, considerado o princípio da imputação volitiva. Nada impede, ainda, que o Estado, no âmbito da organização administrativa, engendre pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, as quais, uma vez criadas, integrarão a Administração Pública indireta ou delegue atividades à iniciativa privada, com fulcro na desconcentração administrativa.

Comentários:

A **alternativa (A) está incorreta**. Inicialmente, o Estado cria órgãos públicos – unidades de atuação desprovidas de personalidade jurídica – mediante desconcentração administrativa, e não por descentralização. A descentralização administrativa é utilizada para a criação de entidades públicas que, por sua vez, possuem personalidade jurídica própria.

Em seguida, realmente, os atos praticados por um órgão público são imputados à pessoa jurídica da qual faz parte, conforme a teoria da imputação volitiva. Segundo a doutrina administrativista, a teoria da imputação volitiva foi idealizada por Otto von Gierke, para o qual o Estado seria como um corpo, dividido em vários órgãos e dotados de uma personalidade que não lhes pertence, sendo atribuída ao todo.

Dando continuidade, o Estado também poderá criar pessoas jurídicas de direito público ou privado e a elas atribuir a titularidade e execução de serviços públicos, fenômeno chamado de descentralização administrativa por serviços ou por outorga. Todavia, o Estado, ao delegar a



prestação de um serviço público à iniciativa privada, via concessão ou permissão de serviço público, atuará na organização administrativa do ente público.

Pelo mesmo raciocínio, a **alternativa (B) está correta**.

Quanto à **alternativa (E)**, lembro que a criação de órgãos públicos dá-se por desconcentração administrativa, não por descentralização. O instituto da descentralização administrativa cria entidades públicas. Ademais, conforme afirmado no final da alternativa, a delegação à iniciativa privada não ocorre por desconcentração, mas por descentralização por colaboração.

Gabarito (B)

11.FGV/Geral – Analista Tributário da Receita Federal do Brasil - SRFB - 2023

Na reforma do Estado, as mudanças institucionais visavam a desenvolver uma estrutura organizacional moderna, ágil, permeável à participação popular. Uma dessas mudanças tinha um formato e um modo de contratualização específicos e tinha por objetivo a transformação de autarquias e fundações da administração direta e exclusiva do Estado, dotando-as de maior autonomia, modernização estrutural e controle de resultados.

Esse processo descreve a constituição de

- A) uma agência executiva.
- B) uma agência reguladora.
- C) um consórcio público.
- D) uma organização da sociedade civil de interesse público.
- E) organizações sociais.

Comentários:

A **alternativa (A) está correta**. A agência executiva adequa-se perfeitamente ao enunciado da questão, visto que são autarquias ou fundações públicas ou órgãos públicos que, objetivando aumentarem sua eficiência, firmam contrato de gestão com o Poder Público, nos termos do art. 37, § 8º, da Constituição Federal:

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.

Além disso, prevê o art. 51 da Lei 9.646/1998:

Art. 51. O Poder Executivo poderá qualificar como Agência Executiva a autarquia ou fundação que tenha cumprido os seguintes requisitos:



- I - ter um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento;
 - II - ter celebrado Contrato de Gestão com o respectivo Ministério supervisor.
- § 1º A qualificação como Agência Executiva será feita em ato do Presidente da República.

Gabarito (A)

12.FGV - AJ TRT13/TRT 13/Judiciária/"Sem Especialidade"/2022

Os Conselhos Profissionais são criados por lei, possuem personalidade jurídica de direito público, exercem uma atividade tipicamente pública, qual seja, a fiscalização do exercício profissional, bem como são dotados de poder de polícia e poder arrecadador.

Nesse contexto, em tema de regime jurídico desses conselhos de fiscalização profissionais, que têm natureza jurídica de autarquias especiais, de acordo com o Supremo Tribunal Federal é correto afirmar que

- a) não se submetem a controle pelo Tribunal de Contas.
- b) não se aplica a obrigatoriedade de concurso público para ingresso de pessoal.
- c) não se aplica o teto constitucional de remuneração dos servidores e não têm autonomia financeira e orçamentária.
- d) não se aplica o regime dos precatórios para pagamentos de dívidas decorrentes de decisão judicial.
- e) integram a administração pública direta e se submetem ao controle pelo tribunal de contas.

Comentários:

Questão que traz à tona tema bastante específico, que é a natureza jurídica dos conselhos profissionais. Conforme dispõe a jurisprudência consolidada do STF, esses conselhos têm, como regra, natureza jurídica de autarquias especiais ostentando personalidade jurídica de direito público, exercendo atividade tipicamente pública. Cabe citar o julgado da Suprema Corte (RE 539224):

"ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO. ART. 37, II, DA CF. NATUREZA JURÍDICA. AUTARQUIA. FISCALIZAÇÃO. ATIVIDADE TÍPICA DE ESTADO. 1. Os conselhos de fiscalização profissional, posto autarquias criadas por lei e ostentando personalidade jurídica de direito público, exercendo atividade tipicamente pública, qual seja, a fiscalização do exercício profissional, submetem-se às regras encartadas no artigo 37, inciso II, da CB/88, quando da contratação de servidores. 2. Os conselhos de fiscalização profissional têm natureza jurídica de autarquias, consoante decidido no MS 22.643, ocasião na qual restou consignado que: (i) estas entidades são criadas por lei, tendo personalidade jurídica de direito público com autonomia administrativa e financeira; (ii) exercem a atividade de fiscalização de exercício profissional que, como decorre do disposto nos artigos 5º, XIII, 21, XXIV, é atividade tipicamente pública; (iii) têm o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas da União. 3. A fiscalização das profissões, por se tratar de uma atividade típica de Estado, que



abrange o poder de polícia, de tributar e de punir, não pode ser delegada (ADI 1.717), excetuando-se a Ordem dos Advogados do Brasil (ADI 3.026). (...)

(RE 539224, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 22/05/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-118 DIVULG 15-06-2012 PUBLIC 18-06-2012 RT v. 101, n. 923, 2012, p. 684-690)

Nesse sentido, tendo como base os itens (i) e (iii) do julgado, as **alternativas (C) e (A)** estão incorretas, respectivamente.

A **alternativa (B)**, está incorreta. Conforme já estipulado pelo acórdão prolatado pelo STF, os conselhos profissionais possuem natureza autárquica, de sorte que devem seguir as diretrizes gerais desse tipo de entidade, como a realização de concurso público para a contratação de servidores, assim como respeito ao teto constitucional de remuneração.

A **alternativa (D)**, por sua vez, está correta. Segundo o Recurso Extraordinário (938.837), com repercussão geral reconhecida pela Suprema Corte, foi decidido que não se aplica o regime dos precatórios para pagamentos de dívidas decorrentes de decisão judicial em conselhos de fiscalização.

"Os pagamentos devidos, em razão de pronunciamento judicial, pelos Conselhos de Fiscalização não se submetem ao regime de precatórios."

(RE 938837, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 19/04/2017, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-216 DIVULG 22-09-2017 PUBLIC 25-09-2017)

Por fim, a **alternativa (E)** está incorreta. As autarquias pertencem à administração indireta, e não à direta.

Gabarito (D)

13.FGV/ TJ-SC – Oficial da Infância e Juventude – 2018

Determinado Município no interior do Estado de Santa Catarina, com o escopo de fomentar as ações de fiscalização e tutela dos direitos das crianças e adolescentes de sua competência, dividiu a então Secretaria Municipal de Educação em duas novas Secretarias:

I. a da Criança, do Adolescente e da Juventude;

II. a de Educação.

Essa distribuição interna de competências no âmbito de uma mesma pessoa jurídica (no caso, o Município), mediante especialização interna, é chamada de:

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

Comentários:



A distribuição interna de competências do Município às Secretarias se fundamenta na técnica da desconcentração administrativa, que é a distribuição de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica, mediante criação de órgãos.

A desconcentração decorre do poder hierárquico, pois a pessoa jurídica que criou os órgãos exerce controle hierárquico sobre estes, que são subordinados àquela.

Em relação à **letra (c)**, incorreta, notem que a expressão “fragmentação” não corresponde a hipótese de distribuição de competências. Além disso, o poder disciplinar (que consiste no poder para apurar e sancionar infrações cometidas por aqueles sujeitos à disciplina interna da Administração) não se confunde com o poder hierárquico, característico da desconcentração.

Gabarito (D)

14.FGV/ MPE-AL- Analista do Ministério Público – Gestão Pública – 2018

As agências reguladoras são entidades criadas com o objetivo de fiscalizar e regular atividades de serviços público delegados a empresas privadas.

Acerca da forma de criação das agências reguladoras, é correto afirmar que são criadas por

- a) descentralização.
- b) desconcentração.
- c) por permissão.
- d) por autorização.
- e) por concessão.

Comentários:

As agências reguladoras são autarquias sob regime especial criadas, principalmente, para fiscalizar e regular setores econômicos e a prestação de serviços delegados. A criação de agências reguladoras é forma de descentralização, pois houve a transferência de atribuições da administração direta para outra pessoa jurídica, distinta daquela que lhe transferiu tais competências.

Além disso, notem que a criação de entidades da Administração Pública Indireta se fundamenta na descentralização mediante outorga (ou por serviços), inconfundível com a descentralização mediante colaboração (ou delegação), da qual são exemplos a permissão, autorização e concessão de serviços públicos.

Gabarito (A)

15.FGV/ Câmara de Salvador – BA – Assistente Legislativo Municipal – 2018

A Administração Pública Indireta decorre da descentralização de serviços e consiste na instituição, pelo Estado, por meio de lei, de uma pessoa jurídica a quem se atribui a titularidade e execução de determinado serviço público, como é o caso de uma:

- a) concessionária que presta serviço público essencial para um município;
- b) fundação privada que tem por objeto a capacitação e a atualização de profissionais na área da educação;
- c) empresa pública que tem personalidade jurídica de direito público;



- d) Câmara Municipal que tem função precípua de produzir legislação em nível municipal;
- e) sociedade de economia mista que tem personalidade jurídica de direito privado.

Comentários:

Antes de mais avançar, lembro que a Administração Indireta brasileira é composta por²:

- Autarquias
- Fundações públicas (ou seja, fundações instituídas pelo poder público)
- Sociedades de Economia Mista - SEM
- Empresas Públicas - EP
- Subsidiárias de EP e SEM

A **letra (a)** está incorreta. Uma concessionária que presta serviço público essencial para um município não é entidade da administração pública indireta. Trata-se de empresa privada contratada por intermédio de descentralização por colaboração (delegação).

A **letra (b)** está incorreta. As fundações públicas são entidades da administração pública indireta, mas as fundações privadas não são. A principal diferença é que as fundações públicas são instituídas pelo poder público e as privadas, pelos particulares.

A **letra (c)** está incorreta. As empresas públicas são entidades da administração pública indireta, contudo, o erro da alternativa está em afirmar que elas são de direito público. As empresas públicas, assim como as sociedades de economia mista, são entidades de direito privado.

A **letra (d)** está incorreta. A Câmara Municipal não é entidade da administração pública indireta. Trata-se de órgão da administração direta municipal.

A **letra (e)** está correta. A sociedade de economia mista é entidade da administração pública indireta e tem personalidade de direito privado.

Gabarito (E)

16.FGV/ Câmara de Salvador – BA – Analista Legislativo Municipal –2018

A Câmara Municipal, na busca de aprimorar seu sistema de controle interno e atender ao princípio da eficiência, subdividiu a gerência de controladoria e finanças em duas novas gerências, uma de controladoria, outra de finanças.

Esse fenômeno administrativo, eminentemente interno, de distribuição de competência dentro da mesma pessoa jurídica, é chamado pela doutrina de direito administrativo de:

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

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 14580 – além dos “consórcios públicos” segundo a autora.



Comentários:

A distribuição interna de competências por subdivisão em gerências decorre da técnica de desconcentração administrativa, que é a distribuição de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica (no caso, o Município), mediante criação de órgãos.

Gabarito (D)

17.FGV/ SEFIN-RO – Contador – 2018

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

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

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

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

Está correto o que se afirma em:

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

Comentários:

O **Item I** está incorreto. É o contrário: na descentralização administrativa não existe vínculo hierárquico, pois as atribuições são distribuídas a pessoas jurídicas distintas, que atuam com independência, de acordo com o princípio da especialização.

O **Item II** está correto. A desconcentração consiste na distribuição de competências dentro da mesma pessoa jurídica. Portanto, quando uma entidade da administração indireta distribui competências entre os diversos órgãos pertencentes à sua própria estrutura, ocorre a desconcentração.

O **Item III** está correto. Na centralização, o ente político (ou ente federativo) executa suas tarefas diretamente, sem distribuí-las a outras entidades. No âmbito federal, por exemplo, a centralização ocorre quando a própria pessoa jurídica "União" executa tarefas.

Gabarito (E)

18.FGV/ SEPOG – RO – Especialista em Gestão Pública e Gestão Governamental – 2017

Quando o Estado recorre à edição de uma lei, no intuito de criar uma entidade e transferir determinado serviço público para esta entidade, ocorrerá

- a) descentralização por delegação.
- b) descentralização por outorga.



- c) desconcentração.
- d) controle finalístico.
- e) divergência administrativa.

Comentários:

O enunciado da questão menciona a edição de lei para criar uma entidade. Portanto, trata-se de descentralização por outorga, em que há lei criando ou autorizando a criação das entidades às quais as competências serão distribuídas.

Relembrando:

Descentralização por serviços	Descentralização por colaboração
via Lei	via Ato ou Contrato
Administração Indireta	A particulares
transfere a titularidade e a execução do serviço	transfere apenas a execução do serviço
regra: prazo indeterminado	regra: prazo determinado

Gabarito (B)

19.FGV/ SEPOG – RO – Especialista em Gestão Pública e Gestão Governamental – 2017

A respeito da *organização administrativa*, assinale a opção correta.

- a) Enquanto na descentralização existe vínculo hierárquico, na desconcentração há o mero controle entre a administração central e o órgão desconcentrado, sem vínculo hierárquico.
- b) Na desconcentração o Estado executa suas atividades indiretamente, mediante delegação a outras entidades dotadas de personalidade jurídica.
- c) Na centralização o Estado executa suas tarefas diretamente, por intermédio dos inúmeros órgãos e agentes administrativos que compõem sua estrutura funcional.
- d) Na descentralização uma entidade da administração indireta distribui competências no âmbito da própria estrutura, a fim de tornar mais ágil e eficiente sua organização administrativa e a prestação de serviços.
- e) Na descentralização o Estado executa suas tarefas indiretamente, por meio da delegação de atividades a outros órgãos despersonalizados dentro da estrutura interna da pessoa jurídica descentralizadora.

Comentários:

A **letra (a)** está incorreta. Na descentralização não há vínculo hierárquico, pois as entidades às quais foram atribuídas competências desempenharão suas atividades com autonomia. Nesta situação, poderá haver mera vinculação.

A **letra (b)** está incorreta. A delegação corresponde à técnica de descentralização administrativa, e não desconcentração.

A **letra (c)** está correta. Na centralização, o Estado executa suas tarefas diretamente, por meio de seus entes políticos.



A **letra (d)** está incorreta. O conceito apresentado refere-se à desconcentração, quando uma entidade distribui competências internamente (no âmbito da própria estrutura jurídica).

A **letra (e)** está incorreta. Na descentralização, as atividades administrativas são transferidas a outras pessoas jurídicas. A transferência a "outros órgãos despersonalizados" ocorre no âmbito da desconcentração.

Gabarito (C)

20.FGV/ Prefeitura de Salvador – BA – Técnico de Nível Superior II- Direito – 2017

O Governador do Estado "X" encaminhou à Assembleia Legislativa projeto de lei prevendo a criação de dois órgãos públicos: o primeiro, a Superintendência de Serviços Públicos, pertencente à estrutura da Secretaria de Estado de Governo; e o segundo, a Subsecretaria de Assuntos Turísticos, pertencente à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional.

A criação dos dois órgãos é exemplo de

- a) descentralização administrativa.
- b) permissão de serviços públicos.
- c) poder normativo.
- d) delegação de serviços públicos.
- e) desconcentração administrativa.

Comentários:

A **letra (a)** está incorreta. A descentralização consiste na transferência de atribuições a outras pessoas (físicas ou jurídicas), seja por outorga (lei), seja por delegação (ato ou contrato). No caso sob análise, as atribuições não foram distribuídas a outras pessoas, mas sim dentro da própria pessoa jurídica (o Estado "X"), criando a Superintendência e a Subsecretaria. Portanto, não se trata de descentralização.

A **letra (b)** está incorreta. A permissão consiste em forma de descentralização administrativa por delegação, também chamada de "colaboração".

A **letra (c)** está incorreta. Embora a criação de órgãos dependa de lei, não se trata da manifestação do poder normativo. O poder normativo corresponde à edição de normas pelo Poder Executivo em caráter complementar a lei, para permitir sua execução.

A **letra (d)** está incorreta. A delegação, também chamada de "colaboração", consiste em forma de descentralização administrativa em que as atividades são distribuídas a pessoa jurídica distinta mediante ato (autorização) ou contrato (concessão ou permissão), o que não se coaduna com o caso em apreço.

A **letra (e)** está correta. A distribuição interna de competências do Estado "X" à Superintendência e a Subsecretaria corresponde a uma desconcentração administrativa, que é a distribuição de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica, mediante criação de órgãos.

Gabarito (E)

21.FGV/ TJ-SC – Técnico Judiciário Auxiliar – 2018

Centros de competência especializada dispostos na intimidade de uma pessoa jurídica, sem personalidade jurídica e vontade próprias, com intenção de garantir a especialização nas



atividades prestadas com maior eficiência, são chamados pela doutrina de Direito Administrativo de:

- a) órgãos, sejam da Administração Direta, sejam as entidades de direito público da Administração Indireta, e somente podem ser criados ou extintos por meio de lei;
- b) autarquias, que fazem parte da Administração Indireta, e somente podem ser criadas por meio de lei específica, após regular processo legislativo;
- c) fundações públicas, que fazem parte da Administração Indireta, e podem ser criadas por meio de qualquer ato normativo;
- d) entidades da Administração Indireta, que podem ser criadas por meio de qualquer ato normativo, após regular processo administrativo ou legislativo;
- e) entidades da Administração Direta, que somente podem ser criadas ou extintas por meio de lei, após regular processo legislativo.

Comentários:

A **letra (a)** está correta e, em parte, se fundamenta nas lições de Hely Lopes Meirelles, que conceitua órgãos como sendo

“centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem (...), com atribuições específicas na organização estatal”³. Ademais, a criação e a extinção de órgãos dependem de lei.

Na verdade, ao que parece houve um equívoco na redação da alternativa, que estaria mais correta se mencionasse: “sejam da Administração Direta, sejam das entidades de direito público”.

A **letra (b)** está incorreta. As autarquias são entidades da administração pública indireta com personalidade jurídica e vontade próprias, diferentemente dos órgãos.

A **letra (c)** está incorreta. As fundações públicas fazem parte da Administração Indireta, mas não podem ser criadas por “qualquer ato normativo”. Sua criação depende de lei específica, conforme dispõe o artigo 37, XIX, da Constituição Federal:

“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”.

A **letra (d)** está incorreta. As entidades da Administração Indireta não podem ser criadas por “qualquer ato normativo”. Em qualquer caso, a criação depende de ato normativo de natureza legislativa.

A **letra (e)** está incorreta, ao mencionar “entidades” da administração direta.

Gabarito (A)

22. FGV/ Câmara Municipal de Caruaru – PE – Técnico Legislativo – 2015

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. – 37. ed. – São Paulo: Malheiros, 2010, p. 68.



Sobre os órgãos da administração direta na Administração Pública brasileira, assinale a afirmativa correta.

- a) Podem, isoladamente, arrecadar recursos e possuir autonomia orçamentária.
- b) Têm, como uma de suas características, a ausência de personalidade jurídica própria.
- c) Possuem personalidade própria e não estão diretamente ligadas ao chefe do Poder Executivo.
- d) Estão vinculados a um ministério e muitos arrecadam recursos com a prestação de serviços ou venda de produtos.
- e) Executam ou prestam diferentes serviços de interesse público, com base em legislação particular.

Comentários:

Os órgãos são centros de competência desprovidos de personalidade jurídica própria, de modo que a atuação de seus agentes é imputada à pessoa jurídica a que pertencem (teoria do órgão ou da imputação volitiva).

Gabarito (B)

23.FGV/ SSP-AM – Técnico de Nível Superior – 2015

Integra a Administração Pública Direta e exerce, de forma centralizada, atividade administrativa do Estado, uma:

- a) autarquia, que presta serviço público de guarda municipal para proteção de bens, serviços e instalações municipais;
- b) fundação pública, que presta serviço público de segurança e inteligência de pessoas e bens, no âmbito do Estado;
- c) empresa pública, que presta serviço relacionado à atividade econômica e o lucro é repassado ao poder público;
- d) delegacia de polícia civil, que presta serviço público de apuração de infrações penais;
- e) empresa concessionária de serviço, que presta serviço de transporte público coletivo intermunicipal.

Comentários:

As alternativas (a), (b) e (c) estão incorretas, pois mencionam entidades da administração indireta.

A letra (d) está correta, na medida em que a delegacia de polícia civil pertence à administração pública direta, pois integra a pessoa política que é titular da execução do serviço público de apuração de infrações penais.

Por fim, a letra (e) está incorreta, pois empresa concessionária de serviço não compõe a Administração Pública, apenas atua em colaboração com a administração pública, por meio de descentralização administrativa.

Gabarito (D)

24.FGV/ MPE-AL – analista do Ministério Público – Área Jurídica – 2018

A Lei nº 123/2018, do Estado Alfa, disciplinou a atuação de certo órgão público, composto por dez agentes, que seria competente para definir, pelo voto da maioria dos seus membros, as



políticas públicas a serem adotadas em determinada área temática, as quais seriam necessariamente promovidas pelo Secretário de Estado competente.

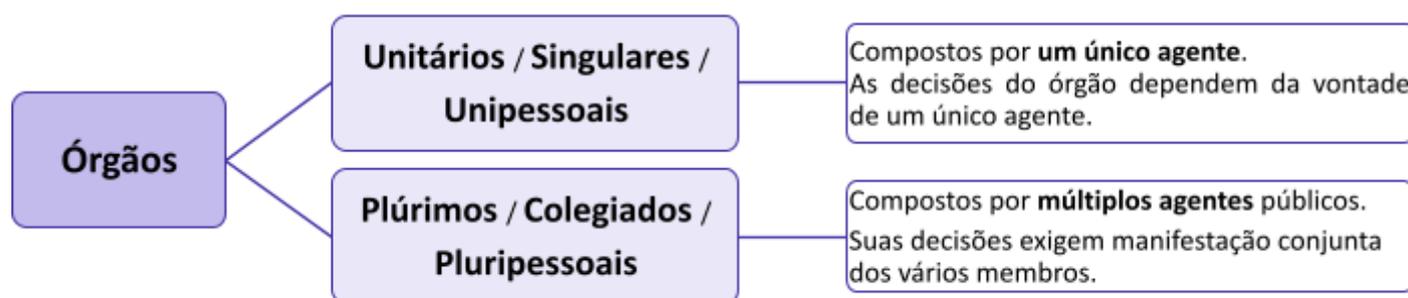
À luz da classificação dos órgãos públicos, o referido órgão é considerado

- a) subordinado, consultivo e coletivo de representação unitária.
- b) diretivo, deliberativo e coletivo de representação plúrima.
- c) diretivo, consultivo e coletivo de representação plúrima.
- d) diretivo, consultivo e coletivo de representação unitária.
- e) subordinado, deliberativo e singular.

Comentários:

Antes de passar ao exame do enunciado, relembremos as principais classificações de órgãos públicos em questão, de acordo com as lições de Carvalho Filho⁴:

Quanto à **atuação funcional**, os órgãos podem ser:



Já quanto à **situação estrutural**:



Assim, como órgão tem poder de “definir políticas públicas”, percebemos que ele é diretivo (e não subordinado). Para não deixar dúvidas, o enunciado menciona que suas decisões seriam “necessariamente promovidas”.

Considerando que a decisão do órgão depende da manifestação de múltiplos agentes, ele é chamado de plúrimo (e não unitário).

Por fim, o órgão não é meramente consultivo, pois tem poder decisório.

Gabarito (B)

25.FGV/ CGE-MA – Auditor – 2014

O Estado, ao desconcentrar-se, especializa determinadas funções e atividades administrativas, por meio da criação de órgãos dedicados a atuar de forma específica.

⁴ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 17

Para explicar a delimitação jurídica dessa desconcentração, a doutrina criou a teoria do órgão. A esse respeito, assinale a afirmativa correta

- a) Esta teoria, também chamada de teoria da imputação, estabelece que a vontade manifestada pelo agente público não é a vontade do órgão, mas a sua própria.
- b) O Estado é a pessoa jurídica de direito público, e, dentro de seu organismo, cria órgãos despersonalizados, dedicados a determinadas atividades administrativas.
- c) A vontade do agente se imputa ao órgão ao qual pertence, mas não se imputa ao Estado.
- d) Tecnicamente, o agente representa o órgão, pois a vontade que ali manifesta é a sua própria, em seu nome, e não em nome do Estado.
- e) Os órgãos estatais são divisões internas com personalidade jurídica própria.

Comentários:

A **letra (a)** está incorreta. Ao contrário, a teoria do órgão assevera que a atuação dos agentes é imputada ao órgão e, em última análise, à pessoa jurídica a que o órgão pertence.

A **letra (b)** está correta. O Estado cria órgãos para a realização de atividades específicas, sendo que tais órgãos são despersonalizados (não possuem personalidade jurídica própria).

As **letras (c) e (d)** estão incorretas. A vontade do agente é imputada à pessoa jurídica que o órgão integra. Logo, a manifestação é em nome do Estado.

A **letra (e)** está incorreta, pois os órgãos não possuem personalidade jurídica própria.

Gabarito (B)

26.FGV/ TJ-AL - Técnico Judiciário – Área Judiciária – 2018

O Governador do Estado Alfa convocou reunião com os presidentes das autarquias, das sociedades de economia mista e das empresas públicas, bem como com representantes das Secretarias de Estado e as estruturas da Chefia de Gabinete da Casa Civil, e determinou, dentre outras coisas, que, a partir daquela data, os entes da Administração Pública indireta com personalidade jurídica de direito público deveriam apresentar dados quinzenais a respeito da atuação do respectivo ente.

À luz da sistemática constitucional, dentre os participantes da reunião, somente são alcançadas pela determinação do Governador do Estado:

- a) as autarquias;
- b) as sociedades de economia mista e as empresas públicas;
- c) as Secretarias de Estado;
- d) as estruturas da Chefia de Gabinete da Casa Civil;
- e) as empresas públicas.

Comentários:

Das entidades mencionadas, apenas as autarquias são pessoas de direito público.

As secretarias e as estruturas de chefia de Gabinete da Casa Civil, alternativas **(b)** e **(c)**, sequer pertencem à administração indireta.



Gabarito (A)

27. FGV/ SEFIN-RO – Contador – 2018

Sobre as *agências executivas*, analise as afirmativas a seguir.

- Não são uma nova espécie de pessoa jurídica, distinta daquelas previstas na Constituição da República como integrantes da Administração Pública.
- Trata-se apenas de uma qualificação que o poder público poderá conferir a determinadas entidades.

Assinale a opção que apresenta as entidades que podem receber tal qualificação.

- a) Autarquias e fundações públicas.
- b) Sociedades de economia mista e organizações da sociedade civil de interesse público.
- c) Fundações públicas e serviços sociais autônomos.
- d) Empresas públicas e organizações sociais.
- e) Organizações sociais e autarquias.

Comentários:

As agências executivas correspondem a atributos conferidos a autarquias e fundações públicas que celebram contrato de gestão com a administração direta, no intuito de ampliar sua autonomia gerencial, orçamentária e financeira:

Lei 9.649/1998, art. 51. O Poder Executivo poderá qualificar como Agência Executiva a autarquia ou fundação que tenha cumprido os seguintes requisitos:

Gabarito (A)

28. FGV/ SEFIN-RO – Contador – 2018

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

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

Comentários:

A única alternativa que apresenta apenas entidades da administração pública indireta é a **letra (d)**.

Na **letra (A)**, os “ministérios” e “tribunais de contas” são órgãos da administração direta. Assim como ocorre na **letra (E)**.

Na **letra (B)**, o “ministério público” e os “tribunais de justiça” são órgãos da administração direta. Assim como na **letra (C)**.

Gabarito (D)



29.FGV/ SEPOG – RO – Analista de Planejamento e Finanças – 2017

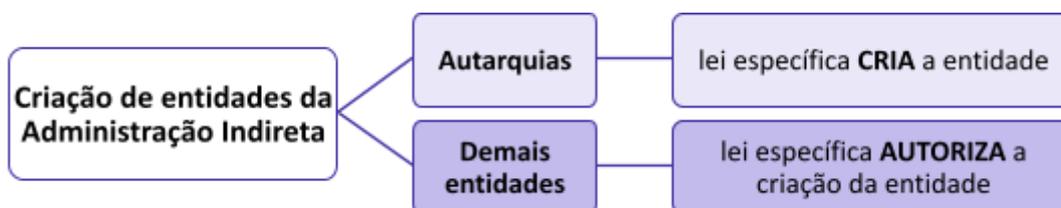
Arnaldo, após intensos estudos sobre as pessoas jurídicas que integram a Administração Pública indireta, decidiu individualizar aquelas que são criadas por lei, possuem patrimônio próprio e pertencem, em sua integralidade, ao Poder Público.

À luz da ordem jurídica vigente, os entes que apresentam essas características são as

- a) autarquias.
- b) sociedades de economia mista.
- c) empresas públicas.
- d) fundações públicas.
- e) subsidiárias integrais.

Comentários:

A resposta da questão pode ser obtida a partir da forma de criação das entidades descentralizadas:



Como o enunciado mencionou que a entidade é criada por lei, estamos diante das autarquias. As demais têm apenas autorizada sua criação por lei, demandando providências adicionais para o surgimento da pessoa jurídica.

Gabarito (A)

30.FGV/ SEPOG – RO – Técnico em Políticas Públicas e Gestão Governamental – 2017

Segundo a Constituição da República, a Administração Pública Indireta compreende as categorias de entidades dotadas de personalidade jurídica própria, listadas a seguir, *à exceção de uma*. Assinale-a.

- a) Autarquias.
- b) Empresas Públicas.
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) Fundações Públicas.
- e) Tribunais de Contas.

Comentários:

A única alternativa não apresenta entidade da administração pública indireta é a **letra (e)**. Os tribunais de contas são órgãos da administração direta.

Gabarito (E)

31.FGV/ IBGE – Analista Censitário – Gestão e Infraestrutura – 2017



Na Administração Pública brasileira, as pessoas jurídicas que correspondem a uma extensão da Administração direta, executando atividades típicas do Estado de forma descentralizada, possuindo personalidade jurídica própria de Direito Público, patrimônio e receita próprios, atribuição específica e autonomia administrativa e financeira, criadas por lei e vinculadas a um Ministério ou à Presidência da República, são denominadas:

- a) órgãos da administração direta;
- b) concessionárias de serviços públicos;
- c) organizações sociais (OS);
- d) empresas públicas;
- e) autarquias.

Comentários:

Como o enunciado mencionou a execução de "atividades típicas do Estado" e a "personalidade jurídica própria de Direito Público", podemos concluir que se trata de uma autarquia. Relembrando do conceito expresso no artigo 5º, I, do Decreto 200/1967:

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

Portanto, a **letra (e)** está correta.

Gabarito (E)

32.FGV/ MPE-RJ – Técnico do Mistério Público – Administrativa – 2016

Ernesto, recém aprovado em um concurso público para provimento do cargo de médico, foi informado que exerceria suas funções em um ente da Administração Pública indireta.

É correto afirmar que a Administração Pública indireta é:

- a) caracterizada pela contratação de colaboradores para a prestação do serviço público;
- b) integrada por diversos órgãos que não possuem personalidade jurídica, como as Secretarias de Estado;
- c) formada exclusivamente pelas autarquias e fundações públicas;
- d) integrada por entes que não estão vinculados às normas constitucionais afetas à Administração Pública;
- e) integrada por entes que possuem personalidade jurídica, que podem, inclusive, desempenhar atividade econômica.

Comentários:

A **letra (a)** está incorreta. A contratação de colaboradores para prestação de serviço público ocorre na descentralização mediante delegação (ou mediante colaboração). A administração indireta, por sua vez, resulta da descentralização mediante outorga (ou por serviços).

A **letra (b)** está incorreta. Os entes da administração pública indireta possuem personalidade jurídica. As Secretarias de Estado seriam um exemplo de órgãos da administração direta.



A **letra (c)** está incorreta, já que a administração indireta é formada também por sociedade de economia mista, empresa pública, suas subsidiárias, além dos consórcios públicos.

A **letra (d)** está incorreta. Os entes da administração pública indireta estão vinculados às normas constitucionais, como por exemplo a realização de concursos públicos e licitações. O artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, menciona *“a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios...”*.

A **letra (e)** está correta. Os entes da administração pública indireta podem desempenhar atividade econômica, em sentido estrito, (no caso das estatais) ou prestar serviços públicos.

Gabarito (E)

33.FGV/ IBGE – Analista – Análise de Projetos – 2016

É grande a diversidade de naturezas, regimes jurídicos e denominações para as organizações que atuam na esfera pública.

Pode ser considerada uma organização da administração indireta:

- a) empresa concessionária;
- b) organização social;
- c) parceria público-privada;
- d) serviço social autônomo;
- e) sociedade de economia mista.

Comentários:

A única alternativa que apresenta entidade da administração pública indireta é a **letra (e)**, sociedade de economia mista.

As entidades “organização social” e “serviço social autônomo” são entes paraestatais, não pertencendo à Administração Pública.

Gabarito (E)

34.FGV/TJ-CE – Técnico – Área Administrativa – 2019

De acordo com a doutrina de Direito Administrativo, em matéria de regime jurídico, é correto afirmar que uma autarquia estadual do Ceará:

- (A) não possui personalidade jurídica própria e autonomia financeira, pois está vinculada ao ente federativo que a criou;
- (B) não está hierarquicamente subordinada ao ente federativo que a criou, mas se sujeita a controle finalístico;
- (C) não pode cobrar taxas e demais tributos para exercício do poder de polícia ou prestação de serviços públicos inerentes às suas finalidades;
- (D) tem seu pessoal regido pela consolidação das leis do trabalho, e o ingresso no serviço público se dá por meio de concurso público;
- (E) integra a administração pública indireta, possui personalidade jurídica de direito privado e é criada por delegação negocial do Chefe do Executivo estadual.



Comentários:

A **letra (A)** está incorreta, pois a autarquia possui personalidade jurídica própria (ou seja, distinta do ente que a criou).

A **letra (B)** está correta, visto que elas não se subordinam ao respectivo ente federativo (há mera vinculação).

A **letra (C)** está incorreta. Assim como na administração direta, as autarquias também podem exercer o chamado “poder extroverso do Estado” e, portanto, cobrar taxas pelo exercício do poder de polícia ou pela prestação de serviços públicos específicos e divisíveis. O que elas não podem é instituir tributos, visto que a instituição de tributos depende do exercício de competência legislativa (por meio de lei), a qual não possuem.

A **letra (D)** está incorreta. O pessoal das autarquias não se submete necessariamente ao regime CLT.

A **letra (E)** está incorreta, porquanto as autarquias possuem personalidade jurídica de direito público.

Gabarito (B)

35. FGV/ TJ-SC – Analista Jurídico – 2018

Presidente da autarquia que atua na área de meio ambiente de determinado Estado da Federação indeferiu pedido de licença ambiental de empreendedor particular que pretendia instalar um aterro sanitário para receber resíduos sólidos. Inconformado, o particular impetrou o mandado de segurança, indicando como autoridade coatora o presidente da autarquia, que, ao prestar informações, alegou que a legitimidade passiva seria do próprio estado membro.

Nesse contexto, de acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a autarquia possui:

- a) personalidade jurídica própria de direito público, motivo pelo qual assiste razão a seu dirigente, devendo ser indicado como autoridade coatora o Secretário Estadual de Meio Ambiente;
- b) personalidade jurídica própria de direito privado, motivo pelo qual não assiste razão a seu dirigente, que ostenta a legitimidade passiva para figurar como autoridade coatora;
- c) autonomia administrativa, financeira e personalidade jurídica própria, distinta da entidade política à qual está vinculada, motivo pelo qual não assiste razão a seu dirigente;
- d) autonomia administrativa e financeira, mas não possui personalidade jurídica própria, motivo pelo qual assiste razão a seu dirigente, devendo ser indicado como autoridade coatora o Secretário Estadual de Meio Ambiente;
- e) autonomia administrativa e financeira, mas não possui personalidade jurídica própria, motivo pelo qual assiste razão a seu dirigente, devendo ser indicado como autoridade coatora o Governador do Estado.

Comentários:

Vamos examinar cada uma das alternativas.



A **letra (a)** está incorreta, pois os atos dos dirigentes da autarquia permitem questionamento por meio de mandado de segurança. Assim, é legítima a indicação do presidente da autarquia como autoridade coatora.

A **letra (b)** está incorreta. A autarquia não tem personalidade de direito privado, mas sim de direito público.

A **letra (c)** está correta. A autarquia possui autonomia administrativa, financeira e personalidade jurídica própria. Como a autarquia atua em nome próprio, é legítima a indicação de seu dirigente como autoridade coatora no mandado de segurança.

As **letras (d) e (e)** estão incorretas pelo mesmo motivo: a autarquia possui personalidade jurídica própria e a autoridade coatora indicada deve ser seu dirigente, não o Secretário de Estado ou o Governador (agentes da administração direta).

Gabarito (C)

36.FGV/ Câmara de Salvador – BA – Analista Legislativo Municipal – 2018

Observe os conceitos trazidos pela doutrina de Direito Administrativo para as seguintes entidades que integram a Administração indireta: (A) Pessoa jurídica de direito público que desenvolve atividade típica de Estado, com liberdade para agir nos limites da lei específica que a criou; (B) Pessoa jurídica de direito privado, criada por autorização legal, sob a forma de sociedade anônima, cujo controle acionário pertença ao Poder Público, tendo por objetivo, como regra, a exploração de atividades gerais de caráter econômico e, em algumas ocasiões, a prestação de serviços públicos.

As definições expostas tratam, respectivamente, de:

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

Comentários:

O primeiro conceito corresponde à **autarquia**, que é pessoa jurídica de direito público que desenvolve atividade típica de Estado, com liberdade para agir nos limites da lei específica que a criou, conforme conceito constante no artigo 5º, I, do Decreto 200/1967:

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

O segundo conceito corresponde à **sociedade de economia mista**, que é pessoa jurídica de direito privado, criada por autorização legal, sob a forma de sociedade anônima, cujo controle acionário pertença ao Poder Público, conforme estatui o artigo 4º da Lei das Estatais:

Art. 4º Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à



União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta

Como regra, as estatais podem se dedicar à exploração de atividades gerais de caráter econômico e, em algumas ocasiões, à prestação de serviços públicos.

Gabarito (D)

37.FGV/ Câmara de Salvador – BA – Analista Legislativo Municipal - 2018

Determinado ente criado por lei tem personalidade jurídica de direito público, desempenha atividade típica de Estado e não fiscaliza o exercício profissional de nenhuma categoria. Após amplos debates, sua diretoria deliberou que não mais realizaria concursos públicos, o que “burocratizava” muito a contratação de pessoal, mas realizaria licitações.

À luz da sistemática constitucional, esse ente tem a natureza jurídica de:

- a) fundação, não integrando a Administração Pública indireta, sendo parcialmente incorreta a deliberação da diretoria, pois deve realizar concurso público;
- b) sociedade de economia mista, integrando a Administração Pública indireta, sendo incorreta a deliberação da diretoria, pois deveria realizar concurso, mas não licitação;
- c) autarquia, integrando a Administração Pública indireta, sendo parcialmente incorreta a deliberação da diretoria, pois deve realizar concurso público;
- d) empresa pública, integrando a Administração Pública indireta, sendo incorreta a deliberação da diretoria, pois deveria realizar concurso, mas não licitação;
- e) serviço social autônomo, integrando a Administração Pública indireta, sendo correta a deliberação da diretoria em não realizar concurso público.

Comentários:

As características apresentadas no enunciado correspondem ao conceito de autarquia, a qual possui personalidade de direito público e desempenha atividade típica de Estado. Por esta razão, a **letra (c)** está correta.

De toda forma, vamos analisar as demais alternativas.

A **letra (a)** está incorreta, pois as fundações públicas integram a Administração pública indireta.

A **letra (b)** está incorreta. As características apresentadas no enunciado não correspondem ao conceito de sociedade de economia mista, pois esta não tem personalidade de direito público e não desempenha atividade típica de Estado.

A **letra (d)** está incorreta. As características apresentadas no enunciado não correspondem ao conceito de empresa pública, pois esta não tem personalidade de direito público e não desempenha atividade típica de Estado.

Por fim, a **letra (e)** está incorreta. As características apresentadas no enunciado não correspondem ao conceito de sociedade de serviço social autônomo, pois este não tem personalidade de direito público. Trata-se do chamado “terceiro setor”, que atua de maneira paralela com a Administração.

Gabarito (C)

38.FGV/ SEFIN-RO – Técnico Tributário – 2018



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

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

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

Comentários:

A criação da empresa pública é autorizada por lei e seu capital pertence integralmente ao poder público.

Além disso, como o capital está dividido entre o ente federativo instituidor, outras pessoas jurídicas de direito público interno e com entidades da Administração indireta, podemos concluir que se trata de empresa pública pluripessoal. Assim, a **letra (d)** está correta.

Vamos aproveitar e examinar as demais alternativas.

A **letra (a)** está incorreta. As características apresentadas no enunciado não correspondem ao conceito de autarquia, pois esta não é "autorizada" por lei, mas sim "criada" por lei.

A **letra (b)** está incorreta. As características apresentadas no enunciado não correspondem ao conceito de sociedade de economia mista, pois o capital desta não pertence apenas aos entes, podendo ter participação acionária privada.

A **letra (c)** está incorreta. As características apresentadas no enunciado não correspondem ao conceito de fundação pública, ao mencionar "capital" do ente instituidor. Ademais, as fundações públicas de direito público são criadas por lei (e não "autorizadas" como consta no enunciado).

A **letra (e)** está incorreta. A expressão "sociedade de mera participação do Estado" não corresponde a um ente da Administração Pública indireta.

Gabarito (D)

39. FGV/ SEFIN-RO – Contador – 2018

A administração direta e a administração indireta são partes integrantes da Administração Pública e são compostas por diferentes categorias de entidades.

A respeito das características das *autarquias*, analise as afirmativas a seguir e assinale (V) para a afirmativa verdadeira e (F) para a falsa.

1. As autarquias são criadas por lei.
2. As autarquias não possuem personalidade jurídica.
3. As autarquias estão subordinadas hierarquicamente.



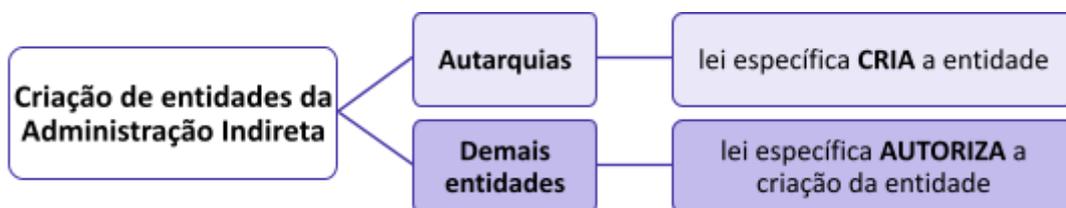
4. As autarquias são parte integrante da administração direta.

Observada a ordem apresentada, as afirmativas são, respectivamente,

- a) V – V – V – V.
- b) F – F – F – F.
- c) V – F – F – F.
- d) V – F – V – F.
- e) F – V – F – V.

Comentários:

A **afirmação (1)** está correta. As autarquias são criadas por lei, conforme prevê o art. 37, XIX, da CF:



A **afirmação (2)** está incorreta, pois as autarquias possuem personalidade jurídica própria.

A **afirmação (3)** está incorreta, pois as autarquias atuam com autonomia administrativa e não se subordinam hierarquicamente à administração direta.

A **afirmação (4)** está incorreta, na medida em que as autarquias integram a administração indireta.

Gabarito (C)

40. FGV - TSE (DPE RJ) /DPE RJ/Administração de Empresas/2019

Hércules, diretor-executivo de uma multinacional do setor de varejo, recebe um convite do Presidente da República para assumir cargo de diretor-geral de uma agência reguladora federal.

Entusiasmado com a oportunidade, mas com receio de abandonar seu emprego seguro na multinacional, Hércules pergunta ao seu amigo Aquiles, destacado jurista, sobre a possibilidade de perda de mandato de dirigentes das agências reguladoras. Aquiles informa, corretamente, que:

- a) por ter natureza jurídica de cargo comissionado, os cargos de dirigentes das agências reguladoras são caracterizados como de livre nomeação e exoneração;
- b) embora a estabilidade, por tempo determinado, seja a regra, a lei instituidora da agência pode prever condições diferentes para a perda de cargo dos dirigentes;
- c) devido ao seu caráter político, o dirigente de agência reguladora só poderá ser substituído após cumprido integralmente seu mandato;
- d) em razão de a nomeação ser realizada por meio de processo seletivo simplificado, sua demissão será feita apenas pelo plenário do Congresso Federal;
- e) com o objetivo de garantir a autonomia das agências reguladoras no cumprimento de seus deveres funcionais, é assegurada a vitaliciedade aos seus dirigentes.

Comentários:



Uma das características do regime especial das agências reguladoras consiste na **autonomia dos dirigentes**, a serem nomeados pelo Chefe do Poder Executivo, mas sob aprovação do Poder Legislativo, com mandatos estáveis, durante prazo determinado.

Assim, durante o prazo do mandato, os dirigentes possuem **estabilidade**, não podendo ser livremente exonerados⁵. Neste período, eles somente poderão ser desligados da Agência nos casos expressamente previstos em lei. É possível que a lei da agência preveja, por exemplo, que o dirigente perderá o cargo – durante o período de estabilidade – se for condenado criminalmente ou por ato de improbidade administrativa. Assim, a **letra (b)** está correta.

Por fim, quanto à **letra (e)**, incorreta, notem que vitaliciedade não se confunde com a estabilidade temporária destes dirigentes em seus cargos.

Gabarito (B)

41. FGV - EPP (Pref Salvador) /Pref Salvador/2019

No que concerne às Agências Reguladoras, importantes entidades criadas para fiscalizar e regular serviços de determinados setores econômicos, assinale a afirmativa incorreta.

- a) As agências devem ter necessariamente personalidade jurídica de direito público, dotadas de independência administrativa e autonomia financeira.
- b) Seus dirigentes devem possuir mandatos fixos, sendo estritamente vedada a possibilidade de exoneração *ad nutum*.
- c) As agências são autarquias ou fundações públicas que celebraram contrato de gestão com o Poder Público.
- d) Seus atos não podem ser revistos ou alterados pelo Poder Executivo, apenas pelo Judiciário, devendo, no entanto, agir conforme suas finalidades específicas.
- e) As agências podem existir tanto em âmbito federal quanto estadual e municipal, desde que criadas por lei.

Comentários:

A **letra (a)** está correta, visto que as autarquias (natureza jurídica das agências reguladoras) serão necessariamente dotadas de personalidade de direito público.

A **letra (b)** está correta. Em razão do mandato fixo dos dirigentes das agências reguladoras e da estabilidade durante tal período, tais cargos não são livremente exoneráveis (ou seja, não são exoneráveis *ad nutum*).

A **letra (c)** está incorreta. É “agência executiva” que se denomina a autarquia ou a fundação que celebrar contrato de gestão.

A **letra (d)** foi dada como correta. Em regra, os atos das agências reguladoras não podem ser revistos pela Administração direta. No entanto, como qualquer atuação administrativa, seus atos podem sofrer controle de legalidade perante o Judiciário.

⁵ Lei 13.848/2019, art. 3º A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e **estabilidade durante os mandatos**, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.



A **letra (e)** está correta. De fato, é possível existirem agências reguladoras em diversas esferas. Além disso, enquanto autarquias sob regime especial, elas deverão ser criadas mediante lei específica (CF, art. 37, XIX).

Gabarito (C)

42. FGV/ SEFIN-RO – Contador – 2018

Com relação às *agências reguladoras*, assinale a afirmativa correta.

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

Comentários:

As agências reguladoras são conceituadas como “autarquias sob regime especial”, incumbidas de fiscalizar e regular setores econômicos e a prestação de serviços públicos. Por este motivo a **letra (b)** está correta.

A **letra (c)** está incorreta, na medida em que as agências reguladoras devem atuar somente naquelas que correspondam à sua área de regulação. A Anatel, por exemplo, tem atuação limitada à área de telecomunicações.

A **letra (d)** está incorreta, pois as agências reguladoras não correspondem a uma nova espécie de pessoa jurídica. São autarquias sob regime especial.

A **letra (e)** está incorreta. Enquanto autarquias, as agências reguladoras têm personalidade jurídica de direito público.

Gabarito (B)

43. FGV/ COMPESA – Analista de Gestão – Advogado – 2016

As opções a seguir apresentam prerrogativas das agências reguladoras, à exceção de uma. Assinale-a.

- a) Autonomia decisória.
- b) Independência administrativa.
- c) Poder normativo técnico.
- d) Autonomia econômico-financeira.
- e) Competência tributária.

Comentários:

As agências regulatórias são autarquias sob regime especial, caracterizadas por:

- 1) autonomia política dos dirigentes, a serem nomeados pelo Chefe do Poder Executivo, mas sob aprovação do Poder Legislativo, com mandatos estáveis, durante um prazo determinado



- 2) independência normativa, necessária para disciplinar, de forma autônoma, os serviços públicos e as atividades econômicas que estão submetidos à sua regulação e controle
- 3) autonomia gerencial, orçamentária e financeira
- 4) autonomia técnico-decisória, com predomínio da discricionariedade técnica sobre a discricionariedade político-administrativa

Assim, estão presentes as prerrogativas previstas nas **letras (a), (b), (c) e (d)**.

Por fim, destaco que a **letra (e)** está incorreta, pois as entidades descentralizadas não detêm competência para instituir tributos (competência tributária). Tal prerrogativa é privativa dos entes políticos (União, estados, DF e municípios), nos limites traçados no texto constitucional.

Gabarito (E)

44.FGV/ DPE-RJ – Técnico Superior Especializado - Administração – 2014

As agências reguladoras e as agências executivas são entes públicos difundidos a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, de 1995, que representam estratégias de regulação do mercado e flexibilização da ação estatal, respectivamente. É exemplo de agência executiva.

- a) Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO.
- b) Agência Nacional do Cinema – ANCINE.
- c) Banco Central do Brasil – BC.
- d) Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA.
- e) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Comentários:

À época desta prova, o Inmetro ostentava a qualificação de agência executiva, própria de autarquias e fundações que celebraram contratos de gestão com a administração direta. Coaduna-se com a flexibilização da atuação estatal ao conferir essa qualificação que lhe permite, por meio de contrato de gestão, aperfeiçoar a prestação dos serviços. Nesse sentido, lembro que o Inmetro é uma autarquia federal (artigo 3º da Lei 9.933/1999).

A **letra (b)** está incorreta. A Ancine é uma agência reguladora (artigo 5º da MP 2.228-1/2001).

A **letra (c)** está incorreta. O Bacen é uma autarquia (artigo 8º da Lei 4.595/1964).

A **letra (d)** está incorreta. A Anvisa é uma agência reguladora (artigo 3º da Lei 9.782/1999).

A **letra (e)** está incorreta. O Bndes é uma empresa pública (artigo 1º da Lei 4.418/2002).

Gabarito (A)

Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista

45.FGV/IMBEL – Comprador Técnico - 2021

Leia o fragmento a seguir: Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de _____, com criação autorizada por lei, sob a forma de _____, cujas ações com direito a voto pertençam _____ à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta. Assinale a opção cujos itens completam, corretamente, as lacunas do fragmento acima.



- A direito público - sociedade anônima - integralmente
- B direito público - sociedade limitada - integralmente
- C direito público - sociedade limitada - em sua maioria
- D direito privado - sociedade limitada - exclusivamente
- E direito privado - sociedade anônima - em sua maioria

Comentários:

Questão sem grandes dificuldades, que nos permite relembrar algumas das principais características das sociedades de economia mista.

Examinando as alternativas, concluímos que a **letra (E)** está correta, visto que tais estatais sempre possuem personalidade de direito privado e sempre sob a forma de sociedade anônima. Além disso, apesar de se admitir capital misto, a maioria das ações com direito a voto pertencem ao poder público:

Lei 13.303/2016, art. 4º Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta.

Gabarito (E)

46. FGV/MP-RJ - Técnico - 2019

Em relação ao regime jurídico de uma sociedade de economia mista estadual exclusivamente exploradora de atividade econômica, é correto afirmar que:

- (A) ostenta personalidade jurídica de direito público, seus servidores são estatutários e se submetem a concurso público, e são controladas pelo Tribunal de Contas;
- (B) ostenta personalidade jurídica de direito privado, goza das prerrogativas processuais aplicadas à fazenda pública e seu pessoal não se submete a concurso público;
- (C) somente por lei específica é autorizada a sua instituição e se submete às normas do direito privado em matéria de responsabilidade civil;
- (D) somente por lei específica é criada, se submete à responsabilidade civil objetiva e não incide o controle finalístico pelo ente a que está vinculada;
- (E) somente por lei complementar é criada, se submete à responsabilidade civil subjetiva e incide o controle finalístico pelo ente a que está vinculada.

Comentários:

A **letra (A)** está incorreta, porquanto as sociedades de economia mista possuem personalidade de direito privado e seus agentes não são estatutários - mas sim celetistas, como regra geral.



A **letra (B)** está incorreta. Os privilégios processuais da Fazenda Pública⁶, como regra geral, são restritos às pessoas jurídicas de direito público. Além disso, destaco a menção de que estatal explora atividade econômica.

Além disso, por explorar atividade econômica, sua responsabilidade civil não é pautada pelo disposto no art. 37, § 6º, da CF, sendo subjetiva como regra geral. Assim, a **letra (C)** está correta.

A **letra (D)**, por sua vez, está duplamente incorreta. Primeiramente, porque sua criação é autorizada mediante lei ordinária específica, nos termos do art. 37, XIX, da CF. Além disso, todas as entidades da administração indireta sujeitam-se ao controle finalístico (também chamado de "controle por vinculação" ou "supervisão ministerial").

Por fim, a **letra (E)** padece do mesmo erro da alternativa (D), na medida em que sua criação é autorizada mediante lei ordinária específica.

Gabarito (C)

47.FGV/ Prefeitura de Niterói – RJ – Agente Fazendário – 2015

A Constituição Federal, ao estabelecer as disposições gerais afetas à administração pública, fez menção às sociedades de economia mista e às fundações.

É correto afirmar que:

- a) as sociedades de economia mista integram a administração indireta;
- b) as sociedades de economia mista somente podem ser criadas por decreto;
- c) apenas as fundações integram a administração direta;
- d) as fundações somente podem surgir a partir de licitação;
- e) as sociedades de economia mista e as fundações integram a administração direta.

Comentários:

A **letra (a)** está correta. As sociedades de economia mista integram a administração indireta, bem como as fundações públicas, as autarquias, as empresas públicas e os consórcios públicos.

A **letra (b)** está incorreta. As sociedades de economia mista são criadas mediante autorização legislativa específica (artigo 37, XIX, da CF).

A **letra (c)** está incorreta. As fundações, mesmo públicas, não integram a administração direta – esta é composta pelos entes políticos (União, estados, DF e municípios).

A **letra (d)** está incorreta. As fundações públicas são criadas mediante autorização legislativa específica, cabendo à lei complementar definir as áreas de sua atuação (artigo 37, XIX, da CF).

A **letra (e)** está incorreta. As sociedades de economia mista e as fundações integram a administração indireta.

Gabarito (A)

48.FGV/IBGE – Analista de Orçamento e Finanças – 2016

⁶ A exemplo da seguinte previsão do Código de Processo Civil: CPC, art. 183. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público gozarão de **prazo em dobro** para todas as suas manifestações processuais, cuja contagem terá início a partir da intimação pessoal.



O município de Alfa do Sul, em decorrência de necessidades administrativas e também de características locais, criou uma entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo do município, para executar os serviços de coleta, separação e destinação de lixo e entulhos no território municipal. Pelas características apresentadas, essa entidade é conceituada como:

- a) empresa estatal dependente;
- b) empresa pública;
- c) fundação pública;
- d) sociedade de economia mista;
- e) sociedade de propósito específico.

Comentários:

As características apresentadas no enunciado correspondem ao conceito de empresa pública, uma vez que tal entidade tem personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivamente público. Além disso, executa "serviço público que possa ser explorado no modo empresarial"⁷ (no caso, serviços de coleta, separação e destinação de lixo e entulhos no território municipal). Assim, a **letra (b)** está correta.

Vamos aproveitar e examinar as demais alternativas.

A **letra (a)** está incorreta. A empresa estatal dependente é aquela que recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral. Embora seja possível presumir que a estatal em questão irá receber recursos do município para custeio de suas atividades, o enunciado nada mencionou a respeito.

A **letra (c)** está incorreta, já que a menção à capital afasta a caracterização da fundação pública. Além disso, a fundação pública poderia ter personalidade jurídica de direito público.

A **letra (d)** está incorreta. A sociedade de economia mista não tem capital exclusivo do Estado, pois pode ter participação acionária privada.

A **letra (e)** está incorreta. Uma "sociedade de propósito específico" é uma empresa criada com objetivo específico e atuação restrita, normalmente com prazo determinado. Mas notem que em tal sociedade há participação acionária privada.

Gabarito (B)

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. – 37. ed. – São Paulo: Malheiros, 2010, p. 67.



LISTA DE QUESTÕES

1. FGV – PC MG/Investigador - 2025

Antes de ser nomeado e empossado na qualidade de inspetor de polícia, Lucas, com o objetivo de melhor entender as funções que futuramente desempenhará, resolveu analisar como a Polícia Civil do Estado de Minas Gerais está inserida no contexto da Administração Pública.

Considerando os entendimentos doutrinário e jurisprudencial dominantes, é correto afirmar que a Polícia Civil do Estado de Minas Gerais é

- (A) um órgão público, integrante da Administração Pública Direta, fruto da desconcentração administrativa.
- (B) um órgão público, integrante da Administração Pública Direta, fruto da descentralização administrativa.
- (C) um órgão público, integrante da Administração Pública Indireta, fruto da desconcentração administrativa.
- (D) uma autarquia, integrante da Administração Pública Indireta, fruto da desconcentração administrativa.
- (E) uma autarquia, integrante da Administração Pública Indireta, fruto da descentralização administrativa.

2. FGV/CGM Cuiabá - 2025

Em determinado Município, após a realização de estudos acerca da melhor forma de impulsionar a eficiência da Administração Pública, concluiu-se que seria pertinente a criação de uma entidade administrativa para exercer atividade regulatória no âmbito dos serviços públicos locais, a qual deveria ser dotada das seguintes características: personalidade jurídica de direito público, autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira reforçadas, ausência de subordinação hierárquica, investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos.

Nesse contexto, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do tema, assinale a alternativa correta.

- (A) As características apontadas delimitam uma Agência Reguladora, entidade que, contudo, não pode ser criada pelos Municípios no âmbito de sua organização administrativa, na medida em que apenas podem ser instituídas pela União.
- (B) O Município deveria criar um órgão colegiado na estrutura da Secretaria dos serviços públicos em análise, a fim de conferir-lhe as características delineadas nos mencionados estudos para o exercício da atividade regulatória.
- (C) Diante das características narradas, deve ser criada uma empresa pública, a qual deverá ser outorgado o monopólio dos serviços públicos em questão, a fim de que lhe seja conferido o tratamento de Fazenda Pública.
- (D) Não é viável a criação da referida entidade administrativa com a característica de ausência de subordinação hierárquica, pois necessariamente existe hierarquia entre a Administração Direta e a Indireta.



(E) Considerando a característica atinente à investidura de seus dirigentes, a norma que venha a criar a entidade administrativa em comento não poderá estabelecer a viabilidade de exoneração *ad nutum* de tais dirigentes.

3. FGV/TJ RR-2024

Ao alcançar o ponto do conteúdo programático do concurso público para o cargo de Técnico Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima referente aos órgãos públicos, Filomena verificou a existência de classificação que leva em consideração a sua posição estatal, passando a investigar, por conseguinte, qual seria a classificação dos Tribunais de Justiça.

Nesse contexto, Filomena concluiu corretamente que os Tribunais de Justiça são

- (A) órgãos personalizados.
- (B) órgãos independentes.
- (C) órgãos superiores.
- (D) órgãos subalternos.
- (E) entidades autárquicas autônomas.

4. FGV/TJ RR-2024

Acerca da criação e extinção de órgãos públicos colegiados, à luz do disposto na Constituição da República, é correto afirmar que

- (A) tanto a criação quanto a extinção de tais órgãos pode se dar por lei ou por Decreto.
- (B) apenas a criação de tais órgãos deve ser realizada por lei, pois a sua extinção pode ser por Decreto.
- (C) somente a extinção de tais órgãos deve ser realizada por lei, na medida em que a sua criação pode ser por Decreto.
- (D) a criação e a extinção de tais órgãos devem ser realizada por lei, não se admitindo a edição de Decretos para tal finalidade.
- (E) não é cabível a edição de lei, seja para a criação, seja para a edição de tais órgãos, considerando que a matéria deve ser objeto de Decreto.

5. FGV/TJ RR-2024

No âmbito das noções acerca da organização administrativa, merece especial destaque a análise da descentralização, notadamente as peculiaridades atinentes às entidades administrativas que compõem a Administração Indireta, em relação às quais é correto afirmar que apresentam, como característica comum,

- (A) serem órgãos que não são dotados de personalidade jurídica.
- (B) não haver necessidade de lei para a sua criação.
- (C) adotarem a personalidade jurídica de direito privado.
- (D) a ausência de hierarquia em relação ao ente federativo que as criou.
- (E) a inexistência de controle por parte do ente federativo que as criou.

6. FGV/TJ-MS - 2024



Ao apreciar a natureza e o regime jurídico das autarquias e seu patrimônio, conclui-se corretamente que tais entidades administrativas são:

- (A) órgãos integrantes da Administração Direta, cujo patrimônio é composto de bens públicos, que são imprescritíveis, impenhoráveis e inalienáveis enquanto mantida a sua destinação;
- (B) pessoas jurídicas de direito público, integrantes da Administração Direta, cujo patrimônio é composto de bens privados, aos quais não pode ser aplicado o regime jurídico dos bens públicos;
- (C) pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração Indireta, cujo patrimônio é composto de bens privados, aos quais não pode ser aplicado o regime jurídico dos bens públicos;
- (D) pessoas jurídicas de direito público, integrantes da Administração Indireta, cujo patrimônio é composto de bens públicos, que são imprescritíveis, impenhoráveis e inalienáveis enquanto mantida a sua destinação;
- (E) pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração Direta, cujo patrimônio é misto, composto de bens públicos que são impenhoráveis e inalienáveis enquanto mantida a sua destinação e de bens privados, que não gozam de tais peculiaridades.

7. FGV/SMF-RJ - Analista de Planejamento e Orçamento – 2023

Com vistas a aprimorar serviços públicos de sua atribuição, o Município Alfa visa a criar uma Agência Reguladora, para a qual pretende conferir competência regulatória no âmbito do respectivo setor.

Acerca das peculiaridades do regimento jurídico da mencionada entidade autárquica, é correto afirmar que:

- A) não pode ser a ela aplicada a imunidade tributária recíproca;
- B) sua criação decorre de lei, independentemente de registro de atos constitutivos;
- C) seus bens são privados, mas considerados impenhoráveis quando afetados ao serviço público;
- D) o regime de pessoal a ela aplicável deve ser o celetista, na medida em que não se submete ao regime jurídico único;
- E) ela não tem personalidade jurídica, possuindo apenas capacidade postulatória para a defesa de suas atribuições.

8. FGV/PREFEITURA DE NITERÓI-RJ – Técnico de Procuradoria - 2023

Maria, servidora recém-empossada em cargo de provimento efetivo no Município de Niterói, informou a uma colega que a Lei nº 3.048/2013, que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito do referido Município, deve ser aplicada tanto aos órgãos como às entidades municipais.

Instada pela colega a esclarecer a distinção entre as duas figuras indicadas, Maria informou, corretamente, que:

- A) as entidades se materializam nos Poderes Executivo e Legislativo, e os órgãos integram a administração indireta;
- B) os órgãos possuem poder de decisão, enquanto as entidades apenas congregam os órgãos, que as representam;



- C) enquanto os órgãos integram apenas a administração direta, as entidades integram a administração indireta;
- D) as entidades são integradas por autoridades, enquanto os órgãos são integrados por servidores;
- E) as entidades possuem personalidade jurídica, os órgãos não.

9. FGV/ PREFEITURA DE NITERÓI-RJ – Agente Administrativo - 2023

A *Administração Indireta* representa o conjunto de pessoas jurídicas, com autonomia administrativa e financeira, que recebe atribuições do Estado para desempenhar certas atividades administrativas.

Assinale a opção que apresenta apenas exemplos de entidades da Administração Indireta.

- A) Cooperativas e sindicatos.
- B) Empresas públicas e ONGs.
- C) Partidos políticos e agências executivas.
- D) Entidades de apoio e tribunais de justiça.
- E) Sociedades de economia mista e fundações públicas.

10. FGV/ PREFEITURA DE NITERÓI-RJ – Analista Contábil - 2023

A Emenda Constitucional nº 19/1998, ao incluir, no bojo do Art. 37, caput, da Constituição da República de 1988, o princípio da eficiência, buscou afastar-se de um modelo de Administração Pública burocrática, deflagrando-se o que se denomina Administração Pública gerencial. Como se sabe, a organização administrativa é essencial para que os resultados almejados pelo gestor sejam alcançados em tempo razoável.

Nesse cenário, considerando a organização administrativa, é correto afirmar que:

- A) por meio da desconcentração administrativa, o Estado procede à criação de órgãos públicos – centros de competência dotados de maior ou menor autonomia –, que não possuem personalidade jurídica própria. Por conseguinte, os atos perpetrados pelos órgãos públicos são imputados à pessoa jurídica que integram, considerado o princípio da imputação volitiva. Nada impede, ainda, que o Estado, no âmbito da organização administrativa, engendre pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, as quais, uma vez criadas, integrarão a Administração Pública indireta, por força da descentralização administrativa por serviços. O Estado pode, ainda, delegar atividades à iniciativa privada, o que não entra no espectro da organização administrativa, porquanto as atividades não serão prestadas, diretamente, pelo ente público;
- B) por meio da desconcentração administrativa, o Estado procede à criação de órgãos públicos – centros de competência dotados de maior ou menor autonomia –, que não possuem personalidade jurídica própria. Por conseguinte, os atos perpetrados pelos órgãos públicos são imputados à pessoa jurídica que integram, considerado o princípio da imputação volitiva. Nada impede, ainda, que o Estado, no âmbito da organização administrativa, engendre pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, as quais, uma vez criadas, integrarão a Administração Pública indireta, por força da descentralização administrativa por serviços. O Estado pode, ainda, fazer jus à técnica da descentralização administrativa por colaboração, com a delegação de atividades à iniciativa privada;



C) por meio da desconcentração administrativa, o Estado procede à criação de órgãos públicos – centros de competência dotados de maior ou menor autonomia –, que possuem personalidade jurídica própria. Por conseguinte, os atos perpetrados pelos órgãos públicos são imputados aos próprios, considerado o princípio da imputação volitiva. Nada impede, ainda, que o Estado, no âmbito da organização administrativa, engendre pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, as quais, uma vez criadas, integrarão a Administração Pública indireta, por força da descentralização administrativa por colaboração. O Estado pode, ainda, fazer jus à técnica da descentralização administrativa por serviços, com a delegação de atividades à iniciativa privada;

D) por meio da desconcentração administrativa, o Estado procede à criação de órgãos públicos – centros de competência dotados de maior ou menor autonomia –, que possuem personalidade jurídica própria. Por conseguinte, os atos perpetrados pelos órgãos públicos são imputados aos próprios, considerado o princípio da imputação volitiva. Nada impede, ainda, que o Estado, no âmbito da organização administrativa, engendre pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, as quais, uma vez criadas, integrarão a Administração Pública indireta, por força da descentralização administrativa por serviços. O Estado pode, ainda, fazer jus à técnica da descentralização administrativa por colaboração, com a delegação de atividades à iniciativa privada;

E) por meio da descentralização administrativa, o Estado procede à criação de órgãos públicos – centros de competência dotados de maior ou menor autonomia –, que não possuem personalidade jurídica própria. Por conseguinte, os atos perpetrados pelos órgãos públicos são imputados à pessoa jurídica que integram, considerado o princípio da imputação volitiva. Nada impede, ainda, que o Estado, no âmbito da organização administrativa, engendre pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, as quais, uma vez criadas, integrarão a Administração Pública indireta ou delegue atividades à iniciativa privada, com fulcro na desconcentração administrativa.

11. FGV/Geral – Analista Tributário da Receita Federal do Brasil - SRFB - 2023

Na reforma do Estado, as mudanças institucionais visavam a desenvolver uma estrutura organizacional moderna, ágil, permeável à participação popular. Uma dessas mudanças tinha um formato e um modo de contratualização específicos e tinha por objetivo a transformação de autarquias e fundações da administração direta e exclusiva do Estado, dotando-as de maior autonomia, modernização estrutural e controle de resultados.

Esse processo descreve a constituição de

- A) uma agência executiva.
- B) uma agência reguladora.
- C) um consórcio público.
- D) uma organização da sociedade civil de interesse público.
- E) organizações sociais.

12. FGV - AJ TRT13/TRT 13/Judiciária/"Sem Especialidade"/2022

Os Conselhos Profissionais são criados por lei, possuem personalidade jurídica de direito público, exercem uma atividade tipicamente pública, qual seja, a fiscalização do exercício profissional, bem como são dotados de poder de polícia e poder arrecadador.



Nesse contexto, em tema de regime jurídico desses conselhos de fiscalização profissionais, que têm natureza jurídica de autarquias especiais, de acordo com o Supremo Tribunal Federal é correto afirmar que

- a) não se submetem a controle pelo Tribunal de Contas.
- b) não se aplica a obrigatoriedade de concurso público para ingresso de pessoal.
- c) não se aplica o teto constitucional de remuneração dos servidores e não têm autonomia financeira e orçamentária.
- d) não se aplica o regime dos precatórios para pagamentos de dívidas decorrentes de decisão judicial.
- e) integram a administração pública direta e se submetem ao controle pelo tribunal de contas.

13.FGV/ TJ-SC – Oficial da Infância e Juventude – 2018

Determinado Município no interior do Estado de Santa Catarina, com o escopo de fomentar as ações de fiscalização e tutela dos direitos das crianças e adolescentes de sua competência, dividiu a então Secretaria Municipal de Educação em duas novas Secretarias:

- I. a da Criança, do Adolescente e da Juventude;
- II. a de Educação.

Essa distribuição interna de competências no âmbito de uma mesma pessoa jurídica (no caso, o Município), mediante especialização interna, é chamada de:

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

14.FGV/ MPE-AL- Analista do Ministério Público – Gestão Pública – 2018

As agências reguladoras são entidades criadas com o objetivo de fiscalizar e regular atividades de serviços público delegados a empresas privadas.

Acerca da forma de criação das agências reguladoras, é correto afirmar que são criadas por

- a) descentralização.
- b) desconcentração.
- c) por permissão.
- d) por autorização.
- e) por concessão.

15.FGV/ Câmara de Salvador – BA – Assistente Legislativo Municipal – 2018

A Administração Pública Indireta decorre da descentralização de serviços e consiste na instituição, pelo Estado, por meio de lei, de uma pessoa jurídica a quem se atribui a titularidade e execução de determinado serviço público, como é o caso de uma:

- a) concessionária que presta serviço público essencial para um município;



- b) fundação privada que tem por objeto a capacitação e a atualização de profissionais na área da educação;
- c) empresa pública que tem personalidade jurídica de direito público;
- d) Câmara Municipal que tem função precípua de produzir legislação em nível municipal;
- e) sociedade de economia mista que tem personalidade jurídica de direito privado.

16.FGV/ Câmara de Salvador – BA – Analista Legislativo Municipal –2018

A Câmara Municipal, na busca de aprimorar seu sistema de controle interno e atender ao princípio da eficiência, subdividiu a gerência de controladoria e finanças em duas novas gerências, uma de controladoria, outra de finanças.

Esse fenômeno administrativo, eminentemente interno, de distribuição de competência dentro da mesma pessoa jurídica, é chamado pela doutrina de direito administrativo de:

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

17.FGV/ SEFIN-RO – Contador – 2018

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

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

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

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

Está correto o que se afirma em:

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

18.FGV/ SEPOG – RO – Especialista em Gestão Pública e Gestão Governamental – 2017

Quando o Estado recorre à edição de uma lei, no intuito de criar uma entidade e transferir determinado serviço público para esta entidade, ocorrerá

- a) descentralização por delegação.
- b) descentralização por outorga.
- c) desconcentração.



- d) controle finalístico.
- e) divergência administrativa.

19.FGV/ SEPOG – RO – Especialista em Gestão Pública e Gestão Governamental – 2017

A respeito da *organização administrativa*, assinale a opção correta.

- a) Enquanto na descentralização existe vínculo hierárquico, na desconcentração há o mero controle entre a administração central e o órgão desconcentrado, sem vínculo hierárquico.
- b) Na desconcentração o Estado executa suas atividades indiretamente, mediante delegação a outras entidades dotadas de personalidade jurídica.
- c) Na centralização o Estado executa suas tarefas diretamente, por intermédio dos inúmeros órgãos e agentes administrativos que compõem sua estrutura funcional.
- d) Na descentralização uma entidade da administração indireta distribui competências no âmbito da própria estrutura, a fim de tornar mais ágil e eficiente sua organização administrativa e a prestação de serviços.
- e) Na descentralização o Estado executa suas tarefas indiretamente, por meio da delegação de atividades a outros órgãos despersonalizados dentro da estrutura interna da pessoa jurídica descentralizadora.

20.FGV/ Prefeitura de Salvador – BA – Técnico de Nível Superior II- Direito – 2017

O Governador do Estado "X" encaminhou à Assembleia Legislativa projeto de lei prevendo a criação de dois órgãos públicos: o primeiro, a Superintendência de Serviços Públicos, pertencente à estrutura da Secretaria de Estado de Governo; e o segundo, a Subsecretaria de Assuntos Turísticos, pertencente à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional.

A criação dos dois órgãos é exemplo de

- a) descentralização administrativa.
- b) permissão de serviços públicos.
- c) poder normativo.
- d) delegação de serviços públicos.
- e) desconcentração administrativa.

21.FGV/ TJ-SC – Técnico Judiciário Auxiliar – 2018

Centros de competência especializada dispostos na intimidade de uma pessoa jurídica, sem personalidade jurídica e vontade próprias, com intenção de garantir a especialização nas atividades prestadas com maior eficiência, são chamados pela doutrina de Direito Administrativo de:

- a) órgãos, sejam da Administração Direta, sejam as entidades de direito público da Administração Indireta, e somente podem ser criados ou extintos por meio de lei;
- b) autarquias, que fazem parte da Administração Indireta, e somente podem ser criadas por meio de lei específica, após regular processo legislativo;
- c) fundações públicas, que fazem parte da Administração Indireta, e podem ser criadas por meio de qualquer ato normativo;



- d) entidades da Administração Indireta, que podem ser criadas por meio de qualquer ato normativo, após regular processo administrativo ou legislativo;
- e) entidades da Administração Direta, que somente podem ser criadas ou extintas por meio de lei, após regular processo legislativo.

22.FGV/ Câmara Municipal de Caruaru – PE – Técnico Legislativo – 2015

Sobre os órgãos da administração direta na Administração Pública brasileira, assinale a afirmativa correta.

- a) Podem, isoladamente, arrecadar recursos e possuir autonomia orçamentária.
- b) Têm, como uma de suas características, a ausência de personalidade jurídica própria.
- c) Possuem personalidade própria e não estão diretamente ligadas ao chefe do Poder Executivo.
- d) Estão vinculados a um ministério e muitos arrecadam recursos com a prestação de serviços ou venda de produtos.
- e) Executam ou prestam diferentes serviços de interesse público, com base em legislação particular.

23.FGV/ SSP-AM – Técnico de Nível Superior – 2015

Integra a Administração Pública Direta e exerce, de forma centralizada, atividade administrativa do Estado, uma:

- a) autarquia, que presta serviço público de guarda municipal para proteção de bens, serviços e instalações municipais;
- b) fundação pública, que presta serviço público de segurança e inteligência de pessoas e bens, no âmbito do Estado;
- c) empresa pública, que presta serviço relacionado à atividade econômica e o lucro é repassado ao poder público;
- d) delegacia de polícia civil, que presta serviço público de apuração de infrações penais;
- e) empresa concessionária de serviço, que presta serviço de transporte público coletivo intermunicipal.

24.FGV/ MPE-AL – analista do Ministério Público – Área Jurídica – 2018

A Lei nº 123/2018, do Estado Alfa, disciplinou a atuação de certo órgão público, composto por dez agentes, que seria competente para definir, pelo voto da maioria dos seus membros, as políticas públicas a serem adotadas em determinada área temática, as quais seriam necessariamente promovidas pelo Secretário de Estado competente.

À luz da classificação dos órgãos públicos, o referido órgão é considerado

- a) subordinado, consultivo e coletivo de representação unitária.
- b) diretivo, deliberativo e coletivo de representação plúrima.
- c) diretivo, consultivo e coletivo de representação plúrima.
- d) diretivo, consultivo e coletivo de representação unitária.
- e) subordinado, deliberativo e singular.

25.FGV/ CGE-MA – Auditor – 2014



O Estado, ao desconcentrar-se, especializa determinadas funções e atividades administrativas, por meio da criação de órgãos dedicados a atuar de forma específica.

Para explicar a delimitação jurídica dessa desconcentração, a doutrina criou a teoria do órgão.

A esse respeito, assinale a afirmativa correta

- a) Esta teoria, também chamada de teoria da imputação, estabelece que a vontade manifestada pelo agente público não é a vontade do órgão, mas a sua própria.
- b) O Estado é a pessoa jurídica de direito público, e, dentro de seu organismo, cria órgãos despersonalizados, dedicados a determinadas atividades administrativas.
- c) A vontade do agente se imputa ao órgão ao qual pertence, mas não se imputa ao Estado.
- d) Tecnicamente, o agente representa o órgão, pois a vontade que ali manifesta é a sua própria, em seu nome, e não em nome do Estado.
- e) Os órgãos estatais são divisões internas com personalidade jurídica própria.

26.FGV/ TJ-AL - Técnico Judiciário – Área Judiciária – 2018

O Governador do Estado Alfa convocou reunião com os presidentes das autarquias, das sociedades de economia mista e das empresas públicas, bem como com representantes das Secretarias de Estado e as estruturas da Chefia de Gabinete da Casa Civil, e determinou, dentre outras coisas, que, a partir daquela data, os entes da Administração Pública indireta com personalidade jurídica de direito público deveriam apresentar dados quinzenais a respeito da atuação do respectivo ente.

À luz da sistemática constitucional, dentre os participantes da reunião, somente são alcançadas pela determinação do Governador do Estado:

- a) as autarquias;
- b) as sociedades de economia mista e as empresas públicas;
- c) as Secretarias de Estado;
- d) as estruturas da Chefia de Gabinete da Casa Civil;
- e) as empresas públicas.

27.FGV/ SEFIN-RO – Contador – 2018

Sobre as *agências executivas*, analise as afirmativas a seguir.

- Não são uma nova espécie de pessoa jurídica, distinta daquelas previstas na Constituição da República como integrantes da Administração Pública.

- Trata-se apenas de uma qualificação que o poder público poderá conferir a determinadas entidades.

Assinale a opção que apresenta as entidades que podem receber tal qualificação.

- a) Autarquias e fundações públicas.
- b) Sociedades de economia mista e organizações da sociedade civil de interesse público.
- c) Fundações públicas e serviços sociais autônomos.
- d) Empresas públicas e organizações sociais.
- e) Organizações sociais e autarquias.



28.FGV/ SEFIN-RO – Contador – 2018

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

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

29.FGV/ SEPOG – RO – Analista de Planejamento e Finanças – 2017

Arnaldo, após intensos estudos sobre as pessoas jurídicas que integram a Administração Pública indireta, decidiu individualizar aquelas que são criadas por lei, possuem patrimônio próprio e pertencem, em sua integralidade, ao Poder Público.

À luz da ordem jurídica vigente, os entes que apresentam essas características são as

- a) autarquias.
- b) sociedades de economia mista.
- c) empresas públicas.
- d) fundações públicas.
- e) subsidiárias integrais.

30.FGV/ SEPOG – RO – Técnico em Políticas Públicas e Gestão Governamental – 2017

Segundo a Constituição da República, a Administração Pública Indireta compreende as categorias de entidades dotadas de personalidade jurídica própria, listadas a seguir, *à exceção de uma*. Assinale-a.

- a) Autarquias.
- b) Empresas Públicas.
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) Fundações Públicas.
- e) Tribunais de Contas.

31.FGV/ IBGE – Analista Censitário – Gestão e Infraestrutura – 2017

Na Administração Pública brasileira, as pessoas jurídicas que correspondem a uma extensão da Administração direta, executando atividades típicas do Estado de forma descentralizada, possuindo personalidade jurídica própria de Direito Público, patrimônio e receita próprios, atribuição específica e autonomia administrativa e financeira, criadas por lei e vinculadas a um Ministério ou à Presidência da República, são denominadas:

- a) órgãos da administração direta;
- b) concessionárias de serviços públicos;
- c) organizações sociais (OS);
- d) empresas públicas;



e) autarquias.

32. FGV/ MPE-RJ – Técnico do Mistério Público – Administrativa – 2016

Ernesto, recém aprovado em um concurso público para provimento do cargo de médico, foi informado que exerceria suas funções em um ente da Administração Pública indireta.

É correto afirmar que a Administração Pública indireta é:

- a) caracterizada pela contratação de colaboradores para a prestação do serviço público;
- b) integrada por diversos órgãos que não possuem personalidade jurídica, como as Secretarias de Estado;
- c) formada exclusivamente pelas autarquias e fundações públicas;
- d) integrada por entes que não estão vinculados às normas constitucionais afetas à Administração Pública;
- e) integrada por entes que possuem personalidade jurídica, que podem, inclusive, desempenhar atividade econômica.

33. FGV/ IBGE – Analista – Análise de Projetos – 2016

É grande a diversidade de naturezas, regimes jurídicos e denominações para as organizações que atuam na esfera pública.

Pode ser considerada uma organização da administração indireta:

- a) empresa concessionária;
- b) organização social;
- c) parceria público-privada;
- d) serviço social autônomo;
- e) sociedade de economia mista.

34. FGV/TJ-CE – Técnico – Área Administrativa – 2019

De acordo com a doutrina de Direito Administrativo, em matéria de regime jurídico, é correto afirmar que uma autarquia estadual do Ceará:

- (A) não possui personalidade jurídica própria e autonomia financeira, pois está vinculada ao ente federativo que a criou;
- (B) não está hierarquicamente subordinada ao ente federativo que a criou, mas se sujeita a controle finalístico;
- (C) não pode cobrar taxas e demais tributos para exercício do poder de polícia ou prestação de serviços públicos inerentes às suas finalidades;
- (D) tem seu pessoal regido pela consolidação das leis do trabalho, e o ingresso no serviço público se dá por meio de concurso público;
- (E) integra a administração pública indireta, possui personalidade jurídica de direito privado e é criada por delegação negocial do Chefe do Executivo estadual.

35. FGV/ TJ-SC – Analista Jurídico – 2018

Presidente da autarquia que atua na área de meio ambiente de determinado Estado da Federação indeferiu pedido de licença ambiental de empreendedor particular que pretendia



instalar um aterro sanitário para receber resíduos sólidos. Inconformado, o particular impetrou o mandado de segurança, indicando como autoridade coatora o presidente da autarquia, que, ao prestar informações, alegou que a legitimidade passiva seria do próprio estado membro.

Nesse contexto, de acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a autarquia possui:

- a) personalidade jurídica própria de direito público, motivo pelo qual assiste razão a seu dirigente, devendo ser indicado como autoridade coatora o Secretário Estadual de Meio Ambiente;
- b) personalidade jurídica própria de direito privado, motivo pelo qual não assiste razão a seu dirigente, que ostenta a legitimidade passiva para figurar como autoridade coatora;
- c) autonomia administrativa, financeira e personalidade jurídica própria, distinta da entidade política à qual está vinculada, motivo pelo qual não assiste razão a seu dirigente;
- d) autonomia administrativa e financeira, mas não possui personalidade jurídica própria, motivo pelo qual assiste razão a seu dirigente, devendo ser indicado como autoridade coatora o Secretário Estadual de Meio Ambiente;
- e) autonomia administrativa e financeira, mas não possui personalidade jurídica própria, motivo pelo qual assiste razão a seu dirigente, devendo ser indicado como autoridade coatora o Governador do Estado.

36.FGV/ Câmara de Salvador – BA – Analista Legislativo Municipal – 2018

Observe os conceitos trazidos pela doutrina de Direito Administrativo para as seguintes entidades que integram a Administração indireta: (A) Pessoa jurídica de direito público que desenvolve atividade típica de Estado, com liberdade para agir nos limites da lei específica que a criou; (B) Pessoa jurídica de direito privado, criada por autorização legal, sob a forma de sociedade anônima, cujo controle acionário pertença ao Poder Público, tendo por objetivo, como regra, a exploração de atividades gerais de caráter econômico e, em algumas ocasiões, a prestação de serviços públicos.

As definições expostas tratam, respectivamente, de:

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

37.FGV/ Câmara de Salvador – BA – Analista Legislativo Municipal - 2018

Determinado ente criado por lei tem personalidade jurídica de direito público, desempenha atividade típica de Estado e não fiscaliza o exercício profissional de nenhuma categoria. Após amplos debates, sua diretoria deliberou que não mais realizaria concursos públicos, o que "burocratizava" muito a contratação de pessoal, mas realizaria licitações.

À luz da sistemática constitucional, esse ente tem a natureza jurídica de:

- a) fundação, não integrando a Administração Pública indireta, sendo parcialmente incorreta a deliberação da diretoria, pois deve realizar concurso público;



- b) sociedade de economia mista, integrando a Administração Pública indireta, sendo incorreta a deliberação da diretoria, pois deveria realizar concurso, mas não licitação;
- c) autarquia, integrando a Administração Pública indireta, sendo parcialmente incorreta a deliberação da diretoria, pois deve realizar concurso público;
- d) empresa pública, integrando a Administração Pública indireta, sendo incorreta a deliberação da diretoria, pois deveria realizar concurso, mas não licitação;
- e) serviço social autônomo, integrando a Administração Pública indireta, sendo correta a deliberação da diretoria em não realizar concurso público.

38.FGV/ SEFIN-RO – Técnico Tributário – 2018

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

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

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

39.FGV/ SEFIN-RO – Contador – 2018

A administração direta e a administração indireta são partes integrantes da Administração Pública e são compostas por diferentes categorias de entidades.

A respeito das características das *autarquias*, analise as afirmativas a seguir e assinale (V) para a afirmativa verdadeira e (F) para a falsa.

1. As autarquias são criadas por lei.
2. As autarquias não possuem personalidade jurídica.
3. As autarquias estão subordinadas hierarquicamente.
4. As autarquias são parte integrante da administração direta.

Observada a ordem apresentada, as afirmativas são, respectivamente,

- a) V – V – V – V.
- b) F – F – F – F.
- c) V – F – F – F.
- d) V – F – V – F.
- e) F – V – F – V.

40.FGV - TSE (DPE RJ) /DPE RJ/Administração de Empresas/2019



Hércules, diretor-executivo de uma multinacional do setor de varejo, recebe um convite do Presidente da República para assumir cargo de diretor-geral de uma agência reguladora federal.

Entusiasmado com a oportunidade, mas com receio de abandonar seu emprego seguro na multinacional, Hércules pergunta ao seu amigo Aquiles, destacado jurista, sobre a possibilidade de perda de mandato de dirigentes das agências reguladoras. Aquiles informa, corretamente, que:

- a) por ter natureza jurídica de cargo comissionado, os cargos de dirigentes das agências reguladoras são caracterizados como de livre nomeação e exoneração;
- b) embora a estabilidade, por tempo determinado, seja a regra, a lei instituidora da agência pode prever condições diferentes para a perda de cargo dos dirigentes;
- c) devido ao seu caráter político, o dirigente de agência reguladora só poderá ser substituído após cumprido integralmente seu mandato;
- d) em razão de a nomeação ser realizada por meio de processo seletivo simplificado, sua demissão será feita apenas pelo plenário do Congresso Federal;
- e) com o objetivo de garantir a autonomia das agências reguladoras no cumprimento de seus deveres funcionais, é assegurada a vitaliciedade aos seus dirigentes.

41.FGV - EPP (Pref Salvador) /Pref Salvador/2019

No que concerne às Agências Reguladoras, importantes entidades criadas para fiscalizar e regular serviços de determinados setores econômicos, assinale a afirmativa incorreta.

- a) As agências devem ter necessariamente personalidade jurídica de direito público, dotadas de independência administrativa e autonomia financeira.
- b) Seus dirigentes devem possuir mandatos fixos, sendo estritamente vedada a possibilidade de exoneração ad nutum.
- c) As agências são autarquias ou fundações públicas que celebraram contrato de gestão com o Poder Público.
- d) Seus atos não podem ser revistos ou alterados pelo Poder Executivo, apenas pelo Judiciário, devendo, no entanto, agir conforme suas finalidades específicas.
- e) As agências podem existir tanto em âmbito federal quanto estadual e municipal, desde que criadas por lei.

42.FGV/ SEFIN-RO – Contador – 2018

Com relação às *agências reguladoras*, assinale a afirmativa correta.

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

43.FGV/ COMPESA – Analista de Gestão – Advogado – 2016



As opções a seguir apresentam prerrogativas das agências reguladoras, à exceção de uma. Assinale-a.

- a) Autonomia decisória.
- b) Independência administrativa.
- c) Poder normativo técnico.
- d) Autonomia econômico-financeira.
- e) Competência tributária.

44. FGV/ DPE-RJ – Técnico Superior Especializado - Administração – 2014

As agências reguladoras e as agências executivas são entes públicos difundidos a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, de 1995, que representam estratégias de regulação do mercado e flexibilização da ação estatal, respectivamente. É exemplo de agência executiva.

- a) Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO.
- b) Agência Nacional do Cinema – ANCINE.
- c) Banco Central do Brasil – BC.
- d) Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA.
- e) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista

45. FGV/IMBEL – Comprador Técnico - 2021

Leia o fragmento a seguir: Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de _____, com criação autorizada por lei, sob a forma de _____-, cujas ações com direito a voto pertencem _____ à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta. Assinale a opção cujos itens completam, corretamente, as lacunas do fragmento acima.

- A direito público - sociedade anônima - integralmente
- B direito público - sociedade limitada - integralmente
- C direito público - sociedade limitada - em sua maioria
- D direito privado - sociedade limitada - exclusivamente
- E direito privado - sociedade anônima - em sua maioria

46. FGV/MP-RJ - Técnico - 2019

Em relação ao regime jurídico de uma sociedade de economia mista estadual exclusivamente exploradora de atividade econômica, é correto afirmar que:

- (A) ostenta personalidade jurídica de direito público, seus servidores são estatutários e se submetem a concurso público, e são controladas pelo Tribunal de Contas;
- (B) ostenta personalidade jurídica de direito privado, goza das prerrogativas processuais aplicadas à fazenda pública e seu pessoal não se submete a concurso público;
- (C) somente por lei específica é autorizada a sua instituição e se submete às normas do direito privado em matéria de responsabilidade civil;



(D) somente por lei específica é criada, se submete à responsabilidade civil objetiva e não incide o controle finalístico pelo ente a que está vinculada;

(E) somente por lei complementar é criada, se submete à responsabilidade civil subjetiva e incide o controle finalístico pelo ente a que está vinculada.

47.FGV/ Prefeitura de Niterói – RJ – Agente Fazendário – 2015

A Constituição Federal, ao estabelecer as disposições gerais afetas à administração pública, fez menção às sociedades de economia mista e às fundações.

É correto afirmar que:

- a) as sociedades de economia mista integram a administração indireta;
- b) as sociedades de economia mista somente podem ser criadas por decreto;
- c) apenas as fundações integram a administração direta;
- d) as fundações somente podem surgir a partir de licitação;
- e) as sociedades de economia mista e as fundações integram a administração direta.

48.FGV/IBGE – Analista de Orçamento e Finanças – 2016

O município de Alfa do Sul, em decorrência de necessidades administrativas e também de características locais, criou uma entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo do município, para executar os serviços de coleta, separação e destinação de lixo e entulhos no território municipal. Pelas características apresentadas, essa entidade é conceituada como:

- a) empresa estatal dependente;
- b) empresa pública;
- c) fundação pública;
- d) sociedade de economia mista;
- e) sociedade de propósito específico.



GABARITO

- | | |
|-------|-------|
| 1. A | 41. C |
| 2. E | 42. B |
| 3. B | 43. E |
| 4. D | 44. A |
| 5. D | 45. E |
| 6. D | 46. C |
| 7. B | 47. A |
| 8. E | 48. B |
| 9. E | |
| 10. E | |
| 11. A | |
| 12. D | |
| 13. D | |
| 14. A | |
| 15. E | |
| 16. D | |
| 17. E | |
| 18. B | |
| 19. C | |
| 20. E | |
| 21. A | |
| 22. B | |
| 23. D | |
| 24. B | |
| 25. B | |
| 26. A | |
| 27. A | |
| 28. D | |
| 29. A | |
| 30. E | |
| 31. E | |
| 32. E | |
| 33. E | |
| 34. B | |
| 35. C | |
| 36. D | |
| 37. C | |
| 38. D | |
| 39. C | |
| 40. B | |



ESSA LEI TODO MUNDO CONHECE: PIRATARIA É CRIME.

Mas é sempre bom revisar o porquê e como você pode ser prejudicado com essa prática.



1 Professor investe seu tempo para elaborar os cursos e o site os coloca à venda.



2 Pirata divulga ilicitamente (grupos de rateio), utilizando-se do anonimato, nomes falsos ou laranjas (geralmente o pirata se anuncia como formador de "grupos solidários" de rateio que não visam lucro).



3 Pirata cria alunos fake praticando falsidade ideológica, comprando cursos do site em nome de pessoas aleatórias (usando nome, CPF, endereço e telefone de terceiros sem autorização).



4 Pirata compra, muitas vezes, clonando cartões de crédito (por vezes o sistema anti-fraude não consegue identificar o golpe a tempo).



5 Pirata fere os Termos de Uso, adultera as aulas e retira a identificação dos arquivos PDF (justamente porque a atividade é ilegal e ele não quer que seus fakes sejam identificados).



6 Pirata revende as aulas protegidas por direitos autorais, praticando concorrência desleal e em flagrante desrespeito à Lei de Direitos Autorais (Lei 9.610/98).



7 Concurseiro(a) desinformado participa de rateio, achando que nada disso está acontecendo e esperando se tornar servidor público para exigir o cumprimento das leis.



8 O professor que elaborou o curso não ganha nada, o site não recebe nada, e a pessoa que praticou todos os ilícitos anteriores (pirata) fica com o lucro.



Deixando de lado esse mar de sujeira, aproveitamos para agradecer a todos que adquirem os cursos honestamente e permitem que o site continue existindo.