

Prefeitura Municipal de Rio Preto do Estado de São Paulo

SEMAE – SP

Agente Administrativo

NB081-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 Rio Preto do Estado de São Paulo

Comum aos Cargos de Nível Médio/Técnico

EDITAL NORMATIVO DO CONCURSO PÚBLICO N.º 01/2019

AUTORES

Língua Portuguesa - Profª Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco

Matemática - Profº Bruno Chieregatti e João de Sá Brasil

Legislação - Profº Ricardo Razaboni e Rodrigo Gonçalves / Adaptação

Noções de Informática - Profº Ovidio Lopes da Cruz Netto

Conhecimentos Específicos - Profº Fernando Zantedeschi

PRODUÇÃO EDITORIAL/REVISÃO

Leandro Filho

Elaine Cristina

DIAGRAMAÇÃO

Renato Vilela

Victor Andrade

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 diversos tipos de textos (literários e não literários).....	01
Sinônimos e antônimos. Sentido próprio e figurado das palavras.....	09
Pontuação.....	13
Acentuação Gráfica.....	16
Classes de palavras: substantivo, adjetivo, numeral, artigo, pronome, verbo, advérbio, preposição e conjunção: emprego e sentido que imprimem às relações que estabelecem.....	19
Concordância verbal e nominal.....	56
Regência verbal e nominal.....	64
Colocação pronominal.....	70
Crase.....	70

MATEMÁTICA

Resolução de situações-problema, envolvendo: adição, subtração, multiplicação, divisão, potenciação ou radiciação com números racionais, nas suas representações fracionária ou decimal; Mínimo múltiplo comum; Máximo divisor comum.....	01
Porcentagem.....	19
Razão e proporção.....	22
Regra de três simples ou composta.....	25
Equações do 1.º ou do 2.º grau.....	28
Sistema de equações do 1.º grau; Grandezas e medidas – quantidade, tempo, comprimento, superfície, capacidade e massa; Relação entre grandezas – tabela ou gráfico.....	33
Tratamento da informação – média aritmética simples.....	39
Noções de Geometria – forma, ângulos, área, perímetro, volume, Teoremas de Pitágoras ou de Tales.....	44
Raciocínio lógico: Estruturas lógicas, lógicas de argumentação, diagramas lógicos, sequências.....	67

LEGISLAÇÃO

DIREITO PENAL: Código Penal - artigos 293 a 305; 307; 308; 311-A; 312 a 317; 319 a 333; 335 a 337.....	01
DIREITO CONSTITUCIONAL: Constituição Federal – Título II - Capítulos I e II.....	14
Título III - Capítulo VII com Seções I e II; Título VII – Capítulo II. DIREITO ADMINISTRATIVO: Lei Federal nº 8.666/93 e Decreto Federal nº 9.412/18 (normas sobre Licitações).....	28
Lei Federal nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa).....	37
Lei Complementar Municipal nº 05/90 (Estatuto do Servidor Público Municipal).....	47
Lei Complementar Municipal nº 130/01 (Lei de Criação do SEMAE).....	71
Lei Federal nº 11.445/07 (Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico).....	75

SUMÁRIO

NOÇÕES DE INFORMÁTICA

MS-Windows 7: conceito de pastas, diretórios, arquivos e atalhos, área de trabalho, área de transferência, manipulação de arquivos e pastas, uso dos menus, programas e aplicativos, interação com o conjunto de aplicativos MS-Office 2010.....	01
MS-Word 2010: estrutura básica dos documentos, edição e formatação de textos, cabeçalhos, parágrafos, fontes, colunas, marcadores simbólicos e numéricos, tabelas, impressão, controle de quebras e numeração de páginas, legendas, índices, inserção de objetos, campos predefinidos, caixas de texto.....	09
MS-Excel 2010: estrutura básica das planilhas, conceitos de células, linhas, colunas, pastas e gráficos, elaboração de tabelas e gráficos, uso de fórmulas, funções e macros, impressão, inserção de objetos, campos predefinidos, controle de quebras e numeração de páginas, obtenção de dados externos, classificação de dados.....	17
MSPowerPoint 2010: estrutura básica das apresentações, conceitos de slides, anotações, régua, guias, cabeçalhos e rodapés, noções de edição e formatação de apresentações, inserção de objetos, numeração de páginas, botões de ação, animação e transição entre slides.....	29
Correio Eletrônico: uso de correio eletrônico, preparo e envio de mensagens, anexação de arquivos.....	37
Internet: navegação na Internet, conceitos de URL, links, sites, busca e impressão de páginas.....	41

CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS – AGENTE ADMINISTRATIVO

Noções de Direito Administrativo: Princípios da Administração pública; Administração direta, indireta e fundacional.....	01
Controle da Administração Pública.....	15
Contrato administrativo.....	24
Serviços públicos.....	33
Bens públicos.....	44
Serviços e rotinas de protocolo, expedição e arquivo; Classificação de documentos e correspondências; Correspondência oficial.....	48
Gestão De Material E Controle De Estoques E Almoxarifado.....	82
Técnicas de arquivamento: classificação, organização, arquivos correntes e protocolo.....	98
Qualidade no atendimento ao público; A imagem da instituição, a imagem profissional, sigilo e postura.....	116

ÍNDICE

CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS AGENTE ADMINISTRATIVO

Noções de Direito Administrativo: Princípios da Administração pública; Administração direta, indireta e fundacional.....	01
Controle da Administração Pública.....	15
Contrato administrativo.....	24
Serviços públicos.....	33
Bens públicos.....	44
Serviços e rotinas de protocolo, expedição e arquivo; Classificação de documentos e correspondências; Correspondência oficial.....	48
Gestão De Material E Controle De Estoques E Almoxarifado.....	82
Técnicas de arquivamento: classificação, organização, arquivos correntes e protocolo.....	98
Qualidade no atendimento ao público; A imagem da instituição, a imagem profissional, sigilo e postura.....	116

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO: PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; ADMINISTRAÇÃO DIRETA, INDIRETA E FUNDACIONAL;

CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Administração Pública é uma expressão que pode comportar pelo menos dois sentidos: na sua acepção subjetiva 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.



EXERCÍCIO COMENTADO

1. (CÂMARA DE BELO HORIZONTE-MG – CONSULTOR LEGISLATIVO – CONSULPLAN – 2018)

Quanto aos fundamentos do direito administrativo, assinale a afirmativa correta.

- Dentre as prerrogativas advindas do regime jurídico-administrativo, destaca-se o dever de prestar contas ao cidadão.
- As prerrogativas públicas decorrem do princípio da indisponibilidade, enquanto as sujeições decorrem da supremacia do interesse público.
- Dentre as sujeições advindas do regime jurídico-administrativo, destacam-se o poder de polícia e a intervenção do estado na propriedade.
- O regime jurídico-administrativo sustenta-se nos pilares da supremacia do interesse público e da indisponibilidade dos interesses e bens públicos.

Resposta: Letra D. A supremacia do interesse público e a indisponibilidade dos bens públicos são muitas vezes denominadas “pedras de toque” do Direito Administrativo pelos doutrinadores, pois são basilares para fundamentá-lo. A supremacia do interesse público gera as prerrogativas públicas, enquanto a indisponibilidade gera as sujeições. Lembre-se que o poder de polícia e a intervenção do Estado na propriedade são prerrogativas da Administração Pública, e não sujeições.

PRINCÍPIOS 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. Além disso, os princípios administrativos podem ser constitucionais, ou infraconstitucionais.

1. Princípios constitucionais

São os princípios previstos no Texto Constitucional, mais especificamente no caput do artigo. 37. Segundo o dispositivo:

“A administração pública (observe que o texto legal não fez questão de colocar a expressão em letras maiúsculas, embora esteja claramente dissertando sobre a entidade que exerce a função administrativa) 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 [...]”

Assim, esquematicamente, temos os princípios constitucionais da:

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

2. 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".

Convém, então, detalhar esses princípios de origem legal.

2.1 Princípio da autotutela

Alguns concursos utilizam também o nome "princípio da sindicabilidade" para designar a autotutela, que 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.



#FicaDica

Anulação é o procedimento que tem por objetivo retirar um ato ilícito, por ser considerado uma afronta a lei. A anulação possui efeito retroativo, ataca a validade do ato até o momento da sua concepção (eficácia *ex tunc*). A revogação, por sua vez, é a forma de desfazer um ato válido, perfeito e legítimo, mas que por trazer certa inconveniência, não é mais útil ou oportuno. Não tem efeito retroativo, não podendo atingir as situações advindas antes da revogação (eficácia *ex nunc*).

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".

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".

A utilização do verbo "poder" nas duas súmulas está incorreta: o certo seria dizer que a Administração deve anular os seus próprios atos.

2.2 Princípio da supremacia do interesse público

Esse princípio advém da própria autotutela administrativa. Diz respeito a atuação estatal que, quando age em vista de algum interesse imediato, o seu fim último deve ser sempre almejar o interesse público, que é a vontade de toda população brasileira, no seu coletivo. Para atingir os seus objetivos, a supremacia do interesse público garante diversas prerrogativas à Administração, de modo a facilitar a sua atuação, sobrepondo-se ao interesse dos particulares.

O interesse privado, por mais que seja protegido e tenha garantias jurídicas (sobretudo os direitos fundamentais individuais, dispostos nos incisos do art. 5º da CF/1988), deve se submeter ao interesse coletivo. Exemplificando: por mais que o direito à propriedade privada (interesse privado) deva ser protegido e amparado pela legislação, isso não impede que o Poder Público possa proibir a construção projetada em terreno onde se situa um prédio tombado. A preservação daquele local, como patrimônio histórico, é de interesse público.

2.3 Princípio da motivação

Também pode constar em outras obras 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.

2.4 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.

2.5 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.

2.6 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 e/ou 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 está submetida ao princípio da responsabilidade, ao princípio da segurança jurídica, ao princípio do contraditório e ampla defesa, ao princípio da isonomia, entre outros.



EXERCÍCIO COMENTADO

1. (PC-PI – DELEGADO DE POLÍCIA CIVIL – NUCEPE – 2018)

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. Aponte a alternativa **incorreta**.

- A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo indeterminado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.
- As funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

- c) É garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical.
- d) O direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica.
- e) A lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas com deficiência e definirá os critérios de sua admissão.

Resposta: Letra A. O erro encontra-se na palavra "indeterminado": se a necessidade excepcional é temporária, então o correto seria dizer que a contratação é por tempo determinado. O candidato deve estar bastante atento e fazer uma leitura minuciosa de cada alternativa para não cair nesse tipo de "pegadinha" muito comum em questões de múltipla escolha.

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. (INSS – ANALISTA DO SEGURO SOCIAL – SERVIÇO SOCIAL – CESPE – 2016) Conforme o Decreto nº 7.556/2011, o INSS é uma autarquia federal vinculada ao MPS e tem por finalidade promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios administrados pela previdência social, assegurando agilidade e comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social. Considerando essa informação, julgue o item seguinte acerca da administração direta e indireta.

Os institutos da desconcentração e da descentralização, essenciais à organização e repartição de competências da administração pública podem ser exemplificados, respectivamente, pela relação entre o MPS e a União e pela vinculação entre o INSS e o MPS.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. A desconcentração é um processo de delegação de tarefas a outro órgão público que pertence à administração direta, por exemplo, a Presidência da República confere competências a um Ministério – é o caso da relação entre o MPS – Ministério da Previdência Social e a União. A descentralização é um processo de delegação externo, transferindo-se competências a uma entidade que não faz parte da administração direta, por exemplo, de um Ministério para uma autarquia ou fundação pública – é o caso da relação entre o MPS – Ministério da Previdência Social e o INSS, autarquia federal.

2. (INSS – ANALISTA DO SEGURO SOCIAL – SERVIÇO SOCIAL – CESPE – 2016) Conforme o Decreto nº 7.556/2011, o INSS é uma autarquia federal vinculada ao MPS e tem por finalidade promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios administrados pela previdência social, assegurando agilidade e comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social. Considerando essa informação, julgue o item seguinte, acerca da administração direta e indireta. O INSS integra a administração direta do governo federal, uma vez que esse instituto é uma autarquia federal vinculada ao MPS.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado. Na qualidade de autarquia federal, o INSS pertence à administração indireta. O Decreto-lei nº 200/1.967 ao caracterizar autarquia consignou ser ela “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”. Sendo autônomo, não poderia estar vinculado à administração direta.

3. (INSS – PERITO MÉDICO PREVIDENCIÁRIO – CESPE – 2010) A respeito da administração pública, julgue os itens subsequentes. O INSS está inserido na administração direta do Estado.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado. O INSS é uma autarquia federal e, como tal, pertence à administração indireta federal (art. 4º, II, a, Decreto-Lei nº 200/1967).

4. (INSS – PERITO MÉDICO PREVIDENCIÁRIO – CESPE – 2010) Acerca da organização administrativa da União, julgue os itens que se seguem. Às autarquias não deve ser outorgado serviço público típico.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado. Uma das características da autarquia é o desempenho de serviço típico do Estado. Neste sentido, atividades próprias do Estado como é o caso de fiscalização, regulação e exercício do poder de polícia, ou mesmo previdência ou assistência social (a exemplo do INSS), podem ser desempenhadas por autarquia.

5. (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.

6. (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.

7. (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

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:
I - 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.

- 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”¹. 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”². Criticou-se a teoria porque o Estado 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.

1 DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. Direito Administrativo. 23. ed. São Paulo: Atlas editora, 2010.

2 NOHARA, Irene Patrícia. Direito Administrativo – esquematizado, completo, atualizado, temas polêmicos, conteúdo dos principais concursos públicos. 3. ed. São Paulo: Atlas editora, 2013.

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.

- 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):

- a) 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).
- b) 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.

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



FIQUE ATENTO!

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 Filho³, “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”.

Apresenta-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.

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

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.

“Enquanto a Administração Direta é composta de órgãos internos do Estado, a Administração Indireta se compõe de pessoas jurídicas, também denominadas de entidades”⁴. 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:

- Autarquias;*
- Empresas Públicas;*
- Sociedades de Economia Mista.*
- 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.

Cumprido 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

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

todas as obrigações constantes do regime jurídico de direito privado, inclusive no tocante às obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias.



#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, EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

Autarquias

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

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.

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”⁵.

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 Filho⁶ 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

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

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

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), Departamento 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.

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.

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.

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*