

Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas

TJ-AM

Assistente Judiciário

JL029-N9

Todos os direitos autorais desta obra são protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/12/1998.
Proibida a reprodução, total ou parcialmente, sem autorização prévia expressa por escrito da editora e do autor. Se você conhece algum caso de "pirataria" de nossos materiais, denuncie pelo sac@novaconcursos.com.br.

OBRA

Tribunal De Justiça do Estado do Amazonas - TJ-AM

Assistente Judiciário

EDITAL Nº 1 – TJAM, DE 2 DE JULHO DE 2019

AUTORES

Língua Portuguesa - Profª Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco
Geografia do Amazonas - Profª Leticia Veloso
Legislação Institucional e do Poder Judiciário - Profº Rodrigo Gonçalves
Acessibilidade - Profª Bruna Pinotti
Noções de Informática e Processo Digital - Profº Ovidio Lopes da Cruz Netto
Noções de Direito Administrativo - Profª Bruna Pinotti
Noções de Direito Constitucional - Profº Ricardo Razaboni
Direito Processual Civil - Profª Vanessa André de Paiva
Direito Processual Penal - Profº Ricardo Razaboni
Noções de Administração - Profª Silvana Guimarães

PRODUÇÃO EDITORIAL/REVISÃO

Elaine Cristina
Christine Liber

DIAGRAMAÇÃO

Dianna Silva
Renato Vilela

CAPA

Joel Ferreira dos Santos



www.novaconcursos.com.br

sac@novaconcursos.com.br

APRESENTAÇÃO

PARABÉNS! ESTE É O PASSAPORTE PARA SUA APROVAÇÃO.

A Nova Concursos tem um único propósito: mudar a vida das pessoas.

Vamos ajudar você a alcançar o tão desejado cargo público.

Nossos livros são elaborados por professores que atuam na área de Concursos Públicos. Assim a matéria é organizada de forma que otimize o tempo do candidato. Afinal corremos contra o tempo, por isso a preparação é muito importante.

Aproveitando, convidamos você para conhecer nossa linha de produtos "Cursos online", conteúdos preparatórios e por edital, ministrados pelos melhores professores do mercado.

Estar à frente é nosso objetivo, sempre.

Contamos com índice de aprovação de 87%*.

O que nos motiva é a busca da excelência. Aumentar este índice é nossa meta.

Acesse **www.novaconcursos.com.br** e conheça todos os nossos produtos.

Oferecemos uma solução completa com foco na sua aprovação, como: apostilas, livros, cursos online, questões comentadas e treinamentos com simulados online.

Desejamos-lhe muito sucesso nesta nova etapa da sua vida!

Obrigado e bons estudos!

*Índice de aprovação baseado em ferramentas internas de medição.

CURSO ONLINE



PASSO 1

Acesse:

www.novaconcursos.com.br/passaporte



PASSO 2

Digite o código do produto no campo indicado no site.

O código encontra-se no verso da capa da apostila.

*Utilize sempre os 8 primeiros dígitos.

Ex: JN001-19



PASSO 3

Pronto!

Você já pode acessar os conteúdos online.



SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA

Compreensão e interpretação de textos de gêneros variados.....	01
Reconhecimento de tipos e gêneros textuais.....	10
Domínio da ortografia oficial.....	12
Emprego das letras.....	12
Emprego da acentuação gráfica.....	15
Domínio dos mecanismos de coesão textual.....	18
Emprego de elementos de referência, substituição e repetição, de conectores e outros elementos de sequenciação textual.....	18
Emprego/correlação de tempos e modos verbais.....	22
Domínio da estrutura morfossintática do período.....	22
Relações de coordenação entre orações e entre termos da oração.....	66
Relações de subordinação entre orações e entre termos da oração.....	66
Emprego dos sinais de pontuação.....	74
Concordância verbal e nominal.....	78
Emprego do sinal indicativo de crase.....	85
Colocação dos pronomes átonos.....	88

GEOGRAFIA DO AMAZONAS

Municípios do estado do Amazonas: área, limites, hidrografia, distância da cidade de Manaus.....	01
Distribuição de municípios em microrregiões.....	01
Aspectos humanos (população e grupos).....	02
Aspectos econômicos (Zona Franca de Manaus, indústria, impactos urbanos e sociais).....	02

LEGISLAÇÃO INSTITUCIONAL E DO PODER JUDICIÁRIO

Lei Complementar nº 17/1997 e suas alterações (Organização Judiciária do Estado do Amazonas).....	01
Lei Estadual nº 1.762/1986 e suas alterações (Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado do Amazonas).....	47
Lei Estadual nº 3.226/2008 e suas alterações (Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Servidores do Poder Judiciário do Estado do Amazonas).....	69
Metas Nacionais do Poder Judiciário 2019 (Justiça Estadual).....	74
Resoluções do Conselho Nacional de Justiça nos 46/2007; 125/2010 e suas alterações; 165/2012 e suas alterações; 194/2014; 201/2015; 230/2016; 251/2018; 254/2018; 270/2018; 284/2019.....	76

SUMÁRIO

ACESSIBILIDADE

Lei Federal nº 13.146/2015 e suas alterações (Lei Brasileira de inclusão da pessoa com deficiência).....	01
--	----

NOÇÕES DE INFORMÁTICA E PROCESSO DIGITAL

Sistema Operacional Microsoft Windows (7 e posteriores).....	01
Conceitos básicos de redes de computadores. Internet e Intranet (programas de navegação, e-mail, sites).....	17
Noções de segurança da informação.....	31
Lei nº 11.419/2006 e suas alterações (Processo Digital).....	37

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Noções de organização administrativa.....	01
Administração direta e indireta, centralizada e descentralizada.....	04
Ato administrativo: conceito, requisitos, atributos, classificação e espécies.....	14
Processo administrativo.....	19
Agentes públicos. Espécies e classificação. Cargo, emprego e função públicos.....	29
Poderes administrativos. Hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia. Uso e abuso do poder.....	42
Controle e responsabilização da administração. Controles administrativo, judicial e legislativo.....	49
Responsabilidade civil do Estado.....	58

NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Princípios fundamentais	01
Direitos e garantias fundamentais. Direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos	01
Administração pública	06
Disposições gerais, servidores públicos	07
Poder Legislativo. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Senado Federal, deputados e senadores. Poder Executivo. atribuições do presidente da República e dos ministros de Estado	07
Poder Judiciário. Disposições gerais. Órgãos do Poder Judiciário. Competências. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Composição e competências	16
Funções essenciais à justiça. Ministério Público, Advocacia Pública e Defensoria Pública	18

SUMÁRIO

DIREITO PROCESSUAL CIVIL

Princípios constitucionais do processo civil.....	01
Princípio do devido processo legal e seus consectários lógicos (princípios do contraditório, da ampla defesa e do juiz natural).....	01
Normas Processuais Cíveis.....	02
Função Jurisdicional.....	06
Sujeitos do Processo.....	17
Atos Processuais.....	23
Tutela Provisória.....	28
Formação, suspensão e extinção do processo.....	31
Lei nº 9.099/1995 e suas alterações (juizados especiais cíveis e criminais).....	33

DIREITO PROCESSUAL PENAL

Inquérito Policial	01
Ação Penal	03
Competência	06
Prova	09
Prisão, medidas cautelares e liberdade provisória	15
Citações e intimações	19
Sentença	21
Lei nº 9.099/1995 e suas alterações (juizados especiais cíveis e criminais)	23

NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO

Noções de administração. Abordagens clássica, burocrática e sistêmica da administração. Convergências e diferenças entre a gestão pública e a gestão privada. Excelência nos serviços públicos. Excelência na gestão dos serviços públicos.....	01
Gestão de pessoas. Equilíbrio organizacional. Objetivos, desafios e características da gestão de pessoas. Gestão de desempenho. Gestão do Conhecimento. Comportamento, clima e cultura organizacional. Gestão por competências. Liderança, motivação e satisfação no trabalho. Educação, treinamento e desenvolvimento. Educação corporativa. Educação a distância. Qualidade de vida no trabalho.....	19
Gestão organizacional. Planejamento estratégico: definições de estratégia, condições necessárias para se desenvolver a estratégia, questões-chave em estratégia. Metas estratégicas e resultados pretendidos. Indicadores de desempenho. Ferramentas de análise de cenário interno e externo.....	79

ÍNDICE

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Noções de organização administrativa.....	01
Administração direta e indireta, centralizada e descentralizada.....	04
Ato administrativo: conceito, requisitos, atributos, classificação e espécies.....	14
Processo administrativo.....	19
Agentes públicos. Espécies e classificação. Cargo, emprego e função públicos.....	29
Poderes administrativos. Hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia. Uso e abuso do poder.....	42
Controle e responsabilização da administração. Controles administrativo, judicial e legislativo.....	49
Responsabilidade civil do Estado.....	58

NOÇÕES DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.

Conceito

O termo Estado se origina do latim “*status*”, significando modo de estar, situação, condição. Um Estado é formado mediante organização político-administrativa de um território com uma população sujeita à sua jurisdição. Sua abrangência atinge aspectos jurídicos, políticos e sociais. Em razão disso, é difícil determinar um conceito unívoco de Estado.

“O conceito de Estado varia segundo o ângulo em que é considerado. Do ponto de vista sociológico, é corporação territorial dotada de um poder de mando originário; sob o aspecto político, é comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção; sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana; na conceituação do nosso Código Civil, é pessoa jurídica de Direito Público Interno (art. 14, I). Como ente personalizado, o Estado tanto pode atuar no campo do Direito Público como no do Direito Privado, mantendo sempre sua única personalidade de Direito Público, pois a teoria da dupla personalidade do Estado acha-se definitivamente superada”¹.



FIQUE ATENTO!

As bancas de concursos costumam cobrar do candidato os diferentes tipos de conceitos de Estado, confundindo seus conceitos.

- Conceito sociológico: corporação territorial que possui um poder de mando originário.
- Conceito político: comunidade de homens situada num território, com poder superior de ação, de mando e de coerção.
- Conceito constitucional: pessoa jurídica territorial soberana.
- Conceito civil: pessoa jurídica de Direito Público Interno.

Elementos

O Estado é uma organização dotada de personalidade jurídica que é composta por **povo, território e soberania**. Num Estado, há pessoas situadas em determinada localização e que se vinculam jurídica e politicamente à autoridade central, que exerce a soberania pelo governo.

“O Estado é constituído de três elementos originários e indissociáveis: Povo, Território e Governo soberano. Povo é o componente humano do Estado; Território, a sua base física; Governo soberano, o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo.

1 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.

Não há nem pode haver Estado independente sem Soberania, isto é, sem esse poder absoluto, indivisível e incontrastável de organizar-se e de conduzir-se segundo a vontade livre de seu Povo e de fazer cumprir as suas decisões inclusive pela força, se necessário”².

Organização e Funcionamento

A Constituição Federal, em seu artigo 1º, parágrafo único, estabelece que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Sendo assim, o texto constitucional já fala desde logo de um poder maior, exercido pelo povo (titular) por meio de seus representantes (exercentes). Embora o governo exerça o poder, não o faz em nome próprio. Assim, o mais correto é dizer que o povo é soberano, cabendo ao governo exercer tal soberania em seu nome.

“A vontade estatal apresenta-se e se manifesta através dos denominados Poderes de Estado. Os Poderes de Estado, na clássica tripartição de Montesquieu, até hoje adotada nos Estados de Direito, são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si e com suas funções reciprocamente indelegáveis (CF, art. 2º)”³. Montesquieu⁴ estabeleceu como condição do Estado de Direito a separação dos Poderes em Legislativo, Judiciário e Executivo – que devem se equilibrar –, servindo o primeiro para a elaboração, a correção e a ab-rogação de leis, o segundo para a promoção da paz e da guerra e a garantia de segurança, e o terceiro para julgar (mesmo os próprios Poderes).

A separação de Poderes é inerente ao modelo do Estado Democrático de Direito, impedindo a monopolização do poder e, por conseguinte, a tirania e a opressão. Resta garantida no artigo 2º da Constituição Federal com o seguinte teor: “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o **Legislativo**, o **Executivo** e o **Judiciário**”. Se, por um lado, o Estado é uno, até mesmo por se legitimar na soberania popular; por outro lado, é necessária a divisão de funções das atividades estatais de maneira equilibrada, o que se faz pela divisão de Poderes.

O constituinte afirma que estes poderes são independentes e harmônicos entre si. Independência significa que cada qual possui poder para se autogerir, notadamente pela capacidade de organização estrutural (criação de cargos e subdivisões) e orçamentária (divisão de seus recursos conforme legislação por eles mesmos elaborada). Harmonia significa que cada Poder deve respeitar os limites de competência do outro e não se imiscuir indevidamente em suas atividades típicas.

Há situações, no entanto, em que os Poderes exercerão funções diversas daquelas para as quais foi constituído, isto é, desempenharão funções atípicas. Logo, funções atípicas são aquelas que tradicionalmente pertenceriam a outro Poder, mas por ser tal função inerente à sua natureza será por ele mesmo desempenhada.

2 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.

3 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.

4 MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das Leis**. Tradução Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979, p. 148-149.

- **Função típica do Poder Executivo:** administrar – gerir a coisa pública e aplicar a lei;

- **Funções típicas do Poder Legislativo:** legislar – alterando e criando a ordem jurídica vigente – e fiscalizar o Executivo – fiscalizando a contabilidade, o orçamento, as finanças e o patrimônio do Executivo;

- **Função típica do Poder Judiciário:** julgar – solucionar litígios e fazer valer a lei no caso concreto e, eventualmente, em casos abstratos, como no controle de constitucionalidade.

- **Funções atípicas do Poder Executivo:** legislar – notadamente quando o Presidente da República adota uma medida provisória (art. 62, CF) – e julgar – no que tange a defesas e recursos administrativos;

- **Funções atípicas do Poder Legislativo:** auto-organizar-se (função executiva) – dispendo sobre organização, provimento de cargos, concessão de férias e licenças a seus servidores, etc. – e julgar – a exemplo do julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade pelo Senado Federal (art. 52, I, CF);

- **Funções atípicas do Poder Judiciário:** auto-organizar-se (função executiva) – dispendo sobre organização, estrutura, concessão de férias e licenças a seus servidores, etc. – e legislar – elaborando o regimento interno de seus Tribunais, por exemplo (art. 96, CF).

No mais, “a organização do Estado é matéria constitucional no que concerne à divisão política do território nacional, a estruturação dos Poderes, à forma de Governo, ao modo de investidura dos governantes, aos direitos e garantias dos governados. Após as disposições constitucionais que moldam a organização política do Estado soberano, surgem, através da legislação complementar e ordinária, e organização administrativa das entidades estatais, de suas autarquias e entidades paraestatais instituídas para a execução desconcentrada e descentralizada de serviços públicos e outras atividades de interesse coletivo, objeto do Direito Administrativo e das modernas técnicas de administração”⁵.

Fases e Modelos

Em termos históricos, o Estado Moderno passou por fases que implicaram na definição de três modelos estatais.

Inicialmente, o Estado se erige na forma de um **Estado Absoluto**, no qual o poder é exercido por um soberano de forma ilimitada. No decorrer das Revoluções que despontaram na Europa – Gloriosa e Francesa – e na própria América – Independência Norte-americana, surgem demandas por um modelo de Estado que interferisse menos na vida do indivíduo, permitindo o exercício de liberdades individuais e do direito de propriedade, além de outros direitos civis, bem como a participação popular na tomada de decisões, na forma de direitos políticos: nasce o modelo do **Estado Liberal**.

Num momento posterior, quando se experimentaram os reflexos da revolução industrial e do pós-guerra, bem como da própria reestruturação dos modelos econômicos capitalista e socialista, surgem demandas classistas

5 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.

na busca da retomada da intervenção do Estado na economia e nas relações trabalhistas, assegurando equilíbrio na exploração econômica por parte daqueles que detinham o poder econômico: surge então o **Estado Social**.

Adiante, especialmente após a crise de 1929 e o fim da 2ª Guerra Mundial, surge a necessidade de coadunar tais ideais, focando não apenas no indivíduo, mas também nas demandas coletivas da sociedade: surge o **Estado Democrático de Direito**, uma resposta concomitante à frieza liberal quanto ao indivíduo e ao déficit democrático do Estado Social, intensificando-se a participação popular no poder.



#FicaDica

Modelos de Estado

- Estado Liberal – não intervencionista, liberdades negativas, direitos individuais.
- Estado Social – intervencionista, bem-estar social, liberdades positivas, direitos sociais.
- Estado Democrático de Direito – intervencionista moderado, participação popular intensificada, abertura e transparência da Administração.

Personalidade jurídica

O Estado é dotado de personalidade jurídica, isto é, possui a aptidão genérica para adquirir direitos e contrair deveres. Nestes moldes, tem natureza de **pessoa jurídica de direito público**.

O Estado é pessoa jurídica, e não física, porque não é uma pessoa natural determinada, mas uma estrutura organizada e administrada por pessoas que ocupam cargos, empregos e funções em seu quadro. Logo, pode-se dizer que o Estado é uma ficção, eis que não existe em si, mas sim como uma estrutura organizada pelos próprios homens. É de direito público porque administra interesses que pertencem a toda sociedade e a ela respondem por desvios na conduta administrativa, de modo que se sujeita a um regime jurídico próprio, que é objeto de estudo do direito administrativo.

Destaca-se o artigo 41 do Código Civil:

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III - os Municípios;

IV - as autarquias;

V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.

Nestes moldes, o Estado é pessoa jurídica de direito público interno. Mas há características peculiares distintas que fazem com que afirmá-lo apenas como pessoa jurídica de direito público interno seja correto, mas não suficiente. Pela peculiaridade da função que desempenha, o Estado é verdadeira **pessoa administrativa**, eis que concentra para si o exercício das atividades de administração pública.

A expressão pessoa administrativa também pode ser colocada em sentido estrito, segundo o qual seriam pessoas administrativas aquelas pessoas jurídicas que integram a administração pública sem dispor de autonomia política (capacidade de auto-organização). Em contraponto, pessoas políticas seriam as pessoas jurídicas de direito público interno – União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Administração e governo

Em face da organização do Estado, e pelo fato deste assumir funções primordiais à coletividade, no interesse desta, fez-se necessário criar e aperfeiçoar um sistema jurídico que fosse capaz de reger e viabilizar a execução de tais funções, buscando atingir da melhor maneira possível o interesse público visado.

Tal papel é atribuído à **Administração**, que no âmbito executivo tem sua função máxima exercida pelo **Governo**.

A execução de funções exclusivamente administrativas constitui, assim, o objeto do Direito Administrativo, ramo do Direito Público. A função administrativa é toda atividade desenvolvida pela Administração (Estado) representando os interesses de terceiros, ou seja, os interesses da coletividade.

Devido à natureza desses interesses, são conferidos à Administração direitos e obrigações que não se estendem aos particulares. Logo, a Administração encontra-se numa posição de superioridade em relação a estes.

Importante, neste ponto, frisar a diferença entre as formas de gestão quando se está diante da execução do interesse público – situação do Estado e da Administração – e quando se está diante de interesse privado. A gestão pública sempre deve assumir a feição de permitir ao cidadão exercer seus direitos e deveres em sociedade, enquanto que na gestão privada caberá a priorização de atendimento ao cliente.

Não obstante, se, por um lado, o Estado é uno, até mesmo por se legitimar na soberania popular; por outro lado, é necessária a divisão de funções das atividades estatais de maneira equilibrada, o que se faz pela divisão de Poderes, a qual resta assegurada no artigo 2º da Constituição Federal.

A função típica de administrar – gerir a coisa pública e aplicar a lei – é do Poder Executivo; cabendo ao Poder Legislativo a função típica de legislar e ao Poder Judiciário a função típica de julgar. Em situações específicas, será possível que no exercício de funções atípicas o Legislativo e o Judiciário exerçam administração.

Conceito amplos e estrito de administração pública

Conceito	Sentido amplo	Sentido estrito
Subjetivo, orgânico ou formal	Órgãos governamentais e administrativos	Apenas órgãos administrativos
Objetivo, material ou funcional	Funções políticas e administrativas	Apenas funções administrativas

Por sua vez, conceituando-se administração pública, “em sentido **objetivo**, material ou funcional, a administração pública pode ser definida como a **atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve**, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos”; ao passo que “em sentido **subjetivo**, formal ou orgânico, pode-se definir Administração Pública, como sendo o **conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas** aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”⁶. Logo, o sentido objetivo volta-se à atividade administrativa em si, ao passo que o sentido subjetivo se concentra nos órgãos que a exercem.

Em ambos casos, a distinção do sentido amplo para o restrito está nas espécies de atividades e órgãos que são abrangidos. No sentido amplo, inserem-se as atividades desempenhadas pelos órgãos de alto escalão no âmbito governamental, no exercício de funções essencialmente políticas; além das atividades tipicamente administrativas desempenhadas pelos diversos órgãos que compõem a administração executando seus fins de interesse público. No sentido estrito, excluem-se as atividades políticas, abrangendo-se apenas atividades administrativas.



EXERCÍCIOS COMENTADOS

1) (STJ - Analista Judiciário - Administrativa – CESPE/2018). Tendo em vista as convergências e divergências entre a gestão pública e a gestão privada, julgue o item que se segue.

Tanto na gestão pública quanto na gestão privada é lícito fazer tudo que a lei não proíbe.

() CERTO () ERRADO

6 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas editora, 2010.

Resposta: Errado. Na gestão privada vigora o princípio da legalidade amplo, o que significa que o particular pode fazer tudo que a lei não proíba. Já na gestão pública, devido aos interesses perseguidos pelo Estado, vigora o princípio da legalidade estrito, o que implica que o Administrador apenas pode fazer aquilo que a lei expressamente permite.

2) (SEDF - Conhecimentos Básicos - Cargo 2 - CESPE/2017) Acerca de administração pública, organização do Estado e agentes públicos, julgue o item a seguir. Não há exclusividade no exercício de suas funções típicas pelos poderes de Estado.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. Dentro dos três Poderes típicos do Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário, existem funções típicas, isto é, o Executivo administra, o Legislativo legisla, o Judiciário julga. Em casos excepcionais é possível observar o exercício de funções atípicas dentro de cada um dos Poderes.

3) (AGU - Advogado da União - CESPE/2004). Acerca do conceito de administração pública, da teoria do órgão da pessoa jurídica aplicada ao direito administrativo, da concentração e da desconcentração de competências e dos atos e fatos da administração pública, julgue os itens a seguir.

A administração pública, em seu sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos com a finalidade de realizar as opções políticas e os objetivos do governo e, em seu sentido material, é o conjunto de funções necessárias ao serviço público em geral.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. O sentido formal abrange apenas os órgãos administrativos, ou ainda, os órgãos governamentais e administrativos; o sentido material abrange as funções administrativas e num sentido amplo mesmo as funções políticas.

ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA, CENTRALIZADA E DESCENTRALIZADA.

Centralização, descentralização, concentração e desconcentração

Em linhas gerais, *descentralização* significa transferir a execução de um serviço público para terceiros que não se confundem com a Administração direta; *centralização* significa situar na Administração direta atividades que, em tese, poderiam ser exercidas por entidades de fora dela; *desconcentração* significa transferir a execução de um serviço público de um órgão para o outro dentro da própria Administração; *concentração* significa manter a execução central ao chefe do Executivo em vez de atribuí-la a outra autoridade da Administração direta.

Passemos a esmiuçar estes conceitos:

Desconcentração implica no exercício, pelo chefe do Executivo, do poder de delegar certas atribuições que são de sua competência privativa. Neste sentido, o previsto na CF:

Artigo 84, parágrafo único, CF. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

Neste sentido:

Artigo 84, VI, CF. dispor, mediante decreto, sobre:

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

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

Artigo 84, XII, CF. conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;

Artigo 84, XXV, CF. prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei; (apenas o provimento é delegável, não a extinção)

Com efeito, o chefe do Poder Executivo federal tem opções de delegar parte de suas atribuições privativas para os Ministros de Estado, o Procurador-Geral da República ou o Advogado-Geral da União. O Presidente irá delegar com relação de hierarquia cada uma destas essencialidades dentro da estrutura organizada do Estado. Reforça-se, **desconcentrar significa delegar com hierarquia**, pois há uma relação de subordinação dentro de uma estrutura centralizada, isto é, os Ministros de Estado, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União respondem diretamente ao Presidente da República e, por isso, não possuem plena discricionariedade na prática dos atos administrativos que lhe foram delegados.

Concentrar, ao inverso, significa exercer atribuições privativas da Administração pública direta no âmbito mais central possível, isto é, diretamente pelo chefe do Poder Executivo, seja porque não são atribuições delegáveis, seja porque se optou por não delegar.

Artigo 84, CF. Compete privativamente ao Presidente da República:

I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;

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

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

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

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

VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;
 IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;
 X - decretar e executar a intervenção federal;
 XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;
 XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;
 XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos;
 XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei;
 XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União;
 XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União;
 XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII;
 XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;
 XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;
 XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;
 XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas;
 XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;
 XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;
 XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;
 XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;
 XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;
 XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

Descentralizar envolve a delegação de interesses estatais para fora da estrutura da Administração direta, o que é possível porque não se refere a essencialidades, ou seja, a atos administrativos que somente possam ser praticados pela Administração direta porque se referem a interesses estatais diversos previstos ou não na CF. **Descentralizar é uma delegação sem relação de hierarquia**, pois é uma delegação de um ente para outro (não há subordinação nem mesmo quanto ao chefe do Executivo, há apenas uma espécie de tutela ou supervisão por parte dos Ministérios – se trata de vínculo e não de subordinação).

Basicamente, se está diante de um conjunto de pessoas jurídicas estatais criadas ou autorizadas por lei para prestarem serviços de interesse do Estado. Possuem patrimônio próprio e são unidades orçamentárias autônomas. Ainda, exercem em nome próprio direitos e obrigações, respondendo pessoalmente por seus atos e danos.

Existem duas formas pelas quais o Estado pode efetuar a descentralização administrativa: **outorga e delegação**.

A outorga se dá quando o Estado cria uma entidade e a ela transfere, através de previsão em lei, determinado serviço público e é conferida, em regra, por prazo indeterminado. Isso é o que acontece quanto às entidades da Administração Indireta prestadoras de serviços públicos. Neste sentido, o Estado descentraliza a prestação dos serviços, outorgando-os a outras entidades criadas para prestá-los, as quais podem tomar a forma de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

A delegação ocorre quando o Estado transfere, por contrato ou ato unilateral, apenas a execução do serviço, para que o ente delegado o preste ao público em seu próprio nome e por sua conta e risco, sob fiscalização do Estado. A delegação é geralmente efetivada por prazo determinado. Ela se dá, por exemplo, nos contratos de concessão ou nos atos de permissão, pelos quais o Estado transfere aos concessionários e aos permissionários apenas a execução temporária de determinado serviço.

Centralizar envolve manter na estrutura da Administração direta o desempenho de funções administrativas de interesses não essenciais do Estado, que poderiam ser atribuídos a entes de fora da Administração por outorga ou delegação.



#FicaDica

Todos envolvem transferência na execução de serviços:

- Descentralização – da Administração para terceiros;
 - Centralização – de terceiros para a Administração;
 - Desconcentração – de um órgão central para outro na Administração;
 - Concentração – de um órgão na Administração para o órgão central.
- Descentralização e centralização são movimentos externos, desconcentração e concentração são movimentos internos.



EXERCÍCIOS COMENTADOS

1) (PGM - AM - Procurador do Município - CESPE/2018) Acerca dos instrumentos jurídicos que podem ser celebrados pela administração pública para a realização de serviços públicos, julgue o item a seguir.
 A União poderá celebrar convênio com consórcio público constituído por municípios para viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas na área da educação fundamental.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. Pelo instrumento utilizado – convênio ou consórcio público – já cabe determinar que se trata de um movimento externo (descentralização ou centralização). Se for de dentro da Administração para fora, é descentralização, pois sai da autoridade central da Administração para um terceiro. Assim, o exemplo descreve corretamente a descentralização.

2) (STM - Técnico Judiciário - Área Administrativa - CESPE/2018) A respeito dos princípios da administração pública, de noções de organização administrativa e da administração direta e indireta, julgue o item que se segue.

A descentralização administrativa consiste na distribuição interna de competências agrupadas em unidades individualizadas.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado. Quando a distribuição se dá de forma interna, fala-se em concentração (de um órgão fragmentário para o central) ou em desconcentração (de um órgão central para unidades individualizadas, como é o caso do exemplo). A descentralização é um movimento externo, de dentro da Administração para terceiro, externo à estrutura administrativa.

3) (CGM de João Pessoa/PB - Conhecimentos Básicos - Cargos: 1, 2 e 3 - CESPE/2018) A respeito da organização e dos poderes da administração pública, julgue o próximo item.

A criação de secretaria municipal de defesa do meio ambiente por prefeito municipal configura caso de desconcentração administrativa.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. A secretaria municipal seria um órgão interno que desempenharia atribuições que poderiam ser exercidas pelo órgão central, a prefeitura. No caso, para melhor desempenhar as funções, a Prefeitura transferiu o exercício de funções para a Secretaria, um movimento interno, caracterizando desconcentração.

Administração Direta e Indireta

1. Administração direta

Administração Pública direta é aquela formada pelos entes integrantes da federação e seus respectivos órgãos. Os entes políticos são a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. À exceção da União, que é dotada de soberania, todos os demais são dotados de autonomia.

Dispõe o Decreto nº 200/1967:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

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

A administração direta é formada por um conjunto de núcleos de competências administrativas, os quais já foram tidos como representantes do poder central (teoria da representação) e como mandatários do poder central (teoria do mandato).

Hoje, adota-se a **teoria do órgão, de Otto Giërke**, segundo a qual os órgãos e agentes são apenas núcleos administrativos criados e extintos exclusivamente por lei, mas que podem ser organizados por decretos autônomos do Executivo (art. 84, VI, CF), sendo desprovidos de personalidade jurídica própria.

Assim, os órgãos da Administração direta não possuem patrimônio próprio; e não assumem obrigações em nome próprio e nem direitos em nome próprio (não podem ser autor nem réu em ações judiciais, exceto para fins de mandato de segurança – tanto como impetrante como quanto impetrado).

Já que não possuem personalidade, atuam apenas no cumprimento da lei, não atuando por vontade própria. Logo, órgãos são impessoais quando agem no estrito cumprimento de seus deveres, não respondendo diretamente por seus atos e danos – o órgão central, com personalidade, que responderá.

Esta impossibilidade de se imputar diretamente a responsabilidade a agentes ou órgãos públicos que estejam exercendo atribuições da Administração direta é denominada teoria da imputação objetiva, de **Otto Giërke**, que institui o princípio da impessoalidade.

1.1 Órgãos Públicos: teorias

“Várias teorias surgiram para explicar as relações do Estado, pessoa jurídica, com suas agentes: Pela **teoria do mandato**, o agente público é mandatário da pessoa jurídica; a teoria foi criticada por não explicar como o Estado, que não tem vontade própria, pode outorgar o mandato”⁷. A origem desta teoria está no direito privado, não tendo como prosperar porque o Estado não pode outorgar mandato a alguém, afinal, não tem vontade própria.

Num momento seguinte, adotou-se a teoria da representação: “Posteriormente houve a substituição dessa concepção pela **teoria da representação**, pela qual a vontade dos agentes, em virtude de lei, exprimiria a vontade do Estado, como ocorre na tutela ou na curatela, figuras jurídicas que apontam para representantes dos incapazes. Ocorre que essa teoria, além de equiparar o Estado, pessoa jurídica, ao incapaz (sendo que o Estado é pessoa jurídica dotada de capacidade plena), não foi suficiente para alicerçar um regime de responsabilização da pessoa jurídica perante terceiros prejudicados nas circunstâncias em que o agente ultrapassasse os poderes da representação”⁸. Criticou-se a teoria porque o Esta-

7 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas editora, 2010.

8 NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**

do estaria sendo visto como um sujeito incapaz, ou seja, uma pessoa que não tem condições plenas de manifestar, de falar, de resolver pendências; bem como porque se o representante estatal exorbitasse seus poderes, o Estado não poderia ser responsabilizado.

Finalmente, adota-se a **teoria do órgão, de Otto Giërke**, segundo a qual os órgãos são apenas núcleos administrativos criados e extintos exclusivamente por lei, mas que podem ser organizados por decretos autônomos do Executivo (art. 84, VI, CF), sendo desprovidos de personalidade jurídica própria. Com efeito, o Estado brasileiro responde pelos atos que seus agentes praticam, mesmo se estes atos extrapolam das atribuições estatais conferidas, sendo-lhe assegurado o direito de regresso.

A **teoria da imputação objetiva, derivada da teoria do órgão, também de Otto Giërke**, impõe que o órgão central da Administração, por ser o único dotado de personalidade jurídica, responderá por danos praticados em seus órgãos despersonalizados e por seus agentes. Não significa que os agentes ficarão impunes, mas caberá à Administração buscar contra ele o direito de regresso, retomando o que foi obrigada a indenizar. Ex.: se uma pessoa é vítima de dano numa delegacia estadual por parte de um delegado da polícia civil, ajuizará demanda indenizatória contra a Fazenda Pública do Estado, a qual poderá exercer direito de regresso contra o agente público, delegado causador do dano. Repare que a Administração não se exime de indenizar mesmo que seu agente seja culpado.



#FicaDica

Teoria do mandato e teoria da representação: ultrapassadas.

Teoria do órgão: adotada.

A teoria da imputação objetiva deriva da teoria do órgão. Ambas são de autoria de Otto Giërke.

1.2 Órgãos Públicos: classificações

Quanto se faz desconcentração da autoridade central – chefe do Executivo – para os seus órgãos, se depara com diversos níveis de órgãos, que podem ser classificados em **simples ou complexos** (simples se possuem apenas uma estrutura administrativa, complexos se possuem uma rede de estruturas administrativas) e em **unitários ou colegiados** (unitário se o poder de decisão se concentra em uma pessoa, colegiado se as decisões são tomadas em conjunto e prevalece a vontade da maioria):

- Órgãos independentes – encabeçam o poder ou estrutura do Estado, gozando de independência para agir e não se submetendo a outros órgãos. Cabe a eles definir as políticas que serão implementadas. É o caso da Presidência da República, órgão complexo composto pelo gabinete, pela Advocacia-Geral da União, pelo Conselho da República, pelo Conselho de Defesa, e unitário (pois o Presidente da República é o único que toma as decisões).

– esquematizado, completo, atualizado, temas polêmicos, conteúdo dos principais concursos públicos. 3. ed. São Paulo: Atlas editora, 2013.

- Órgãos autônomos – estão no primeiro escalão do poder, com autonomia funcional, porém subordinados politicamente aos independentes. É o caso de todos os ministérios de Estado.

- Órgãos superiores – são desprovidos de autonomia ou independência, sendo plenamente vinculados aos órgãos autônomos. Ex.: Delegacia Regional do Trabalho, vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego; Departamento da Polícia Federal, vinculado ao Ministério da Justiça.

- Órgãos subalternos – são vinculados a todos acima deles com plena subordinação administrativa. Ex.: órgãos que executam trabalho de campo, policiais federais, fiscais do MTE.

ATENÇÃO: O Ministério Público, os Tribunais de Contas e as Defensorias Públicas não se encaixam nesta estrutura, sendo órgãos independentes constitucionais. Em verdade, para Canotilho e outros constitucionalistas, estes órgãos não pertencem nem mesmo aos três poderes.

Conforme Carvalho Filho⁹, “a noção de Estado, como visto, não pode abstrair-se da de pessoa jurídica. O Estado, na verdade, é considerado um ente personalizado, seja no âmbito internacional, seja internamente. Quando se trata de Federação, vigora o **pluripersonalismo**, porque além da pessoa jurídica central existem outras internas que compõem o sistema político. Sendo uma pessoa jurídica, o Estado manifesta sua vontade através de seus agentes, ou seja, as pessoas físicas que pertencem a seus quadros. Entre a pessoa jurídica em si e os agentes, compõe o Estado um grande número de repartições internas, necessárias à sua organização, tão grande é a extensão que alcança e tamanha as atividades a seu cargo. Tais repartições é que constituem os órgãos públicos”.

Atenção-se, detalhes, a **classificação dos órgãos**:

- Quanto à pessoa federativa: federais, estaduais, distritais e municipais.

- Quanto à situação estrutural: os diretivos, que são aqueles que detêm condição de comando e de direção, e os subordinados, incumbidos das funções rotineiras de execução.

- Quanto à composição: singulares, quando integrados em um só agente, e os coletivos, quando compostos por vários agentes.

- Quanto à esfera de ação: centrais, que exercem atribuições em todo o território nacional, estadual, distrital e municipal, e os locais, que atuam em parte do território.

- Quanto à posição estatal: são os que representam os poderes do Estado – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

- Quanto à estrutura: simples ou unitários e compostos. Os órgãos compostos são constituídos por vários outros órgãos.

2. Administração indireta

A Administração Pública indireta pode ser definida como um grupo de pessoas jurídicas de direito público ou privado, criadas ou instituídas a partir de lei específica, que atuam paralelamente à Administração direta na prestação de serviços públicos ou na exploração de atividades econômicas.

9 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

“Enquanto a Administração Direta é composta de órgãos internos do Estado, a Administração Indireta se compõe de pessoas jurídicas, também denominadas de entidades”¹⁰. Em que pese haver entendimento diverso registrado em nossa doutrina, integram a Administração indireta do Estado quatro espécies de pessoa jurídica, a saber: as *Autarquias*, as *Fundações*, as *Sociedades de Economia Mista* e as *Empresas Públicas*.

Dispõe o Decreto nº 200/1967:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

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

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

Ao lado destas, podemos encontrar ainda entes que prestam serviços públicos por delegação, embora não integrem os quadros da Administração, quais sejam, os permissionários, os concessionários e os autorizados.

Essas quatro pessoas integrantes da Administração indireta serão criadas para a prestação de serviços públicos ou, ainda, para a exploração de atividades econômicas, como no caso das empresas públicas e sociedades de economia mista, e atuam com o objetivo de aumentar o grau de especialidade e eficiência da prestação do serviço público ou, quando exploradoras de atividades econômicas, visando atender a relevante interesse coletivo e imperativos da segurança nacional.

Com efeito, de acordo com as regras constantes do artigo 173 da Constituição Federal, o Poder Público só poderá explorar atividade econômica a título de exceção, em duas situações, conforme se colhe do *caput* do referido artigo, a seguir reproduzido:

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

Cumpra esclarecer que, de acordo com as regras constitucionais e em razão dos fins desejados pelo Estado, ao Poder Público não cumpre produzir lucro, tarefa esta deferida ao setor privado. Assim, apenas explora atividades econômicas nas situações indicadas no artigo 173 do Texto Constitucional. Quando atuar na economia, concorre em grau de igualdade com os particulares, e sob o regime do artigo 170 da Constituição, inclusive quanto à livre concorrência, submetendo-se ainda a todas as obrigações constantes do regime jurídico de direito privado, inclusive no tocante às obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias.

10 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.



#FicaDica

Administração indireta: autarquias (inclui agências reguladoras e agências executivas), fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Não compõem a Administração indireta: concessionárias e permissionárias, além de entidades paraestatais (terceiro setor).



EXERCÍCIOS COMENTADOS

1) (STJ - Analista Judiciário - Judiciária - CESPE/2018)

Tendo como referência a jurisprudência dos tribunais superiores a respeito da organização administrativa e dos agentes públicos, julgue o item a seguir.

O fato de a advocacia pública, no âmbito judicial, defender ocupante de cargo comissionado pela prática de ato no exercício de suas atribuições amolda-se à teoria da representação.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado. Vigora no Direito Administrativo brasileiro a teoria do órgão, de Otto Giërke. Quando um agente público atua, é como se o próprio Estado atuasse, então não há problemas com o fato da advocacia pública defender o ocupante de um cargo público, não importando se o cargo é efetivo ou em comissão.

2) (TRF 1ª REGIÃO - Técnico Judiciário - Área Administrativa - CESPE/2017)

No que diz respeito a organização administrativa, julgue o item que se segue. Órgão público é ente despersonalizado, razão por que lhe é defeso, em qualquer hipótese, ser parte em processo judicial, ainda que a sua atuação seja indispensável à defesa de suas prerrogativas institucionais.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado. Caso a atuação direta do órgão público seja indispensável às suas prerrogativas institucionais, protegendo suas atividades, sua autonomia e sua independência, poderá atuar como parte em processo judicial. O entendimento é firmado pelo próprio STJ (5ª Turma; RO em MS: 21.813/AP; Rel. Min. FELIX FISCHER; Data de Julgamento: 13/12/2007).

3) (TRF 1ª REGIÃO - Analista Judiciário - Oficial de Justiça Avaliador Federal - CESPE/2017)

A respeito da organização do Estado e da administração pública, julgue o item a seguir. O principal critério de distinção entre empresa pública e sociedade de economia mista é que esta integra a administração indireta, enquanto aquela integra a administração direta.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado. O artigo 4º, II, Decreto nº 200/1967 enumera as sociedades de economia mista e as empresas públicas, ambas, como integrantes da administração indireta, ao lado das autarquias e das fundações públicas.

Autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista

1. Autarquias

Conceitua-se no artigo 5º do Decreto nº 200/1967:

1 - 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.

As autarquias são pessoas jurídicas de direito público, de natureza administrativa, criadas para a execução de **serviços tipicamente públicos**, antes prestados pelas entidades estatais que as criam. Por serviços tipicamente públicos entenda-se aqueles sem fins lucrativos criados por lei e comum monopólio do Estado.

“O termo autarquia significa autogoverno ou governo próprio, mas no direito positivo perdeu essa noção semântica para ter o sentido de pessoa jurídica administrativa com relativa capacidade de gestão dos interesses a seu cargo, embora sob controle do Estado, de onde se originou. Na verdade, até mesmo em relação a esse sentido, o termo está ultrapassado e não mais reflete uma noção exata do instituto. [...] Pode-se conceituar autarquia como a pessoa jurídica de direito público, integrante da Administração Indireta, criada por lei para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam próprias e típicas do Estado”¹¹.

Logo, as autarquias são regidas integralmente pelo regime jurídico de direito público, podendo, tão-somente, ser prestadoras de serviços públicos, contando com capital oriundo da Administração direta. O Código Civil, em seu artigo 41, IV, as coloca como pessoas jurídicas de direito público, embora exista controvérsia na doutrina.

Carvalho Filho¹² classifica quanto ao regime jurídico: “a) autarquias comuns (ou de regime comum); b) autarquias especiais (ou de regime especial). Segundo a própria terminologia, é fácil distingui-las: as primeiras estariam sujeitas a uma disciplina jurídica sem qualquer especificidade, ao passo que as últimas seriam regidas por disciplina específica, cuja característica seria a de atribuir prerrogativas especiais e diferenciadas a certas autarquias”. São exemplos de autarquias especiais aquelas criadas para serviços especiais, como autarquias de ensino (ex.: USP) e autarquias de fiscalização (ex.: CRM e CREA).

A título de exemplo, citamos as seguintes autarquias: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), De-

11 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

12 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

partamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Departamento Nacional de Registro do Comércio (DNRC), Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Banco Central do Brasil (Bacen).

Ainda sobra as autarquias:

Contam com patrimônio próprio, constituído a partir de transferência pela entidade estatal a que se vinculam, portanto, capital exclusivamente público.

São dotadas, ainda, de autonomia financeira, planejando seus gastos e compromissos a cada exercício. A proposta orçamentária é encaminhada anualmente ao chefe do Executivo, que a inclui no orçamento fiscal da lei orçamentária anual. A própria autarquia presta contas diretamente ao Tribunal de Contas.

Podem pagar aos seus credores por meio de precatórios e requisição de pequeno valor, tal como a Administração direta. Podem emitir sozinhas certidão de dívida ativa de seus devedores.

Gozam de imunidade tributária recíproca em relação a todas unidades da federação.

A elas se conferem as mesmas prerrogativas processuais que à Fazenda Pública, inclusive prazo em dobro para contestar e recorrer, além de reexame necessário da causa em situações de condenação acima de certos valores.

Todas autarquias devem ser criadas, organizadas e extintas por lei, que podem ser complementadas por atos do Executivo, notadamente Decretos.

As autarquias podem ser federais, estaduais, distritais e municipais, contudo não podem ser interestaduais ou intermunicipais (não é permitida a associação de unidades federativas para a criação de autarquias).

Devem executar atividades típicas do direito público e, notadamente, serviços públicos de natureza social e atividades administrativas, com a exclusão dos serviços e atividades de cunho econômico e mercantil.

O patrimônio da autarquia é formado por bens públicos, razão pela qual seu patrimônio se sujeita às mesmas regras aplicáveis aos bens públicos em geral, inclusive no que se refere à impenhorabilidade e à impossibilidade de oneração e de usucapião.

Os agentes públicos das autarquias são concursados e estatutários, logo, se sujeitam a estatuto próprio e não à CLT. Já os dirigentes não precisam ser concursados e são nomeados e destituídos livremente pelo chefe do Executivo.

1.1 Agências reguladoras

São figuras muito recentes em nosso ordenamento jurídico. Possuem natureza jurídica de **autarquias de regime especial**, são pessoas jurídicas de Direito Público com capacidade administrativa, aplicando-se a elas todas as regras das autarquias.

O dirigente é nomeado pelo chefe do Executivo, mas a nomeação se sujeita à aprovação do legislativo, que se baseia nos critérios de conhecimento. Uma vez nomeado, o dirigente passa a gozar de mandato com prazo determinado e só pode ser destituído por processo com decisão motivada.

Possuem como objetivo regular e fiscalizar a execução de serviços públicos. Elas não executam o serviço propriamente, elas o fiscalizam. Logo, são entidades com típica função de controle da prestação dos serviços públicos e do exercício de atividades econômicas, evitando a prática de abusos por parte de entidades do setor privado.

São titulares da matéria técnica que regulam, de modo que somente elas podem disciplinar as regras e padrões técnicos desta determinada seara.

No exercício de seus poderes, compete a elas: fiscalizar o cumprimento de contratos de concessões e o atingimento de metas neles fixadas, fiscalizar e controlar o atendimento a consumidores e usuários (inclusive recebendo e processando denúncias e reclamações, aplicando penas administrativas e multas, bem como rescindindo contratos), definir política tarifária e reajustá-la.

Entre as agências reguladoras inseridas no ordenamento brasileiro, destacam-se: ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, criada pela Lei nº 9.427/1996; a ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações, pela Lei nº 9.472/1997; e a ANP – Agência Nacional do Petróleo, pela Lei nº 9.478/1997.

1.2 Agências executivas

Agência executiva é a qualificação conferida a autarquia, fundação pública ou órgão da administração direta que celebra contrato de gestão com o próprio ente político com o qual está vinculado. As agências executivas se distinguem das agências reguladoras por não terem como objetivo principal o de exercer controle sobre particulares que prestam serviços públicos, que é o objetivo fundamental das agências reguladoras. Assim, a expressão “agências executivas” corresponde a um título ou qualificação atribuída à autarquia ou a fundações públicas cujo objetivo seja exercer atividade estatal.



#FicaDica

As agências reguladoras sempre serão autarquias, embora sujeitas a regime especial. As agências executivas podem ser autarquia, fundação pública ou órgão da administração direta que firme contrato de gestão.

2. Fundações públicas

Conceitua-se no artigo 5º do Decreto nº 200/1967:

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

As Fundações são pessoas jurídicas compostas por um patrimônio personalizado, destacado pelo seu instituidor para atingir uma finalidade específica, denominadas, em latim, *universitas bonorum*. Entre estas finalidades, destacam-se as de escopo religioso, moral, cultural ou de assistência.

Essa definição serve para qualquer fundação, inclusive para aquelas que não integram a Administração indireta (*não-governamentais*). No caso das fundações que integram a Administração indireta (*governamentais*), quando forem dotadas de personalidade de direito público, serão regidas integralmente por regras de direito público. Quando forem dotadas de personalidade de direito privado, serão regidas por regras de direito público e direito privado.

Quando as fundações são criadas pelo Estado são conhecidas como fundações públicas, ou autarquias fundacionais ou fundações autárquicas. O estatuto da fundação, no caso, terá a forma de lei, cujo escopo será criar e organizar a fundação. As fundações públicas são regulamentadas por lei complementar. Sendo fundações públicas que adotam regime jurídico de direito público, se equiparam às autarquias e se sujeitam às mesmas regras que elas.

Obs.: é possível que a lei **autorize** (não crie) uma fundação pública que adote regime jurídico de direito privado, ou então um regime misto, caso em que seus servidores poderão se sujeitar à CLT, seu patrimônio não será exclusivamente oriundo de verbas estatais. A lei autorizadora deve ser expressa neste sentido.

3. Empresas públicas

Conceitua-se no artigo 5º do Decreto nº 200/1967:

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

Empresas públicas são pessoas jurídicas de Direito Privado, criadas para a prestação de serviços públicos ou para a exploração de atividades econômicas, que contam com capital exclusivamente público, e são constituídas por qualquer modalidade empresarial, após autorização legislativa do ente federativo criador.

Sendo a empresa pública uma prestadora de serviços públicos, estará submetida a regime jurídico público, ainda que constituída segundo o modelo imposto pelo Direito Privado. Se a empresa pública é exploradora de atividade econômica, estará submetida a regime jurídico denominado pela doutrina como semipúblico, ante a necessidade de observância, ao menos em suas relações com os administrados, das regras atinentes ao regime da Administração, a exemplo dos princípios expressos no “caput” do artigo 37 da Constituição Federal.

Podemos citar, a título de exemplo, algumas empresas públicas, nas mais variadas esferas de governo, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); a Empresa Municipal de Urbanização de