

Ministério Público Do Estado Do Ceará

MP-CE

Técnico Ministerial

DZ078-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

MP-CE - Ministério Público Do Estado Do Ceará

Técnico Ministerial

EDITAL Nº 1 – MPCE, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2019

AUTORES

Língua Portuguesa - Profª Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco
Legislação Estadual E Legislação Aplicada Ao Ministério Público - Profº Fernando Zantedeschi
Ética No Serviço Público - Profº Silvana Guimarães
Atualidades - Profº Roberta Amorim
Noções de Direito Administrativo - Profº Fernando Zantedeschi
Noções de Direito Constitucional - Profº Rodrigo Gonçalves e Ricardo Razaboni
Noções de Administração - Profª Silvana Guimarães
Noções de Direito Civil - Profª Mariela Cardoso e Profº Ricardo Razaboni
Noções de Direito Processual Civil - Profº Rodrigo Gonçalves
Noções de Direito Penal - Profº Rodrigo Gonçalves
Noções de Direito Processual Penal - Profº Rodrigo Gonçalves

PRODUÇÃO EDITORIAL/REVISÃO

Leandro Filho
Robson Silva
Christine Liber

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

Compreensão e interpretação de textos de gêneros variados.....	01
Reconhecimento de tipos e gêneros textuais.....	08
Domínio da ortografia oficial.....	09
Domínio dos mecanismos de coesão textual. Emprego de elementos de referência, substituição e repetição, de conectores e de outros elementos de sequenciamento textual.....	14
Emprego de tempos e modos verbais. Domínio da estrutura morfosintática do período. Emprego das classes de palavras. Relações de coordenação entre orações e entre termos da oração. Relações de subordinação entre orações e entre termos da oração.....	19
Emprego dos sinais de pontuação.....	67
Concordância verbal e nominal.....	70
Regência verbal e nominal.....	78
Emprego do sinal indicativo de crase.....	84
Colocação dos pronomes átonos.....	88
Reescrita de frases e parágrafos do texto. Significação das palavras. Substituição de palavras ou de trechos de texto. Reorganização da estrutura de orações e de períodos do texto. Reescrita de textos de diferentes gêneros e níveis de formalidade.....	88
Noções básicas de redação oficial (conforme Manual de Redação da Presidência da República). Finalidade dos expedientes oficiais (ofício, memorando, ata, relatório, parecer). Adequação da linguagem ao tipo de documento. Adequação do formato do texto ao gênero.....	90

LEGISLAÇÃO ESTADUAL E LEGISLAÇÃO APLICADA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Constituição do Estado do Ceará.....	01
Lei nº 9.826/1974 e suas alterações (Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado).....	04
Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público).....	09
Lei Complementar nº 72/2008 e suas alterações (Lei Orgânica e o Estatuto do Ministério Público do Estado do Ceará).....	10
Lei nº 14.043/2007 (Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Servidores do Ministério Público do Estado do Ceará).....	14

ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO

Ética e moral.....	01
Ética, princípios e valores.....	04
Ética e democracia: exercício da cidadania.....	06
Ética e função pública.....	09
Ética no setor público.....	12
Lei nº 8.429/1992 e suas alterações. Disposições gerais. Atos de improbidade administrativa.....	14

SUMÁRIO

ATUALIDADES

Tópicos relevantes e atuais de diversas áreas, tais como segurança, transportes, política, economia, sociedade, educação, saúde, cultura, tecnologia, energia, relações internacionais, desenvolvimento sustentável e ecologia, suas inter-relações e suas vinculações históricas.....	01
--	----

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Noções de organização administrativa. Administração direta e indireta, centralizada e descentralizada.....	01
to administrativo. Conceito, requisitos, atributos, classificação e espécies.....	11
Processo administrativo.....	18
Agentes públicos. Espécies e classificação. Cargo, emprego e função públicos.....	28
Poderes administrativos. Hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia. Uso e abuso do poder.....	34
Lei nº 8.666/1993 e suas alterações.....	41
Lei nº 10.520/2002 e suas alterações e Decreto nº 5.450/2005 e suas alterações.....	77
Controle e responsabilização da administração. Controles administrativo, judicial e legislativo. Responsabilidade civil do Estado.....	85
Lei nº 8.429/1992 e suas alterações (Improbidade administrativa).....	98

NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Princípios fundamentais.....	01
Direitos e garantias fundamentais. Direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos.....	06
Organização político-administrativa. União, estados, Distrito Federal, municípios e territórios.....	09
Administração pública. Disposições gerais, servidores públicos.....	11
Poder Judiciário. Disposições gerais. Órgãos do Poder Judiciário. Competências. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Composição e competências.....	14
Funções essenciais à justiça. Ministério Público, Advocacia Pública e Defensoria Pública.....	28

Ministério Público Do Estado Do Ceará

MP-CE

Técnico Ministerial

DZ078-N9

Volume II

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

MP-CE - Ministério Público Do Estado Do Ceará

Técnico Ministerial

EDITAL Nº 1 – MPCE, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2019

AUTORES

Língua Portuguesa - Profª Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco
Legislação Estadual E Legislação Aplicada Ao Ministério Público - Profº Fernando Zantedeschi
Ética No Serviço Público - Profº Silvana Guimarães
Atualidades - Profº Roberta Amorim
Noções de Direito Administrativo - Profº Fernando Zantedeschi
Noções de Direito Constitucional - Profº Rodrigo Gonçalves e Ricardo Razaboni
Noções de Administração - Profª Silvana Guimarães
Noções de Direito Civil - Profª Mariela Cardoso e Profº Ricardo Razaboni
Noções de Direito Processual Civil - Profº Rodrigo Gonçalves
Noções de Direito Penal - Profº Rodrigo Gonçalves
Noções de Direito Processual Penal - Profº Rodrigo Gonçalves

PRODUÇÃO EDITORIAL/REVISÃO

Leandro Filho
Robson Silva
Christine Liber

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

NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO

Noções de administração. Abordagens clássica, burocrática e sistêmica da administração. Evolução da administração pública no Brasil após 1930; reformas administrativas; a nova gestão pública.....	01
Convergências e diferenças entre a gestão pública e a gestão privada.....	16
Excelência nos serviços públicos. Excelência na gestão dos serviços públicos.....	20
Gestão de pessoas. Equilíbrio organizacional. Objetivos, desafios e características da gestão de pessoas.....	43
Gestão de desempenho.....	50
Gestão do Conhecimento.....	51
Comportamento, clima e cultura organizacional.....	52
Gestão por competências.....	57
Liderança, motivação e satisfação no trabalho.....	69
Recrutamento e seleção de pessoas. Análise e descrição de cargos. Educação, treinamento e desenvolvimento. Educação corporativa. Educação a distância. Qualidade de vida no trabalho.....	75
Gestão organizacional. Planejamento estratégico: definições de estratégia, condições necessárias para se desenvolver a estratégia, questões-chave em estratégia. Processos associados: formação de estratégia, análise, formulação, formalização, decisão e implementação. Metas estratégicas e resultados pretendidos. Indicadores de desempenho. Ferramentas de análise de cenário interno e externo. Balanced scorecard.....	84
Técnicas de mapeamento, análise, simulação e modelagem de processos. Construção e mensuração de indicadores de processos.....	115
Gestão de projetos. Planejamento, execução, monitoramento e controle, encerramento.....	119
O processo racional de solução de problemas. Fatores que afetam a decisão. Tipos de decisões.....	123

NOÇÕES DE DIREITO CIVIL

Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.....	01
Das Pessoas Naturais: da personalidade e da capacidade; dos direitos da personalidade.....	08
Das Pessoas Jurídicas: disposições gerais.....	15
Do Domicílio. Das diferentes classes de bens: dos bens considerados em si mesmos (dos bens imóveis; dos bens móveis); dos bens públicos. dos contratos em geral: disposições gerais.....	20
Das várias espécies de contrato: da compra e venda; da locação de coisas; da prestação de serviço. da responsabilidade civil.....	25
Do Direito de Família: da dissolução da sociedade e do vínculo conjugal; da proteção da pessoa dos filhos; do poder familiar; dos alimentos; da tutela, curatela, e da tomada de decisão apoiada.....	52
Lei nº 8.069/1990 e suas alterações (Estatuto da Criança e do Adolescente).....	60
Lei nº 8.078/1990 e suas alterações (Código de Defesa do Consumidor).....	66

SUMÁRIO

NOÇÕES DE DIREITO PROCESSUAL CIVIL

Das Partes e dos Procuradores: da capacidade processual; dos deveres das partes e dos seus procuradores; dos procuradores.....	01
Do Ministério Público.....	06
Dos Órgãos Judiciários e dos Auxiliares da Justiça: do juiz; dos auxiliares da Justiça: do serventuário e do oficial de justiça; do perito.....	08
Dos Atos Processuais.....	12
Da Formação, da Suspensão e da Extinção do Processo.....	24
Do Procedimento Ordinário: da petição inicial; da resposta do réu.....	25
das provas; da audiência de instrução e julgamento.....	38
Da sentença e da coisa julgada. Da liquidação e do cumprimento da sentença.....	53
Dos Recursos: das disposições gerais; da apelação; do agravo; dos embargos de declaração.....	60
Lei nº 7.347/1985 e suas alterações (Ação civil pública).....	71
Normas processuais de tutela coletiva constantes no CDC.....	73
Resolução nº 036/2016 do Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça, alterada pela Resolução nº 040/2017/OECPJ (Disciplina e Regulamenta a instauração e tramitação dos feitos extrajudiciais cíveis nas questões de interesses ou direitos difusos, coletivos, individuais homogêneos e individuais indisponíveis no âmbito do Ministério Público do Ceará, estabelece o fluxograma desses feitos).....	85

NOÇÕES DE DIREITO PENAL

Aplicação da lei penal.....	01
Imputabilidade penal.....	15
Concurso das pessoas.....	17
Espécies de pena.....	17
Medidas de segurança.....	26
Extinção da punibilidade.....	28
Crimes contra a vida. Lesões corporais.....	37
Crimes contra o patrimônio.....	38
Crimes contra a dignidade sexual.....	47
Crimes contra a administração em geral (praticados por funcionário público ou por particular).....	51
Crimes contra a administração da justiça.....	53
Crimes hediondos.....	62
Lei nº 11.340/2006 e suas alterações (Violência doméstica e familiar contra a mulher).....	65

SUMÁRIO

NOÇÕES DE DIREITO PROCESSUAL PENAL

Investigação Criminal.....	01
Ação penal pública e privada.....	01
A denúncia. A representação. A renúncia.....	04
Jurisdição e competência.....	14
Sujeitos do processo: Juiz, Ministério Público. Acusador, ofendido, defensor, assistente, curador do réu menor, auxiliar de justiça.....	17
Atos Processuais: forma, lugar, tempo (prazo, contagem). Comunicações processuais (citação, notificação, intimação).....	20
Medidas cautelares de natureza pessoal diferentes da prisão. Prisão: temporária, em flagrante, preventiva. Sentença condenatória.....	25
Recursos. Habeas Corpus: conceito, garantia constitucional, competência, processamento e recursos cabíveis.....	31
Juizados Especiais Criminais. Resolução nº 003/2012 do Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça, alterada pela Resolução nº 052/2019/OECPJ (Disciplina e Regulamenta a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal).....	40

ÍNDICE

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Noções de organização administrativa. Administração direta e indireta, centralizada e descentralizada.....	01
to administrativo. Conceito, requisitos, atributos, classificação e espécies.....	11
Processo administrativo.....	18
Agentes públicos. Espécies e classificação. Cargo, emprego e função públicos.....	28
Poderes administrativos. Hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia. Uso e abuso do poder.....	34
Lei nº 8.666/1993 e suas alterações.....	41
Lei nº 10.520/2002 e suas alterações e Decreto nº 5.450/2005 e suas alterações.....	77
Controle e responsabilização da administração. Controles administrativo, judicial e legislativo. Responsabilidade civil do Estado.....	85
Lei nº 8.429/1992 e suas alterações (Improbidade administrativa).....	98

NOÇÕES DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA, CENTRALIZADA E DESCENTRALIZADA.

CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO, CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

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

Passemos a esmiuçar estes conceitos:

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

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

Neste sentido:

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

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

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

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

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

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

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

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

I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;

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

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

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

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

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

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

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

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;

X - decretar e executar a intervenção federal;

XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;

XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;

XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos;

XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei;

XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União;

XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União;

XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII;

XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;

XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;

XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas;
 XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;
 XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;
 XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;
 XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;
 XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;
 XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

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

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

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

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

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

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



#FicaDica

Todos envolvem transferência na execução de serviços:

Descentralização – da Administração para terceiros;

Centralização – de terceiros para a Administração;

Desconcentração – de um órgão central para outro na Administração;

Concentração – de um órgão na Administração para o órgão central.

Descentralização e centralização são movimentos externos, desconcentração e concentração são movimentos internos.



EXERCÍCIOS COMENTADOS

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

() CERTO () ERRADO

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

2.(STM - TÉCNICO JUDICIÁRIO - ÁREA ADMINISTRATIVA - CESPE/2018) A respeito dos princípios da administração pública, de noções de organização administrativa e da administração direta e indireta, julgue o item que se segue.

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

() CERTO () ERRADO

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

3. (CGM DE JOÃO PESSOA/PB - CONHECIMENTOS BÁSICOS - CARGOS: 1, 2 E 3 - CESPE/2018)

A respeito da organização e dos poderes da administração pública, julgue o próximo item.

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

() CERTO () ERRADO

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

ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA

1. Administração Direta

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

Dispõe o Decreto nº 200/1967:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

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.

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.

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia 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.



#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 inter-

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

nas 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.

2. Administração Indireta

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

“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 permissãoários, os concessionários e os autorizados.

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

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.

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



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

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

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

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 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.

1. Agências reguladoras

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

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

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

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

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

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

1.2. Agências executivas

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

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



#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.

3. Fundações públicas

Conceitua-se no artigo 5º do Decreto nº 200/1967: *IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.*

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

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

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

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

4. Empresas públicas

Conceitua-se no artigo 5º do Decreto nº 200/1967: *II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.*

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

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

Podemos citar, a título de exemplo, algumas empresas públicas, nas mais variadas esferas de governo, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); a Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo (EMURB); a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT); a Caixa Econômica Federal (CEF).

Estas empresas públicas se caracterizam e se diferenciam das sociedades de economia mista por: não possuírem fins lucrativos (o capital excedente não se transforma em lucro, é reinvestido na própria empresa), podem adotar perfis empresariais diversos (LTDA, comandita, nome coletivo, S/A), o capital social é formado por recursos públicos e só admite sócios públicos (pode ter apenas um sócio – unipessoalidade originária ou inicial).

5. Sociedades de economia mista

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

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

As sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de Direito Privado criadas para a prestação de serviços públicos ou para a exploração de atividade econômica, contando com capital misto e constituídas somente sob a forma empresarial de S/A.

Por capital misto, entenda-se que não é apenas o Estado que participa dela, existem acionistas a ela vinculados. Entretanto, o Estado deve ser o acionista controlador do direito a voto, mesmo que não seja o acionista majoritário (se o Estado for sócio, mas não for controlador, trata-se de empresa comum, não sociedade de economia mista).

Alguns exemplos de sociedade mista:

- *Exploradoras de atividade econômica:* Banco do Brasil e Banespa.
- *Prestadora de serviços públicos:* Petrobrás, Sabesp, Metrô e CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano).

Estas sociedades de economia mista se caracterizam e se diferenciam das empresas públicas por: possuírem fins lucrativos (os lucros são distribuídos entre os acionistas), adotam o perfil de sociedade anônima S/A, o capital social é formado por recursos públicos e privados, os sócios são privados e públicos (Estado).

6. Empresas públicas e sociedades de economia mista: semelhanças

Embora a Constituição Federal reserve a atividade econômica à iniciativa privada, resguardando ao Estado os papéis de integração (integrar o Brasil na economia global), regulação (definindo regras e limites na exploração da atividade econômica por particulares) e intervenção (fixação de regras e normas para combater o abuso do poder econômico) (conforme artigos 173 e seguintes, CF), autoriza-se excepcionalmente que o Estado explore diretamente atividades econômicas se houver um relevante interesse em matérias (serviços públicos em geral) ou atividades de soberania.

Quando está autorizado a fazê-lo, somente atua por meio de sociedades de economia mista e empresas públicas. Tais empresas são regidas por regime jurídico de direito privado, o que evita que o próprio Estado possa abusar do poder econômico. Logo, o Estado não pode dar às suas próprias empresas benefícios previdenciários, tributários e trabalhistas. Além disso, em termos processuais, não gozam das prerrogativas que as autarquias gozam.



FIQUE ATENTO!

O impedimento de prerrogativas somente se aplica quando o Estado está explorando atividade econômica propriamente dita, não quando está ofertando serviços públicos. Afinal, se o serviço é público, então o Estado pode sobre ele exercer monopólio, o que afasta a necessidade de regras que impeçam o abuso do poder econômico. Por exemplo, os Correios são uma empresa pública e possuem isenção fiscal e impenhorabilidade de bens.

Tanto as empresas públicas quanto as sociedades de economia mista são criadas por lei e a existência delas deve ser fundada em contrato ou estatuto. Ambas se sujeitam, ainda, ao regime jurídico de direito privado. Inclusive, seus bens são, a princípio, penhoráveis (exceto se for prestadora de serviço público e não exploradora de atividade econômica). No entanto, não se sujeitam à falência ou à recuperação judicial (art. 2º, Lei nº 11.101/2005).

Contudo, devem obedecer ao núcleo obrigatório mínimo: licitar (exceto no que tange à prestação da atividade-fim), concursar (os agentes se sujeitam ao regime da CLT, são celetistas e não estatutários, mas são contratados mediante concurso público de provas ou provas e títulos), prestar contas ao Tribunal de Contas e obedecer ao teto de remuneração (exceto no caso de sociedade de economia mista que subsista sem qualquer auxílio do governo, apenas com seus lucros).



#FicaDica

Empresa Pública	Sociedade de Economia Mista
Não possuem fins lucrativos	Possuem fins lucrativos
Adotam perfis empresariais diversos (inclusive pode ser S/A)	Adotam o perfil de sociedade anônima S/A
Capital social de recursos públicos	Capital social de recursos públicos e privados
Apenas sócios públicos	Sócios públicos e privados



EXERCÍCIOS COMENTADOS

1. (EBSERH - ASSISTENTE ADMINISTRATIVO - CESPE/2018) Em relação ao direito administrativo, julgue o item seguinte.

Somente por decreto específico poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar definir as áreas de atuação.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado - Disciplina o artigo 37, XIX, CF: "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". Somente fundação pública tem suas áreas de atuação determinadas por lei federal. Basta lei ordinária para criar autarquia e autorizar a instituição de empresa pública ou sociedade de economia mista – Decreto é insuficiente para tanto.

2. (STM - Técnico Judiciário - Área Administrativa - CESPE/2018) A respeito dos princípios da administração pública, de noções de organização administrativa e da administração direta e indireta, julgue o item que se segue. As autarquias são pessoas jurídicas criadas por lei e possuem liberdade administrativa, não sendo subordinadas a órgãos estatais.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo - O artigo 5º, I, Decreto-Lei nº 200/1967 descreve a autarquia como serviço autônomo, ou seja, estas possuem independência em relação aos órgãos da Administração direta; e também diz que estas são criadas por lei.

3. (STM - ANALISTA JUDICIÁRIO - ÁREA JUDICIÁRIA - CESPE/2018) Considerando a doutrina majoritária, julgue o próximo item, referente ao poder administrativo, à organização administrativa federal e aos princípios básicos da administração pública. Quando criadas como autarquias de regime especial, as agências reguladoras integram a administração direta.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado - Como autarquias de regime especial, as agências reguladoras fazem parte da Administração Indireta.

MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

Para estudar as mudanças institucionais ocorridas no Direito Administrativo brasileiro, é imprescindível compreender o contexto histórico que deu origem a tais mudanças. Durante a década de 1990, o Estado brasileiro se deparava com uma grande crise: os serviços públicos mostravam-se pouco efetivos para atender as demandas da população, tornando-se precários e de alto custo para sua manutenção. As agências estatais, encarregadas da fiscalização de tais serviços, tinham uma atuação bastante supérflua, o que gerava ainda mais insatisfação. Se por um lado tínhamos um verdadeiro “aparelhamento do Estado”, por outro lado a esfera privada estava em alta: as medidas econômicas como o Plano Real, bem como o investimento de capital estrangeiro no país para abrir filiais de grandes empresas, tudo isso fez com que surgisse a necessidade do Estado de obter maior participação no setor econômico, uma concepção mais neoliberal. Assim, o Estado passaria a delegar algumas de suas funções para a iniciativa privada, como forma de fornecer um maior atendimento na prestação dos serviços públicos. E as empresas e demais entidades de direito privado exerceriam tais atividades estatais, sob controle e fiscalização deste, atuando em cooperação na prestação de serviços estatais para o melhor atendimento do interesse público.

É nesse contexto das privatizações que temos a promulgação das Emendas Constitucionais nº 5 a 9/1995, que determinou o fim do monopólio do Estado na exploração de serviços que, até então, eram de sua exclusividade, como os serviços de telecomunicação, de gás, atividades de pesquisa, lavra, refino de petróleo, a criação de

agências reguladoras para fiscalizar e controlar a atuação de investidores privados, etc. Analisaremos tais mudanças com maiores detalhes, sobretudo quanto a criação dos entes colaboradores ou entes de cooperação estatal.

1. Organização Social (OS): principais características

As organizações sociais estão inseridas no grupo denominado entes de cooperação. **Entes de cooperação** são pessoas jurídicas de direito privado que exercem atividades não lucrativas e de grande interesse social. Podem ser classificadas como entidades paraestatais (são os serviços sociais do sistema S), ou como entidades de Terceiro Setor. O desenvolvimento de tais atividades por pessoas de direito privado é permitido pelo Estado, pois caracteriza-se na função administrativa de fomento, isso é, o estímulo feito pelo Poder Público para que entidades privadas possam prestar serviços de interesse público.

Importante ressaltar que a organização social não é uma pessoa jurídica, mas uma qualificação especial outorgada a certas entidades de iniciativa privada, autorizando-a a fruição de vantagens peculiares, tais como isenções fiscais, repasse de bens públicos, empréstimo temporário de servidores governamentais, entre outras.

As organizações sociais são regulamentadas pela **Lei nº 9.637/1998**, cujo artigo 2º expõe de modo claro que a outorga de tal qualificação para uma entidade privada é considerada uma **decisão discricionária**, o que significa que cabe a própria Administração, baseada em critérios de conveniência e oportunidade, decidir se tal outorga é necessária ou não. De modo geral, a área de atuação das OS são na **prestação de serviços públicos**, desde que não sejam serviços cuja titularidade é exclusiva do Estado. Poderá, assim, atuar nas áreas de ensino, pesquisa científica, cultura, desenvolvimento tecnológico e saúde.

Tal parceria, entre o Estado e a entidade privada, é instrumentalizada por um **contrato de gestão**, cuja aprovação deve ser submetida ao Ministro de Estado ou outra autoridade supervisora, que também exercerá o papel de fiscalizar a devida execução do contrato. A sua contratação pode ocorrer por dispensa de licitação.

2. Organizações de Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP): características

As Organizações de Sociedade Civil de Interesse Público ou OSCIPs, são pessoas jurídicas de direito privado instituídas sem fins lucrativos, para desempenhar serviços públicos não exclusivos do Estado, cuja fiscalização é feita pelo próprio Poder Público.

Embora muito se assemelhe com as organizações sociais, as OSCIPs apresentam algumas diferenças essenciais que são importantes destacar. Primeiramente, as OSCIPs são regulamentadas por legislação diversa, a **Lei nº 9.790/1999**, que permite a concessão de alguns benefícios especiais, tais como a destinação de recursos públicos. Além disso, a outorga da qualificação de OSCIP é considerada **decisão vinculada**, existindo um “direito adquirido à qualificação” para todas as entidades que preencherem os requisitos exigidos na legislação.

Sua área de atuação é muito mais abrangente do que as organizações sociais. O art. 3º da Lei nº 9.790/1999 elenca um vasto rol de objetivos sociais das entidades que desejarem serem qualificadas como OSCIP, dentre os quais destaca-se a promoção da assistência social; a promoção da segurança alimentar e nutricional; a defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; a promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; etc. São atividades eminentemente de natureza privada

A relação entre a OSCIP e o Estado é instrumentalizada por um **termo de parceria**, que discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias, prevendo metas a serem alcançadas, prazo de duração, formas de fiscalização, entre outras medidas. As obras, compras, serviços e alienações a serem realizadas pela OS são contratadas mediante processo de licitação pública, não havendo possibilidade prevista na referida Lei de dispensa de licitação para a prestação de serviços contidos no termo de parceria.

EXERCÍCIO COMENTADO

1. (PC-GO – DELEGADO DE POLÍCIA – UEG – 2008)

Quanto às organizações da sociedade civil de interesse público - OSCIP, é **correto** afirmar:

- a) a OSCIP exerce atividade de natureza privada.
- b) a OSCIP recebe ou pode receber delegação para gestão de serviço público.
- c) a OSCIP é criada por lei para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado.
- d) o Estado incentiva e fiscaliza os serviços desempenhados pela OSCIP, sendo indispensável o termo de convênio para prever as obrigações.

Resposta: Letra A. A letra B está incorreta, pois as OSCIPs não prestam serviços públicos. A letra C está incorreta, pois a OSCIP precisa de autorização da lei, mas não é criada por ela. A letra D está incorreta, pois o instrumento que regula a relação entre o Estado e a OSCIP é o termo de parceria.

3. Agências Reguladoras

As agências reguladoras são uma modalidade especial de autarquias se diferenciando das autarquias comuns em dois aspectos: a) a estabilidade dos dirigentes, que os dirigentes das agências reguladoras não podem ser exonerados por qualquer motivo, ao contrário das autarquias, em que seus dirigentes atuam em cargos de comissão; b) o mandato fixo de tais dirigentes, haja vista que não possuem cargo vitalício. 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 apresentam **poder normativo**, o que confere a elas a competência para estabelecer regras disciplinadoras de seus respectivos setores de

atuação. Tal competência encontra limites na legislação, fruto da obediência ao princípio da legalidade. Também não se pode afirmar que trata-se de competência regulamentar, pois tal competência é privativa do Chefe do Poder Executivo.

Há diversas espécies de agências reguladoras, podendo ser classificadas segundo diversos critérios:

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.

4. Agências Executivas

Agência executiva, prevista no art. 37, § 8º, da Constituição Federal/1988, é um título atribuído pelo governo federal a autarquias, fundações públicas e órgãos que celebram contrato de gestão com o poder público a fim de ampliar sua autonomia, visando a operacionalidade mediante exercício descentralizado de tarefas públicas. Trata-se de um título cujo uso foi apenas conferido para uma única autarquia, o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO.

Algumas características dessas agências evidenciam a baixa qualidade técnica dos diplomas normativos que conferem tal qualificação, bem como a falta de clareza quanto a seus objetivos. Primeiramente, é um título conferido para autarquias, fundações públicas e órgãos mediante decreto, elaborado pelo Presidente da República, ou por portaria expedida pelo Ministro de Estado. Para adquirir maior autonomia na gestão de seus negócios, devem realizar contrato de gestão com Ministério supervisor encarregado de fiscalizar suas atividades. Além disso, devem apresentar um plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional, voltado para melhoria da qualidade de gestão e para a redução de custos.