

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

Olá pessoal,

Sejam bem vindos ao nosso curso para a Polícia Federal. Esta, de fato, é a nossa primeira aula, já que a anterior era meramente demonstrativa. De toda forma, tratamos de dois temas naquela aula e por força da seqüência dos estudos, vamos abordá-los novamente.

Bem, nesta aula vamos tratar do seguinte:

**Aula 01:** Estado, governo e administração pública: conceitos, elementos, poderes e organização; natureza, fins. Organização administrativa da União: administração direta e indireta.

---

**TEORIA: CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO**

---

O Direito é concebido como ramo da ciência criado pelo homem na medida em que as regras e normas não estão dispostas na natureza no sentido de serem observadas e, assim, empreender uma padronização. Por isso, diz-se que o Direito é essencialmente criação humana. Sendo, no entanto, uno.

Todavia, a fim de facilitar seu estudo, decompõe-se em ramos, do qual, modernamente, adviriam de uma fonte comum, ou seja, da Constituição, muito embora haja pensamento, de certo modo ultrapassado, de divisão em dois ramos: o direito público e o direito privado.

Com efeito, nessa linha de pensamento, o direito privado seria encarregado de regular as relações em que os sujeitos atuem preponderantemente em igualdade de condições, ainda que, em certas ocasiões haja certa proteção para um dos lados. Cuida-se, portanto, de relações de interesses privados, sendo exemplo o Direito Civil, Empresarial etc.

O Direito Público, por outro lado, estaria encarregado de reger as relações envolvendo especialmente o Estado, quando agindo

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

em superioridade, a fim de preservar e realizar o interesse público, tendo como exemplo o Direito Administrativo, Tributário, Econômico etc.

Por isso, o **Direito Administrativo seria um dos ramos do direito público que tem por objeto a função administrativa e os entes ou entidades que exercem tal função**. Todavia, para melhor compreensão do conceito dessa ciência jurídica, é preciso entender os critérios que nortearam e norteiam a definição desse importante ramo do direito.

Nesse sentido, é importante a lição da profa. Di Pietro, segundo a qual a definição de direito administrativo pode ser vista sob diversos critérios, sintetizando os seguintes:

- Escola do Serviço Público
- Critério do Poder Executivo
- Critério das relações Jurídicas
- Critério Teleológico
- Critério negativo ou residual
- Critério distintivo entre atividade jurídica e social do Estado
- Critério da Administração Pública

Para a **Escola do serviço público** formada na França, tendo como expoentes Duguit e Jéze, o Direito Administrativo seria definido como a realização dos serviços públicos, ou seja, seria o exercício de todo e qualquer atividade desempenhada pelo Estado.

A **Escola ou Critério do Poder Executivo** entendia que o Direito Administrativo tratava do Poder Executivo. Significa dizer que seria o direito administrativo restrito a atuação do Poder Executivo.

Segundo o **critério das relações jurídicas** o Direito Administrativo seria o conjunto de normas que regem as relações entre a Administração e os administrados.

Para o **Critério teleológico** o Direito Administrativo é o sistema dos princípios jurídicos que regulam a atividade concreta do

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

Estado para o cumprimento de seus fins, ou seja, seria a realização de atividade do Estado no sentido de empreender ações de utilidade pública.

Ao se adotar o **Critério negativo ou residual**, o Direito Administrativo teria por objeto as atividades desenvolvidas para a consecução dos fins estatais, excluídas as funções legislativa e jurisdicional, ou pelo menos essa última atividade, ou seja, tratar-se-ia de definir o Direito Administrativo excluindo-se algumas das atividades realizadas pelo Estado (legislativa, jurisdicional, e ainda as atividades de direito privado e patrimoniais).

Por outro lado, sob o **Critério da distinção entre atividade jurídica e social do Estado**, o Direito Administrativo é o ramo do direito público interno que regula a atividade jurídica não contenciosa do Estado (sentido objetivo) e a constituição dos órgãos e meios de sua ação em geral (sentido subjetivo).

E, finalmente, sob o **Critério da Administração Pública**, o Direito Administrativo é o conjunto de princípios que regem a Administração Pública.

De certa forma, esse é o critério adotado por Hely Lopes Meirelles, para quem o ***Direito Administrativo é o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado.***

Para Di Pietro, no entanto, o *Direito Administrativo é o ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública.*

Na abalizada lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, o *Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que disciplina o exercício da função administrativa, e os órgãos que a desempenham.*

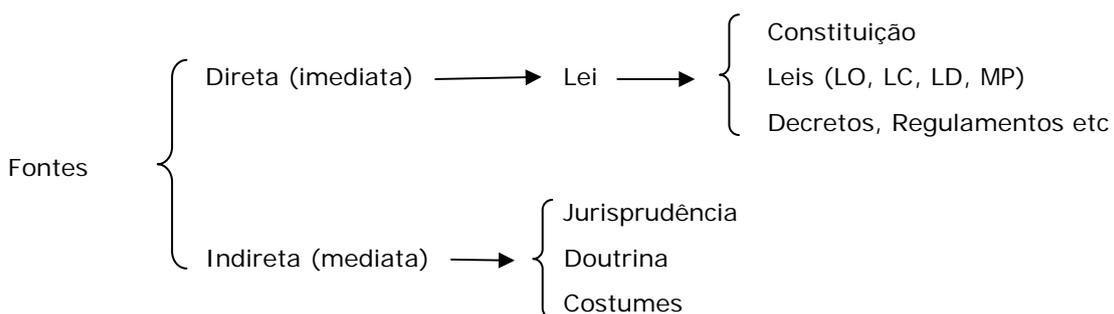
**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

É possível, então, afirmar que a definição do Direito Administrativo poderá ser reduzida a três sentidos, qual seja: **subjetivo, objetivo e formal.**

Com base no aspecto subjetivo, a Administração Pública é o conjunto de órgãos, entes e entidades, ou seja, das pessoas jurídicas e dos órgãos que integram a Administração. Sob o objetivo, seriam as atividades do Estado destinadas a atender o interesse público. E, no tocante ao aspecto formal, compreenderia a atuação do Estado ou de quem lhe faça às vezes, submetido a regime especial, ainda que parcialmente.

Para concluir, pode-se conceituar o **Direito Administrativo como ramo do direito público destinado a reger a organização administrativa do Estado e a realização de suas atividades pela Administração Pública ou por quem por ela delegada, submetido a regime de direito público, ainda que parcialmente.**

Diante disso, é preciso entender quais são as fontes desse direito, ou seja, suas bases fundamentais, de onde emana, de onde surge. Assim, podem ser indicadas como **fontes a Lei, a Jurisprudência, a doutrina e os costumes.**



**Lei**, nesse aspecto, deve ser entendida sob acepção ampla (**bloco de legalidade**), ou seja, todo o arcabouço normativo, englobando a Constituição, seus princípios expressos e implícitos, suas regras e valores, as Leis em sentido estrito (Lei Ordinária, Lei Complementar, Lei Delegada), Medidas Provisórias e demais espécies

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

legislativas, assim como os regulamentos administrativos (Decretos, Regulamentos etc).

É importante destacar que no Brasil, por aderir à corrente positivista, a principal fonte do direito é o ordenamento jurídico (Lei em sentido amplo).

A **jurisprudência** é proveniente de reiteração de julgamentos no mesmo sentido, sobre fatos ou matérias assemelhadas, ou seja, são julgados dos Tribunais, em especial, do Supremo Tribunal Federal e demais Tribunais Superiores que adotam, de maneira repetida, reiterada, uma mesma decisão. É possível, ainda, que a jurisprudência seja firmada pela Administração, denominada de jurisprudência administrativa, em especial a dos Tribunais de Contas.

**Doutrina** é o trabalho realizado pelos estudiosos do Direito Administrativo, sobretudo os juristas, que se empenham em pesquisar os contornos dessa ciência jurídica. Deve-se entender, no entanto, que a doutrina não é vinculante, tratando-se de fonte auxiliar na solução dos casos administrativos.

Os **costumes** é a reiteração de uma forma de atuar da Administração, ou seja, a prática administrativa desempenhada cotidianamente em determinadas situações.

É preciso, no entanto, esclarecer que o costume não derroga a regra positivada e, deve ser utilizado de forma supletiva, ou seja, diante da omissão legislativa e com restrições, eis que não se pode criar deveres, tampouco obrigações para o administrado por meio de costumes simplesmente, ou seja, o costume deve estar de acordo com a Lei (*secundum legem*), não podendo ser contrário (*contra legem*) ou além da lei (*praeter legem*).

Alguns autores ainda colocam os princípios gerais do direito, como fonte a preencher eventuais lacunas (o melhor é dizer que se tratar de regra de integração).

**TEORIA: DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**

---

**Estado, Governo e Administração Pública**

Concebido o Direito Administrativo precisamos entender qual é o objeto de estudo dele, ou seja, a administração pública enquanto função e seres. Assim, devemos ter a noção de Estado, e isso se obtém a partir da organização político-administrativa, de modo que é importante conhecermos um pouco da teoria dos setores e daí concebermos a função administrativa e a organização da Administração Pública.

Pois bem. É sabido que o **Estado**, instituição política, foi criado para cuidar dos interesses coletivos. Por isso, devemos considerá-lo como sendo o **1º setor**, visto ser uma das primeiras instituições criada pelo homem.

No Estado, 1º setor, como regra, tem-se a submissão ao regime de direito público (regime especial), a prevalência do interesse público (supremacia do interesse público sobre o privado), bem como a indisponibilidade desse interesse. Por tudo isso, dizemos que se trata de setor público, de modo que as pessoas que são criadas neste setor são **pessoas jurídicas de direito público**.

Posteriormente, o homem quis se libertar das amarras do Estado, de modo que criou um setor em que este não se intrometesse (*laissez faire, laissez passer*), sobre o prisma do liberalismo econômico.

Criou-se, então, o **2º setor** (que denominamos **mercado**), no qual os interesses são privados, onde vige, em regra, a liberdade, a autonomia da vontade, as relações são constituídas com base na igualdade. Por isso, a submissão ao regime jurídico de direito privado, isto é ao regime comum.

Com efeito, considerando as pessoas naturais (pessoas físicas), as pessoas constituídas nesse ambiente são **pessoas jurídicas de direito privado**.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

Essas pessoas são constituídas pela união de duas ou mais pessoas (físicas ou jurídicas) que formam uma **sociedade**, ou por uma só (**empresário**), que vão/vai exercer a atividade (**empresa**) com a finalidade de obter lucro<sup>1</sup>.

Além desses dois setores, nas décadas de 40/50, começa a se constatar uma onda de preocupação com as questões ligadas ao meio ambiente, ao futuro, aos desamparados ou aos excluídos, ou seja, questões inerentes à solidariedade, ao campo ou setor social, movimento que culminou com a criação das denominadas **ONG's (organizações não governamentais)**.

Trata-se, na verdade, de um novo setor, distinto do Estado e do Mercado, trata-se do **terceiro setor, conhecido como setor social**, constituído por pessoas jurídicas de direito privado, cujos interesses são filantrópicos, ou seja, de ajudar, fomentar, auxiliar em diversas atividades, tal como saúde, educação, desenvolvimento social, dentre outras áreas.

É importante percebermos que, nesse setor, temos pessoas que se unem para ajudar ao próximo (**associação**) ou que destacam parte de seu patrimônio para isso (**fundação**), almejando, sobretudo, atender aqueles que estejam em situação de desigualdade ou para propósitos sociais comuns (lazer, educação, saúde etc).

Como disse, a união dessas pessoas dá origem a uma **associação** (exemplo Associação Comercial do DF – ACDF, Associação Brasileira de Assistência às Famílias de Crianças Portadoras de Câncer e Hemopatias – ABRACE, Associação dos Servidores do TCDF - ASSECON/DF, dentre outras) ou cria-se uma **fundação**, quando alguém destaca parte de seu patrimônio para constituir essa pessoa (exemplo Fundação Bradesco, Fundação Ayrton Senna, Fundação Roberto Marinho, Fundação Cafu etc).

---

<sup>1</sup> Observe que para o Direito Empresarial, empresa é a atividade realizada pelo empresário ou pela sociedade empresária.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

Na atualidade há autores que ainda afirmam a existência do **quarto e quinto setores**, não havendo uniformidade quanto a esse ponto.

Todavia, é forte a constatação acerca de um contingente considerável de pessoas que se relacionam, porém à margem do Estado, não se inserindo de forma regular no mercado, tampouco com interesses filantrópicos, exercendo atividades irregulares, por vezes até mesmo ilícitas, o que se tem denominado de **4º setor ou de economia informal**, que seria, por exemplo, o ambulante, o camelô, dentre outras atividades.

Dessa forma, podemos dizer que a sociedade se divide em setores, sendo: 1º setor o Estado; 2º, Mercado; 3º, Social; 4º, Mercado Informal.

Com efeito, o **Estado (1º setor) é compreendido como um ente ou uma entidade. Isto é, trata-se de uma pessoa jurídica, politicamente organizada, de modo a contemplar três elementos essenciais, sendo povo, território e soberania ou governo.** Há quem ainda inclua a **finalidade**.

Essa definição parte dos estudos formulados por Montesquieu, para quem o Estado, organização política, é concebido para bem promover os interesses coletivos (finalidade) e, portanto, ser democrático.

Com base nesse entendimento, para considerarmos o Estado como democrático deve-se contemplar a existência da **separação de poderes**, ou seja, não pode haver a **concentração de funções (Poder) ou atividades em um único órgão ou pessoa**, sob pena desse Estado se tornar absolutista.

Por isso, formulou Montesquieu a chamada separação de poderes estatais, que fora adotada por nossa Constituição (tripartição de poderes) ao prevê a existência de funções distintas a ser conferida a órgãos distintos do Estado, ou seja, ao Executivo, Legislativo e Judiciário.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

Esse processo, de separar poderes, criando órgãos distintos para realizar cada uma de suas funções políticas é denominado de **desconcentração política**.

Lembre-se: **O Estado é uma organização política, dotada de personalidade jurídica de direito público, que, modernamente, congrega três funções ou poderes (Legislativo, Judiciário e Executivo).**

Perceba que a **função executiva** também é denominada **administrativa** e, por isso, muitas vezes se confunde o Poder Executivo com a Administração Pública. Todavia essa simplificação não é de todo correta na medida em que a Administração Pública se encontra inserida nos três poderes, conforme se constata do art. 37, caput, da Constituição Federal:

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

Explico Isso.

É que, muito embora haja essa divisão de funções (legislativa, executiva e judiciária), sendo cada função exercida de forma primordial ou principal por um órgão independente (além de seus órgãos auxiliares), ou seja, como **função típica**, é possível verificar que há **funções atípicas ou anômalas** que também serão exercidas concomitantemente por tais órgãos de Poder.

Observe que cada função é exercida por **órgãos especiais definidos como Poder Executivo, Poder Judiciário e Poder Legislativo**, significando dizer que um não está subordinado aos outros (independentes), tendo suas limitações e prerrogativas conferidas constitucionalmente, muito embora um controle o outro (harmônicos = *check and balance* – sistema de freios e contrapesos).

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

Então, vale ressaltar que **cada Poder (órgão que exerce a função política do Estado) além de sua função típica (finalística), exerce outras funções, de forma atípica ou anômala.**

Por exemplo, ao Poder Executivo cabe o exercício da função típica administrativa, que é de gerir a máquina estatal, realizar os serviços públicos e concretizar as políticas públicas, dentre outras atividades, mas cabe, de forma atípica, o exercício das funções legislativas (tal como a edição de Medidas Provisórias, regulamentos internos) e de julgar<sup>2</sup> (condução de processos administrativos etc).

Por outro lado, aos demais Poderes, isto é, ao Legislativo e ao Judiciário caberá o exercício de forma atípica ou anômala das funções que seriam funções típicas de outro poder.

Assim, além de legislar e fiscalizar os gastos públicos, ao Legislativo cabe realizar a organização e funcionamento de suas atividades (função administrativa), bem como julgar os parlamentares por falta de decoro ou, no âmbito do Senado, por exemplo, julgar o Presidente por crime de responsabilidade (função judiciária).

De igual forma, ao Poder Judiciário, além de dizer o direito no caso concreto, promovendo a pacificação social, resolvendo os conflitos de interesse (função judiciária), também terá que gerir seus serviços, seus servidores, realizando concursos, licitações etc (função administrativa) e elaborar seu regimento interno e expedir resoluções administrativas (função legislativa).

Por isso, ante essa complexidade de atuações e as inúmeras atividades que devem desempenhar o Estado, além de suas funções primordiais (poderes), é necessária uma organizada estrutura

---

<sup>2</sup> Parte da doutrina não admite o exercício da função jurisdicional por parte do Executivo, sob o fundamento de que suas decisões, em processos administrativos, não teriam a força de coisa julgada, ou seja, não seria definitiva, ante a possibilidade de revisão pelo Judiciário.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

administrativa a fim de promover seus objetivos, qual seja, de atender os interesses coletivos.

Nesse sentido, e como já ressaltamos, foi estabelecida essa divisão de funções entre os três órgãos ou poderes (**desconcentração política**).

Porém, no nosso caso, é possível percebermos que esses órgãos estão na estrutura de um Ente Político que, conforme a Constituição Federal, se chama **República Federativa do Brasil**.

Observe então que nosso Estado (República Federativa do Brasil), antes constituído como um Império deixou de ser um **Estado Central, ou seja, aquele que não tem divisão política interna de competências, para ser uma Federação**. Significa dizer que promoveu uma distribuição de competências entre outros Entes Políticos internos. (Forma de Estado: Federativa)

Cuidado. Perceba que temos dois momentos distintos. Um quando se repartiu o Poder, criando funções distintas e conferindo-as a órgãos distintos. Outro quando o Estado, antes central, reparte-se em Unidades Políticas internas, com competências próprias.

Podemos fazer o seguinte esquema:



Com efeito, essa distribuição de competências entre unidades políticas distintas do Ente Central (R. F. Brasil), ou seja, a criação da Federação decorre da necessidade de aproximar a realização das atividades Estatais ao povo.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

É que o **Estado centralizado**, na dimensão do nosso, torna-se mais lento, com dificuldades de atender aos reclamos populares e a necessidade de se promover determinados serviços públicos.

Por isso, empreendeu-se uma **repartição (territorial) de atribuições – competências políticas -, criando-se outros entes políticos, o que se denomina de descentralização política.**

Importante compreender que essa descentralização é realizada por força da Constituição, conforme a criação dos **Entes Federados**, nos moldes do art. 18 da CF/88, sendo: **a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios.** Vejamos:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Então, vamos relembrar:

**O Estado (República Federativa do Brasil) exerce três funções primordiais por órgãos criados para isso (desconcentração política). Funções que integrarão as competências distribuídas aos entes políticos internos que foram criados para exercer tais competências que decorrem do Ente central (descentralização política).**

Logo se percebe que **o exercício da função administrativa é concebido para ser realizado pelo Estado ou seus entes políticos.** Desse modo, quando o Estado ou os entes políticos estão exercendo a função administração serão chamados de **Administração Pública.**

Ocorre que o Estado Central (República Federativa do Brasil) passa a atuar no campo externo (internacional), deixando que no campo interno atuem seus entes políticos (Estado descentralizado).

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

Assim, quando os entes políticos atuam internamente é o próprio Estado quem estará realizando **diretamente** a função administrativa.

Nesse sentido é que o Decreto-Lei nº 200/67, em que pese não se atentar para o exercício de funções atípicas pelos demais poderes e tratando do plano federal, estabeleceu o conceito de **Administração Pública Direta**. Vejamos:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

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

Portanto, a **Administração Pública Direta** compreende os próprios Entes Políticos, ou seja, **União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios**, todos com **personalidade jurídica de direito público** à semelhança do Estado Central (República Federativa do Brasil) no exercício da função administrativa.

Pois bem. Podemos concluir o seguinte:

O Estado inicialmente **concentrado e centralizado** reparte internamente suas funções políticas entre órgãos de poder denominados Executivo, Legislativo e Judiciário (**desconcentração política**), depois se reparte em diversos entes políticos a fim de dividir, distribuir, a titularidade de certas competências e o exercício de suas atribuições, criando a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios (**descentralização política**).

### **Desconcentração e Descentralização Administrativa**

É certo que, olhando isoladamente cada ente político, temos uma representação menor do próprio Estado. Assim, cada ente no exercício da função administrativa, ou seja, atuando como Administração Pública, o faz de igual modo ao Estado central.

Por isso, até o presente momento, devemos entender também que cada **ente político que compõe o Estado exerce de**

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

**forma centralizada a função administrativa**, de maneira que a **Administração Pública Direta também se denomina de Centralizada**.

Significa dizer que a cada ente político fora distribuído uma gama de competências administrativas pelo Ente Central (vide, por exemplo, art. 22 a 24 da CF/88), e que estes mesmos entes, diretamente, deverão exercê-las. E, assim, vistos isoladamente são entes centralizados também.

Também devemos nos ater para o fato de que, nesse momento, tínhamos apenas a repartição de funções política (poderes). Assim, os entes políticos criados pelo Ente central são criados para exercer parte da função administrativa (distribuição de competências) como um todo, ou seja, sem qualquer organização ou distribuição interna.

Ocorre que, como sabemos, são amplas as atividades administrativas a serem exercidas.

Dessa forma, tais entes políticos a fim de agirem organizadamente e obterem uma atuação satisfatória, verificam a necessidade de distribuição interna dessas atividades (como o fora feito no aspecto político), ou seja, de criarem setores, de modo que cada um tenha funções específicas e, assim, possa a engrenagem funcionar de forma coordenada.

É que tais entes políticos – pessoas jurídicas de direito público – (**Administração Pública Direta**), também se organizarão internamente de modo a realizar suas funções por meio de estruturas internas a fim de que possam distribuir suas funções, competências, ou atividades administrativas.

Com efeito, primeiro realizarão essa engenharia interna e, para tanto, criarão repartições, departamentos, setores, quer dizer **órgãos**, os quais receberão atribuições desses entes políticos a fim de realizar sua finalidade.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

Essa necessidade de organização interna da atividade administrativa, a fim de melhor desempenhá-la, distribuindo-a através da criação de órgãos em uma mesma estrutura interna denomina-se **desconcentração administrativa**.

Portanto, a **desconcentração administrativa é a criação de órgãos dentro da estrutura administrativa de um ente (ou entidade)**, para desempenhar atribuições, competências dessa pessoa.

Assim, a Administração Pública Direta ou centralizada cria órgãos, ou seja, **núcleos de atuação interna em que são distribuídas as diversas atribuições**.

Opera-se a **desconcentração administrativa** na medida em que há a repartição interna da função administrativa num mesmo ente (pessoa jurídica).

É importante lembrar que o **órgão, departamento, setor, é uma parte do ente que o criou, de maneira que não tem vida própria, ou seja, não se trata de uma pessoa jurídica, não detém, portanto, personalidade jurídica**.

É sabido, no entanto, que somente tal repartição interna não consegue atingir a todos os interesses e serviços que o Estado deve realizar. Isso porque, mesmo organizado internamente, continuamos a ter uma única pessoa a realizar o complexo de atividades administrativas.

Por isso, tendo como parâmetro aquilo que havia sido empreendido pela própria Constituição em dado momento (**descentralização política**) e considerando, pois, a necessidade de melhor realizar as funções administrativas, concebe-se nova **descentralização**, agora não mais sob a vertente política (constitucional), mas sob a ótica **administrativa**.

Sabendo, pois, que a **descentralização política** deu surgimento aos entes políticos (União, Estados, DF e Municípios), a

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

**descentralização administrativa** dará surgimento a **entes ou entidades administrativas**.

**Lembre-se:**

- **DESC** {
  - O (Oncentração)** → criação de órgãos
  - E (Entralização)** → criação de entidades

É preciso ficar atento, no entanto, pois há mais de uma forma de descentralização administrativa, sendo que, em regra, uma delas é que dará ensejo à criação de entidades administrativas.

Como disse, a descentralização administrativa é a distribuição de competências entre pessoas jurídicas distintas (entidades administrativas), dando ensejo à criação da Administração Pública Indireta.

Contudo, há outras formas de descentralização administrativa, ou seja, de distribuição de competências materiais entre pessoas jurídicas distintas, de modo que podemos organizá-las sob três modalidades distintas, sendo:

- **Descentralização territorial ou geográfica;**
- **Descentralização técnica, funcional ou por serviço;**
- **Descentralização por colaboração.**

A **descentralização geográfica ou territorial** é aquela em que há a criação de um ente dentro de certa localidade territorial, geograficamente delimitado, com personalidade jurídica de direito público para exercício, de forma geral, de todas ou de uma grande parcela de atividades administrativas (capacidade administrativa genérica).

Configura, basicamente, um **Território Federal**, com capacidade de auto-administração e às vezes até legislativa, conforme

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

se depreende do art. 33, §3º, CF/88 ao estabelecer que *“nos Territórios com mais de cem mil habitantes, além do Governador nomeado na forma desta Constituição, haverá órgãos judiciários de primeira e segunda instância, membros do Ministério Público e defensores públicos federais; a lei disporá sobre as eleições para a Câmara Territorial e sua competência deliberativa”*.

A **descentralização por serviços, funcional ou técnica** se dá por meio da criação de uma pessoa jurídica pelo ente político, para a qual este outorga, isto é, transfere a titularidade e a execução de certa atividade administrativa específica. (exemplo: entidades da administração indireta)

A **descentralização por colaboração** ocorre com a delegação da execução de certa atividade administrativa (serviço público) para pessoa particular para que a execute por sua conta e risco, mediante remuneração, por meio de contrato ou ato administrativo. (Exemplo delegatários, concessionárias, permissionárias de serviço público)

Assim, no âmbito da descentralização administrativa teremos dois institutos importantes, a outorga (descentralização legal) e a delegação (descentralização negocial).

Na outorga, cria-se uma pessoa jurídica e lhe transfere a titularidade e o exercício de determinada atividade administrativa, de modo que se torne especialista nesse ramo.

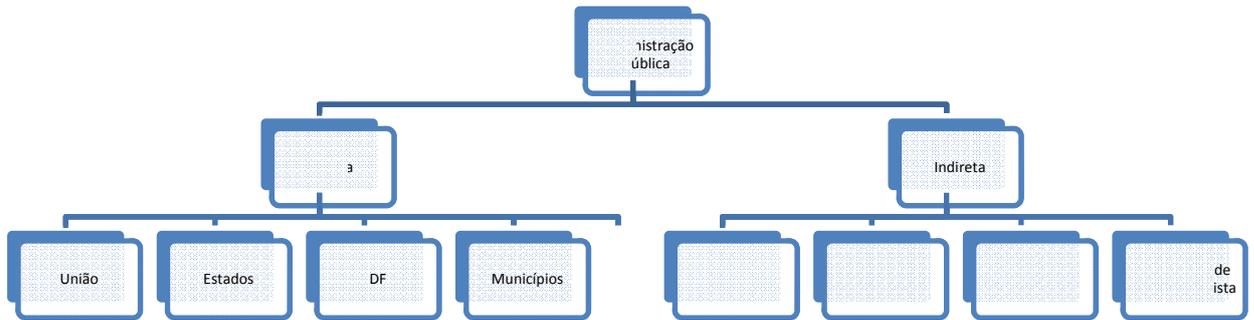
Na delegação, transfere-se a outra pessoa a execução de determinado serviço público para que o execute por sua conta e risco, mas visando atender ao interesse público.

É importante dizer, portanto, que a descentralização administrativa promove a criação de pessoas jurídicas distintas das pessoas políticas, ou seja, a criação de entidades para realizar as atividades administrativas pelo Estado, por isso Administração Pública Indireta.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

A **Administração Pública Indireta** será, portanto, o conjunto de pessoas jurídicas distintas do Estado e criadas por ele, a fim de realizar atividades que lhe são atribuídas como próprias.

**Então, temos:**



Nesse sentido dispõe o Decreto-Lei nº 200/67 que:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

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

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

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

Essa é a organização da Administração Pública, ou seja, é daí que surgem os entes ou entidades que compõem a Administração Pública direta ou indireta.

**Lembre-se:**

**A desconcentração é a criação de órgãos.**

**A descentralização é a criação de pessoas jurídicas.**

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

## **Órgãos Públicos**

A Profa. Di Pietro define órgãos públicos como *uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado.*

Na clássica lição de Hely Lopes Meirelles, *órgãos são centro de competências instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem.*

De qualquer modo, temos uma definição legal dada a órgão público, conforme art. 1º, §2º, inc. I, da Lei nº 9.784/99, o qual estabelece que órgão é **“a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta”**.

Daí é importante percebermos que os órgãos, em que pese terem sido criados originariamente no âmbito da Administração Pública direta, também existem no âmbito da Administração Pública indireta. Significa dizer que a desconcentração administrativa pode ocorrer na Administração direta ou na indireta.

Por isso, a característica básica que diferencia um órgão de uma entidade é que **os órgãos não possuem personalidade jurídica**, e integram a estrutura interna de um ente ou entidade.

Assim, não se confundem com a pessoa jurídica (ente ou entidade), pois a integram, tampouco com a pessoa física (agente público).

Contudo, alguns órgãos podem ter representação própria para a defesa de suas prerrogativas institucionais, ou seja, podem ir a juízo em defesa da garantia do exercício de suas atribuições, conforme entendimento firmado no âmbito do STJ:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO – DEFESA JUDICIAL  
DE ÓRGÃO SEM PERSONALIDADE JURÍDICA –

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

PERSONALIDADE JUDICIÁRIA DA CÂMARA DE VEREADORES.

1. A regra geral é a de que só os entes personalizados, com capacidade jurídica, têm capacidade de estar em juízo, na defesa dos seus direitos.

**2. Criação doutrinária acolhida pela jurisprudência no sentido de admitir que órgãos sem personalidade jurídica possam em juízo defender interesses e direitos próprios, excepcionalmente, para manutenção, preservação, autonomia e independência das atividades do órgão em face de outro Poder.**

3. Hipótese em que a Câmara de Vereadores pretende não recolher contribuição previdenciária dos salários pagos aos Vereadores, por entender inconstitucional a cobrança.

4. Impertinência da situação excepcional, porque não configurada a hipótese de defesa de interesses e prerrogativas funcionais.

5. Recurso especial improvido.

(REsp 649.824/RN, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/03/2006, DJ 30/05/2006 p. 136)

Com efeito, podemos verificar que são os órgãos que realizam as competências administrativas. Todavia, dentro dessas estruturas é imprescindível o elemento humano a fim de exercer a vontade da administração.

Por isso, necessário o estudo da relação entre o agente e o órgão, ou seja, a relação que se concretiza em razão do exercício de atividades pelos agentes públicos em decorrência das atribuições destinadas a determinados órgãos.

Três são as teorias que tentam explicar essa relação, sendo:

**a) teoria do mandato:** Para esta teoria o agente público seria um mandatário da pessoa jurídica, ou seja, receberia um mandato

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

ou procuração para atuar em nome da administração.

Sofreu críticas em razão de não se saber quem outorgou o mandato ao agente tal, que outorgara mandato a outros e daí por diante. Isto é, quem passaria procuração para que o agente pudesse atuar em nome do Estado? A essa pergunta, obviamente não se encontrou resposta adequada.

Por isso, tal teoria foi refutada, de modo que não se aplica modernamente no âmbito da Administração Pública.

**b) teoria da representação:** para esta o agente público era legalmente representante do Estado, ou seja, o Estado teria como seu representante legal o agente público.

É criticável, pois equipara o agente ao tutor ou curador, considerando o Estado como incapaz. Assim, se o Estado é considerado incapaz, como ele próprio poderia estabelecer tal representação? Por isso, também essa teoria não se sustentou.

**c) teoria do órgão:** é a aplicada no âmbito da Administração Pública, devendo ser aquela observada nas respostas dos certames.

Explica a relação no sentido de que **a pessoa jurídica manifesta a sua vontade por meio dos órgãos, de tal modo que, quando os agentes que os compõem ao exercerem suas atribuições, é como se o próprio Estado o fizesse, traduzindo-se numa idéia de imputação.**

**Significa que o agente atua de acordo com as competências do órgão, realizando a vontade do ente ou entidade que este integra, ou seja,** o Estado atua por meio de seus órgãos e, dentro destes, haverá agentes que realizarão as atribuições destinadas à estrutura organizacional.

Como visto, é essa a teoria que explica a relação entre o Estado, o órgão e o exercício das atividades administrativas pelos

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

agentes, por isso também é denominada **teoria da imputação [princípio da imputação volitiva]**.

Nessa lógica, dentro dessa concepção de atribuir ou distribuir funções aos órgãos, podemos classificá-los conforme o seguinte:

- Quanto à posição estatal:
  - **Independentes:** são órgãos cuja criação tem origem na própria Constituição e representam um dos Poderes estatais, não estão sujeitos a qualquer subordinação hierárquica ou funcional por outro órgão, apenas à Constituição e às Leis. (Ex: Chefia do Executivo, Tribunais, Congresso Nacional etc)
  - **Autônomos:** são órgãos que gozam de autonomia administrativa, financeira e técnica, localizados na cúpula da Administração, abaixo e subordinados diretamente aos órgãos independentes, participando das decisões governamentais no âmbito de suas competências. (Ex: Ministérios, Secretarias de Estado).
  - **Superiores:** são os órgãos que detêm o poder de direção, comando e controle das atividades administrativas de sua competência, porém estão sempre subordinados a controle hierarquia de uma autoridade superior, não gozando, portanto, de autonomia. (Ex: Departamentos, Gabinetes, Coordenadorias, Divisões etc)
  - **Subalternos:** são os órgãos que estão subordinados a outros órgãos de hierarquia maior, com função eminentemente de execução das decisões tomadas administrativamente. (Ex: Seção de pessoal, expediente, material, transporte, apoio técnico etc).
- Quanto à estrutura:

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

- **Simplex:** são órgãos constituídos por um só centro de comando, sem subdivisões internas.
  - **Compostos:** são órgãos que possuem, em sua estrutura interna, outros órgãos que lhe estão subordinados hierarquicamente.
- Quanto à atuação funcional:
- **Singulares:** são órgãos que atuam, exercem seu poder decisório, por meio de um único agente. (Diretoria Geral etc)
  - **Colegiados:** são órgãos que atuam e decidem pela manifestação conjunta e majoritária de seus membros (Comissões Disciplinares, Comissão de Licitação etc).

Então, conforme vimos, **os órgãos não possuem personalidade jurídica própria**. Isso porque órgão integra a estrutura de um Ente ou Entidade da Administração Pública.

Porém, como já ressaltado, em que pese os órgãos não terem personalidade jurídica, alguns (órgãos independentes e autônomos) são dotados de capacidade processual (capacidade judiciária) a fim de irem a juízo na defesa de suas prerrogativas institucionais, tal como o TCU na defesa de sua prerrogativa de fiscalizar as contas públicas, por exemplo.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) também tem entendimento no sentido de que alguns órgãos têm a **capacidade ou “personalidade judiciária” para impetrem mandado de segurança para a defesa do exercício de suas competências e do gozo de suas prerrogativas**.

### **Administração Pública Indireta**

Como destacado, a Administração Pública Indireta é uma forma de descentralização administrativa em que o Estado,

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

Administração Pública Direta, transfere (outorga) a titularidade e o exercício de atividades administrativas para outra pessoa jurídica.

Dessa forma, temos no âmbito da Administração Pública Indireta as seguintes entidades: **Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.**

### **Autarquias**

**As autarquias são pessoas jurídicas de direito público, criadas por lei, com capacidade de auto-administração, ou seja, autonomia administrativa, orçamentária e técnica, e capital exclusivamente público, para o desempenho de atividades típicas do Estado.**

Nesse sentido, o Decreto-Lei nº 200/67 define autarquia, nos termos do art. 5º, inc. I, da seguinte forma:

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.

Numa visão bem simplista, podemos dizer que as autarquias representam uma parcela do Estado no exercício indireto de sua função administrativa, por meio de um órgão a que se atribuiu vida própria. **[AUTO + ARQUIA = MESMO, IGUAL + GOVERNO, ADMINISTRAÇÃO]**

Diante disso, é possível identificar as seguintes **características**:

- **A criação é sempre por lei;**
- **São dotadas de personalidade jurídica de direito público;**
- **Gozam de autonomia administrativa, orçamentária e técnica;**
- **São criadas para especialização dos fins ou atividades;**

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

- **Sujeitam-se ao controle de tutela, que significa que não estão subordinadas ao ente que as criou, mas apenas vinculada aos fins para os quais foi criada (supervisão ministerial).**

As autarquias são sempre criadas por lei, ou seja, somente a Lei pode criar uma Autarquia. E é a lei que definirá sua estrutura, sua atividade, ou seja, seus contornos.

Significa que, a partir do início da vigência da lei criadora, tem a entidade seu surgimento, sem qualquer necessidade de averbação de seus atos institucionais em órgãos destinados a tanto, pois seu delineamento está todo contido na norma criadora.

Desse modo, é bom ressaltar que para sua extinção, por observância do princípio da simetria (paralelismo das formas), deverá ser também procedida por meio de lei. Isto é, se somente por lei específica é possível à criação, então, somente por lei poderá ocorrer à extinção de uma Autarquia.

É importante destacar que, doutrinariamente, se costuma dividir as **autarquias em institucionais e territoriais**.

As autarquias territoriais surgem por desmembramento geográfico do Estado, criando-se um ente ao qual se outorga prerrogativas de forma geral funções administrativas e até mesmo de ordem política, a exemplo dos **territórios** que são **autarquias territoriais de natureza política** integrantes da **União**.

As **autarquias institucionais** são pessoas administrativas criadas por lei, com objetivo específico, sem qualquer espécie de delegação política, pois recebem, por outorga, a titularidade de uma atividade típica do Estado.

Por outro lado, classificam-se, ainda, as autarquias quanto ao objeto, quando teríamos as **autarquias em regime comum e as em regime especial**.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

As **autarquias em regime comum** não têm maior especificidade, ou seja, estariam submetidas ao denominado “regime comum” das autarquias, gozando de autonomia administrativa e financeira, prerrogativas à semelhança do Estado, porém sem maiores prerrogativas, tal como mandato fixo para seus dirigentes, poder normativo etc. Ex. Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA, Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, dentre outros.

As **autarquias em regime especial** são autarquias dotadas de maiores prerrogativas, tal qual maior autonomia administrativa, poder normativo técnico e, ainda, algumas gozando de mandato fixo para os seus dirigentes. Ex: Universidades (Lei nº 5.540/68), BACEN e as denominadas agências reguladoras (ex.: ANATEL, ANA, ANEEL, ANP, ANVISA, etc).

Podemos utilizar, ainda, classificação considerando a **estrutura**, quando teremos as **autarquias corporativas e as fundacionais**.

As **autarquias corporativas** são aquelas que têm a prerrogativa de fiscalizar e controlar o exercício de certas profissões. Ex.: CRECI, CRM, CREA, CRC, ou seja, os conselhos profissionais.

Nesse aspecto, cabe destacar que o Supremo Tribunal Federal tem entendimento de que a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) não integra a Administração Pública, realizando, pois, **serviço público de forma independente**, e, por isso, não se submete ao regime jurídico-administrativo (não sendo obrigada a realizar concurso para ingresso de pessoal), tampouco a controle Estatal de suas finalidades ou mesmo do Tribunal de Contas da União no tocante aos seus recursos e gastos.

Portanto, verificamos que muito embora os conselhos de profissões sejam autarquias corporativas, e, por isso, se submetem a controle do Tribunal de Contas da União, além de terem o dever de licitar e realizar concursos públicos, a OAB estaria excluída dessas sujeições na medida em que não integra a Administração Pública,

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

conforme entendimento do STF.

As **autarquias fundacionais** são autarquias criadas em razão de um destacamento de patrimônio estatal, com o escopo de atuarem desempenhando atividades ligadas ao desenvolvimento social, tal como saúde, educação ou em proteção aos direitos e interesses de minorias. Ex. Fundação Universidade de Brasília (FUB), Fundação Nacional do Índio (FUNAI) etc.

O Prof. Carvalho Filho traz interessante classificação, quanto nível federativo e quanto ao objetivo, além daquelas referentes ao regime jurídico (especial ou comum).

Quanto ao nível federativo, as autarquias podem ser federais (integrantes da União), estaduais, distritais e municipais.

Quanto ao objeto podem classificar-se em culturais (são aquelas dirigidas à educação e saúde), corporativas (ou profissionais, são os conselhos) e previdenciárias (voltadas à previdência social oficial), e ainda assistenciais (voltadas à atividade de auxílio, ajuda, assistência), administrativas (categoria residual que desempenham serviços públicos e outras atividades), de controle (as agências reguladoras) e associativas (associação pública).

Portanto, a autarquia é forma de atuação especializada da Administração no exercício de certa atividade administrativa, de modo que não poderá atuar fora de tais fins, sob pena de violação da finalidade para a qual fora constituída.

Quanto às agências reguladoras vale lembrar que em decorrência da chamada "**reforma administrativa**" empreendida pelo Governo Federal nos anos 90, surgiram no Estado brasileiro as denominadas Agências, inspiradas no modelo Norte-Americano e Francês, procurando estabelecer autarquias submetidas a regime especial.

É o que alguns doutrinadores têm chamado de **agencificação**, no sentido da proliferação das agências.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

No entanto, conforme crítica do Prof. Celso Bandeira, **“a única particularidade marcante do tal *regime especial* é a nomeação pelo Presidente da República, sob aprovação do Senado, dos dirigentes da autarquia, com garantia, em prol destes, de mandato a prazo certo”** e, enfim, da adoção do nome de agência.

A denominação agência, no sentido de se estabelecer uma atividade reguladora como sendo inovadora no ordenamento administrativo nacional, nada traz de novo, a não ser, como eu havia dito, o próprio nome, visto que a existência de autarquias com referida função já há muito existia na seara nacional, podendo citar, por exemplo, o Banco Central, a CVM (Conselho de Valores Monetários), a SUSEP (Superintendência de Seguros Privados).

**Assim, nada há de inovador na atribuição de poderes reguladores às denominadas autarquias em regime especial (agências).**

De tudo, no entanto, precisamos verificar que há duas hipóteses de agências: **as reguladoras e as executivas.**

As **agências reguladoras** surgiram em decorrência do plano nacional de desestatização (**Lei nº 9.491/97**), cujo escopo era por fim ao monopólio estatal de alguns serviços definidos em certos setores e, principalmente, visando o princípio da especialidade, com papel de disciplinar e fiscalizar atividades típicas do Estado, cuja execução fora outorgada a particulares.

Como disse, essas agências caracterizam-se por três elementos: **maior independência, investidura especial (depende de nomeação pelo Presidente aprovação prévia do Senado Federal) e mandato, com prazo fixo, conforme lei que cria a pessoa jurídica.**

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

Quanto ao regime especial, o prof. Carvalho Filho dá especial destaque quanto às prerrogativas para que se caracterize uma autarquia em regime especial, citando quatro fatores, sendo:

**1º) poder normativo técnico** (chamada deslegalização, ou seja, poder de editar normas técnicas complementares das normas gerais);

**2º) autonomia decisória** (poder de decidir os conflitos administrativos que envolvem sua área de atuação);

**3º) independência administrativa** (seus dirigentes têm investidura por prazo certo);

**4º) autonomia econômico-financeira** (têm recursos próprios e dotação orçamentária específica).

As agências reguladoras são responsáveis pela regulamentação, controle e fiscalização de serviços públicos, atividades e bens transferidos ao setor privado e, em suma, englobam as seguintes atividades:

a) serviços públicos propriamente ditos, tal como ANEEL (Lei nº 9.427/96), ANATEL (Lei nº 9.472/97), ANTT e ANTAQ (Lei nº 10.233/2001);

b) atividade de fomento e fiscalização de atividade privada (Ancine – MP 2.281-1/01 – Lei nº 10.454/02);

c) regulação e fiscalização de atividades econômicas (ANP, Lei nº 9.478/97);

d) atividades sociais - exercidas pelo Estado, mas facultadas também ao particular – (ANVISA, Lei nº 9.782/99; ANS, Lei nº 9.961/00); e,

e) agência reguladora de uso de bens públicos, tal como a ANA, criada pela Lei nº 9.984/00.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

De todo modo, devemos observar uma série de traços específicos e característicos dessas entidades quanto a pessoal, regime jurídico, licitações, dentre outros. Vejamos:

a) **Regime de pessoal:** A Lei nº 9.986/00 estabelecia a possibilidade de contratação por meio do regime celetista. Porém, o STF entendeu que não se compatibilizava o regime de emprego com as atribuições desempenhas pelas agências reguladoras, firmando, com isso, a necessidade de observar o regime estatutário.

Dessa forma, fora revogado o regime anterior pela Lei nº 10.871/04, a qual estabeleceu o regime estatutário, prejudicando o julgamento final da ADI 2.130, que havia suspenso a aplicação de regime privado aos agentes. Autorizou-se, contudo, a contratação de pessoal técnico de caráter temporário pelo prazo máximo de 36 meses.

b) **Licitação:** devem observar as normas da Lei nº 8.666/93. Podendo optar por modalidades específicas como o **pregão e a consulta**, conforme consta da Lei nº 9.986/00.

As **agências executivas**, por outro lado, são **autarquias ou fundações** que por iniciativa da Administração Direta (Presidente da República), recebem o status de Agência Executiva, em razão da **celebração de um contrato de gestão**, que objetiva uma maior eficiência e redução de custos (Decretos Federais nº 2.487 e 2.488, ambos de 1998).

Para receber tal qualificação é preciso ter plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional em andamento e celebrar contrato de gestão com o Ministério supervisor.

São, portanto, **autarquias ou fundações qualificadas para melhor desempenho de suas atividades que firmam contrato de gestão para maior autonomia administrativa e orçamentária, não estando, portanto, hierarquicamente subordinadas.**

### **Fundações Públicas**

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

O Decreto-Lei nº 200/67, conforme art. 5º, inc. IV, define fundações, como ***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. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987)***

Portanto, Fundação é uma pessoa jurídica composta por um patrimônio personalizado, destinado pelo seu fundador para uma finalidade específica.

Nesse sentido, a Constituição Federal em seu artigo 37, inc. XIX, assim dispõe:

Art. 37.

XIX - **somente por lei específica poderá ser** criada autarquia e **autorizada** a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de **fundação**, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Significa dizer que a criação de Fundações depende sempre de lei específica, ou seja, a lei autorizando a criação, cabendo a lei complementar definir a área de atuação.

Ressalte-se, ademais, que a criação se dá por meio de decreto executivo que aprova o Estatuto, o qual deverá ser registrado em cartório de registro de pessoas jurídicas.

De outro lado, devemos entender que as Fundações Públicas podem ter a natureza de pessoa jurídica de direito público, caracterizando uma espécie de autarquia, denominada autarquia fundacional ou fundação governamental.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

Com efeito, disso podemos extrair que, as fundações públicas de direito público estão submetidas a regime jurídico de direito público, o que caracteriza que seus bens são públicos, o regime adotado para seu pessoal é o estatutário, pagando suas dívidas por precatórios e, no caso das fundações públicas de direito público federal estão sob a jurisdição da justiça federal.

De outro lado, as fundações públicas de direito privado, se submete ao regime jurídico de direito privado, seus bens são considerados privados, seu agentes, como regra, se submetem ao regime celetista. No entanto, nem tudo se reduz ao regime privado, é que por ser entidade pública está submetida a algumas restrições oriundas do princípio da indisponibilidade do interesse público, ou seja, oriundas do regime jurídico-administrativo, tal como obrigatoriedade de licitar, realizar concurso público, dentre tantas outras implicações do regime público.

### **Estatais (Sociedade de Economia Mista e Empresa Pública)**

As empresas públicas e sociedades de economia mista são denominadas Estatais, porém alguns autores utilizam a expressão paraestatal, tal como Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>.

Paraestatal tem sido utilizado para designar pessoas que andam paralela ao Estado. A rigor, todas as entidades administrativas e mais algumas pessoas privadas que colaboram com o Estado (pessoas políticas) seriam alcançadas por tal conceito. Contudo, a doutrina majoritária adota a expressão para designar as entidades do 3º setor que colaboram com o Estado.

Porém, como dito, a banca a adotou como designativo das entidades de direito privado criada pelo Estado.

A **empresa pública**, conforme Decreto-Lei 200/67, é pessoa jurídica de direito privado composta por capital exclusivamente

---

<sup>3</sup> A propósito, essa parece ter sido a opção da banca examinadora, ao cobrar, dentro da Administração Indireta o termo paraestatal.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

público, criada para a prestação de serviços públicos ou exploração de atividades econômicas sob qualquer modalidade empresarial.

Nesse sentido, vale citar, além do referido art. 37, inc. XIX, o art. 173, §1º, inc. II, da Constituição, que assim dispõe:

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

§ 1º A lei estabelecerá o **estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços**, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a **sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas**, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

De outro lado, a **sociedade de economia mista** é pessoa jurídica de direito privado, criada para prestação de serviço público ou exploração de atividade econômica, com capital misto e na forma de S/A.

Assim, vamos verificar que as estatais têm características que as assemelham, mas têm outras que as distingue.

Observe que, quanto à criação dessas entidades, sempre depende de lei, só que a lei (específica) autoriza a instituição (art. 37, XIX, da CF), que dependerá de registro de seus atos constitutivos no órgão competente [junta comercial].

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

Quanto à extinção, em observância ao princípio do **paralelismo das formas ou da simetria** haveria a necessidade também de lei autorizar, dando-se a devida baixa no cartório.

No entanto, paira na doutrina controvérsia acerca da possibilidade de empresa pública ou sociedade de economia mista falir. A Lei nº 6.404/76 (LSA) estabelecia que a Sociedade de Economia Mista não poderia falir, esse era o entendimento sustentado por parte da doutrina, outros sustentavam que poderia ante a norma do art. 173, §1º, CF/88.

Contudo, a Lei nº 11.101/2005 (nova Lei de Falências e Recuperação Judicial), em seu artigo 2º, exclui, explicitamente, a sociedade de economia mista e a empresa pública de sua incidência, de modo que não podem falir ou se submeterem ao procedimento de recuperação judicial extrajudicial.

Outrossim, cumpre dizer que as estatais estão submetidas às disposições da Lei 8.666/93. Pode, contudo, quando exploradoras da atividade econômica, ter regime especial por meio de estatuto próprio conforme o art. 173, §1º, III, CF.

Ressalto, no entanto, que o STF entendeu, em julgamento ainda pendente de finalização, que a estatal exploradora de atividade econômica em regime concorrencial pode adotar procedimento simplificado de licitação aprovado por decreto presencial (caso Petrobras).

**INFORMATIVO Nº 426:**

**TÍTULO:** Efeito Suspensivo em  
RE: Petrobrás e Licitação Simplificada

**PROCESSO:** AC - 1193

**ARTIGO**

A Turma, resolvendo questão de ordem, deferiu medida cautelar para emprestar efeito suspensivo a recurso extraordinário interposto pela Petróleo Brasileiro S/A - Petrobrás contra acórdão do STJ que, também em medida cautelar, restabelecera a eficácia de tutela antecipada que suspendera as

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

suas licitações, as quais utilizavam procedimento licitatório simplificado, previsto na Lei 9.478/97 e regulamentado pelo Decreto 2.745/98. Consideraram-se presentes os requisitos necessários à pleiteada concessão. Quanto à plausibilidade jurídica do pedido, asseverou-se que **a submissão da Petrobrás a regime diferenciado de licitação estaria, à primeira vista, justificado, tendo em conta que, com o advento da EC 9/95, que flexibilizara a execução do monopólio da atividade do petróleo, a ora requerente passara a competir livremente com empresas privadas, não sujeitas à Lei 8.666/93.** Nesse sentido, ressaltaram-se as conseqüências de ordem econômica e política que adviriam com o cumprimento da decisão impugnada, caso a Petrobrás tivesse que aguardar o julgamento definitivo do recurso extraordinário, já admitido, mas ainda não distribuído no STF, a caracterizar perigo de dano irreparável. Entendeu-se, no ponto, que a suspensão das licitações realizadas com base no **Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado (Decreto 2.745/98 e Lei 9.478/97)** poderia tornar inviável a atividade da Petrobrás e comprometer o processo de exploração e distribuição do petróleo em todo país, com reflexos imediatos para a indústria, comércio e, enfim, para toda a população. AC 1193 QO-MC/RJ, rel. Min. Gilmar Mendes, 9.5.2006. (AC-1193)

Ademais, no tocante ao regime tributário, tendo em vista a disposição contida no art. 173, §1º, inc. II, CF/88, em regra, as estatais não têm privilégios tributários, não extensíveis à iniciativa privada.

De todo modo, o Supremo Tribunal Federal vem entendendo que se prestam serviços públicos, especialmente em regime de exclusividade, gozam de prerrogativas de direito público, tal como imunidade tributária em relação aos seus bens, rendas e serviços e pagamento de seus débitos por precatórios (Caso ECT).

**INFORMATIVO Nº 546**

**TÍTULO:** ECT: IPVA e Imunidade Tributária

**PROCESSO:** ACO - 765

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

**ARTIGO**

Na linha da orientação firmada no julgamento da ACO 959/RN (DJE de 16.5.2008), no sentido de que **a norma do art. 150, VI, a, da CF alcança as empresas públicas prestadoras de serviço público**, o Tribunal, por maioria, julgou procedente pedido formulado em ação cível originária proposta pela **Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT contra o Estado do Rio de Janeiro, para afastar a cobrança do IPVA, bem como as sanções decorrentes da inadimplência do tributo**. Vencidos os Ministros Marco Aurélio, relator, e Ricardo Lewandowski, que julgavam o pleito improcedente, por reputarem inaplicável, à autora, a imunidade recíproca, haja vista ser ela empresa pública com natureza de direito privado que explora atividade econômica. Vencido, parcialmente, o Min. Joaquim Barbosa, que julgava o pedido procedente em parte. Em seguida, o Tribunal, também por votação majoritária, resolveu questão de ordem, suscitada pelo Min. Menezes Direito, para autorizar os Ministros a decidirem, monocrática e definitivamente, nos termos da decisão desta ação cível originária, recursos e outras causas que versem sobre o mesmo tema. Vencido, no ponto, o Min. Marco Aurélio. ACO 765/RJ, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o acórdão Min. Menezes Direito, 13.5.2009. (ACO-765)

E, por fim, no tocante a responsabilidade civil, as estatais podem tanto explorar a atividade econômica como prestar serviço público. Assim, quando prestadoras de serviços públicos submetem-se ao regime de responsabilidade objetiva (art. 37, §6º, CF/88), respondendo o Estado subsidiariamente pelos prejuízos causados. Quando exploradoras de atividade econômica, o regime será o privado, portanto, em regra, a responsabilidade é subjetiva, ou seja, depende da comprovação de dolo ou culpa.

No tocante ao seu pessoal, por estarem submetidas ao regime de direito privado, titularizam emprego, seguindo o regime da CLT, todavia, são considerados agentes públicos (servidores públicos lato sensu), em razão de algumas regras: concurso público, teto remuneratório, acumulação, remédios constitucionais, fins penais,

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

improbidade administrativa, dentre outros aspectos.

É de se ressaltar, no entanto, o entendimento do TST de que poderá dispensar o empregado de forma imotivada, salvo quando for estatal prestadora de serviços públicos, porque aí a dispensa deverá ser motivada e amparada de processo administrativo no qual se assegure o contraditório e ampla defesa.

E, por fim, no tocante aos bens são passíveis de penhora, já que são considerados bens privados, exceto se a empresa for prestadora de serviços públicos e o bem estiver diretamente ligado a eles, de modo que por força do princípio da continuidade o bem não poderá sofrer constrição.

Essas características assemelham as empresas públicas e as sociedades de economia mista, no entanto, se distanciam no tocante a sua constituição, isso porque as empresas públicas são formadas por capital exclusivamente público, enquanto as de economia mista não.

As empresas públicas podem assumir qualquer forma societária/empresarial, ou seja, podem ser S/A, Limitada, Comandita. No entanto, as de economia mista só podem assumir a forma de S/A.

Ademais, no caso federal, as empresas públicas são submetidas à Justiça Federal (art. 109, inc. I, da CF/88), enquanto que as sociedades de economia mista terão suas causas decididas na Justiça Estadual.

Por fim, cumpre dizer que a organização administrativa que percebemos nos dá a noção e sentido formal da Administração Pública. Contudo, o sentido da administração pública também pode ser concebido por aquilo que ela faz, desempenha, ou seja, pelas atividades, chamado de sentido material.

Desse modo, pelo sentido formal, orgânico ou subjetivo temos os entes, entidades, órgãos e agentes (servidores) públicos que integram a estrutura da Administração Pública, grafando-se a expressão com as iniciais em maiúsculo.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

Pelo sentido material, funcional ou objetivo, temos as funções desempenhadas pelo Estado no exercício da função administrativa (Serviços Públicos, Poder de Polícia, Fomento e Intervenção), de modo que se grafa o termo administração pública em minúsculo.

Dito isso, vamos às questões.

**QUESTÕES COMENTADAS**

**1. (ANALISTA DE CONTROLE EXTERNO – TCE/AC – CESPE/2009)  
A descentralização política ocorre quando os entes descentralizados exercem atribuições próprias que não decorrem do ente central. Sendo os estados-membros da Federação tais entes e, no Brasil, também os municípios, a descentralização política possui os mesmos entes da descentralização administrativa.**

**Comentário:**

Vamos lembrar de novo: a descentralização política é a criação pelo Estado Central dos chamados entes políticos, ou seja, os membros da federação. Assim, as atribuições de cada ente político decorrem do próprio ente central que reparte suas competências entre seus entes políticos.

Além desse erro, verifica-se que há erro também na assertiva de que a descentralização política faz surgir os mesmos entes que a descentralização administrativa.

É verdade que, as duas formas de descentralização, convergem em distribuição de competências entre pessoas distintas.

Entretanto, a descentralização política ocorre com o surgimento dos entes políticos, dando surgimento a Administração Pública Direta (União, Estados, DF e Municípios), enquanto que a

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

descentralização administrativa dá surgimento à Administração Pública Indireta, com a criação de entidades administrativas (Autarquia, Fundação Pública, Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista).

**Gabarito: Errado.**

**2. (ANALISTA JUDICIÁRIO – JUDICIÁRIA – TRE/MT – CESPE/2010) A descentralização administrativa ocorre quando se distribuem competências materiais entre unidades administrativas dotadas de personalidades jurídicas distintas.**

**Comentário:**

Absolutamente correto. Observe que a descentralização é a distribuição de competências entre entes (pessoas jurídicas) distintos. Assim, a administração ocorre com a criação de unidades administrativas dotadas de personalidade jurídica (entidades administrativas), tal como as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedade de economia mista.

**Gabarito: Certo.**

**3. (TÉCNICO ADMINISTRATIVO – STF – CESPE/2008) A descentralização pode ser feita por qualquer um dos níveis de Estado: União, DF, estados e municípios.**

**Comentário:**

Conforme demonstrado, a descentralização pode ser política ou administrativa. Na política, empreendida pela Constituição, cria-se os entes políticos: União, estados, DF e municípios. Na administrativa, criam-se entes ou entidades administrativas: Autarquia, Fundação Pública, Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista.

Desse modo, quaisquer dos entes políticos, ou seja, a

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

União, Estados, Distrito Federal e Municípios, poderão promover a descentralização administrativa, distribuindo competências entre outras entidades dotadas de personalidade jurídica.

**Gabarito: Certo.**

**4. (ANALISTA JUDICIÁRIO – ADMINISTRATIVA – TRE/GO – CESPE/2009) Por meio do processo de descentralização vertical da administração pública, são criadas entidades com personalidade jurídica, às quais são transferidas atribuições conferidas pela Constituição (CF) aos entes políticos.**

**Comentário:**

A descentralização política cria entes políticos todos dotados de autonomia política e administrativa, ou seja, sem qualquer dependência ou vinculação, cada qual respondendo por seus atos e, em regra, nenhum podendo interferir na atuação do outro, salvo situação excepcional que poderia levar a intervenção da União nos estados e DF ou dos estados nos municípios.

Veja que essa descentralização é operada pela Constituição ao criar níveis ou esferas distintas de atuação em nosso Estado (Federal, Estadual e Municipal) e com isso promover a **repartição vertical de competências** conforme prevê os artigos 21 a 24, 25 e 30 da CF/88, dentre outros.

Com efeito, tivemos uma repartição de competência que, em tese, considera uma verticalização entre os entes federativos, partindo da esfera federal (União) para a local (Município). Por isso, a descentralização política é denominada por alguns autores como **descentralização vertical**.

Nesse sentido Lucas Furtado afirma que *“ocorre a descentralização vertical quando a própria Constituição Federal promove a distribuição de atribuições entre as diferentes entidades políticas ou primárias – União, Estados, Municípios e Distrito Federal”*.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

Por outro lado, a descentralização administrativa cria uma estrutura vinculada ao ente político (federal, estadual, distrital ou municipal), de modo que teríamos uma vinculação da Administração Pública direta com a indireta no âmbito de uma mesma esfera de Poder. Por isso, diz-se que a **descentralização administrativa é horizontal**.

**Gabarito: Errado<sup>4</sup>.**

**5. (ANALISTA DE CONTROLE EXTERNO – TCE/AC – CESPE/2009)**  
**A descentralização territorial ou geográfica se verifica quando uma entidade local e geograficamente delimitada, com personalidade jurídica de direito público, exerce a totalidade ou a maior parte dos encargos públicos de interesse da coletividade, sujeitando-se a controle do poder central. No Brasil, os estados e territórios podem ser categorizados como entes de descentralização territorial.**

**Comentário:**

Como observamos, a descentralização geográfica ou territorial é aquela em que há a criação de um ente dentro de certa localidade territorial, geograficamente delimitado, com personalidade jurídica de direito público para exercício, de forma geral, de todas ou de uma grande parcela de atividades administrativas (capacidade administrativa genérica).

Configura, basicamente, um Território Federal, com capacidade de autoadministração e às vezes até legislativa (art. 33, §3º Nos Territórios com mais de cem mil habitantes, além do Governador nomeado na forma desta Constituição, haverá órgãos judiciários de primeira e segunda instância, membros do Ministério

---

<sup>4</sup> Ressalvo que tal definição não é uníssona, inclusive podendo ser utilizada sob o aspecto da vinculação/subordinação política, de modo então que as definições seriam trocadas e aí a questão seria correta. Todavia, o CESPE adotou o entendimento firmado pelo Prof. Lucas Rocha Furtado, e considerou o gabarito como errado.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

Público e defensores públicos federais; a lei disporá sobre as eleições para a Câmara Territorial e sua competência deliberativa).

Até então, tudo certinho. No entanto, em que pese os Estados e Municípios terem sido criados por descentralização do território brasileiro, tal descentralização é política. Por isso, no âmbito administrativo somente representa a descentralização geográfica e territorial os Territórios.

**Gabarito: Errado.**

**6. (ANALISTA DE CONTROLE EXTERNO – TCE/AC – CESPE/2009)**  
A descentralização por serviço, técnica ou funcional ocorre quando a União, o estado ou os municípios criam, por lei, uma pessoa de direito público ou privado e a ela atribuem a titularidade e a execução de determinado serviço público. Caracteristicamente, essa pessoa legalmente criada denomina-se autarquia. No entanto, é possível incluir, por exemplo, nessa categoria, as fundações governamentais, sociedades de economia mista e empresas públicas, que exerçam serviços públicos.

**Comentário:**

De fato, a descentralização por serviço (técnica ou funcional) ocorre quando o ente político (União, Estados, DF ou município) cria pessoa jurídica, de direito público ou privado, para titularizar e exercer determinado serviço público.

Essa descentralização depende de lei, por isso é denominada de descentralização legal, ocorrendo por outorga.

Contudo, deve-se perceber que nem sempre é a Lei quem cria a entidade administrativa. É que a Lei somente criará diretamente a pessoa quando se tratar de autarquia ou fundação autárquica, ou seja, pessoa jurídica de direito público.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

Quando se referir às demais entidades administrativas cuja natureza jurídica é de pessoa jurídica de direito privado (fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista) a lei autoriza a criação, que deverá ser conduzida por ato da Administração e o devido registro.

Quer dizer que uma fundação pública, de direito privado, precisa ser autorizada sua criação por lei, ter seu estatuto aprovado por Decreto e ser registrado no cartório de pessoas jurídicas para ser criada, a fim de obter personalidade jurídica. Já as estatais, o contrato social deverá ser levado a registro na Junta Comercial.

Sendo assim, é possível incluir, por exemplo, na categoria de descentralização administrativa por serviço, as fundações governamentais, sociedades de economia mista e empresas públicas, que exerçam serviços públicos.

**Gabarito: Certo.**

**7. (PROCURADOR – PGE/PE – CESPE/2009) Segundo a doutrina, na descentralização por serviço, o poder público mantém a titularidade do serviço e o ente descentralizado passa a deter apenas a sua execução.**

**Comentário:**

Bem observamos que a descentralização por serviço, funcional ou técnica ocorre com a outorga (transferência da titularidade e do exercício) da atividade administrativa conferida pelo ente político (Administração Direta) para a entidade administrativa (Administração Indireta).

De outro lado, na descentralização por colaboração transfere-se somente o exercício da atividade (delegação), permanecendo a titularidade com o poder público.

**Gabarito: Errado.**

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

**8. (ANALISTA JUDICIÁRIO – JUDICIÁRIA – TRE/GO – CESPE/2009) A descentralização é simples técnica administrativa, utilizada apenas no âmbito da administração direta.**

**Comentário:**

A descentralização, como se sabe, pode ser política ou administrativa, sendo instrumento para distribuição de atribuições entre pessoas distintas, de modo a permitir um melhor desempenho da atividade administrativa.

Todavia, não se trata de simples técnica administrativa, tampouco utilizada apenas no âmbito da administração direta, na medida em que, sob o aspecto político, é instrumento de formação do Estado (modelo federativo), e sob o aspecto administrativo pode permitir a criação de entidades administrativas (outorga de atividade) ou a delegação de atividades a particulares.

**Gabarito: Errado.**

**9. (ASSESSOR JURÍDICO - PREF. NATAL – CESPE/2008) A descentralização administrativa é o fenômeno no qual o Estado atua por meio de entes que lhe são juridicamente distintos.**

**Comentário:**

De fato, devemos observar que na descentralização administrativa o Estado, por meio de seus entes políticos (União, Estados, DF ou municípios) cria outras pessoas jurídicas, distintas de si, a fim de que exerçam ou titularizem certas atividades administrativas.

Teríamos, portanto, o Estado atuando por meio de outras pessoas (entes) que lhe são juridicamente distintos, ou seja, o Estado

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

atuando de forma indireta, por isso denominamos **Administração Pública Indireta**.

**Gabarito: Certo.**

**10. (ADVOGADO – SGA/AC – CESPE/2008) Considere que uma lei estadual do Acre institua, com caráter de autarquia, o Instituto Academia de Polícia Civil, com o objetivo de oferecer formação e aperfeiçoamento aos servidores ligados à polícia civil do Acre. Nessa situação, a criação do instituto representaria um processo de descentralização administrativa, visto que implicaria a criação de uma entidade da administração estadual indireta.**

**Comentário:**

Observe que o instituto APC é uma autarquia, ou seja, dotado de personalidade jurídica própria. Então, temos o fenômeno da descentralização administrativa na medida em que o Acre (ente político) cria uma entidade distinta de si dotada de personalidade jurídica e lhe outorga atividade que lhe seria própria.

**Gabarito: Certo.**

**11. (TÉCNICO JUDICIÁRIO – TRE/BA – CESPE/2010) A criação de uma autarquia para executar determinado serviço público representa uma descentralização das atividades estatais. Essa criação somente se promove por meio da edição de lei específica para esse fim.**

**Comentário:**

Veja que se trata basicamente da mesma questão apresentada anteriormente.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

Não devemos ter dúvidas que quando se cria outra pessoa temos o processo de descentralização. Com efeito, a descentralização pressupõe a existência de duas pessoas distintas.

A novidade é apenas um toque de perfume, ou seja, como se dá a criação da pessoa descentralizada que neste caso é uma autarquia. Ora, sabemos que as autarquias são criadas por lei específica para serem titulares de atividade típica da Administração Pública (princípio da especialidade).

**Gabarito: Certo.**

**12. (AGENTE ADMINISTRATIVO – AGU – CESPE/2010) A autarquia é uma pessoa jurídica criada somente por lei específica para executar funções descentralizadas típicas do Estado.**

**Comentário:**

Igualzinha a anterior, percebem como é reincidente. Então, autarquias são criadas por lei específica para serem titulares de atividade típica da Administração Pública (princípio da especialidade).

**Gabarito: Certo.**

**13. (ANALISTA JUDICIÁRIO – ADMINISTRATIVA – TRE/GO – CESPE/2009) A União, os estados, os municípios e o Distrito Federal são entidades políticas que compõem a administração pública indireta.**

**Comentário:**

Como verificamos o Estado Central (República Federativa do Brasil) empreendeu descentralização política criando os entes federados, políticos, todos dotados de autonomia política e

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

personalidade jurídica de direito público, sendo a União, Estados, DF e municípios.

Tais entes atuam internamente realizando as funções que seriam do Estado central, e quando exercem a função administrativa por meio de seus órgãos trata-se do próprio Estado realizando-a diretamente. Por isso são denominados de **Administração Pública Direta**.

**Gabarito: Errado.**

**14. (PROCURADOR – PGE/PE – CESPE/2009) A desconcentração consiste na distribuição de competência de uma para outra pessoa física ou jurídica.**

**Comentário:**

Cuidado. Devemos prestar muita atenção. As diversas bancas, em especial o CESPE, gostam de nos induzir a fazer confusão entre descentralização e desconcentração. Então, cuidado.

A descentralização consiste na distribuição de competência de uma para outra pessoa. Temos, portanto, duas pessoas distintas. A desconcentração pressupõe uma só pessoa. É que a distribuição de atribuições ocorre internamente, no âmbito da mesma pessoa, entre os seus órgãos.

**Gabarito: Errado.**

**15. (ANALISTA JUDICIÁRIO – JUDICIÁRIA – TRE/MT – CESPE/2010) A criação de um ministério na estrutura do Poder Executivo federal para tratar especificamente de determinado assunto é um exemplo de administração descentralizada.**

**Comentário:**

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

Observou o que eu disse na questão anterior. Pois é está aí. Vejamos: um Ministério é um órgão do Poder Executivo federal. Sendo assim não temos duas pessoas jurídicas distintas, ou seja, temos apenas a União e dentro dela criamos um órgão (Ministério).

Por isso, temos aqui o processo de desconcentração. Quer dizer temos a distribuição de atribuições dentro de uma mesma pessoa, com a criação de órgãos.

**Gabarito: Errado.**

**16. (ANALISTA TÉCNICO – MS – CESPE/ 2010) A delegação ocorre quando a entidade da administração, encarregada de executar um ou mais serviços, distribui competências no âmbito da própria estrutura, a fim de tornar mais ágil e eficiente a prestação dos serviços.**

**Comentário:**

Deve-se prestar muita atenção entre os diversos institutos do Direito Administrativo a fim de que não nos confunda com seu sentido geral. Assim, temos desconcentração, descentralização, outorga, delegação etc.

A delegação pode ter diversos significados no âmbito do Direito Administrativo. Pode ser entendida como forma de descentralização, a chamada por colaboração, em que o ente ou entidade delega ao particular (pessoa física ou jurídica) o exercício de certa atividade administrativa.

Pode também ser vista como instrumento do superior permitir ou determinar que outra pessoa exerça atividade que estaria na sua competência.

De qualquer forma, a delegação sempre pressupõe duas pessoas distintas, sejam pessoas jurídicas (descentralização

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

administrativa por colaboração) ou pessoas físicas (delegação de competência administrativa).

No entanto, quando a própria entidade ou ente distribui competências internamente, ou seja, por seus diversos setores, órgãos ou departamentos, temos a desconcentração, pois estaremos no âmbito da mesma pessoa jurídica.

**Gabarito: Errado.**

**17. (ANALISTA JUDICIÁRIO – JUDICIÁRIA – TRE/GO – CESPE/2009) Caso o TRE distribua competências no âmbito de sua própria estrutura, é correto afirmar que ocorreu descentralização.**

**Comentário:**

Vejam! É a mesma questão falada anteriormente! O Tribunal Regional Eleitoral é um órgão integrante do Poder Judiciário da União (vide art. 92, CF/88) e, no caso, quando distribui competências internas, opera-se a desconcentração, pois serão distribuídas competências para órgãos que compõe a sua própria estrutura.

**Gabarito: Errado.**

**18. (ANALISTA JUDICIÁRIO – JUDICIÁRIA – TRE/GO – CESPE/2009) A desconcentração pressupõe a existência de apenas uma pessoa jurídica.**

**Comentário:**

De fato, já afirmei isso algumas vezes. Então, conforme ressaltado, a desconcentração é um fenômeno que ocorre internamente em uma mesma pessoa jurídica, com a criação de órgãos, departamentos, setores, ou seja, com a distribuição interna de

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

atribuições.

Se você quiser brincar com isso, no caso de ainda ter dúvidas, olhe para si e perceba que nós, enquanto pessoas, temos diversas funções internas, as quais foram distribuídas para diversos órgãos (rins, coração, pulmão, fígado etc) ou seja, estamos internamente desconcentrados (risos).

**Gabarito: Certo.**

**19. (ANALISTA JUDICIÁRIO – JUDICIÁRIA – TRE/GO – CESPE/2009) A outorga e a delegação são formas de efetivação da desconcentração.**

**Comentário:**

Como já observado, a outorga e a delegação são institutos da descentralização.

Ocorre a outorga quando se transfere a titularidade e o exercício de uma atividade administrativa de uma pessoa para outra (descentralização técnica, funcional ou por serviço).

A delegação ocorre quando se transfere apenas o exercício de uma atividade administrativa (descentralização por colaboração, tal como nas concessões e permissões de serviços públicos).

**Gabarito: Errado.**

**20. (ASSESSOR JURÍDICO - PREF. NATAL – CESPE/2008) A desconcentração pressupõe a existência de, pelo menos, duas pessoas entre as quais se repartem competências.**

**Comentário:**

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

Como vimos, quando a distribuição de competência ocorre na mesma pessoa, ou seja, ocorre um fenômeno interno de distribuição de competências, temos a desconcentração, pois se trata da criação de órgãos.

Na desconcentração pressupõem uma única pessoa. Já na descentralização pressupõem duas pessoas.

**Gabarito: Errado.**

**21. (TÉCNICO ADMINISTRATIVO – STF – CESPE/2008) A divisão de determinado tribunal em departamentos visando otimizar o desempenho, para, posteriormente, redistribuir as funções no âmbito dessa nova estrutura interna, é um exemplo de descentralização.**

**Comentário:**

Então, percebam como a questão é rotineira. Claro, fiquem atentos pois sempre colocam algum detalhe para que possamos errá-la. Mais uma vez, devemos ter muita atenção para não confundir desconcentração e descentralização. Eu brinco que é resultado de se conhecer as vogais, coisa lá do pré-escolar, especialmente o "E" e "O". (risos)

Vejamos:

Na descentralização ocorre a criação de pessoas jurídicas distintas do Estado, para realizar atividades que lhe são atribuídas como próprias, ou seja, é a transferência da titularidade e exercício de uma atividade administrativa por uma pessoa jurídica a outra.

Na desconcentração há a repartição de atividades, atribuições ou competências, dentro de uma mesma estrutura organizacional administrativa, ou seja, dentro de um mesmo ente ou entidade de maneira a criar órgãos, departamentos, setores etc.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

Então, lembre-se de uma dica infalível:

DESC {  
  O (descOncentração – criação de Órgãos)  
  E (descEntralização - criação de Entes, Entidades)

Vê como é fácil. Então, não tenhamos mais dúvidas, e não vamos dar sopa para essas questões mais simples.

**Gabarito: Errado.**

**22. (PROCURADOR – BANCO CENTRAL – CESPE/2009) Quando as atribuições de um órgão público são delegadas a outra pessoa jurídica, com vistas a otimizar a prestação do serviço público, há desconcentração.**

**Comentário:**

Vejam aí? É esse o jogo, sempre querer trocar um instituto por outro. Então, você sabe bem que **“O” é de órgãos**, o que indica a **DESCOncentração**. E o **“E” é de Ente/Entidade**, indicando a **DESCEntralização**.

Portanto, quando atribuições de órgãos (que integra uma pessoa jurídica) são transferidas para outra pessoa jurídica (pessoas distintas) ocorre a **DESCENTRALIZAÇÃO** e não a desconcentração.

**Gabarito: Errado.**

**23. (ANALISTA JUDICIÁRIO – ADMINISTRATIVA – TRE/GO – CESPE/2009) Na estrutura dos entes políticos, os órgãos estão estruturados a partir de critérios de hierarquia. Contudo, há órgãos independentes, que não se subordinam a qualquer outro, devendo, apenas, obediência às leis. É o caso da presidência da República, na estrutura do Poder Executivo federal, e dos**

**gabinetes dos governadores, na estrutura do Poder Executivo estadual.**

**Comentário:**

Então, conforme vimos, **os órgãos não possuem personalidade jurídica própria**. Isso porque órgão integra a estrutura de um Ente ou Entidade da Administração Pública.

Portanto, a criação de órgãos, ou seja, fenômeno da desconcentração observa a hierarquia administrativa, sabendo, contudo, que há órgãos que estão na cúpula da administração, exercendo atribuições advindas diretamente da Constituição e, por isso, não estariam subordinados a outro órgão, sendo, pois, independentes.

Nesse sentido, esclarece Lucas Furtado que *"dentro da estrutura das entidades políticas, os órgãos encontram-se organizados a partir de critérios de hierarquia. Na cúpula, exercendo funções estatais básicas de legislar; julgar e administrar; são identificados os denominados órgãos independentes ou constitucionais. Estes não se subordinam a quem quer que seja"*.

Todavia, tais órgãos estão subordinados aos ditames legais, ou seja, à Constituição e às leis de forma geral, significando dizer ao ordenamento jurídico.

**Gabarito: Certo.**

**24. (PROCURADOR – BANCO CENTRAL – CESPE/2009) Por não possuírem personalidade jurídica, os órgãos não podem figurar no pólo ativo da ação do mandado de segurança.**

**Comentário:**

Em que pese os órgãos não terem personalidade jurídica, vimos que alguns órgãos são denominados independentes e outros autônomos. Estes possuem atribuições que, por vezes, decorrem

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

diretamente da Constituição e são vitais ao próprio Estado.

Por isso, alguns órgãos são dotados de capacidade processual (capacidade judiciária) a fim de irem a juízo na defesa de suas prerrogativas institucionais, tal como o TCU na defesa de sua prerrogativa de fiscalizar as contas públicas, por exemplo, conforme seguinte entendimento:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO – DEFESA JUDICIAL DE  
ÓRGÃO SEM PERSONALIDADE JURÍDICA – PERSONALIDADE  
JUDICIÁRIA DA CÂMARA DE VEREADORES.

1. A regra geral é a de que só os entes personalizados, com capacidade jurídica, têm capacidade de estar em juízo, na defesa dos seus direitos.

2. Criação doutrinária acolhida pela **jurisprudência no sentido de admitir que órgãos sem personalidade jurídica possam em juízo defender interesses e direitos próprios, excepcionalmente, para manutenção, preservação, autonomia e independência das atividades do órgão em face de outro Poder.**

3. Hipótese em que a Câmara de Vereadores pretende não recolher contribuição previdenciária dos salários pagos aos Vereadores, por entender inconstitucional a cobrança.

4. Impertinência da situação excepcional, porque não configurada a hipótese de defesa de interesses e prerrogativas funcionais.

5. Recurso especial improvido.

(REsp 649.824/RN, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/03/2006, DJ 30/05/2006 p. 136)

Nesse sentido, além desse entendimento do STJ, o Supremo Tribunal Federal (STF) entende que certos órgãos de estatura constitucional ou órgãos coletivos têm a **capacidade ou “personalidade judiciária” para impetrarem mandado de segurança para a defesa do exercício de suas competências e do gozo de suas prerrogativas, conforme o seguinte:**

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. LEGITIMIDADE PARA RECORRER. CAPACIDADE PARA SER PARTE E ESTAR EM JUÍZO. ADI 1557. LEGITIMIDADE PARA A CAUSA CONCRETAMENTE APRECIADA. AUSÊNCIA. PRECEDENTES. A corte pacificou entendimento de que certos órgãos materialmente despersonalizados, de estatura constitucional, possuem personalidade judiciária (capacidade para ser parte) ou mesmo, como no caso, capacidade processual (para estar em juízo). ADI 1557, rel. min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 18.06.2004. Essa capacidade, que decorre do próprio sistema de freios e contrapesos, não exime o julgador de verificar a legitimidade ad causam do órgão despersonalizado, isto é, sua legitimidade para a causa concretamente apreciada. Consoante a jurisprudência sedimentada nesta Corte, tal legitimidade existe quando o órgão despersonalizado, por não dispor de meios extrajudiciais eficazes para garantir seus direitos-função contra outra instância de Poder do Estado, necessita da tutela jurisdicional. Hipótese não configurada no caso. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 595176 AgR, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 31/08/2010, DJe-235 DIVULG 03-12-2010 PUBLIC 06-12-2010 EMENT VOL-02445-01 PP-00242)

**Gabarito: Errado.**

**25. (OFICIAL DE INTELIGÊNCIA – ABIN – CESPE/2010)**  
**Embora, em regra, os órgãos públicos não tenham personalidade jurídica, a alguns órgãos é conferida a denominada capacidade processual, estando eles autorizados por lei a defender em juízo, em nome próprio, determinados interesses ou prerrogativas.**

**Comentário:**

Vejam aí! Novamente o CESPE cobrando questão repetida e com repetição da Jurisprudência do STJ e STF.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

Assim, conforme entendimentos dessas Cortes, alguns órgãos, materialmente despersonalizados, de estatura constitucional, possuem personalidade judiciária (capacidade para ser parte) ou mesmo, como no caso, capacidade processual (para estar em juízo).

**Gabarito: Certo.**

**26. (DELEGADO DE POLÍCIA – PC/PB – CESPE/2009) Os órgãos subalternos, conforme entendimento do STF, têm capacidade para a propositura de mandado de segurança para a defesa de suas atribuições.**

**Comentário:**

Observamos que o STF tem entendimento no sentido de reconhecer a órgãos de estatura constitucional ou a órgãos coletivos a capacidade ou “personalidade judiciária” para impetrarem mandado de segurança para a defesa do exercício de suas competências e do gozo de suas prerrogativas.

Todavia, tal entendimento se aplica apenas no que diz respeito aos órgãos independentes e aos autônomos na medida em que são os que possuem competências institucionais próprias, não se estendendo aos superiores e subalternos, em especial a estes, pois são meros órgãos de execução.

**Gabarito: Errado.**

**27. (PROCURADOR – BANCO CENTRAL – CESPE/2009) Segundo a teoria da imputação, os atos lícitos praticados pelos seus agentes são imputados à pessoa jurídica à qual eles pertencem, mas os atos ilícitos são imputados aos agentes públicos.**

**Comentário:**

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

Pela teoria da imputação ou do órgão, todos os atos praticados pelos agentes são imputados a pessoa jurídica, ou seja, não importa se lícitos ou ilícitos. Claro que se ilícito, o agente responderá interna e externamente, ou seja, responderá civil, administrativa e penalmente.

**Gabarito: Errado.**

**28. (PROCURADOR – BANCO CENTRAL – CESPE/2009) Os órgãos públicos da administração direta, autárquica e fundacional são criados por lei, não podendo ser extintos por meio de decreto do chefe do Poder Executivo.**

**Comentário:**

É uma excelente questão que vem complementar o que já tratamos. Devemos lembrar o seguinte: a desconcentração política, criação dos órgãos de poder, se deu por força da Constituição. Assim, se a desconcentração política se dá por lei fundamental, somente por lei pode se dá a desconcentração administrativa.

Significa dizer que somente por lei podem ser criados órgãos públicos. Com efeito, aplica-se o princípio do paralelismo das formas, ou seja, simetria, se somente por lei pode ser criado, somente por lei pode ser EXTINTO.

Nesse sentido, bem esclarece a Constituição, quando trata do decreto autônomo, vejamos:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, **mediante decreto**, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) **organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa**

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

**nem criação ou extinção de órgãos públicos;**

(Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Assim, os órgãos públicos são criados por lei, não podendo ser extintos por meio de decreto do chefe do Poder Executivo.

**Gabarito: Certo.**

**29. (PROCURADOR – AGU – CESPE/2007) No direito brasileiro, os órgãos são conceituados como unidades de atuação integrantes da estrutura da administração direta e da estrutura da administração indireta e possuem personalidade jurídica própria.**

**Comentário:**

Com efeito, a Lei nº 9.784/99, em seu art. 1º, § 2º, inc. I, define órgão como **unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta.**

Portanto, os **órgãos são partes integrantes do ente ou entidade que os criou**, não possuindo **personalidade jurídica própria.**

É bom ressaltar que, como já destaquei, mesmo não possuindo personalidade jurídica, alguns órgãos são dotados de capacidade processual (personalidade judiciária) a fim de ir a juízo na defesa de suas prerrogativas institucionais.

**Gabarito: Errado.**

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

**30. (PROCURADOR – AGU – CESPE/2007) As ações dos entes políticos – como União, estados, municípios e DF – concretizam-se por intermédio de pessoas físicas, e, segundo a teoria do órgão, os atos praticados por meio desses agentes públicos devem ser imputados à pessoa jurídica de direito público a que pertencem.**

**Comentário:**

Conforme a **teoria do órgão**, a pessoa jurídica manifesta a sua vontade por meio de seus órgãos. Assim, quando os agentes públicos integrantes desses órgãos exercem suas atribuições, estão realizando a vontade de tais órgãos que é a própria vontade do Estado.

Significa dizer que o Estado atua por meio de seus órgãos e, dentro destes, haverá agentes que realizarão as atribuições destinadas à estrutura organizacional. Por isso, quando o agente atua, o faz realizando a vontade do órgão. Assim a atuação dessas pessoas físicas são atribuídas, imputadas, ao próprio ente ou entidade.

**Gabarito: Certo.**

**31. (JUIZ DE DIREITO SUBSTITUTO – TJ/TO – CESPE/2007) A administração direta abrange todos os órgãos do Poder Executivo, excluindo-se os órgãos dos Poderes Judiciário e Legislativo.**

**Comentário:**

Já observamos que a Administração Pública é compreendida em Direta (centralizada) e Indireta (descentralizada).

A Administração Pública Direta é o próprio Estado, descentralizado politicamente, titularizando e realizando as atividades administrativas, por meio de seus diversos órgãos (desconcentração administrativa).

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

A Administração Pública Indireta é a atuação do Estado (União, Estados, DF ou Municípios) por outras pessoas, criada por ele a fim de realizar suas atividades (descentralização administrativa).

Com efeito, no âmbito da Administração Pública Indireta encontram-se as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Assim, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, a Administração Pública encontra-se inserida em quaisquer dos três poderes, seja do Executivo, Legislativo ou Judiciário, conforme assim expresso:

**“a administração pública de quaisquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios...”.**

Desse modo, como vimos nas linhas introdutórias, as funções típicas de um Poder não excluí o exercício de funções atípicas, sendo que os órgãos dos Poderes Judiciário e Legislativo, além de suas funções típicas, exercem de forma atípica a função administrativa, sendo, pois, por essa razão integrantes da Administração Pública Direta.

**Gabarito: Errado.**

**32. (ANALISTA JUDICIÁRIO – TAQUIGRAFIA – TRE/BA – CESPE/2010) Do ponto de vista orgânico, o TRE integra a administração pública indireta.**

**Comentário:**

Do ponto de vista do órgão, ou seja, orgânico, o Tribunal Regional Eleitoral, como já destaquei, é órgão que integra o Poder Judiciário da União. Dessa forma, no exercício da função administrativa, referido órgão integra a Administração Pública Direta da União.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

**Gabarito: Errado.**

**33. (ADVOGADO – BRB – CESPE/2010) O Ministério da Saúde faz parte da estrutura da administração pública indireta.**

**Comentário:**

O Ministério da Saúde é um órgão integra da estrutura do Poder Executivo federal, que exerce precipuamente a função administrativa. Assim, o MS integra a estrutura da Administração Pública Direta federal.

**Gabarito: Errado.**

**34. (ANALISTA JUDICIÁRIO – JUDICIÁRIA – TRE/MT – CESPE/2010) As secretarias de estado e as autarquias estaduais fazem parte da administração direta.**

**Comentário:**

As secretarias de estado são estruturas semelhantes aos ministérios. Quer dizer que os ministérios são órgãos autônomos, integrantes da Administração Pública Direta Federal. Assim, as secretarias são órgãos autônomos integrantes da Administração Pública Direta estadual.

**Gabarito: Errado.**

**35. (ASSESSOR JURIDÍCO - PREF. NATAL – CESPE/2008) Os ministérios e autarquias fazem parte da administração pública direta.**

**Comentário:**

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

Outra vez, as mesmas indagações. Perceberam como fica fácil. Basta termos concentração e prestarmos atenção, que descobrimos os encantos de modo bem simples.

Então, as autarquias são entidades administrativas, ou seja, não são entes políticos, por isso, fazem parte da Administração Pública Indireta.

**Gabarito: Errado.**

**36. (TÉCNICO JUDICIÁRIO – TRE/BA – CESPE/2010) A administração pública direta, na esfera federal, compreende os órgãos e as entidades, ambos dotados de personalidade jurídica, que se inserem na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios.**

**Comentário:**

Consoante estabelece o Decreto-Lei nº 200/67, em seu art. 4º, inc. I, a Administração Federal compreende a Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

De fato, portanto, pode-se afirmar que **administração pública direta, na esfera federal, compreende os órgãos e as entidades que se inserem na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios. Contudo, são despidos (não possuem) personalidade jurídica.**

**Gabarito: Errado.**

**37. (TÉCNICO JUDICIÁRIO – TRE/BA – CESPE/2010) As autarquias e as fundações públicas, como entes de direito público que dispõem de personalidade jurídica própria, integram a administração direta.**

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

**Comentário:**

**Administração Pública Indireta** é o conjunto de pessoas jurídicas distintas do Estado e criadas por ele, a fim de realizar atividades que lhe são atribuídas como próprias, que, conforme Decreto-Lei nº 200/67, art. 4º, inc. II, 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

**Gabarito: Errado.**

**38. (PROCURADOR – PGE/PE – CESPE/2009) A autarquia configura pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de autoadministração, sujeita ao princípio da especialização, o qual a impede de exercer atividades diversas daquelas para as quais foi constituída.**

**Comentário:**

Como observado, é possível identificar as seguintes **características conferidas às autarquias:**

- Criação é sempre por lei;
- São dotadas de personalidade jurídica de direito público;
- Gozam de autonomia administrativa, orçamentária e técnica;
- São criadas para especialização dos fins ou atividades;
- Sujeitam-se ao controle de tutela, que significa que não estão subordinadas ao ente que as criou, mas

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

**apenas vinculada aos fins para os quais foi criada  
(supervisão ministerial).**

**Gabarito: Certo.**

**39. (ANALISTA JUDICIÁRIO – ADMINISTRATIVA – TRE/GO – CESPE/2009) De forma geral, as autarquias corporativas, como a OAB e os demais conselhos de profissões regulamentadas, devem prestar contas ao Tribunal de Contas da União (TCU), fazer licitações e realizar concursos públicos para suas contratações.**

**Comentário:**

Verificamos que, muito embora os conselhos de profissões sejam autarquias corporativas (ADI 1717/DF), e, por isso, se submetem a controle do Tribunal de Contas da União, além de terem o dever de licitar e realizar concursos públicos, a OAB estaria excluída de tais obrigações na medida em que não integra a Administração Pública, conforme entendimento do STF.

**Gabarito: Errado.**

**40. (JUIZ DE DIREITO SUBSTITUTO – TJ/TO – CESPE/2007) As autarquias profissionais de regime especial, como a Ordem dos Advogados do Brasil e as agências reguladoras, submetem-se ao controle do Tribunal de Contas da União.**

**Comentário:**

Lembremos que a OAB, conforme a ADI 3.026, da relatoria do Min. Eros Graus, não integra a Administração Pública, sendo um serviço público independente, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

Portanto, a OAB não está incluída na categoria de "autarquias especiais", não consubstanciando uma entidade da Administração Indireta, não estando sujeita a controle da Administração, nem se submete ao controle do TCU e não necessita realizar concurso para seus quadros funcionais.

**Gabarito: Errado.**

**41. (DELEGADO DE POLÍCIA – PC/PB – CESPE/2009) A OAB, conforme entendimento do STF, é uma autarquia pública em regime especial e se submete ao controle do TCU.**

**Comentário:**

Segundo o posicionamento do STF, a OAB não integra a Administração Pública, exercendo serviço público de forma independente, não se submetendo à fiscalização do TCU.

**Gabarito: Errado.**

**42. (DELEGADO DE POLÍCIA – PC/PB – CESPE/2009) Os conselhos de profissões regulamentadas, como o CREA e o CRM, são pessoas jurídicas de direito privado.**

**Comentário:**

Conforme vimos, segundo orientação do STF, os conselhos profissionais, por serem autarquias corporativas, são pessoas jurídicas de direito público, na medida em que exercem o poder normativo e de polícia de certas categorias profissionais, conforme ADI 1717/DF, confirmado no âmbito do julgamento da ACO 684.

**Gabarito: Errado.**

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

**43. (PROC. MUNICIPAL – PREF. NATAL – CESPE/2008) A criação de uma autarquia federal é feita por decreto do presidente da República.**

**Comentário:**

As autarquias, considerando suas variações, são as únicas entidades da Administração Indireta que são criadas diretamente por lei. As fundações públicas, empresas públicas e sociedade de economia mista, a lei autoriza a criação.

Cuidado, lembre-se que as fundações públicas de direito público possuem natureza de autarquia e, por isso, são denominadas autarquias fundacionais ou fundações autárquicas, por isso, são criadas diretamente pela Lei, veja o exemplo da Fundação Universidade de Brasília (UnB).

**Gabarito: Errado.**

**44. (PROC. MUNICIPAL – PREF. NATAL – CESPE/2008) O dirigente de autarquia não pode figurar como autoridade coatora em mandado de segurança.**

**Comentário:**

As autarquias, como regra, gozam das mesmas características do ente que a criou. Assim, gozam de imunidade tributária, suas dívidas prescrevem em cinco anos (prescrição quinquenal), gozam de privilégios processuais (prazo em dobro para recorrer e em quádruplo para contestar, intimação pessoal de seus procuradores, dispensa de apresentação de procuração, pagamento de custas judiciais ao final e pagamento de decisões judiciais por precatórios, salvo requisição de pequeno valor).

Os atos das autarquias são considerados atos administrativos e, portanto, seus dirigentes ao praticá-los atuam como

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

autoridade pública, de modo que são passíveis de impugnação via mandado de segurança e, por isso, tais autoridades podem figurar como autoridades coatoras.

**Gabarito: Errado.**

**45. (PROC. MUNICIPAL – PREF. NATAL – CESPE/2008) Uma autarquia municipal pode litigar em juízo contra o município que a criou.**

**Comentário:**

Por serem pessoas jurídicas distintas, é possível uma lide envolvendo uma autarquia municipal, estadual ou federal e o ente que as criou, não havendo nenhum impedimento nesse sentido.

**Gabarito: Certo.**

**46. (ADVOGADO DA UNIÃO – AGU – CESPE/2009) As agências reguladoras são autarquias sob regime especial, as quais têm, regra geral, a função de regular e fiscalizar os assuntos relativos às suas respectivas áreas de atuação. Não se confundem os conceitos de agência reguladora e de agência executiva, caracterizando-se esta última como a autarquia ou fundação que celebra contrato de gestão com o órgão da administração direta a que se acha hierarquicamente subordinada, para melhoria da eficiência e redução de custos.**

**Comentário:**

De fato, a agência reguladora é uma autarquia em regime especial, enquanto a agências executivas é uma qualificação dada autarquias ou fundações que firmam contrato de gestão, para melhor desempenho de suas atividades, e assim obtém maior autonomia

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

administrativa e orçamentária, não estando, portanto, hierarquicamente subordinadas.

**Gabarito: Errado.**

**47. (PROCURADOR MUNICIPAL - PREF. NATAL – CESPE/2008)  
As agências reguladoras são órgãos da administração pública cuja finalidade é fiscalizar e controlar determinada atividade.**

**Comentário:**

Esta questão é até engraçada. As agências reguladoras são órgãos? Como bem observamos as agências reguladoras, cuja denominação aparece a partir da Reforma Administrativa (EC 19/98), são autarquias em regime especial.

**Gabarito: Errado.**

**48. (PROCURADOR MUNICIPAL - PREF. NATAL – CESPE/2008)  
A CF criou, por meio de norma inserida em seu texto, duas das atuais agências reguladoras, quais sejam a ANATEL e a ANEEL.**

**Comentário:**

Há previsão no âmbito constitucional da Anatel (art. 21, inc. XI, CF/88) e da ANP (art. 177, §2º, inc. III, CF/88)

**Gabarito: Errado.**

**49. (PROCURADOR MUNICIPAL - PREF. NATAL – CESPE/2008)  
O quadro de pessoal das agências reguladoras é vinculado ao regime celetista, conforme expressa disposição legal.**

**Comentário:**

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

Devemos observar, novamente, que o regime de pessoal (Lei nº 9.986/00), que inicialmente fora configurado no sentido de possibilitar a utilização do regime celetista, restou afastado cautelarmente pelo STF (ADI 2.130), ação que ficou prejudicada em razão da revogação dessa lei pela Lei nº 10.871/04 que adotou o regime estatutário.

Ademais, com a ADI 2.135 o STF restabeleceu a redação original do art. 39, caput, da CF/88, de modo que temos novamente a obrigatoriedade de regime jurídico único para todas as pessoas jurídicas de direito público.

**Gabarito: Errado.**

**50. (PROCURADOR MUNICIPAL - PREF. NATAL – CESPE/2008)  
Segundo jurisprudência do STF, a subordinação da nomeação dos dirigentes das agências reguladoras à prévia aprovação do Poder Legislativo não implica violação à separação e à independência dos poderes.**

**Comentário:**

A investidura dos dirigentes das agências reguladoras é tida por especial na medida em que necessita de prévia aprovação do Senado Federal.

Essa subordinação, como ocorre em outras situações, tal como posse de Ministros dos Tribunais Superiores, conforme a jurisprudência do STF, não viola a garantia de separação e independência dos poderes, pelo contrário confere-lhe ares de democrático na medida em que possibilita a fiscalização dos atos do poder público.

**Gabarito: Certo.**

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

**51. (PROC. MUNICIPAL – PREF. NATAL – CESPE/2008) A relação entre uma autarquia e o ente que a criou é de subordinação.**

**Comentário:**

Verifica-se que dentre as características das autarquias temos que ela goza de autonomia administrativa, orçamentária e técnica. Deste modo não há subordinação entre a entidade e o ente que a criou, há uma relação de vínculo em razão de sua finalidade.

Ocorre, é verdade, que tais entidades se submetem ao controle de tutela pela administração direta, ou seja, controle de finalidade, de modo que não estão subordinadas hierarquicamente, mas apenas vinculada.

**Gabarito: Errado.**

**52. (PROCURADOR DO BANCO CENTRAL – BACEN – CESPE/2009) As autarquias são caracterizadas pela sua subordinação hierárquica a determinada pasta da administração pública direta. Dessa forma, contra a decisão proferida por elas cabe recurso hierárquico próprio para o chefe da pasta.**

**Comentário:**

Novamente, não há subordinação entre as autarquias e os órgãos da Administração direta. É que as autarquias são pessoas jurídicas, dotados de autonomia e capacidade administrativa, de modo que não existe subordinação entre as entidades da Administração Indireta e os entes da Administração Direta, existe uma relação de vinculação, apenas.

**Gabarito: Errado.**

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

**53. (PROCURADOR DO BANCO CENTRAL – BACEN – CESPE/2009) Prevalece o entendimento de que as fundações públicas com personalidade jurídica de direito público são verdadeiras autarquias, as quais devem ser criadas por lei e não por ato infralegal.**

**Comentário:**

De fato, o entendimento doutrinário é no sentido de que as fundações públicas com personalidade jurídica de direito público são verdadeiras autarquias, as quais devem ser criadas por lei.

Nesse sentido leciona a Prof. Di Pietro destacando que *“a fundação pública é colocada, para aqueles que aceitam (entre os quais nos colocamos), como modalidade de autarquia”*.

**Gabarito: Certo.**

**54. (PROCURADOR – PGE/PE – CESPE/2009) A fundação instituída pelo Estado com personalidade jurídica de direito privado se sujeita inteiramente a esse ramo do direito.**

**Comentário:**

O Decreto-Lei 200/67, conforme art. 5º, inc. IV, define fundações como *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. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987)*

Portanto, fundação é uma pessoa jurídica composta por um patrimônio personalizado, destinado pelo seu fundador para uma finalidade específica.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

Nesse sentido, a Constituição Federal em seu artigo 37, inc. XIX, assim dispõe:

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Significa dizer que a criação de fundações depende sempre de lei, ou seja, a lei autoriza a criação, cabendo a lei complementar definir a área de atuação. Ressalte-se, no entanto, que a criação se dá com a edição de Decreto executivo aprovando o estatuto social, que deverá ser levado a registro em cartório de registro de pessoas jurídicas.

Contudo, é de se ressaltar que poderemos ter fundações públicas instituídas sob a forma de pessoa jurídica de direito privado, como acima disposto, ou como pessoa jurídica de direito público, caracterizando uma espécie de autarquia, denominada autarquia fundacional.

Com efeito, disso podemos extrair que as fundações públicas de direito público estão submetidas a regime jurídico de direito público, o que caracteriza que seus bens são públicos, o regime adotado para seu pessoal é o estatutário, suas dívidas, como regra, são pagas por precatórios e, no caso das fundações públicas de direito público federal estão sob a jurisdição da justiça federal (art. 109, inc. I, CF/88).

De outro lado, muito embora tenhamos fundações públicas de direito privado, submetendo-se, em regra, a regime jurídico de direito privado, há certas mitigações no tocante aos seus bens, que estão protegidos, seus agentes, em que pese submetidos ao regime celetista, devem realizar concurso público para integrar seus quadros, gozando ainda de imunidade tributária.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

**Gabarito: Errado.**

**55. (PROCURADOR – PGE/PE – CESPE/2009) As empresas públicas e as sociedades de economia mista são criadas e extintas mediante autorização legal, têm personalidade jurídica de direito privado, possuem a mesma forma de organização ou estruturação e, ambas, desempenham atividade de natureza econômica.**

**Comentário:**

As empresas públicas e sociedades de economia mista são denominadas Estatais. Cuidado com alguns livros antigos do Hely Lopes Meirelles, pois ele as chamava de paraestatais.

É importante perceber que as estatais têm características que as assemelham e as distinguem no tocante ao regime de pessoal, de bens, capital constitutivo, forma societária etc.

Ambas são semelhantes no que diz respeito ao regime de pessoal, que é o celetista, bem como de sua natureza jurídica (pessoa jurídica de direito privado) e sua formação, eis que a lei autoriza a criação, que se dá por meio de decreto executivo que aprova o contrato social, o qual deverá ser registrado na Junta Comercial.

A empresa pública, conforme Decreto-Lei 200/67, é pessoa jurídica de direito privado composta por capital exclusivamente público, criada para a prestação de serviços públicos ou exploração de atividades econômicas sob qualquer modalidade empresarial.

Nesse sentido, vale citar o art. 173, §1º, inc. II, da Constituição, que assim dispõe:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

A sociedade de economia mista é pessoa jurídica de direito privado, criada para prestação de serviço público ou exploração de atividade econômica, com capital misto (público e privado: sendo o maior capital votante pertencente ao poder público) e constituída sob a forma de sociedade por ações (S/A).

**Gabarito: Errado**

**56. (ASSESSOR JURÍDICO – PREF. NATAL – CESPE/2008) As empresas públicas têm natureza jurídica de pessoas jurídicas de direito público interno.**

**Comentário:**

Agora ficou fácil? Pois é, uma **empresa pública**, por ter sido gerada tendo como molde o 2º setor (ou seja, o mercado), somente poderá ter a natureza jurídica das demais entidades ali localizadas, ou seja, é **pessoa jurídica de direito privado interno**.

**Gabarito: Errado.**

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

**57. (JUIZ DE DIREITO SUBSTITUTO – TJ/TO – CESPE/2007) As empresas públicas e as sociedades de economia mista que exploram atividade econômica em regime de monopólio submetem-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas.**

**Comentário:**

Como regra, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, denominadas de estatais, são pessoas jurídicas de direito privado.

Essas entidades estatais da Administração Indireta têm por características a necessidade de lei que autorize a sua criação, de modo que a criação se dá efetivamente com o registro de seus atos constitutivos na Junta Comercial, e pode tanto exercer atividade econômica quanto serem prestadoras de serviços públicos (art. 173, §1º, CF/88).

Nesse sentido, de acordo com §1º, inciso II, do citado artigo constitucional, tais entidades estão sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.

É verdade, no entanto, que as estatais submetidas ao regime de monopólio, gozam de privilégios e, por isso mesmo, não estariam submetidas a regime jurídico próprio das empresas privadas.

Entendimento semelhante é aplicado às prestadoras de serviços públicos exclusivos do Estado, sejam elas empresas públicas ou sociedades de economia mista, de modo que já estabeleceu o STF, por exemplo, a imunidade tributária da ECT – empresa pública -, bem como da Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia – sociedade de economia mista.

**Gabarito: Errado.**

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

**58. (ANALISTA JUDICIÁRIO – EXECUÇÃO DE MANDADOS – TJDF/2008) As empresas públicas e as sociedades de economia mista federais submetem-se à fiscalização do TCU, não obstante os seus servidores estarem sujeitos ao regime celetista.**

**Comentário:**

Vimos que o regime de pessoal das estatais é o celetista, isso porque se submete ao mesmo regime jurídico das empresas privadas.

Todavia, em que pese à submissão a tal regime, não exclui a atuação do TCU na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legitimidade, legalidade, economicidade e aplicação das subvenções e renúncia de receitas, nos termos do art. 70 e seguintes da Constituição Federal.

**Gabarito: Certo.**

**59. (PROCURADOR DE ESTADO – PGE/ES – CESPE/2008) A única diferença entre sociedade de economia mista e empresa pública é a composição do capital.**

**Comentário:**

Além da composição do capital, visto que as empresas públicas são constituídas com capital exclusivamente estatal, as sociedades de economia mista conta com capital votante formado por participação majoritária do Estado e em menor participação de particulares, é possível distingui-las no tocante à forma societária.

As sociedades de economia mista são sempre constituídas na forma de sociedade anônima (S/A) o que as distingue das empresas públicas que podem assumir qualquer forma societária, ou seja, podem ser S/A, Limitada etc.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

**Gabarito: Errado.**

**60. (PROCURADOR DE ESTADO – PGE/ES – CESPE/2008) As sociedades de economia mista integram a administração, estão sujeitas à supervisão de uma secretaria e não podem gozar de benefícios fiscais que não sejam extensivos ao setor privado.**

**Comentário:**

Verificamos que as estatais, empresas públicas e sociedades de economia mista, submetem-se ao regime jurídico das empresas privadas, não podendo gozar de privilégios fiscais não extensíveis ao setor privado.

Em que pese estarem submetidas a essa regime, sofrem controle de tutela (finalístico) do órgão de sua área de atuação da Administração Direta, ou seja, do Ministério, ou secretaria no caso estadual e municipal, a que estiver vinculada.

Todavia, **entende o STF que empresas públicas e sociedades de economia mista que prestem serviços públicos de natureza obrigatória pelo Estado gozam de imunidade tributária, regime diferenciado de bens, pois não são passíveis de penhora, além de pagamento de suas dívidas por meio de precatórios.** (exemplo: quanto à imunidade tributária AC 1851 – Companhia de Água e Esgoto de Rondônia; ACO 1095 – ECT; RE 363412 – Infraero; e quanto à impenhorabilidade e precatório – RE 230051).

Assim, na ocasião em que o concurso foi realizado a questão estaria correta, nos termos da CF/88, art. 173, §2º, CF/88. Todavia, diante desse recente entendimento do STF, a questão seria errada, pois não distinguiu se a estatal explora a atividade econômica ou se é prestadora de serviço público.

**Gabarito: Certo.** (Gabarito Oficial)

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

**61. (DELEGADO DE POLÍCIA – PC/PB – CESPE/2009) Caso uma empresa pública federal impetre mandado de segurança contra ato do juiz de direito do estado da Paraíba, conforme entendimento do STJ, caberá ao respectivo tribunal regional federal julgar o referido mandado de segurança.**

**Comentário:**

Posicionou-se o STJ no sentido de que é competente o Tribunal Regional Federal para apreciar mandado de segurança impetrado por empresa pública federal contra ato de juiz de direito estadual, nos termos do art. 108, inc. I, "c" c/c art. 109, inc. I, ambos da CF/88.

Vale transcrever a ementa do julgado:

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA ENTRE JUÍZO ESTADUAL E FEDERAL. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO PELA CEF CONTRA ATO DE JUIZ DE DIREITO. INCIDÊNCIA DO ART. 109, I, DA CARTA MAGNA DE 1988. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

1. O art. 109, I, da Carta Magna de 1988, não faz qualquer distinção entre os diversos tipos de procedimento, de tal sorte a contemplar o mandado de segurança, bastando para a definição da competência da Justiça Federal a presença dos entes lá enumerados (*ratione personae*).

2. O inciso VIII do art. 109, da Lei Maior, por sua vez, dispõe que aos juízes federais compete processar e julgar os mandados de segurança e os habeas data contra ato de autoridade federal, excetuando os casos de competência dos tribunais federais, no sentido da fixação de competência hierárquica. Sob este enfoque, tem-se que o inciso VIII tutela o grau de hierarquia dentre as diversas autoridades federais.

3. In casu, tratando-se de Precedente da Suprema Corte: REExt 176.881 - RS, Relator para acórdão Ministro ILMAR

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

GALVÃO, Tribunal Pleno, DJ de 06 de março de 1998 e CC 46.512 - RN. Ainda quanto a este particular, a egrégia Primeira Seção deste STJ decidiu que: CONFLITO DE COMPETÊNCIA - MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR AUTARQUIA FEDERAL CONTRA ATO DE JUIZ ESTADUAL - ARTS. 108, I, "c", E 109, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - PRINCÍPIOS DA HIERARQUIA E SIMETRIA - ORIENTAÇÃO DO PRETÓRIO EXCELSO.

1. O art. 109, I, da Constituição Federal, que estabelece regra de competência *ratione personae*, atrai a competência para a Justiça Federal inclusive nas hipóteses de mandado de segurança impetrado pela União, entidade autárquica ou empresa pública federal contra entidade pública local, consoante a previsão do enunciado da Súmula 511/STF: "Compete à Justiça Federal, em ambas as instâncias, processar e julgar as causas entre autarquias federais e entidades públicas locais, inclusive mandado de segurança, ressalvada a ação fiscal, nos termos da Constituição Federal de 1967, art. 119, § 3º".

2. Apesar da existência de respeitável corrente doutrinária e jurisprudencial em sentido contrário, o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do RE 176.881/RS, Relator para acórdão o Ministro Ilmar Galvão, publicado no DJ de 6.3.1998, sufragou o entendimento de que o art. 109, I, da Constituição Federal, aplica-se inclusive aos casos de mandado de segurança impetrado por entidade federal contra ato de Juiz Estadual.

3. Além disso, firmou-se a orientação de que é imperiosa a análise do *mandamus*, nesses casos, pelo Tribunal Regional Federal, e não por um juiz federal. Isso porque, em razão do princípio da hierarquia, os mandados de segurança impetrados contra atos praticados por juízes federais, nos termos do art. 108, I, 'c', da Carta Magna, são processados e julgados originariamente pelos Tribunais Regionais Federais. Desse modo, em respeito ao princípio da simetria, as ações mandamentais impetradas contra ato de Juiz Estadual também devem ser

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

processadas e julgadas originariamente pela Corte Regional.

4. Evidencia-se, portanto, a competência da Justiça Federal para processar e julgar o mandado de segurança em questão, nos termos do art. 109, I, da Carta Magna. Registre-se, entretanto, que a demanda deverá ser julgada pelo Tribunal Regional Federal, e não pelo Juízo Federal Suscitante, com fundamento no art. 108, I, "c".

5. Conflito conhecido para declarar a competência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região. (CC 46.512 - RN, Relatora Ministra DENISE ARRUDA, Primeira Seção, DJ de 05 de setembro de 2005) 4. Ademais, in casu, aplica-se integralmente o disposto no art. 2º da Lei 1.533/51, verbis: Considerar-se-á federal a autoridade coatora se as conseqüências de ordem patrimonial do ato contra o qual se requer o mandado houverem de ser supostamente pela União Federal ou pelas entidades autárquicas federais, porquanto à CEF foi determinado restituisse verba retirada da conta de cliente de cuja responsabilidade diz estar inume.

5. A jurisprudência da Corte, quanto à qualificação da autoridade coatora, visa fixar a competência funcional de juízes ou tribunais, sem olvidar as regras de competência absoluta previstas na CF.

6. Competência da Justiça Federal. (CC 45.709/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, Rel. p/ Acórdão Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/08/2006, DJ 18/09/2006 p. 247)

**Gabarito: Certo.**

**62. (DELEGADO DE POLÍCIA – PC/PB – CESPE/2009) Considere a seguinte situação hipotética. O município de João Pessoa pretende receber o Imposto Sobre Serviços (ISS) da INFRAERO, empresa pública federal que presta serviço público aeroportuário em regime de monopólio, em face dos serviços prestados, sobre os quais não incide ICMS. Nessa situação, a**

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

**pretensão do município deve ser atendida, já que a imunidade recíproca não atinge as empresas públicas, mas apenas a administração direta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como as suas autarquias e fundações públicas.**

**Comentário:**

O STF tem se manifestado no sentido de que as empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos exclusivos do Estado também gozam de imunidade tributária, nos termos do art. 150, inc. VI, al. "a", da CF/88.

Nesse sentido, entendeu o STF que a INFRAERO, empresa pública federal, executa como atividade-fim, em regime de exclusividade, serviços de infra-estrutura aeroportuária constitucionalmente outorgados à União Federal, qualificando-se, em razão de sua específica destinação institucional, como entidade delegatária dos serviços públicos a que se refere o art. 21, inciso XII, alínea "c", da CF/88.

Assim, essa empresa governamental, em matéria de impostos, por efeito da imunidade tributária recíproca (CF, art. 150, VI, "a", CF/88) estará imune do poder de tributar dos entes políticos em geral.

**Gabarito: Errado.**

**63. (ANALISTA JUDICIÁRIO - JUDICIÁRIA – TST – CESPE/2008) Considere que, há sete anos, Adriano é empregado da Caixa Econômica Federal (CAIXA), que é uma empresa pública federal. Nessa situação hipotética, julgue o item a seguir. \*\*\* Por força constitucional, o fato de a CAIXA ser uma empresa pública impede que Adriano possa ser demitido sem justa causa.**

**Comentário:**

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

Devemos entender que sendo a Caixa Econômica Federal uma empresa pública, submete-se ao mesmo regime jurídico das demais empresas privadas, nos termos do citado art. 173, §1º, inc. II, da CF/88.

Nesse sentido, o STF já firmou entendimento no sentido de que não viola o disposto no art. 37, *caput* e II, da Constituição Federal, a aplicação de normas de dispensa trabalhista aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista.

Cuidado apenas com o fato de que o TST tem entendimento de que a estatal que presta serviços públicos deve motivar o ato de dispensa sob pena de nulidade. Tal caso foi submetido ao STF que ainda não terminou o julgamento, conforme o seguinte:

**INFORMATIVO Nº 576**

**TÍTULO:** ECT: Despedida de Empregado e Motivação - 1

**PROCESSO:** ADI REPERCUSSÃO GERAL - 2905

**ARTIGO**

O Tribunal iniciou julgamento de recurso extraordinário interposto pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT contra acórdão do Tribunal Superior do Trabalho - TST em que se discute se a recorrente tem, ou não, o dever de motivar formalmente o ato de dispensa de seus empregados. Na espécie, **o TST reputara inválida a despedida de empregado da recorrente, ao fundamento de que "a validade do ato de despedida do empregado da ECT está condicionada à motivação, visto que a empresa goza das garantias atribuídas à Fazenda Pública."** A recorrente, em síntese, aponta contrariedade aos artigos 41 e 173, § 1º, da CF, haja vista que a deliberação a respeito das demissões sem justa causa é direito potestativo da empresa, interferindo o acórdão recorrido na liberdade existente no direito trabalhista, por incidir no direito das partes pactuarem livremente entre si. Sustenta, ainda, que o fato de a recorrente possuir privilégios conferidos à Fazenda Pública — impenhorabilidade dos seus bens, pagamento por precatório e algumas prerrogativas processuais

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

—, não tem o condão de dar aos empregados da ECT o benefício da despedida motivada e a estabilidade para garantir reintegração no emprego. RE 589998/PI, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 24.2.2010. (RE-589998)

.....

Em seguida, ao frisar **a equiparação da demissão a um ato administrativo, repeliu a alegação de que a dispensa praticada pela ECT prescindiria de motivação**, por configurar ato inteiramente discricionário e não vinculado, havendo por parte da empresa plena liberdade de escolha quanto ao seu conteúdo, destinatário, modo de realização e, ainda, à sua conveniência e oportunidade. Justificou que **a natureza vinculada ou discricionária do ato administrativo seria irrelevante para a obrigatoriedade da motivação da decisão e que o que configuraria a exigibilidade, ou não, da motivação no caso concreto não seria a discussão sobre o espaço para o emprego de um juízo de oportunidade pela Administração, mas o conteúdo da decisão e os valores que ela envolve. Por fim, reiterou que o entendimento ora exposto decorreria da aplicação, à espécie, dos princípios inscritos no art. 37 da CF, notadamente os relativos à impessoalidade e isonomia, cujo escopo seria o de evitar o favorecimento e a perseguição de empregados públicos, seja em sua contratação, seja em seu desligamento**. Após o voto do Min. Eros Grau que acompanhava o relator, pediu vista dos autos o Min. Joaquim Barbosa. RE 589998/PI, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 24.2.2010. (RE-589998)

**Gabarito: Errado.**

**64. (PROCURADOR DO BANCO CENTRAL – BACEN – CESPE/2009) Não colide materialmente com a CF a determinação de que sejam previamente aprovadas, pelo Poder Legislativo, as indicações dos presidentes das entidades da administração pública indireta.**

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

**Comentário:**

É entendimento do STF de que não colide materialmente com a CF a determinação de que sejam previamente aprovadas, pelo Poder Legislativo, as indicações dos presidentes das autarquias e fundações públicas, conforme Informativo 339-STF. (ADI 1281):

À vista da cláusula final de abertura do art. 52, III, f da Constituição Federal, consolidou-se a jurisprudência do STF no sentido da validade de normas locais que subordinam a nomeação dos dirigentes de autarquias ou fundações públicas à prévia aprovação da Assembléia Legislativa. (ADI 2.225-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 29-6-00, DJ de 29-9-00). No mesmo sentido: ADI 1.949-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 18-11-99, DJ de 25-11-05.

Todavia, no tocante às estatais, o entendimento do STF é outro, ou seja, não poderá o Legislativo intervir no processo de escolha, conforme Informativo 500, assim expresso:

**INFORMATIVO Nº 500**

**TÍTULO:** ADI e Provimento de Diretoria de Empresas Estatais

**PROCESSO:** ADI - 1642

**ARTIGO**

O Tribunal julgou parcialmente procedente pedido formulado em ação direta proposta pelo Governador do Estado de Minas Gerais para dar interpretação conforme a Constituição Federal à alínea d do inciso XXIII do art. 62 da Constituição estadual, com a redação dada pela EC 26/97 ("Art. 62 - Compete privativamente à Assembléia Legislativa: ... XXIII - aprovar, previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha: ... d) dos Presidentes das entidades da administração pública indireta, dos Presidentes e Diretores do Sistema Financeiro Estadual;"), para restringir sua aplicação às autarquias e fundações públicas, excluídas as empresas

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

estatais. Considerou-se que, embora as sociedades de economia mista e as empresas públicas prestadoras de serviço público não estejam alcançadas pelo disposto no art. 173 e seus parágrafos, da CF, a intromissão do Poder Legislativo no processo de provimento de suas diretorias afronta o princípio da harmonia e interdependência entre os poderes. O Min. Marco Aurélio julgou parcialmente procedente o pedido, em maior extensão, para declarar a inconstitucionalidade da expressão “dos Presidentes das entidades de administração pública indireta”, contida na referida alínea, ao fundamento de que, por não estarem os presidentes das autarquias e fundações públicas submetidos à aprovação do Senado Federal (CF, art. 52, III), não se poderia placitar, tendo em conta o princípio da simetria, essa mesma submissão à Assembléia do Estado, consideradas a autarquia ou a fundação pública estaduais. ADI 1642/MG, rel. Min. Eros Grau, 3.4.2008. (ADI-1642)

Por isso, teríamos duas possibilidades:

- a) Não se pode subordinar à aprovação do legislativo a nomeação de dirigentes das Estatais;
- b) Pode se subordinar à aprovação do Legislativo a nomeação de dirigentes das Autarquias e Fundações Públicas.

**Gabarito: Errado.**

**65. (PROCURADOR DO BANCO CENTRAL – BACEN – CESPE/2009) Devido à natureza privada das empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica, não há espaço para que essas entidades sejam fiscalizadas pelo TCU.**

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

**Comentário:**

Todas as entidades administrativas federais, seja de direito público, seja de direito privado, se submetem à fiscalização do TCU, conforme determina o art. 70 da CF/88, que assim expressa:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

**Gabarito: Errado.**

**66. (PROCURADOR DO BANCO CENTRAL – BACEN – CESPE/2009) O consórcio público, mesmo com personalidade jurídica de direito público, não passa a integrar a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.**

**Comentário:**

De acordo com a Lei nº 11.076/2005, os entes políticos (entes federados) e somente estes, podem se unir para realizarem atividade de interesse comum. Assim, podem formar uma pessoa jurídica de direito privado, que não integra a Administração Pública, ou se unir em associação pública, cuja natureza é de pessoa jurídica de direito público, e, por isso, será tratada como autarquia integrante da Administração Pública Indireta de todos os entes consorciados.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

**Gabarito: Errado.**

**67. (OFICIAL DE INTELIGÊNCIA – DIREITO – ABIN – CESPE/2010) A administração pública é caracterizada, do ponto de vista objetivo, pela própria atividade administrativa exercida pelo Estado, por meio de seus agentes e órgãos.**

**Comentário:**

É possível, ainda, definir a Administração Pública sob os sentidos objetivo e subjetivo.

Sob o sentido subjetivo (orgânico ou formal) a Administração Pública compreende o conjunto de órgãos, entidades e pessoas que realizam a função administrativa.

Sob o sentido objetivo (funcional ou material) a administração pública, grafada em letras minúsculas, compreende o conjunto de atividades integrantes da função administrativa.

**Gabarito: Certo.**

---

**Por hoje é só, meus caros. Sejam bem vindos novamente. Vamos concentrar nossos esforços e já traçarmos nossa meta de ainda este ano ingressarmos na Polícia Federal. Então, vamos em frente, com força total.**

**Bons estudos. Fiquem com Deus e grande abraço,**

**Prof. Edson Marques**

---

**QUESTÕES SELECIONADAS**

1. (ANALISTA DE CONTROLE EXTERNO – TCE/AC – CESPE/2009) A

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

descentralização política ocorre quando os entes descentralizados exercem atribuições próprias que não decorrem do ente central. Sendo os estados-membros da Federação tais entes e, no Brasil, também os municípios, a descentralização política possui os mesmos entes da descentralização administrativa.

---

2. (ANALISTA JUDICIÁRIO – JUDICIÁRIA – TRE/MT – CESPE/2010) A descentralização administrativa ocorre quando se distribuem competências materiais entre unidades administrativas dotadas de personalidades jurídicas distintas.

---

3. (TÉCNICO ADMINISTRATIVO – STF – CESPE/2008) A descentralização pode ser feita por qualquer um dos níveis de Estado: União, DF, estados e municípios.

---

4. (ANALISTA JUDICIÁRIO – ADMINISTRATIVA – TRE/GO – CESPE/2009) Por meio do processo de descentralização vertical da administração pública, são criadas entidades com personalidade jurídica, às quais são transferidas atribuições conferidas pela Constituição (CF) aos entes políticos.

---

5. (ANALISTA DE CONTROLE EXTERNO – TCE/AC – CESPE/2009) A descentralização territorial ou geográfica se verifica quando uma entidade local e geograficamente delimitada, com personalidade jurídica de direito público, exerce a totalidade ou a maior parte dos encargos públicos de interesse da coletividade, sujeitando-se a controle do poder central. No Brasil, os estados e territórios podem ser categorizados como entes de descentralização territorial.

---

6. (ANALISTA DE CONTROLE EXTERNO – TCE/AC – CESPE/2009) A descentralização por serviço, técnica ou funcional ocorre quando a União, o estado ou os municípios criam, por lei, uma pessoa de direito público ou privado e a ela atribuem a titularidade e a execução de determinado serviço público. Caracteristicamente, essa pessoa legalmente criada denomina-se autarquia. No entanto, é possível incluir, por exemplo, nessa categoria, as fundações governamentais, sociedades de economia mista e empresas públicas, que exerçam

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

serviços públicos.

---

7. (PROCURADOR – PGE/PE – CESPE/2009) Segundo a doutrina, na descentralização por serviço, o poder público mantém a titularidade do serviço e o ente descentralizado passa a deter apenas a sua execução.

---

8. (ANALISTA JUDICIÁRIO – JUDICIÁRIA – TRE/GO – CESPE/2009) A descentralização é simples técnica administrativa, utilizada apenas no âmbito da administração direta.

---

9. (ASSESSOR JURÍDICO - PREF. NATAL – CESPE/2008) A descentralização administrativa é o fenômeno no qual o Estado atua por meio de entes que lhe são juridicamente distintos.

---

10. (ADVOGADO – SGA/AC – CESPE/2008) Considere que uma lei estadual do Acre institua, com caráter de autarquia, o Instituto Academia de Polícia Civil, com o objetivo de oferecer formação e aperfeiçoamento aos servidores ligados à polícia civil do Acre. Nessa situação, a criação do instituto representaria um processo de descentralização administrativa, visto que implicaria a criação de uma entidade da administração estadual indireta.

---

11. (TÉCNICO JUDICIÁRIO – TRE/BA – CESPE/2010) A criação de uma autarquia para executar determinado serviço público representa uma descentralização das atividades estatais. Essa criação somente se promove por meio da edição de lei específica para esse fim.

---

12. (AGENTE ADMINISTRATIVO – AGU – CESPE/2010) A autarquia é uma pessoa jurídica criada somente por lei específica para executar funções descentralizadas típicas do Estado.

---

13. (ANALISTA JUDICIÁRIO – ADMINISTRATIVA – TRE/GO – CESPE/2009) A União, os estados, os municípios e o Distrito Federal são entidades políticas que compõem a administração pública indireta.

---

14. (PROCURADOR – PGE/PE – CESPE/2009) A desconcentração consiste na distribuição de competência de uma para outra pessoa física

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

ou jurídica.

---

15. (ANALISTA JUDICIÁRIO – JUDICIÁRIA – TRE/MT – CESPE/ 2010) A criação de um ministério na estrutura do Poder Executivo federal para tratar especificamente de determinado assunto é um exemplo de administração descentralizada.

---

16. (ANALISTA TÉCNICO – MS – CESPE/ 2010) A delegação ocorre quando a entidade da administração, encarregada de executar um ou mais serviços, distribui competências no âmbito da própria estrutura, a fim de tornar mais ágil e eficiente a prestação dos serviços.

---

17. (ANALISTA JUDICIÁRIO – JUDICIÁRIA – TRE/GO – CESPE/2009) Caso o TRE distribua competências no âmbito de sua própria estrutura, é correto afirmar que ocorreu descentralização.

---

18. (ANALISTA JUDICIÁRIO – JUDICIÁRIA – TRE/GO – CESPE/2009) A desconcentração pressupõe a existência de apenas uma pessoa jurídica.

---

19. (ANALISTA JUDICIÁRIO – JUDICIÁRIA – TRE/GO – CESPE/2009) A outorga e a delegação são formas de efetivação da desconcentração.

---

20. (ASSESSOR JURÍDICO - PREF. NATAL – CESPE/2008) A desconcentração pressupõe a existência de, pelo menos, duas pessoas entre as quais se repartem competências.

---

21. (TÉCNICO ADMINISTRATIVO – STF – CESPE/2008) A divisão de determinado tribunal em departamentos visando otimizar o desempenho, para, posteriormente, redistribuir as funções no âmbito dessa nova estrutura interna, é um exemplo de descentralização.

---

22. (PROCURADOR – BANCO CENTRAL – CESPE/2009) Quando as atribuições de um órgão público são delegadas a outra pessoa jurídica, com vistas a otimizar a prestação do serviço público, há desconcentração.

---

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

23. (ANALISTA JUDICIÁRIO – ADMINISTRATIVA – TRE/GO – CESPE/2009) Na estrutura dos entes políticos, os órgãos estão estruturados a partir de critérios de hierarquia. Contudo, há órgãos independentes, que não se subordinam a qualquer outro, devendo, apenas, obediência às leis. É o caso da presidência da República, na estrutura do Poder Executivo federal, e dos gabinetes dos governadores, na estrutura do Poder Executivo estadual.

---

24. (PROCURADOR – BANCO CENTRAL – CESPE/2009) Por não possuírem personalidade jurídica, os órgãos não podem figurar no pólo ativo da ação do mandado de segurança.

---

25. (OFICIAL DE INTELIGÊNCIA – ABIN – CESPE/2010) Embora, em regra, os órgãos públicos não tenham personalidade jurídica, a alguns órgãos é conferida a denominada capacidade processual, estando eles autorizados por lei a defender em juízo, em nome próprio, determinados interesses ou prerrogativas.

---

26. (DELEGADO DE POLÍCIA – PC/PB – CESPE/2009) Os órgãos subalternos, conforme entendimento do STF, têm capacidade para a propositura de mandado de segurança para a defesa de suas atribuições.

---

27. (PROCURADOR – BANCO CENTRAL – CESPE/2009) Segundo a teoria da imputação, os atos lícitos praticados pelos seus agentes são imputados à pessoa jurídica à qual eles pertencem, mas os atos ilícitos são imputados aos agentes públicos.

---

28. (PROCURADOR – BANCO CENTRAL – CESPE/2009) Os órgãos públicos da administração direta, autárquica e fundacional são criados por lei, não podendo ser extintos por meio de decreto do chefe do Poder Executivo.

---

29. (PROCURADOR – AGU – CESPE/2007) No direito brasileiro, os órgãos são conceituados como unidades de atuação integrantes da estrutura da administração direta e da estrutura da administração indireta e possuem personalidade jurídica própria.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

---

30. (PROCURADOR – AGU – CESPE/2007) As ações dos entes políticos – como União, estados, municípios e DF – concretizam-se por intermédio de pessoas físicas, e, segundo a teoria do órgão, os atos praticados por meio desses agentes públicos devem ser imputados à pessoa jurídica de direito público a que pertencem.

---

31. (JUIZ DE DIREITO SUBSTITUTO – TJ/TO – CESPE/2007) A administração direta abrange todos os órgãos do Poder Executivo, excluindo-se os órgãos dos Poderes Judiciário e Legislativo.

---

32. (ANALISTA JUDICIÁRIO – TAQUIGRAFIA – TRE/BA – CESPE/2010) Do ponto de vista orgânico, o TRE integra a administração pública indireta.

---

33. (ADVOGADO – BRB – CESPE/2010) O Ministério da Saúde faz parte da estrutura da administração pública indireta.

---

34. (ANALISTA JUDICIÁRIO – JUDICIÁRIA – TRE/MT – CESPE/2010) As secretarias de estado e as autarquias estaduais fazem parte da administração direta.

---

35. (ASSESSOR JURÍDICO - PREF. NATAL – CESPE/2008) Os ministérios e autarquias fazem parte da administração pública direta.

---

36. (TÉCNICO JUDICIÁRIO – TRE/BA – CESPE/2010) A administração pública direta, na esfera federal, compreende os órgãos e as entidades, ambos dotados de personalidade jurídica, que se inserem na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios.

---

37. (TÉCNICO JUDICIÁRIO – TRE/BA – CESPE/2010) As autarquias e as fundações públicas, como entes de direito público que dispõem de personalidade jurídica própria, integram a administração direta.

---

38. (PROCURADOR – PGE/PE – CESPE/2009) A autarquia configura pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de autoadministração, sujeita ao princípio da especialização, o qual a

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

impede de exercer atividades diversas daquelas para as quais foi constituída.

---

39. (ANALISTA JUDICIÁRIO – ADMINISTRATIVA – TRE/GO – CESPE/2009) De forma geral, as autarquias corporativas, como a OAB e os demais conselhos de profissões regulamentadas, devem prestar contas ao Tribunal de Contas da União (TCU), fazer licitações e realizar concursos públicos para suas contratações.

---

40. (JUIZ DE DIREITO SUBSTITUTO – TJ/TO – CESPE/2007) As autarquias profissionais de regime especial, como a Ordem dos Advogados do Brasil e as agências reguladoras, submetem-se ao controle do Tribunal de Contas da União.

---

41. (DELEGADO DE POLÍCIA – PC/PB – CESPE/2009) A OAB, conforme entendimento do STF, é uma autarquia pública em regime especial e se submete ao controle do TCU.

---

42. (DELEGADO DE POLÍCIA – PC/PB – CESPE/2009) Os conselhos de profissões regulamentadas, como o CREA e o CRM, são pessoas jurídicas de direito privado.

---

43. (PROC. MUNICIPAL – PREF. NATAL – CESPE/2008) A criação de uma autarquia federal é feita por decreto do presidente da República.

---

44. (PROC. MUNICIPAL – PREF. NATAL – CESPE/2008) O dirigente de autarquia não pode figurar como autoridade coatora em mandado de segurança.

---

45. (PROC. MUNICIPAL – PREF. NATAL – CESPE/2008) Uma autarquia municipal pode litigar em juízo contra o município que a criou.

---

46. (ADVOGADO DA UNIÃO – AGU – CESPE/2009) As agências reguladoras são autarquias sob regime especial, as quais têm, regra geral, a função de regular e fiscalizar os assuntos relativos às suas respectivas áreas de atuação. Não se confundem os conceitos de agência reguladora e de agência executiva, caracterizando-se esta

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO  
– TEORIA E EXERCÍCIOS –  
DPF/2012**

última como a autarquia ou fundação que celebra contrato de gestão com o órgão da administração direta a que se acha hierarquicamente subordinada, para melhoria da eficiência e redução de custos.

---

47. (PROCURADOR MUNICIPAL - PREF. NATAL – CESPE/2008) As agências reguladoras são órgãos da administração pública cuja finalidade é fiscalizar e controlar determinada atividade.

---

48. (PROCURADOR MUNICIPAL - PREF. NATAL – CESPE/2008) A CF criou, por meio de norma inserida em seu texto, duas das atuais agências reguladoras, quais sejam a ANATEL e a ANEEL.

---

49. (PROCURADOR MUNICIPAL - PREF. NATAL – CESPE/2008) O quadro de pessoal das agências reguladoras é vinculado ao regime celetista, conforme expressa disposição legal.

---

50. (PROCURADOR MUNICIPAL - PREF. NATAL – CESPE/2008) Segundo jurisprudência do STF, a subordinação da nomeação dos dirigentes das agências reguladoras à prévia aprovação do Poder Legislativo não implica violação à separação e à independência dos poderes.

---

51. (PROC. MUNICIPAL – PREF. NATAL – CESPE/2008) A relação entre uma autarquia e o ente que a criou é de subordinação.

---

52. (PROCURADOR DO BANCO CENTRAL – BACEN – CESPE/2009) As autarquias são caracterizadas pela sua subordinação hierárquica a determinada pasta da administração pública direta. Dessa forma, contra a decisão proferida por elas cabe recurso hierárquico próprio para o chefe da pasta.

---

53. (PROCURADOR DO BANCO CENTRAL – BACEN – CESPE/2009) Prevalece o entendimento de que as fundações públicas com personalidade jurídica de direito público são verdadeiras autarquias, as quais devem ser criadas por lei e não por ato infralegal.

---

54. (PROCURADOR – PGE/PE – CESPE/2009) A fundação instituída

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

pelo Estado com personalidade jurídica de direito privado se sujeita inteiramente a esse ramo do direito.

---

55. (PROCURADOR – PGE/PE – CESPE/2009) As empresas públicas e as sociedades de economia mista são criadas e extintas mediante autorização legal, têm personalidade jurídica de direito privado, possuem a mesma forma de organização ou estruturação e, ambas, desempenham atividade de natureza econômica.

---

56. (ASSESSOR JURÍDICO – PREF. NATAL – CESPE/2008) As empresas públicas têm natureza jurídica de pessoas jurídicas de direito público interno.

---

57. (JUIZ DE DIREITO SUBSTITUTO – TJ/TO – CESPE/2007) As empresas públicas e as sociedades de economia mista que exploram atividade econômica em regime de monopólio submetem-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas.

---

58. (ANALISTA JUDICIÁRIO – EXECUÇÃO DE MANDADOS – TJDFT – CESPE/2008) As empresas públicas e as sociedades de economia mista federais submetem-se à fiscalização do TCU, não obstante os seus servidores estarem sujeitos ao regime celetista.

---

59. (PROCURADOR DE ESTADO – PGE/ES – CESPE/2008) A única diferença entre sociedade de economia mista e empresa pública é a composição do capital.

---

60. (PROCURADOR DE ESTADO – PGE/ES – CESPE/2008) As sociedades de economia mista integram a administração, estão sujeitas à supervisão de uma secretaria e não podem gozar de benefícios fiscais que não sejam extensivos ao setor privado.

---

61. (DELEGADO DE POLÍCIA – PC/PB – CESPE/2009) Caso uma empresa pública federal impetre mandado de segurança contra ato do juiz de direito do estado da Paraíba, conforme entendimento do STJ, caberá ao respectivo tribunal regional federal julgar o referido mandado de segurança.

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

---

62. (DELEGADO DE POLÍCIA – PC/PB – CESPE/2009) Considere a seguinte situação hipotética. O município de João Pessoa pretende receber o Imposto Sobre Serviços (ISS) da INFRAERO, empresa pública federal que presta serviço público aeroportuário em regime de monopólio, em face dos serviços prestados, sobre os quais não incide ICMS. Nessa situação, a pretensão do município deve ser atendida, já que a imunidade recíproca não atinge as empresas públicas, mas apenas a administração direta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como as suas autarquias e fundações públicas.

---

63. (ANALISTA JUDICIÁRIO - JUDICIÁRIA – TST – CESPE/2008) Considere que, há sete anos, Adriano é empregado da Caixa Econômica Federal (CAIXA), que é uma empresa pública federal. Nessa situação hipotética, julgue o item a seguir. \*\*\* Por força constitucional, o fato de a CAIXA ser uma empresa pública impede que Adriano possa ser demitido sem justa causa.

---

64. (PROCURADOR DO BANCO CENTRAL – BACEN – CESPE/2009) Não colide materialmente com a CF a determinação de que sejam previamente aprovadas, pelo Poder Legislativo, as indicações dos presidentes das entidades da administração pública indireta.

---

65. (PROCURADOR DO BANCO CENTRAL – BACEN – CESPE/2009) Devido à natureza privada das empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica, não há espaço para que essas entidades sejam fiscalizadas pelo TCU.

---

66. (PROCURADOR DO BANCO CENTRAL – BACEN – CESPE/2009) O consórcio público, mesmo com personalidade jurídica de direito público, não passa a integrar a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

---

67. (OFICIAL DE INTELIGÊNCIA – DIREITO – ABIN – CESPE/2010) A administração pública é caracterizada, do ponto de vista objetivo, pela própria atividade administrativa exercida pelo Estado, por meio de seus

**CURSO DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**– TEORIA E EXERCÍCIOS –**  
**DPF/2012**

agentes e órgãos.

<b>GABARITO:</b>													
<b>01</b>	E	<b>11</b>	C	<b>21</b>	E	<b>31</b>	E	<b>41</b>	E	<b>51</b>	E	<b>61</b>	C
<b>02</b>	C	<b>12</b>	C	<b>22</b>	E	<b>32</b>	E	<b>42</b>	E	<b>52</b>	E	<b>62</b>	E
<b>03</b>	C	<b>13</b>	E	<b>23</b>	C	<b>33</b>	E	<b>43</b>	E	<b>53</b>	C	<b>63</b>	E
<b>04</b>	E	<b>14</b>	E	<b>24</b>	E	<b>34</b>	E	<b>44</b>	E	<b>54</b>	E	<b>64</b>	E
<b>05</b>	E	<b>15</b>	E	<b>25</b>	C	<b>35</b>	E	<b>45</b>	C	<b>55</b>	E	<b>65</b>	E
<b>06</b>	C	<b>16</b>	E	<b>26</b>	E	<b>36</b>	E	<b>46</b>	E	<b>56</b>	E	<b>66</b>	E
<b>07</b>	E	<b>17</b>	E	<b>27</b>	E	<b>37</b>	E	<b>47</b>	E	<b>57</b>	E	<b>67</b>	C
<b>08</b>	E	<b>18</b>	C	<b>28</b>	C	<b>38</b>	C	<b>48</b>	E	<b>58</b>	C	<b>68</b>	--
<b>09</b>	C	<b>19</b>	E	<b>29</b>	E	<b>39</b>	E	<b>49</b>	E	<b>59</b>	E	<b>69</b>	--
<b>10</b>	C	<b>20</b>	E	<b>30</b>	C	<b>40</b>	E	<b>50</b>	C	<b>60</b>	C	<b>70</b>	--