

POLÍCIA FEDERAL

Agente de Polícia Federal e Escrivão de Polícia Federal

A apostila preparatória é elaborada antes da publicação do Edital Oficial com base no edital anterior, para que o aluno antecipe seus estudos.

JN048-NO-A

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

Polícia Federal

Agente de Polícia Federal e Escrivão de Polícia Federal

Atualizada até 10/01/2020

AUTORES

Língua Portuguesa - Profª Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco
Noções De Direito Administrativo - Profª Bruna Pinotti
Noções De Direito Constitucional - Profº Fernando Zantedeschi
Noções De Direito Penal E De Direito Processual Penal - Profº Rodrigo Gonçalves
Legislação Especial - Profº Rodrigo Gonçalves
Estatística - Profª Tatiana Carvalho
Raciocínio Lógico - Profº Bruno Chierigatti E Joao De Sá Brasil
Informática - Profº Ovidio Lopes Da Cruz Netto
Arquivologia - Profª Silvana Guimarães
Contabilidade Geral - Profª Tatiana Carvalho

PRODUÇÃO EDITORIAL/REVISÃO

Aline Mesquita
Leandro Filho
Josiane Sarto
Roberth Kairo

DIAGRAMAÇÃO

Thais Regis
Rodrigo Bernardes de Moura

CAPA

Joel Ferreira dos Santos



www.novaconcursos.com.br

sac@novaconcursos.com.br

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 sequenciação textual.....	17
Emprego de tempos e modos verbais.....	22
Domínio da estrutura morfossintática do período. Emprego das classes de palavras.....	35
Relações de coordenação entre orações e entre termos da oração. Relações de subordinação entre orações e entre termos da oração.....	73
Emprego dos sinais de pontuação.....	84
Concordância verbal e nominal. Regência verbal e nominal.....	22
Emprego do sinal indicativo de crase.....	87
Colocação dos pronomes átonos.....	35
Reescrita de frases e parágrafos do texto.....	90
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.....	92
Correspondência oficial (conforme Manual de Redação da Presidência da República). Aspectos gerais da redação oficial. Finalidade dos expedientes oficiais. Adequação da linguagem ao tipo de documento. Adequação do formato do texto ao gênero.....	100

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Noções de organização administrativa. Centralização, descentralização, concentração e desconcentração.....	01
Administração direta e indireta.....	03
Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.....	05
Ato administrativo. Conceito, requisitos, atributos, classificação e espécies.....	09
Agentes públicos. Legislação pertinente. Lei nº 8.112/1990 e suas alterações. Disposições constitucionais aplicáveis. Disposições doutrinárias. Conceito. Espécies. Cargo, emprego e função pública.....	14
Poderes administrativos. Hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia. Uso e abuso do poder.....	20
Licitação. Princípios. Contratação direta: dispensa e inexigibilidade. Modalidades. Tipos. Procedimento.....	27
Controle da Administração Pública. Controle exercido pela Administração Pública. Controle judicial. Controle legislativo.....	34
Responsabilidade civil do Estado. Responsabilidade civil do Estado no direito brasileiro. Responsabilidade por ato comissivo do Estado. Responsabilidade por omissão do Estado. Requisitos para a demonstração da responsabilidade do Estado. Causas excludentes e atenuantes da responsabilidade do Estado.....	42
Regime jurídico-administrativo. Conceito. Princípios expressos e implícitos da Administração Pública.....	47

SUMÁRIO

NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL

Direitos e garantias fundamentais: direitos e deveres individuais e coletivos; direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade; direitos sociais; nacionalidade; cidadania e direitos políticos; partidos políticos; garantias constitucionais individuais; garantias dos direitos coletivos, sociais e políticos.....	01
Poder Executivo: forma e sistema de governo; chefia de Estado e chefia de governo.....	10
Defesa do Estado e das instituições democráticas: segurança pública; organização da segurança pública.....	13
Ordem social: base e objetivos da ordem social; seguridade social; meio ambiente; família, criança, adolescente, idoso, índio.....	17

NOÇÕES DE DIREITO PENAL E DE DIREITO PROCESSUAL PENAL

Princípios básicos.....	01
Aplicação da lei penal. A lei penal no tempo e no espaço. Tempo e lugar do crime. Territorialidade e extraterritorialidade da lei penal.....	02
O fato típico e seus elementos. Crime consumado e tentado.....	04
Ilícitude e causas de exclusão. Excesso punível.....	12
Crimes contra a pessoa.....	15
Crimes contra o patrimônio.....	18
Crimes contra a fé pública.....	25
Crimes contra a Administração Pública.....	38
Inquérito policial. Histórico, natureza, conceito, finalidade, características, fundamento, titularidade, grau de cognição, valor probatório, formas de instauração, notitia criminis, delatio criminis, procedimentos investigativos, indiciamento, garantias do investigado; conclusão.....	44
Prova. Preservação de local de crime. Requisitos e ônus da prova. Nulidade da prova. Documentos de prova.....	51
Reconhecimento de pessoas e coisas. Acareação. Índícios. Busca e apreensão.....	53
Restrição de liberdade. Prisão em flagrante.....	57

LEGISLAÇÃO ESPECIAL

Lei nº 7.102/1983 e suas alterações.....	01
Lei nº 10.357/2001.....	04
Lei nº 13.445/2017.....	06
Lei nº 11.343/2006 e suas alterações (aspectos penais e processuais penais).....	06
Lei nº 4.898/1965 e suas alterações. (aspectos penais e processuais penais).....	07
Lei nº 9.455/1997 e suas alterações (aspectos penais e processuais penais).....	09
Lei nº 8.069/1990 e suas alterações (aspectos penais e processuais penais).....	10
Lei nº 10.826/2003 e suas alterações (aspectos penais e processuais penais).....	32
Lei nº 9.605/1998 e suas alterações (aspectos penais e processuais penais).....	32
Lei nº 10.446/2002 e suas alterações.....	36

SUMÁRIO

ESTATÍSTICA

Estatística descritiva e análise exploratória de dados: gráficos, diagramas, tabelas, medidas descritivas (posição, dispersão, assimetria e curtose)	01
Probabilidade; Definições básicas e axiomas; Probabilidade condicional e independência; Variáveis aleatórias discretas e contínuas; Distribuição de probabilidades; Função de probabilidade; Função densidade de probabilidade; Esperança e momentos; Distribuições especiais; Distribuições condicionais e independência ; Transformação de variáveis; Leis dos grandes números; Teorema central do limite ; Amostras aleatórias; Distribuições amostrais; Inferência estatística. Estimacão pontual: métodos de estimacão, propriedades dos estimadores, suficiência; Estimacão intervalar: intervalos de confiança, intervalos de credibilidade; Testes de hipóteses: hipóteses simples e compostas, níveis de significância e potência de um teste, teste t de Student, teste qui-quadrado.....	07
Análise de regressão linear. Critérios de mínimos quadrados e de máxima verossimilhança; Modelos de regressão linear. Inferência sobre os parâmetros do modelo; Análise de variância; Análise de resíduos	11
Técnicas de amostragem: amostragem aleatória simples, estratificada, sistemática e por conglomerados; Tamanho amostral	17

SUMÁRIO

RACIOCÍNIO LÓGICO

Estruturas lógicas. Lógica de argumentação: analogias, inferências, deduções e conclusões.....	01
Lógica sentencial (ou proposicional). Proposições simples e compostas. Tabelas verdade. Equivalências. Leis de De Morgan. Diagramas lógicos. Lógica de primeira ordem.....	06
Princípios de contagem e probabilidade.....	26
Operações com conjuntos.....	30
Raciocínio lógico envolvendo problemas aritméticos, geométricos e matriciais.....	34

INFORMÁTICA

Conceito de internet e intranet. Conceitos e modos de utilização de tecnologias, ferramentas, aplicativos e procedimentos associados a internet/intranet.....	01
Ferramentas e aplicativos comerciais de navegação, de correio eletrônico, de grupos de discussão, de busca, de pesquisa e de redes sociais.....	08
Noções de sistema operacional (ambiente Linux e Windows).....	12
Acesso à distância a computadores, transferência de informação e arquivos, aplicativos de áudio, vídeo e multimídia.....	24
Edição de textos, planilhas e apresentações (ambientes Microsoft Office e BrOffice).....	31
Redes de computadores.....	57
Conceitos de proteção e segurança. Noções de vírus, worms e pragas virtuais. Aplicativos para segurança (antivírus, firewall, anti-spyware etc.).....	59
Computação na nuvem (cloud computing).....	65
Fundamentos da Teoria Geral de Sistemas. Sistemas de informação. Fases e etapas de sistema de informação. Teoria da informação. Conceitos de informação, dados, representação de dados, de conhecimentos, segurança e inteligência.....	65
Banco de dados. Base de dados, documentação e prototipação. Modelagem conceitual: abstração, modelo entidade-relacionamento, análise funcional e administração de dados. Dados estruturados e não estruturados. Banco de dados relacionais: conceitos básicos e características. Chaves e relacionamentos. Noções de mineração de dados: conceituação e características. Noções de aprendizado de máquina. Noções de bigdata: conceito, premissas e aplicação.....	97
Redes de comunicação. Introdução a redes (computação/telecomunicações). Camada física, de enlace de dados e subcamada de acesso ao meio. Noções básicas de transmissão de dados: tipos de enlace, códigos, modos e meios de transmissão.....	189
Redes de computadores: locais, metropolitanas e de longa distância. Terminologia e aplicações, topologias, modelos de arquitetura (OSI/ISO e TCP/IP) e protocolos. Interconexão de redes, nível de transporte.....	200
Noções de programação python e R. API (application programming interface). Metadados de arquivos.....	218

SUMÁRIO

ARQUIVOLOGIA

Arquivística: princípios e conceitos.....	01
Gestão da informação e de documentos.....	04
Protocolo: recebimento, registro, distribuição, tramitação e expedição de documentos.....	06
Classificação de documentos de arquivo.....	07
Arquivamento e ordenação de documentos de arquivo.....	08
Tabela de temporalidade de documentos de arquivo.....	10
Acondicionamento e armazenamento de documentos de arquivo.....	10
Preservação e conservação de documentos de arquivo.....	13
Tipologias documentais e suportes físicos: microfilmagem; automação; preservação, conservação e restauração de documentos.....	16

CONTABILIDADE GERAL

CONTABILIDADE GERAL: Conceitos, objetivos e finalidades da contabilidade.....	01
Patrimônio: componentes, equação fundamental do patrimônio, situação líquida, representação gráfica. ..	03
Atos e fatos administrativos: conceitos, fatos permutativos, modificativos e mistos.....	07
Contas: conceitos, contas de débitos, contas de créditos e saldos.....	08
Plano de contas: conceitos, elenco de contas, função e funcionamento das contas.....	10
Escrituração: conceitos, lançamentos contábeis, elementos essenciais, fórmulas de lançamentos, livros de escrituração, métodos e processos, regime de competência e regime de caixa.....	12
Contabilização de operações contábeis diversas: juros, descontos, tributos, aluguéis, variação monetária/cambial, folha de pagamento, compras, vendas e provisões, depreciações e baixa de bens.....	15
Balancete de verificação: conceitos, modelos e técnicas de elaboração.....	22
Balanco patrimonial: conceitos, objetivo, composição.....	24
Demonstração de resultado de exercício: conceito, objetivo, composição.....	25
Lei nº 6.404/1976 e suas alterações, legislação complementar e pronunciamentos do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC).....	27
Norma Brasileira de Contabilidade - NBC TSP Estrutura Conceitual, de 23 de setembro de 2016.....	80

ÍNDICE

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Noções de organização administrativa. Centralização, descentralização, concentração e desconcentração.....	01
Administração direta e indireta.....	03
Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.....	05
Ato administrativo. Conceito, requisitos, atributos, classificação e espécies.....	09
Agentes públicos. Legislação pertinente. Lei nº 8.112/1990 e suas alterações. Disposições constitucionais aplicáveis. Disposições doutrinárias. Conceito. Espécies. Cargo, emprego e função pública.....	14
Poderes administrativos. Hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia. Uso e abuso do poder.....	20
Licitação. Princípios. Contratação direta: dispensa e inexigibilidade. Modalidades. Tipos. Procedimento.....	27
Controle da Administração Pública. Controle exercido pela Administração Pública. Controle judicial. Controle legislativo.....	34
Responsabilidade civil do Estado. Responsabilidade civil do Estado no direito brasileiro. Responsabilidade por ato comissivo do Estado. Responsabilidade por omissão do Estado. Requisitos para a demonstração da responsabilidade do Estado. Causas excludentes e atenuantes da responsabilidade do Estado.....	42
Regime jurídico-administrativo. Conceito. Princípios expressos e implícitos da Administração Pública.....	47

NOÇÕES DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. 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.

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 mandado 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, 2010.

2 NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 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 Gierke.

Órgãos Públicos: classificações

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

- Órgãos independentes – encabeçam o poder ou estrutura do Estado, gozando de independência para agir e não se submetendo a outros órgãos. Cabe a eles definir as políticas que serão implementadas. É o caso da Presidência da República, órgão complexo composto pelo gabinete, pela Advocacia-Geral da União, pelo Conselho da República, pelo Conselho de Defesa, e unitário (pois o Presidente da República é o único que toma as decisões).
- Órgãos autônomos – estão no primeiro escalão do poder, com autonomia funcional, porém subordinados politicamente aos independentes. É o caso de todos os ministérios de Estado.
- Órgãos superiores – são desprovidos de autonomia ou independência, sendo plenamente vinculados aos órgãos autônomos. Ex.: Delegacia Regional do Trabalho, vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego; Departamento da Polícia Federal, vinculado ao Ministério da Justiça.
- Órgãos subalternos – são vinculados a todos acima deles com plena subordinação administrativa. Ex.: órgãos que executam trabalho de campo, policiais federais, fiscais do MTE.



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

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

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.

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:

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

4 Ibid.

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

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

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

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

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



#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, permissionárias e entidades paraestatais (terceiro setor).



EXERCÍCIO COMENTADO

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 de a 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.

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.

⁵ Ibid.

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).

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: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP).

⁶ Ibid.

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.

Para uma agência executiva ser constituída é preciso que o Ministério da área reconheça a autarquia ou a fundação como tal. São requisitos a celebração de contrato de gestão com este Ministério e a adoção de plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional, voltado para a melhoria da qualidade da gestão e para a redução de custos, já concluído ou em andamento.



#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 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.

Entretanto, 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 e seu patrimônio não será exclusivamente oriundo de verbas estatais. A lei autorizadora deve ser expressa neste sentido.

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).

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: Banco do Brasil e Banespa, como exploradoras de atividade econômica; Petrobrás, Sabesp, Metrô e Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano (CDHU), como prestadoras de serviços públicos.

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).

Pontos comuns e distintivos entre empresas públicas e sociedades de economia mista

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.

Este 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).

Em relação aos pontos distintivos, vale o reforço, conforme a tabela abaixo:

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.

4. (STM – TÉCNICO JUDICIÁRIO – PROGRAMAÇÃO DE SISTEMAS – CESPE – 2018) Em relação à organização administrativa e à licitação administrativa, julgue o item a seguir.

Por ser dotada de personalidade jurídica de direito público e integrar a administração pública indireta, a empresa pública não pode explorar atividade econômica.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado. A empresa pública é integrante da Administração Indireta e possui personalidade jurídica de direito privado. Pode ser criada para exploração de atividades econômicas ou para prestação de serviços públicos (artigo 5º, II, Decreto-Lei nº 200/1967).

ATO ADMINISTRATIVO. CONCEITO, REQUISITOS, ATRIBUTOS, CLASSIFICAÇÃO E ESPÉCIES.

Fato administrativo, ato da administração e ato administrativo

Os fatos administrativos são todos os eventos que repercutem na esfera administrativa. Se dividem em: **naturais**, que se originam de fenômenos da natureza; e **voluntários**, atos administrativos, que formalizam a providência desejada pelo administrador através da manifestação da vontade, e atos da administração, que são condutas administrativas, que refletem os comportamentos e as ações administrativas, sem um ato administrativo formal.

Noutras palavras, “os fatos administrativos podem ser voluntários e naturais. Os fatos administrativos voluntários se materializam de duas maneiras: 1ª) por **atos administrativos, que formalizam a providência desejada pelo administrador através da manifestação da vontade**; 2ª) por condutas administrativas, que refletem os comportamentos e as ações administrativas, sejam ou não precedidas de ato administrativo formal. Já os fatos

administrativos naturais são aqueles que se originam de fenômenos da natureza, cujos efeitos se refletem na órbita administrativa. Assim, quando se fizer referência a fato administrativo, deverá estar presente unicamente a noção de que ocorreu um evento dinâmico da Administração”⁷.

Já “a expressão **atos da Administração** traduz sentido amplo e indica todo e qualquer ato que se origine dos inúmeros órgãos que compõem o sistema administrativo em qualquer dos Poderes. [...] Na verdade, **entre os atos da Administração se enquadram atos que não se caracterizam propriamente como atos administrativos**, como é o caso dos atos privados da Administração. Exemplo: os contratos regidos pelo direito privado, como a compra e venda, a locação etc. No mesmo plano estão os atos materiais, que correspondem aos fatos administrativos, noção vista acima: são eles atos da Administração, mas não configuram atos administrativos típicos. Alguns autores aludem também aos atos políticos ou de governo”⁸.

Com efeito, a expressão atos da Administração é mais ampla. Envolve, também, os atos privados da Administração, referentes às ações da Administração no atendimento de seus interesses e necessidades operacionais e instrumentais agindo no mesmo plano de direitos e obrigações que os particulares. O regime jurídico será o de direito privado. Ex.: contrato de aluguel de imóveis, compra de bens de consumo, contratação de água/luz/internet.

Basicamente, envolve os interesses particulares da Administração, que são secundários, para que ela possa atender aos interesses primários – no âmbito destes interesses primários (interesses públicos, difusos e coletivos) é que surgem os atos administrativos, que são atos públicos da Administração, sujeitos a regime jurídico de direito público.

Conceito e pressupostos

O ato administrativo é uma espécie de fato administrativo e é em torno dele que se estrutura a base teórica do direito administrativo.

Os atos administrativos se situam num plano superior de direitos e obrigações, eis que visam atender aos interesses públicos primários, denominados difusos e coletivos. Logo, são atos de regime público, sujeitos a pressupostos de existência e validade diversos dos estabelecidos para os atos jurídicos no Código Civil, e sim previstos na Lei de Ação Popular e na Lei de Processo Administrativo Federal. Ao invés de autonomia da vontade, haverá a obrigatoriedade do cumprimento da lei e, portanto, a administração só poderá agir nestas hipóteses desde que esteja expressa e previamente autorizada por lei⁹.

7 Ibid.

8 Ibid.

9 BALDACCI, Roberto Geists. *Direito administrativo*. São Paulo: Prima Cursos Preparatórios, 2004.



#FicaDica

Atos da Administração ≠ Atos administrativos.

Atos privados da Administração = atos da Administração → regime jurídico de direito privado.

Atos públicos da Administração = atos administrativos → regime jurídico de direito público.

Requisitos

1. Competência

A Constituição Federal fixa atribuições para as diversas esferas do Poder Executivo. Entretanto, seria impossível impor que um único órgão as exercesse por completo. Por isso, tais atribuições são distribuídas entre os diversos órgãos que compõem a Administração Pública. **Esta divisão das atribuições entre os órgãos da Administração Pública é conhecida como competência.**

Basicamente, competência é o poder-dever atribuído a determinado agente público para praticar certo ato administrativo. A pessoa jurídica, o órgão e o agente público devem estar revestidos de competência.

Conceitua Carvalho Filho¹⁰ que “competência é o círculo definido por lei dentro do qual podem os agentes exercer legitimamente sua atividade”, afirmando ainda que a competência administrativa pode ser colocada em plano diverso da competência legislativa e jurisdicional.

A competência é pressuposto essencial do ato administrativo, devendo sempre ser **fixada por lei ou pela Constituição Federal**. Vale ressaltar, no entanto, que a lei e a CF fixam as competências primárias, que abrangem o órgão como um todo; podendo existir atos internos de organização que fixam as divisões de competências dentro dos órgãos, em seus diversos segmentos.

A competência se reveste de dois atributos essenciais: **inderrogabilidade**, pois não se transfere de um órgão a outro por mera vontade entre as partes ou por consentimento do agente público; e **improrrogabilidade**, pois um órgão competente não se transmuta em incompetente mesmo diante de alteração da lei superveniente ao fato.

O ato praticado por sujeito incompetente prescinde de pressuposto essencial para o ato administrativo, sendo ele considerado inexistente e incapaz de produzir efeitos.

1.1 Critérios de competência

É possível fixar os critérios de competência nos seguintes moldes:

- a) **Quanto à matéria:** abrange a especificidade da função, por exemplo, entre Ministérios e Secretarias de diversas especialidades.
- b) **Quanto à hierarquia:** abrange a atribuição de atividades mais complexas a agentes/órgãos de graus superiores dentro dos órgãos.

c) **Quanto ao lugar:** abrange a descentralização territorial de atividades.

d) **Quanto ao tempo:** abrange a atribuição de competência por tempo determinado, notadamente diante de algum evento específico, como de calamidade pública.

1.2 Avocação e delegação

Nos termos do artigo 11 da Lei nº 9.784/1999, “a **competência é irrenunciável** e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de **delegação e avocação legalmente admitidos**”.

Delegar é atribuir uma competência que seria sua a outro órgão/agente (pode ser vertical, quando houver subordinação; ou horizontal, quando não houver subordinação). A delegação é parcial e temporária e pode ser revogada a qualquer tempo. Não podem ser delegados os seguintes atos: Competência Exclusiva, Edição de Ato de Caráter Normativo, Decisão de Recursos Administrativos.

Avocar é solicitar o que seria de competência de outro para sua esfera de competência. Basicamente, é o oposto de delegar. Na avocação, o chefe/órgão superior pega para si as atribuições do subordinado/órgão inferior. Como exige subordinação, toda avocação é vertical.

2. Finalidade

É a razão jurídica pela qual um ato administrativo foi abstratamente criado pela ordem jurídica. A lei estabelece que os atos administrativos devem ser praticados visando a um fim, notadamente, a satisfação do interesse público. Contudo, embora os atos administrativos sempre tenham por objeto a satisfação do interesse público, esse interesse é variável de acordo com a situação. Se a autoridade administrativa praticar um ato fora da finalidade genérica ou fora da finalidade específica, estará praticando um ato viciado que é chamado “desvio de poder ou desvio de finalidade”.

3. Forma

É a maneira pela qual o ato se revela no mundo jurídico. Usualmente, adota-se a forma escrita. Eventualmente, pode ser praticado por sinais ou gestos (ex.: trânsito). A forma é sempre fixada por lei.

Relacionada à questão da forma do ato administrativo, surge a discussão sobre o **silêncio do ato administrativo**, se esse poderia ou não caracterizar a prática de um ato válido. Neste sentido: “Uma questão interessante que merece ser analisada no tocante ao ato administrativo é a omissão da Administração Pública ou, o chamado silêncio administrativo. Essa omissão é verificada quando a administração deveria expressar uma pronuncia quando provocada por administrado, ou para fins de controle de outro órgão e, não o faz. Para Celso Antônio Bandeira de Mello¹¹, o silêncio da administração não é um ato jurídico, mas quando produz efeitos jurídicos, pode ser um

¹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos... Op. Cit.

fato jurídico administrativo. [...] Denota-se que o silêncio pode consistir em omissão, ausência de manifestação de vontade, ou não. Em determinadas situações poderá a lei determinar a Administração Pública manifestar-se obrigatoriamente, qualificando o silêncio como manifestação de vontade. Nesses casos, é possível afirmar que estaremos diante de um ato administrativo. [...] Desta forma, quando o silêncio é uma forma de manifestação de vontade, produz efeitos de ato administrativo. Isto porque a lei pode atribuir ao silêncio determinado efeito jurídico, após o decurso de certo prazo. Entretanto, na ausência de lei que atribua determinado efeito jurídico ao silêncio, estaremos diante de um fato jurídico administrativo"¹².

4. Motivo/Vontade

Vontade é o querer do ato administrativo e dela se extrai o motivo, que é o acontecimento real que autoriza/determina a prática do ato administrativo. É o ato baseado em fatos e circunstâncias, que o administrador por escolher, mas deve respeitar os limites e intenções da lei. Nem sempre os atos administrativos possuem motivo legal. Nos casos em que o motivo legal não está descrito na norma, a lei deu competência discricionária para que o sujeito escolha o motivo legal (o motivo deve ser oportuno e conveniente).

A **Teoria dos Motivos Determinantes** afirma que os motivos alegados para a prática de um ato administrativo ficam a ele vinculados de tal modo que a prática de um ato administrativo mediante a alegação de motivos falsos ou inexistentes determina a sua invalidade. Assim, "[...] está relacionada a prática de atos administrativos e impõe que, uma vez declarado o motivo do ato, este deve ser respeitado. Esta teoria vincula o administrador ao motivo declarado. Para que haja obediência ao que prescreve a teoria, no entanto, o motivo há de ser legal, verdadeiro e compatível com o resultado. Vale dizer, a teoria dos motivos determinantes não condiciona a existência do ato, mas sim sua validade"¹³.

5. Objeto/Conteúdo

É o que o ato afirma ou declara, manifestando a vontade do Estado. A lei não fixa qual deve ser o conteúdo ou objeto de um ato administrativo, restando ao administrador preencher o vazio nestas situações. O ato é branco/indefinido.

No entanto, deve se demonstrar que a prática do ato é oportuna e conveniente (escolha discricionária do objeto). Quando se diz que a escolha do objeto do ato é discricionária não significa que seja arbitrária, pois deve se demonstrar a oportunidade e a conveniência.

12 SCHUTA, Andréia. Breves considerações acerca do silêncio administrativo. *Migalhas*, 24 jul. 2008.

13 SOUZA, Áurea Maria Ferraz de. *Em que consiste a teoria dos motivos determinantes?* Disponível em: <<https://lfg.jusbrasil.com.br>>. Acesso em: 01 ago. 2019.



#FicaDica

Para memorizar, note que os requisitos do ato administrativo se apresentam sob o mnemônico ComFiFoMOb:

Competência
Finalidade
Forma
Motivo
Objeto

Classificação

1. Classificação quanto ao seu alcance

- **Atos internos:** praticados no âmbito interno da Administração, incidindo sobre órgãos e agentes administrativos.
- **Atos externos:** praticados no âmbito externo da Administração, atingindo administrados e contratados. São obrigatórios a partir da publicação.

2. Classificação quanto ao seu objeto

- **Atos de império:** praticados com supremacia em relação ao particular e servidor, impondo o seu obrigatório cumprimento.
- **Atos de gestão:** praticados em igualdade de condição com o particular, ou seja, sem usar de suas prerrogativas sobre o destinatário.
- **Atos de expediente:** praticados para dar andamento a processos e papéis que tramitam internamente na administração pública. São atos de rotina administrativa.

3. Classificação quanto à formação

- **Ato simples:** nasce por meio da manifestação de vontade de um órgão (unipessoal ou colegiado) ou agente da Administração.
- **Ato complexo:** nasce da manifestação de vontade de mais de um órgão ou agente administrativo.
- **Ato composto:** nasce da manifestação de vontade de um órgão ou agente, mas depende de outra vontade que o ratifique para produzir efeitos e tornar-se exequível.

4. Classificação quanto à manifestação da vontade

- **Atos unilaterais:** São aqueles formados pela manifestação de vontade de uma única pessoa. Ex.: Demissão - Para Hely Lopes Meirelles, só existem os atos administrativos unilaterais.
- **Atos bilaterais:** São aqueles formados pela manifestação de vontade de duas pessoas.
- **Atos multilaterais:** São aqueles formados pela vontade de mais de duas pessoas. Ex.: Contrato administrativo.

5. Classificação quanto ao destinatário

- **Atos gerais:** dirigidos à coletividade em geral, com finalidade normativa, atingindo uma gama de pessoas que estejam na mesma situação jurídica nele estabelecida. O particular não pode impugnar, pois os efeitos são para todos.

- **Atos individuais:** dirigidos a pessoa certa e determinada, criando situações jurídicas individuais. O particular atingido pode impugnar.

6. Classificação quanto ao seu regramento

- **Atos vinculados:** são os que possuem todos os pressupostos e elementos necessários para sua prática e perfeição previamente estabelecidos em lei que autoriza a prática daquele ato. O administrador é um “mero cumpridor de leis”. Também se denomina ato de exercício obrigatório.
- **Atos discricionários:** são os atos que possuem parte de seus pressupostos e elementos previamente fixados pela lei autorizadora. No mínimo, a competência, a finalidade e a forma estão previamente fixados na lei – são os pressupostos vinculados. Aquilo que está em branco ou indefinido na lei será preenchido pelo administrador. Tal preenchimento deve ser feito motivadamente com base em fatos e circunstâncias que somente o administrador pode escolher. Contudo, tal escolha não é livre, os fatos e circunstâncias devem ser adequados (razoáveis e proporcionais) aos limites e intenções da lei.

Quanto ao grau de subordinação à norma, os atos administrativos se classificam em vinculados ou discricionários. “Os atos vinculados são aqueles que tem o procedimento quase que plenamente delineados em lei, enquanto os discricionários são aqueles em que o dispositivo normativo permite certa margem de liberdade para a atividade pessoal do agente público, especialmente no que tange à conveniência e oportunidade, elementos do chamado mérito administrativo. A discricionariedade como poder da Administração deve ser exercida consoante determinados limites, não se constituindo em opção arbitrária para o gestor público, razão porque, desde há muito, doutrina e jurisprudência repetem que os atos de tal espécie são vinculados em vários de seus aspectos, tais como a competência, forma e fim”¹⁴.

Dentre as classificações, merece destaque aquela que recai sobre o caráter vinculado ou discricionário de um ato administrativo.

Ato vinculado – Obrigatório

- Não há margem para a Administração cumprir de outra forma
- A lei fixa requisitos e pressupostos de forma expressa e clara, rejeitando margem de interpretação.

Ato discricionário – Facultativo

- O administrador decidirá caso a caso conforme critérios de oportunidade e conveniência (o denominado mérito do ato administrativo)
- Há margem de interpretação que a própria lei deixa, afinal, a lei não pode tudo regular e impedir por completo a atuação do administrador porque se caracterizaria ingerência do Legislativo no Executivo.

¹⁴ CAVALCANTI, Rodrigo. *Ato administrativo: discricionariedade x vinculação*. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

- Não significa que o administrador pode agir de forma arbitrária, se seu ato discricionário não atender a parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade de poderá ser questionado.



FIQUE ATENTO!

Cabe controle judicial dos atos administrativos discricionários? Não quanto ao mérito, porém sim no caso de violação de parâmetros gerais do Direito Administrativo, como os princípios da administração pública.

Atributos

1. Imperatividade

Em regra, a Administração decreta e executa unilateralmente seus atos, não dependendo da participação e nem da concordância do particular. Do poder de império ou extroverso, que regula a forma unilateral e coercitiva de agir da Administração, se extrai a imperatividade dos atos administrativos.

2. Autoexecutoriedade

Em regra, a Administração pode concretamente executar seus atos independente da manifestação do Poder Judiciário, mesmo quando estes afetam diretamente a esfera jurídica de particulares.

3. Presunção de veracidade

Todo ato editado ou publicado pela Administração é presumivelmente verdadeiro, seja na forma, seja no conteúdo, o que se denomina “fé pública”. Evidente que tal presunção é relativa (*juris tantum*), mas é muito difícil de ser ilidida. Só pode ser quebrada mediante ação declaratória de falsidade, que irá argumentar que houve uma falsidade material (violação física do documento que traz o ato) ou uma falsidade ideológica (documento que expressa uma inverdade).

4. Presunção de legitimidade

Sempre que a Administração agir se presume que o fez conforme a lei. Tal presunção é relativa (*juris tantum*), podendo, contudo, ser ilidida por qualquer meio de prova.



#FicaDica

Todo ato administrativo tem presunção de veracidade e de legitimidade, mas nem todo ato administrativo é imperativo (pode precisar da concordância do particular, a exemplo dos atos negociais).