

Prefeitura Municipal de Araruama do Estado do Rio de Janeiro

ARARUAMA-RJ

Oficial Administrativo

AG033-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

Prefeitura Municipal de Araruama do Estado do Rio de Janeiro

Oficial Administrativo

Editais de Concurso Público - Nº 01/2019

AUTORES

Língua Portuguesa - Profª Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco

Legislação - Elaboração Interna

Noções Básicas de Informática - Profº Ovidio Lopes da Cruz Netto

Conhecimentos Específicos - Profº Fernando Zantedeschi

PRODUÇÃO EDITORIAL/REVISÃO

Elaine Cristina

Leandro Filho

Christine Liber

DIAGRAMAÇÃO

Thais Regis

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

Leitura e interpretação de texto. A Comunicação: linguagem, texto e discurso; o texto, contexto e a construção dos sentidos	01
Intertextualidade e polifonia	13
A Língua: norma culta e variedades linguísticas; dialetos e registros, gíria	15
Funções da linguagem	21
Tipos e gêneros de texto	22
Coesão e coerência textuais	23
Ortografia (atualizada conforme as regras do novo Acordo Ortográfico): emprego de letras; uso de maiúsculas e minúsculas; acentuação tônica e gráfica; pontuação	29
Fonologia/ fonética: letra/fonema; encontros vocálicos, consonantais e dígrafos	38
Morfologia: elementos mórficos e processos de formação de palavras; classes de palavras	42
Sintaxe: termos das orações; orações coordenadas e subordinadas; concordância nominal e verbal; regência nominal e verbal; crase	84
Semântica: denotação, conotação; sinonímia, antonímia, homonímia e paronímia; polissemia e ambiguidade. Figuras de linguagem	107

LEGISLAÇÃO

Lei Orgânica Municipal atualizada.....	01
--	----

NOÇÕES BÁSICAS DE INFORMÁTICA

Conhecimentos sobre princípios básicos de informática, incluindo hardware, impressoras, scanners e multifuncionais.....	01
Conhecimento básico sobre Segurança da Informação	06
Conceitos básicos relacionados ao ambiente Windows 7, 8, 10 e suas funcionalidades: ícones, atalhos de teclado, janelas, arquivos, pastas, programas	11
Aplicativos Microsoft Office 2010 e 2016	27
Conceitos básicos de Internet e Intranet e utilização de navegadores: browsers, correio eletrônico, sites de busca e pesquisa, grupos de discussão procedimentos e ferramentas de segurança aplicáveis a redes e na internet	125
Conceitos básicos de tarefas e procedimentos de informática: armazenamento de dados e realização de cópia de segurança (backup), organização e gerenciamento de arquivos, pastas e programas, proteção de equipamentos e de sistemas de informática	139

SUMÁRIO

CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS

Noções de Direito Administrativo: Princípios da Administração pública; Administração direta, indireta e fundacional; Controle da Administração Pública; Contrato administrativo; Serviços públicos; Bens públicos; Regime constitucional dos servidores públicos civis.....	01
Noções de Direito Constitucional: A organização dos Poderes; O Poder Legislativo; O Processo Legislativo; O Poder Executivo; Administração Pública Municipal: Poderes Executivo e Legislativo: competências previstas na Lei Orgânica do Município de Araruama; Lei de Licitações 8666/93, Lei Federal no 10520/2002. Constituição Federal.....	23
Direito Civil: Teoria Geral das Obrigações, Teoria Geral dos Contratos.....	64

**NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO:
PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA; ADMINISTRAÇÃO DIRETA,
INDIRETA E FUNDACIONAL; CONTROLE
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA;
CONTRATO ADMINISTRATIVO; SERVIÇOS
PÚBLICOS; BENS PÚBLICOS; REGIME
CONSTITUCIONAL DOS SERVIDORES
PÚBLICOS CIVIS.**

Princípios Básicos da Administração Pública

Os princípios que regem a atividade da Administração Pública são vastos, podendo estar explícitos em norma positivada, ou até mesmo implícitos, porém denotados segundo a interpretação das normas jurídicas. Temos princípios gerais de Direito Administrativo, os princípios constitucionais, e os princípios infraconstitucionais.

1. Princípios Gerais da Administração Pública

Os princípios gerais de Direito Administrativo, são os princípios basilares desse ramo jurídico, sendo aplicáveis ante o fato da Administração Pública ser considerada pessoa jurídica de direito público.

O **princípio da supremacia do interesse público** é o princípio que dá os poderes e prerrogativas à Administração Pública. A supremacia do interesse público sobre o privado é um aspecto fundamental para o exercício da função administrativa. Podemos citar como exemplo a desapropriação de um imóvel pertencente a um particular: o particular pode ter interesse em não ter seu bem desapropriado, ou achar o valor da indenização injusto, mas ele não pode ter interesse em extinguir o instituto da expropriação administrativa. Trata-se de um instituto que deve existir, independentemente da sua vontade.

Mas se o Estado apenas tivesse prerrogativas, com certeza ele agiria com abuso de autoridade. É por isso que ao Estado também lhe incumbe uma série de deveres, fundadas pelo **princípio da indisponibilidade do interesse público**. Tal princípio pressupõe que o Poder Público não é dono do interesse público, ele deve manuseá-lo segundo o que a norma lhe impõe. É por isso que ele não pode se desfazer de patrimônio público, contratar quem ele quiser, realizar gastos sem prestar contas a seu superior, etc. Tais atos configuram em desvio de finalidade, uma vez que o objetivo principal deles não é de interesse público, mas apenas do próprio agente, ou de algum terceiro beneficiário.

2. Princípios Constitucionais da Administração Pública

São os princípios previstos no Texto Constitucional, mais especificamente no *caput* do artigo. 37. Segundo o referido dispositivo: "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". Assim, esquematicamente, temos os princípios constitucionais da:

- 1) Legalidade:** fruto da própria noção de Estado de Direito, as atividades do gestor público estão submissas a forma da lei. A legalidade promove maior segurança jurídica para os administrados, na medida em que proíbe que a Administração Pública pratique atos abusivos. Ao contrário dos particulares, que podem fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, a Administração só pode realizar o que lhe é expressamente autorizado por lei.
- 2) Impessoalidade:** a atividade da Administração Pública deve ser imparcial, de modo que é vedado haver qualquer forma de tratamento diferenciado entre os administrados. Há uma forte relação entre a impessoalidade e a finalidade pública, pois quem age por interesse próprio não condiz com a finalidade do interesse público.
- 3) Moralidade:** a Administração impõe a seus agentes o dever de zelar por uma "boa-administração", buscando atuar com base nos valores da moral comum, isso é, pela ética, decoro, boa-fé, e lealdade. A moralidade não é somente um princípio, mas também requisito de validade dos atos administrativos.
- 4) Publicidade:** a publicação dos atos da Administração promove maior transparência e garante eficácia erga omnes. Além disso, também diz respeito ao direito fundamental que toda pessoa tem de obter acesso a informações de seu interesse pelos órgãos estatais, salvo as hipóteses em que esse direito ponha em risco a vida dos particulares ou o próprio Estado, ou ainda que ponha em risco a vida íntima dos envolvidos.
- 5) Eficiência:** implementado pela reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional nº 19 de 1988, a eficiência se traduz na tarefa da Administração de alcançar os seus resultados de uma forma célere, promovendo melhor produtividade e rendimento, evitando gastos desnecessários no exercício de suas funções. A eficiência fez com que a Administração brasileira adquirisse caráter gerencial, tendo maior preocupação na execução de serviços com perfeição ao invés de se preocupar com procedimentos e outras burocracias. A adoção da eficiência, todavia, não permite à Administração agir fora da lei, não se sobrepõe ao princípio da legalidade.



FIQUE ATENTO!

Lembre-se da palavra "**limpe**", para melhor memorizar os princípios constitucionais:

Legalidade
Impessoalidade
Moralidade
Publicidade
Eficiência

3. Princípios Infraconstitucionais

Os princípios administrativos não se esgotam no âmbito constitucional. Existem outros princípios cuja previsão não está disposta na Carta Magna, e sim na legislação infraconstitucional. É o caso do disposto no caput do artigo 2º da Lei nº 9.784/1999: "A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência".

3.1 Princípio da Autotutela

A autotutela diz respeito ao controle interno que a Administração Pública exerce sobre os seus próprios atos. Isso significa que, havendo algum ato administrativo ilícito ou que seja inconveniente e contrário ao interesse público, não é necessária a intervenção judicial para que a própria Administração anule ou revogue esses atos.

Não havendo necessidade de recorrer ao Poder Judiciário, quis o legislador que a Administração possa, dessa forma, promover maior celeridade na recomposição da ordem jurídica afetada pelo ato ilícito, e garantir maior proteção ao interesse público contra os atos inconvenientes.

Segundo o disposto no art. 53 da Lei nº 9.784/1999: "A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos". A distinção feita pelo legislador é bastante oportuna: ele enfatiza a natureza vinculada do ato anulatório, e a discricionariedade do ato revogatório. A Administração pode revogar os atos inconvenientes, mas tem o dever de anular os atos ilegais.

A autotutela também tem previsão em duas súmulas do Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 346: "A Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos"; e a Súmula nº 473: "A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial".

3.2 Princípio da Motivação

Também pode constar em algumas questões como "princípio da obrigatória motivação". Trata-se de uma técnica de controle dos atos administrativos, o qual impõe à Administração o dever de indicar os pressupostos de fato e de direito que justificam a prática daquele ato. A fundamentação da prática dos atos administrativos será sempre por escrito. Possui previsão no art. 50 da Lei nº 9.784/1999: "Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando (...)"; e também no art. 2º, par. único, VII, da mesma Lei: "Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão". A motivação é uma decorrência natural do princípio da legalidade, pois a prática de um ato administrativo fundamentado, mas que não esteja previsto em lei, seria algo ilógico.

Convém estabelecer a diferença entre motivo e motivação. Motivo é o ato que autoriza a prática da medida administrativa, portanto, antecede o ato administrativo. A motivação, por sua vez, é o fundamento escrito, de fato ou de direito, que justifica a prática da referida medida. Exemplo: na hipótese de alguém sofrer uma multa por ultrapassar limite de velocidade, a infração é o motivo (ultrapassagem do limite máximo de velocidade); já o documento de notificação da multa é a motivação. A multa seria, então, o ato administrativo em questão.

Quanto ao momento correto para sua apresentação, entende-se que a motivação pode ocorrer simultaneamente, ou em um instante posterior a prática do ato (em respeito ao princípio da eficiência). A motivação intempestiva, isso é, aquela dada em um momento demasiadamente posterior, é causa de nulidade do ato administrativo.

3.3 Princípio da Finalidade

Sua previsão encontra-se no art. 2º, par. único, II, da Lei nº 9.784/1999. "Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei".

O princípio da finalidade muito se assemelha ao da primazia do interesse público. O primeiro impõe que o Administrador sempre aja em prol de uma finalidade específica, prevista em lei. Já o princípio da supremacia do interesse público diz respeito à sobreposição do interesse da coletividade em relação ao interesse privado. A finalidade disposta em lei pode, por exemplo, ser justamente a proteção ao interesse público.

Com isso, fica bastante clara a ideia de que todo ato, além de ser devidamente motivado, possui um fim específico, com a devida previsão legal. O desvio de finalidade, ou desvio de poder, são defeitos que tornam nulo o ato praticado pelo Poder Público.

3.4 Princípio da Razoabilidade

Agir com razoabilidade é decorrência da própria noção de competência. Todo poder tem suas correspondentes limitações. O Estado deve realizar suas funções com coerência, equilíbrio e bom senso. Não basta apenas atender à finalidade prevista na lei, mas é de igual importância o como ela será atingida. É uma decorrência lógica do princípio da legalidade.

Dessa forma, os atos imoderados, abusivos, irracionais e incoerentes, são incompatíveis com o interesse público, podendo ser anulados pelo Poder Judiciário ou pela própria entidade administrativa que praticou tal medida. Em termos práticos, a razoabilidade (ou falta dela) é mais aparente quando tenta coibir o excesso pelo exercício do poder disciplinar ou poder de polícia. Poder disciplinar traduz-se na prática de atos de controle exercidos contra seus próprios agentes, isso é, de destinação interna. Poder de polícia é o conjunto de atos praticados pelo Estado que tem por escopo limitar e condicionar o exercício de direitos individuais e o direito à propriedade privada.

3.5 Princípio da Proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade tem similitudes com o princípio da razoabilidade. Há muitos autores, inclusive, que preferem unir os dois princípios em uma nomenclatura só. De fato, a Administração Pública deve atentar-se a exageros no exercício de suas funções. A proporcionalidade é um aspecto da razoabilidade voltado a controlar a justa medida na prática de atos administrativos. Busca evitar extremos, exageros, pois podem ferir o interesse público.

Segundo o art. 2º, par. único, VI, da Lei nº 9.784/1999, deve o Administrador agir com “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”. Na prática, a proporcionalidade também encontra sua aplicação no exercício do poder disciplinar e do poder de polícia.

Esses não são os únicos princípios que regem as relações da Administração Pública. Porém, escolhemos trazer com mais detalhes os princípios que julgamos ser mais característicos da Administração. Isso não quer dizer que outros princípios não possam ser estudados ou aplicados a esse ramo jurídico. A Administração também deve atender aos princípios da responsabilidade, ao princípio da segurança jurídica, ao princípio do contraditório e ampla defesa, ao princípio da isonomia, entre outros.



EXERCÍCIOS COMENTADOS

1. (PREFEITURA DE CARUARU-PE – PROCURADOR DO MUNICÍPIO – FCC – 2018) Em relação aos princípios que regem a atuação da Administração Pública, é **correto** afirmar que:

- a) em relação ao princípio da legalidade, a Administração Pública não é obrigada a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.
- b) o princípio da eficiência impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins a serem alcançados pelo Estado.
- c) o princípio da eficiência, dada a sua natureza finalística, é prevalente em face do princípio da legalidade.
- d) são aplicáveis à Administração Pública exclusivamente aqueles princípios mencionados no caput do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, que são o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.
- e) o princípio da publicidade decorre do direito dos administrados em ter acesso a informações de interesse particular ou coletivo e, por essa razão, não admite a existência de informações públicas sigilosas.

Resposta: Letra B. A letra A está incorreta, pois pelo princípio da legalidade, a Administração Pública é obrigada a fazer ou deixar de fazer alguma coisa sempre em virtude de lei. A letra C está incorreta, pois o princípio da eficiência não pode, jamais, se sobrepor

à legalidade. A letra D está incorreta, pois à Administração Pública são aplicados diversos princípios, e não apenas aqueles contidos no *caput* do artigo 37 da CF/1988. A letra E está incorreta, pois as informações sigilosas devem ser resguardadas, e constituem em uma exceção ao princípio da publicidade.

2. (ALESE – ANALISTA LEGISLATIVO ADMINISTRAÇÃO – FCC – 2018) A Administração pública possui algumas prerrogativas inerentes às suas funções, que lhe permitem agir, em alguns casos, de modo a sobrepor a vontade dos particulares, em prol do atendimento do interesse público. Nesse sentido, considera-se exemplo dessa prerrogativa o poder de:

- a) revogar licitações, por razões de conveniência e oportunidade e para atendimento do interesse público, sempre que se identificar ilegalidades nos procedimentos.
- b) limitar o direito de particulares, discricionariamente, sempre que a situação de fato demonstrar essa necessidade, independentemente de previsão legal.
- c) alterar unilateralmente os contratos administrativos, por motivos de interesse público, mantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.
- d) editar decretos autônomos para disciplinar matérias em tese, com efeitos gerais e abstratos, diante de lacunas legais.
- e) criar pessoas jurídicas como forma de desconcentração das atividades da Administração pública.

Resposta: Letra C. A letra A está incorreta, pois verificada algum vício de ilegalidade em qualquer ato administrativo, a medida adequada é a anulação, não a revogação. A letra B está incorreta, pois a atuação da Administração Pública é sempre subordinada ao comando legal, uma vez que vigora, na atuação dos agentes públicos, o princípio da legalidade. A letra D está incorreta pois descreve uma hipótese de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. A letra E está incorreta, pois a criação de pessoas jurídicas diversas é característica do fenômeno da descentralização.

3. (PGE-TO – PROCURADOR DO ESTADO – FCC – 2018) Acerca das modernas correntes doutrinárias que buscam repensar o Direito Administrativo no Brasil, Carlos Ari Sundfeld observa:
“Embora o livro de referência de Bandeira de Mello continue saindo em edições atualizadas, por volta da metade da década de 1990 começou a perder aos poucos a capacidade de representar as visões do meio – e de influir [...] Ao lado disso, teóricos mais jovens lançaram, com ampla aceitação, uma forte contestação a um dos princípios científicos que, há muitos anos, o autor defendia como fundamental ao direito administrativo [...]”

(Adaptado de: *Direito administrativo para céticos*, 2a ed., p. 53)

O princípio mencionado pelo autor e que esteve sob forte debate acadêmico nos últimos anos é o princípio da

- a) presunção de legitimidade dos atos administrativos.
- b) processualidade do direito administrativo.
- c) supremacia do interesse público.
- d) moralidade administrativa.
- e) eficiência.

Resposta: Letra C. O princípio da supremacia do interesse público é considerado um princípio basilar da própria estrutura da Administração Pública. Significa que os interesses da comunidade são mais importantes que os interesses individuais, razão pela qual a Administração, como titular e defensora dos interesses públicos, recebe da lei poderes e prerrogativas especiais não extensivas aos particulares. Tais prerrogativas podem ser: desapropriar bem imóvel de particular, fechar um estabelecimento comercial que não cumpre com as regras de vigilância sanitária, etc.

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

1. Conceito de Administração Pública

Administração Pública é uma expressão que pode comportar pelo menos dois sentidos: na sua **acepção subjetiva, orgânica e formal**, a Administração Pública confunde-se com a pessoa de seus agentes, órgãos, e entidades públicas que exercem a função administrativa. Já na **acepção objetiva e material** da palavra, podemos definir a administração pública (alguns doutrinadores preferem colocar a palavra em letras minúsculas para distinguir melhor suas concepções), como a atividade estatal de promover concretamente o interesse público.

Também podemos dividir, na acepção material, em administração pública *lato sensu* e *stricto sensu*. Em sentido amplo, abrange não somente a função administrativa, como também a função política, incluindo-se nela os órgãos governamentais. Em sentido estrito, administração pública envolve apenas a função administrativa em si.

O Decreto-Lei nº 200/1967 é a legislação que dispõe sobre a organização administrativa, além de estabelecer diretrizes para a Reforma Administrativa. Para compreender melhor o que vem a ser a Administração Direta e Indireta, é imprescindível conhecer sobre os fenômenos da desconcentração e descentralização.

2. Descentralização e Administração Indireta

Descentralização é a técnica em que a Administração Pública atribui suas competências às pessoas jurídicas autônomas, criadas por ela própria para esse fim. É considerada um princípio fundamental da própria Administração, nos termos do art. 6º, III, do Dec-Lei nº 200/67.

Na descentralização, costuma-se utilizar com bastante frequência o termo **entidade**. Nos termos do art. 1º, § 2º, II, da Lei nº 9.784/1999: "Para os fins desta Lei, consideram-se: II – entidade - a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica". Entidade da Administração, assim, é qualquer pessoa jurídica autônoma cujo serviço público foi outorgado pela entidade federativa, isso é,

pelos pessoas jurídicas de Direito Público interno (União, Estados, Municípios, Distrito Federal, etc.). Os membros federais, nesses casos, realizam apenas uma tarefa de controle e fiscalização do serviço prestado pela entidade outorgada. O conjunto de pessoas jurídicas autônomas criadas pelo próprio Estado para atingir determinada finalidade denomina-se **Administração Indireta ou Descentralizada**.

Se as entidades são dotadas de personalidade jurídica própria, elas têm responsabilidade pelos danos e prejuízos causados por seus agentes públicos, podendo responder judicialmente pela prática desses atos.

As entidades da Administração Indireta podem ter personalidade jurídica de Direito Público ou de Direito Privado. Tal diferença é bastante relevante no que diz respeito ao procedimento de criação dessas entidades autônomas.

As pessoas jurídicas de direito público são criadas por lei (art. 37, XIX, da CF/1988), e a sua personalidade jurídica advém no momento em que tal legislação entra em vigor no âmbito jurídico, não havendo necessidade de registro em cartório.

As pessoas jurídicas de direito privado, todavia, são autorizadas pela lei (art. 37, XX, da CF/1988), ou seja, a legislação deve permitir que ela exista, para que o Poder Executivo regulamente suas funções mediante a expedição de decretos. Sua personalidade jurídica, dessa forma, está condicionada ao seu registro em cartório.

São pessoas jurídicas de Direito Público, membros da Administração Indireta: as autarquias, as fundações públicas, agências reguladoras e associações públicas. São pessoas jurídicas de Direito Privado: as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as fundações governamentais com estrutura de pessoa jurídica de Direito Privado, as subsidiárias, e os consórcios públicos de Direito Privado.

2.1 Autarquias

As autarquias são pessoas jurídicas de Direito Público interno, criadas por legislação própria, que tem por escopo exercer as funções típicas da Administração Pública. Seu conceito também encontra-se disposto no art. 5º, I, do Dec-Lei nº 200/1967: "Para os fins desta lei, considera-se: I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada."

A doutrina tende a classificar as autarquias nos seguintes grupos:

- I) **Administrativas:** são as autarquias comuns, apresentam regime jurídico ordinário. Exemplo: Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).
- II) **Especiais:** possuem maior autonomia em relação às autarquias administrativas devido a presença de certas características, como a presença de dirigentes com mandato fixo. Podem se subdividir em: **b.1) especiais *stricto sensu*** (Banco Central); e **b.2) agências reguladoras** (Anatel, Anvisa).

- III) **Corporativas:** são as corporações profissionais, que promovem o controle e a fiscalização de categorias profissionais. Exemplos: Crea, CRO, CRM.
- IV) **Fundacionais:** são as fundações públicas, entidades que arrecadam patrimônio para o cumprimento de um objetivo específico. Exemplos: Funai, Procon, Funasa.
- V) **Territoriais:** são as autarquias de controle da União, também denominadas territórios federais (art. 33 da CF/1988). A atual Constituição aboliu os territórios federais remanescentes.
- VI) **Associativas:** são as autarquias criadas pelo resultado de uma celebração de consórcio público, também denominadas **associações públicas**. Se o contrato de consórcio público envolver múltiplos entes da Federação, tais autarquias podem ser transfederativas. Exemplo: associação criada entre União, Estados e Municípios para a construção de um teatro.

2.2 Fundações Públicas

As fundações públicas são consideradas espécies de autarquias, possuindo diversas características similares. Fundação pública é, nos termos do art. 5º, IV, do Dec-Lei nº 200/1967: "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.". A Funai, Funasa, o IBGE, são alguns exemplos de fundações públicas.

Pelo conceito disposto na legislação, percebe-se que o referido Decreto-Lei dispõe serem as fundações como entidades com personalidade jurídica de Direito Privado. Tal conceituação não foi recepcionada pela Constituição de 1988 que, em seu art. 37, XIX, decidiu não fazer tal distinção: "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".

Dessa forma, concluímos que as fundações podem ser tanto de Direito Público como de Direito Privado, dependendo do que a lei instituidora da fundação delimitar quanto as suas competências. Todavia, importante frisar que, mesmo as fundações de regime jurídico privado deve obediência às normas públicas, e não à legislação civil.

2.3 Agências Reguladoras

O surgimento das agências reguladoras possui fortes relações com a época das privatizações na segunda metade dos anos 1990. Neste contexto, as agências reguladoras foram introduzidas, sobretudo pelas ECs nºs 8 e 9, ambas de 1995, para atuar como órgãos reguladores, fiscalizadores e controladores da iniciativa privada, que passaram a desenvolver as tarefas originalmente atribuídas ao Estado. Alguns exemplos de agências reguladoras: Aneel, Anatel, Ancine, ANP, entre outros.

As agências reguladoras também são autarquias sob um regime especial, se diferenciando das autarquias comuns em dois aspectos. Os dirigentes das agências reguladoras, primeiramente, gozam de **estabilidade**, não podem ser exonerados por qualquer motivo, ao contrário das autarquias, em que seus dirigentes atuam em cargos de comissão. Assim, os dirigentes das agências têm maior proteção contra o desligamento forçado, promovendo maior estabilidade no exercício de seu cargo.

Todavia, esses mesmos dirigentes possuem um mandato fixo, pois seus cargos não são vitalícios. A existência de mandato fixo garante também maior segurança jurídica, visto que a sua ocupação naquela posição privilegiada tem prazo determinado para se encerrar. A duração dos mandatos pode variar dependendo da cada agência, podendo ser de 3 anos como na Anvisa, 4 anos como na Aneel, ou até 5 anos como na Anatel.

As agências reguladoras podem ser classificadas:

- I) Quanto à sua **origem:** a) agências federais; b) estaduais; c) municipais; d) distritais.
- II) Quanto à **atividade preponderante:** a) agências de serviço, que exercem as funções típicas; b) agências de polícia, que exercem fiscalização das atividades econômicas; c) agências de fomento, que ajudam a desenvolver o setor privado; d) agências de uso de bens públicos.
- III) Quanto à **previsão constitucional:** a) agências com referência constitucional (a Anatel tem previsão no art. 21, XI, da CF/1988); b) agências sem referência constitucional, são a grande maioria.
- IV) Quanto ao **instante de sua criação:** a) agências de primeira geração (1996 a 1999) na época das privatizações; b) de segunda geração, de 2000 a 2004; c) de terceira geração, que adveio com as agências pluripotenciárias (2005 em diante), exercendo múltiplas funções simultaneamente.

2.4 Associações públicas

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são os entes responsáveis pela regulamentação dos consórcios públicos e dos convênios de cooperação, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (art. 241 da CF/1988).

Essas pessoas jurídicas autônomas, criadas pelos entes federados, e que tem por objeto medidas de mútua cooperação, denominam-se **consórcio públicos**. Os consórcio públicos são disciplinados pela Lei nº 11.107/2005. Uma das características mais distintas dos consórcios é a possibilidade deles possuírem natureza de Direito Público ou de Direito Privado.

Consórcios de Direito Privado obedecem às normas da legislação civil. Possuem regime celetista, embora não possam ter fins lucrativos. Por isso, não integram a Administração Pública. Já os consórcios de direito público são as associações públicas propriamente ditas, podendo ser inclusive transfederativas se integrarem todas as esferas das pessoas consorciadas (federal, estadual, municipal).

2.5 Empresas públicas e sociedades de economia mista

Empresas estatais são as pessoas jurídicas de Direito Privado pertencentes à Administração Indireta. São duas: as **empresas públicas**, e as **sociedades de economia mista**.

As empresas públicas e as sociedades de economia mista apresentam características em comum:

- A) **Atuação na prestação de serviços públicos ou no desenvolvimento de atividade econômica:** as empresas exploradoras de atividade econômica geralmente recebem menor controle pela Administração, embora também apresentem certas desvantagens, como não ter imunidade a impostos, e seus bens não tem natureza pública, podendo ser penhorados.
- B) **Sofrem controle pelo Tribunal de Contas da União:** bem como do Poder Judiciário, no que couber.
- C) **Contratação de bens e serviços mediante prévia licitação:** a licitação é processo utilizado a fim de promover uma competição justa com as empresas privadas do mesmo setor. Tal imposição não é exigida para as empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica.
- D) **Obrigatoriedade de realização de concurso público:** trata-se de uma forma de avaliar os melhores funcionários dentro de um grupo seletivo de candidatos.
- E) **Contratação de pessoal pelo regime celetista:** seus membros são denominados empregados públicos, salvo as hipóteses de contratação para cargo comissionado. É também vedada a acumulação de cargos, empregos ou funções públicas.
- F) **Impossibilidade de decretar sua falência:** nos termos do art. 2º, I, da Lei nº 11.101/2005.

As **empresas públicas** são pessoas jurídicas de Direito Privado, cuja criação depende de autorização legal. Sua personalidade é concedida pelo registro de seus atos constitutivos em cartório, com a totalidade de seu capital público, e regime organizacional livre (art. 5º, II, do Dec-Lei nº 200/1967), podendo ser organizadas como sociedade anônima, ou de responsabilidade limitada, ou ainda sociedade por comandita de ações. São empresas públicas: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Caixa Econômica Federal (CEF), e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

As **sociedades de economia mista** tem seu conceito legal previsto no art. 5º, III, do Dec-Lei nº 200/1967. São pessoas jurídicas de direito privado, cuja criação também depende de autorização legal e registro em cartório, possui a maioria de seu capital público, e devem ser obrigatoriamente organizadas como sociedades anônimas. São sociedades de economia mista: Petrobrás, Banco do Brasil, Eletrobrás.

Percebemos algumas diferenças entre as empresas públicas e as sociedades de economia mista. A primeira diz respeito ao capital constitutivo: enquanto que nas empresas públicas, todo o seu capital deve ser público (o Dec-Lei nº 200/1967 dispõe que seu capital deve advir totalmente "da União", mas admite-se também o capital de origem estadual e municipal), as sociedades de economia mista admitem a presença do capital de origem privada, mas pelo menos 50% mais uma de suas ações com direito a voto devem pertencer ao Estado. Além disso, outra diferença relevante é em relação à forma de sua organização: as sociedades de economia mista devem obrigatoriamente ter a estrutura de sociedade anônima, trata-se de disposição legal do próprio Dec-Lei nº 200/1967. As empresas públicas, por sua vez, não sofrem essa imposição, podendo adotar a estrutura que desejar. Uma terceira e igualmente importante diferença diz respeito ao foro competente para dirimir conflitos de ordem judicial: enquanto que as ações que possuem as empresas públicas como parte no processo são de competência da Justiça Federal, as ações envolvendo as sociedades de economia mista são de competência da Justiça Estadual, exceto se houver relevante interesse da União no pleito, caso em que a competência é absorvida pela Justiça Federal. No tocante a questões de ordem trabalhista, todavia, o foro competente é a Justiça do Trabalho.

Esquemáticamente, temos:

Diferenças entre as empresas estatais	Empresa Pública	Sociedade de Economia Mista
Composição do capital	Integralmente Público	Misto (a maioria deve ser público)
Forma de organização	Forma Livre	Sociedade Anônima
Foro competente	Justiça Federal	Justiça Estadual (salvo casos de interesse da União)

2.4 Desconcentração e Administração Direta

Desconcentração é a técnica utilizada para o exercício de competências administrativas, mediante órgãos públicos despersonalizados e vinculados hierarquicamente aos entes da Federação. Há a repartição das atribuições entre os órgãos públicos pertencentes a uma mesma pessoa jurídica, por isso sua vinculação hierárquica. Difere-se da descentralização justamente nesse aspecto: os órgãos públicos, ao contrário das autarquias, fundações, etc, não tem personalidade jurídica própria, e por isso, não possuem a mesma autonomia dos entes descentralizados, permanecendo vinculados hierarquicamente ao Estado.

Muito importante para a desconcentração é a noção de órgão público. Nos termos do art. 1º, § 2º, I, da Lei nº 9.784/1999, órgão público é “a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta”. Assim, podemos definir órgão público um núcleo de competências do Estado, sem personalidade jurídica própria. Por ser órgão despersonalizado, não pode integrar no polo ativo ou passivo das ações que objetivam a reparação de danos causados pelo exercício da Administração, devendo a pessoa jurídica a que o órgão pertence ser acionada em tais hipóteses.



#FicaDica

A **Teoria do Órgão** (também pode aparecer como princípio da imputação volitiva) é uma invenção doutrinária que procura imputar as ações cometidas pelos agentes e servidores públicos à pessoa jurídica a que ele esteja ligado. Pela teoria do órgão, os agentes públicos não podem responder pessoalmente pelos atos que praticam no exercício de suas funções, uma vez que a responsabilidade pela execução de tais tarefas é do Estado, sendo representado por seus órgãos e entes com personalidade jurídica própria.

Há, inclusive, uma classificação quanto as diferentes espécies de órgãos, que poderão ser:

A) Quanto à posição estatal:

- a.1) órgãos independentes são os que representam o Estado em seus Três Poderes, não havendo uma relação de hierarquia entre os mesmos (Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Tribunais, Varas Judiciais, etc);
- a.2) **órgãos autônomos**, são os órgãos subordinados diretamente à cúpula da Administração. Têm grande autonomia administrativa, financeira e técnica, caracterizando-se como órgãos diretivos (Ministério Público, Defensoria Pública, AGU, PGR, etc).
- a.3) órgãos superiores, possuem poder de direção, controle, decisão e comando dos assuntos de sua competência específica. Representam as primeiras divisões dos órgãos independentes e autônomos (Gabinetes, Coordenadorias, Departamentos, Divisões, etc);
- a.4) órgãos subalternos: são os que se destinam à execução dos trabalhos de rotina, cumprem ordens superiores. (Portarias, seções de expediente, etc).

B) Quanto à composição:

- b.1) **órgãos simples**: são aqueles que possuem apenas um único centro de competência, sua característica fundamental é a ausência de outro órgão em sua estrutura, para auxiliá-lo no desempenho de suas funções;
- b.2) **órgãos compostos**: são aqueles que possuem em sua estrutura outros órgãos menores, seja com desempenho de função principal ou de auxílio nas

atividades, as funções são distribuídas em vários centros de competência, sob a supervisão do órgão de chefia.

C) Quanto à forma de atuação funcional:

- c.1) **órgãos singulares**: são aqueles que decidem e atuam por meio de um único agente, o chefe. Possuem agentes auxiliares, mas sua característica de singularidade é desenvolvida pela função de um único agente, em geral o titular;
- c.2) **órgãos coletivos**: são aqueles que decidem pela manifestação de muitos membros, de forma conjunta e por maioria, sem manifestação de vontade de um único chefe. A vontade da maioria é imposta de forma legal, regimental ou estatutária.

Todos esses órgãos, somados à União, os Estados, Municípios e o Distrito Federal, compõem a denominada **Administração Direta, ou Centralizada**.

Em relação às modalidades de desconcentração, a doutrina tende a classificar a desconcentração em três espécies distintas:

- I) **Desconcentração territorial ou geográfica**: é aquela em que todos os órgãos recebem as mesmas competências em relação à matéria, a diferença encontra-se apenas nas regiões em que devem atuar. É o caso da Delegacias de Polícia.
- II) **Desconcentração material ou temática**: é a que distribui as competências administrativas tendo em vista a especialização de cada órgão em um assunto específico. Exemplo: o Ministério da Cultura da União.
- III) **Desconcentração hierárquica ou funcional**: o elemento diferenciador é a relação de subordinação e hierarquia entre os órgãos públicos. Exemplo: os tribunais administrativos possuem subordinação em relação aos órgãos de primeira instância.

As técnicas da desconcentração e da descentralização não são presentes, apenas, na Administração Direta e Indireta, respectivamente. As obras doutrinárias costumam colocar tais formas juntas apenas para fins didáticos. É perfeitamente possível que haja, por exemplo, a criação de órgãos dentro de uma autarquia, ou de uma empresa pública; bem como é possível ocorrer a descentralização na Administração Central, na criação de um Estado novo.



EXERCÍCIOS COMENTADOS

1. (SEAD-AP – ANALISTA ADMINISTRATIVO – FCC – 2018) A desconcentração e descentralização, como formas de organização administrativa, interferem na conclusão acerca da incidência do controle interno e externo porque:

- a) somente os órgãos administrativos, unidades de execução que são criadas quando da utilização do modelo de descentralização, estão sujeitos a controle externo e interno em igualdade de extensão e conseqüências.

- b) o controle exercido pela Administração pública central é mais rigoroso sobre as entidades que integram a Administração pública indireta, em especial no que se refere à possibilidade de anulação de atos e contratos praticados.
- c) os Tribunais de Contas exercem controle externo sobre os atos praticados pela Administração pública indireta exclusivamente no que se refere à legalidade, não lhes sendo autorizada análise de economicidade ou de outros parâmetros de aspecto discricionário.
- d) o exame realizado pelo Poder Judiciário abrange poderes revisionais, anulatórios e revogatórios para os atos e contratos realizados pelas pessoas jurídicas de direito público que integram a Administração indireta.
- e) o controle interno realizado pela própria Administração inclui a inerente possibilidade de revogação de seus atos, o que não se estende aos entes integrantes da Administração indireta, que ficam sujeitos aos limites do poder de tutela exercido pela Administração central.

Resposta: Letra E. A letra A está incorreta pois os órgãos públicos são criados pela técnica da desconcentração. Além disso, não são os únicos a sofrerem controle. A letra B está incorreta pois os entes da Administração Indireta possuem certa autonomia em relação ao Poder Central, o que faz seu controle ser menos rigoroso. A letra C está incorreta, pois o Tribunal de Contas exerce o que se denomina de controle financeiro completo sobre todo o Poder Executivo, envolvendo aspectos além da legalidade. A letra D está incorreta, pois ao Poder Judiciário somente é atribuído poderes anulatórios, isso é, somente tem competência para decidir sobre a legalidade (ou falta de) dos atos e contratos administrativos. Sobre a letra E, apesar do conteúdo ser um pouco ambíguo, a banca buscou exigir, além dos conhecimentos de desconcentração e descentralização, atributos especiais sobre controle interno (poder hierárquico) e externo (poder de tutela)

2. (TRT 6ª REGIÃO-PE – TÉCNICO JUDICIÁRIO ÁREA ADMINISTRATIVA – FCC – 2018) Na hipótese de a Administração pública estadual pretender descentralizar serviço de sua competência para atribuí-lo a pessoa jurídica ainda inexistente, sujeita a regime jurídico administrativo e com personalidade de direito público:

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

Resposta: Letra A. A letra B está incorreta, pois as autarquias são criadas por lei, não precisam de autorização legislativa, vez que são pessoas jurídicas de direito público. A letra C e D estão incorretas, pois tanto as empresas públicas como as sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito privado. A letra E está incorreta, pois as autarquias integram a Administração Indireta, ou Descentralizada.

3. (PREFEITURA DE CARUARU-PE – PROCURADOR DO MUNICÍPIO – FCC – 2018) Considere o texto abaixo.

“Os órgãos integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como partes desses corpos vivos, dotados de vontade e capazes de exercer direitos e contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais. Por isso mesmo, os órgãos não têm personalidade jurídica nem vontade própria, que são atributos do corpo e não das partes, mas na área de suas atribuições e nos limites de sua competência funcional expressam a vontade da entidade a que pertencem e a vinculam por seus atos, manifestados através de seus agentes (pessoas físicas). Como partes das entidades que integram, os órgãos são meros instrumentos de ação dessas pessoas jurídicas, preordenados ao desempenho das funções que lhes forem atribuídas pelas normas de sua constituição e funcionamento. Para a eficiente realização de suas funções, cada órgão é investido de determinada competência, redistribuída entre seus cargos, com a correspondente parcela de poder necessária ao exercício funcional de seus agentes.

Embora despersonalizados, os órgãos mantêm relações funcionais entre si e com terceiros, das quais resultam efeitos jurídicos internos e externos, na forma legal ou regulamentar. E, a despeito de não terem personalidade jurídica, os órgãos podem ter prerrogativas funcionais próprias que, quando infringidas por outro órgão, admitem defesa até mesmo por mandado de segurança.”

(MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 15.ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 59)

Com base no texto transcrito e no regime jurídico dos órgãos administrativos, é **correto** afirmar:

- a) O texto transcrito aborda a teoria do mandato, por meio da qual aos agentes públicos seriam delegados poderes para que agissem em nome e no interesse do Estado.
- b) Os órgãos públicos são centros de competências instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem.
- c) O texto transcrito traz uma concepção de órgão que contraria a formulação da teoria do órgão, atribuída a Otto Gierke, que criou uma doutrina para justificar como se dá a manifestação da vontade do Estado por meio de seus órgãos, por meio da noção de que os agentes públicos, ao agir, expressam a vontade do Estado.
- d) Por serem despersonalizados, os órgãos públicos não mantêm relações funcionais com terceiros, dos quais resultam efeitos jurídicos externos.
- e) No texto, é apresentada a teoria da representação, pela qual a vontade dos agentes exprimiria a vontade do Estado, como ocorre na tutela ou na curatela.

Resposta: Letra B. O texto apresenta o que a doutrina denomina de Teoria do Órgão. Nas lições de Otto Gierke, o Estado, no exercício de suas atribuições, atua mediante órgãos, núcleos de competência despersonalizados. A imputação de responsabilidade pela execução de tais atribuições não pode ser feita ao órgão ou a seus agentes, e sim a pessoa jurídica que o representa.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

CONCEITO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO

O Poder Público, no exercício de suas funções administrativas, muitas vezes tende a estabelecer diversas relações jurídicas com particulares, criando vínculos especiais de colaboração com a esfera privada. Tais conexões podem ser instrumentalizadas mediante um contrato. Se tal contrato estiver subordinado às regras de Direito Administrativo, então estamos diante de um contrato administrativo.

O contrato administrativo não corresponde aos contratos elaborados pelas pessoas na esfera privada. Isso significa que seu regime apresenta características especiais, que a distinguem do resto dos contratos de Direito Privado.

Contrato administrativo, assim, é um pacto bilateral estabelecido entre a Administração Pública, agindo nessa qualidade, e terceiros, ou entre ela e suas entidades, submetido ao regime jurídico administrativo, cuja finalidade é a consecução de objetivos de interesse público. Deste conceito, podemos destacar alguns aspectos específicos dos contratos administrativos.

Ao dizermos que contrato administrativo é o **pacto bilateral ajustado pela Administração Pública, agindo nessa qualidade**, significa que, em pelo menos um dos polos da relação jurídica deve haver a figura do Estado (contratante), como pessoa jurídica de Direito Público, que se apresenta em relação de superioridade em face dos particulares. Os terceiros, dessa forma, são as pessoas físicas (contratados) que não integram a Administração Pública. Todavia, há alguns casos em que tal avença pode ser estabelecida com outras entidades administrativas, visando a cooperação mútua e a persecução de objetivos comuns entre os órgãos e entidades da Administração, como é o caso dos consórcios estabelecidos entre a União e um Estado, ou Município, por exemplo.

A **submissão ao regime jurídico administrativo** significa dizer que, para os contratos administrativos vigorarem os princípios e regras de Direito Administrativo. Não basta apenas a Administração Pública estar em um dos polos contratuais, pois a mesma pode realizar ajustes de natureza não-administrativa, podendo celebrar contrato de locação sobre determinado imóvel, por exemplo. Tal hipótese é de contrato da Administração, que não se confunde com o contrato administrativo. Contratos da Administração é gênero, do qual o contrato administrativo é espécie.

Outra característica que o diferencia dos demais contratos de Direito Privado é a sua finalidade, que é a **consecução de objetivos de interesse público**. Os con-

tratos da esfera privada, geralmente, tendem a apenas buscar os melhores resultados e trazer lucros para as partes. Essa finalidade econômica é incompatível com os contratos administrativos, que rege-se pelas normas de Direito Público, que apresenta como um de seus princípios sistêmicos a primazia do interesse público sobre o privado.

Em relação a competência para legislar sobre a matéria, o art. 22, XXVII da CF/1988 prescreve ser competência exclusiva da União legislar sobre normas gerais de licitações e contratos administrativos. Isso, no entanto, não impede que outras entidades federativas possam legislar sobre contratos administrativos, ainda que em caráter suplementar, editando regras mais específicas. Assim, o correto seria dizer que a competência para legislar sobre contratos administrativos é concorrente entre a União, os Estados, Municípios e Distrito Federal. A lei que dispõe sobre normas gerais dos contratos administrativos é a Lei Federal nº 8.666/1993.

Importante salientar a **exigência de prévia licitação** para a celebração do contrato administrativo. Trata-se de um pressuposto que, estando ausente, pode macular a existência, validade e a eficácia do contrato. A exigência de prévia licitação é exigido somente para os contratos administrativos.

ESPÉCIES DE CONTRATOS ADMINISTRATIVO

A legislação brasileira contempla várias espécies de contratos administrativos. Importante destacar aqueles que aparecem com maior frequência nas questões de concursos. As modalidades de contrato de concessão e permissão de serviços públicos serão abordados em tema separado.

1. Contrato de prestação de serviço

É o contrato que tem por objeto a prestação de uma atividade, a fim de promover uma determinada utilidade, de interesse para a Administração Pública, ou para a coletividade. Trata-se de uma avença com uma obrigação de fazer, podendo ser dividida em:

- A) Serviços comuns:** são os serviços que podem ser realizados por qualquer pessoa, não se exige conhecimentos específicos.
- B) Serviços técnicos profissionais generalizados:** são aqueles que, para a execução do serviço, é necessária alguma habilitação específica, como serviço de construção imposto a algum engenheiro.
- C) Serviços técnicos profissionais especializados:** são os que exigem conhecimentos mais apurados e específicos para a execução do serviço, como na elaboração de um parecer técnico.
- D) Trabalhos artísticos:** que tem relação com atividades artísticas, como escultura, pintura, música, etc.

São exemplos de contratos administrativos de prestação de serviços: coleta de lixo, instalação, operação, reparação, manutenção, transporte de bens, trabalhos técnico-profissionais, etc.

2. Contrato de fornecimento

É o contrato pelo qual a Administração adquire bem móvel para sua utilização nas repartições públicas ou em estabelecimentos públicos. Exemplos: contrato de fornecimento de alimentos para escolas de rede pública. Apresentam-se em três vertentes:

- A) **Fornecimento integral:** a entrega do bem é realizada tudo de uma vez só.
- B) **Fornecimento parcelado:** a entrega é feita em frações, obedecendo uma programação previamente estabelecida. O fornecimento é considerado encerrado somente com a entrega da última "parcela".
- C) **Fornecimento contínuo:** não há um prazo fixo para se encerrar, o fornecimento se estende ao longo do tempo

3. Contrato de obra pública

Consiste no ajuste em que a Administração escolhe uma empresa privada com o objetivo de realizar a construção, ampliação, ou reforma de bem imóvel destinado ao público, ou em prol do interesse público. As obras públicas poderão ser: de equipamento urbano; equipamento administrativo; empreendimento de utilidade pública; ou ainda um edifício público. Obra não se confunde com prestação de serviço, pois as obras podem ser remuneradas mediante contribuição de melhoria junto aos contribuintes, enquanto que o serviço só pode ser cobrado mediante arrecadação de taxas.

Uma característica importante é o regime pelo qual o contrato de obra pública pode adotar:

- A) **Regime de empreitada:** a Administração põe a execução da obra por conta e risco do contratado, mediante uma remuneração previamente ajustada. As obras são de grande porte.
- B) **Regime de tarefa:** nessa modalidade, as obras são de pequeno porte, o pagamento pelo serviço é periódico, e realizado após um processo de avaliação por um fiscal do órgão contratante.

4. Contrato de gerenciamento

Contrato de gerenciamento é aquele em que a Administração transfere a um particular (gerenciador) a condução de um empreendimento, havendo reserva de competência decisória final. O que difere essa modalidade de contrato de construção de obra, ou da prestação de serviço, é o fato do gerenciador possuir maior autonomia executória para o desenvolvimento de suas tarefas. O Estado apenas atuará no controle dos resultados almejados pelo gerenciador. O gerenciador deve exercer uma atividade especializada, atuando em nome próprio e por sua conta na execução das obrigações contratuais.

5. Contrato de gestão

Contrato de gestão é termo utilizado para designar, de modo amplo e genérico, qualquer acordo entre o Poder Público e as organizações sociais ou agências executivas, a fim de fixar metas de desempenho, comprometendo-se a assegurar maior autonomia e liberdade

de gerencial para tais associações, promovendo maior controle na produção dos resultados (art. 5º da Lei nº 9.637/1998). Tal modalidade contratual foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro, primeiro, pela EC nº 19/1998, possuindo características típicas do modelo de administração gerencial.

A finalidade do contrato de gestão é, nos termos do art. 5º da Lei nº 9.637/1998, promover fomento e a execução de atividades relativas ao ensino, à pesquisa científica, à preservação do meio ambiente; à saúde, à cultura, etc. No contrato de gestão deve constar, além das obrigações e encargos do Poder Público e das organizações sociais, a especificação do programa de trabalho, bem como os limites e critérios a título de remuneração dos dirigentes e membros das organizações (art. 7º, I e II, da Lei nº 9.637/1998).

6. Termo de parceria

Trata-se de acordo firmado entre a Administração e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), estabelecendo um vínculo de cooperação, fomento e execução de atividades consideradas de interesse público (art. 9º da Lei nº 9.790/1999). Seus objetivos e modo de operação são bastante similares aos contratos de gestão celebrado com as organizações sociais, pois no termo de parceria também há a busca por um controle de resultados, característica essencial do modelo de administração gerencial.

7. Consórcio Público

Consórcio público é o contrato administrativo multilateral, firmado entre as entidades federativas, com a finalidade de perseguir objetivos comuns. Do consórcio, há um processo de criação de uma nova pessoa jurídica que pode ser de direito público (associação pública), ou de direito privado, atendendo os requisitos da legislação civil, nos termos do art. 6º da Lei nº 11.107/2005.

Possui fundamento legal no art. 241 da CF/1988: "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos". Com a finalidade de regulamentar o referido dispositivo constitucional, a Lei nº 11.107/2005 dispõe sobre a celebração dos consórcios públicos.

A Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2004) estabelece alguns requisitos essenciais que devem constar como cláusulas obrigatórias do consórcio público. Encontra-se dispostas no art. 4º da referida Lei. Devem constar em todo contrato de consórcio público dados relevantes como a identificação dos entes da Federação, a área de atuação do consórcio, as normas de funcionamento da assembleia geral, o número e as formas de remuneração dos empregados públicos, as condições em que o consórcio deve celebrar convênios, contratos de gestão e termos de parceria, entre outros.