

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

# UFRRJ – RJ

Assistente em Administração

NV-027MR 20



Cód.: 9088121442429

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](mailto:sac@novaconcursos.com.br).

## **OBRA**

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Assistente em Administração

CONCURSO PÚBLICO Nº 02/2020

## **AUTORES**

Língua Portuguesa - Profª Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco

Legislação - Profª Bruna Pinotti

Direito Administrativo e Legislação - Profº Fernando Zantedeschi

Administração Geral e Pública - Profª Ana Maria B. Quiqueto

Noções de Documentos e Organização de Arquivos - Profª Silvana Guimarães

## **PRODUÇÃO EDITORIAL/REVISÃO**

Aline Mesquita

Josiane Sarto

## **DIAGRAMAÇÃO**

Higor Moreira

Willian Lopes

## **CAPA**

Joel Ferreira dos Santos



[www.novaconcursos.com.br](http://www.novaconcursos.com.br)

[sac@novaconcursos.com.br](mailto:sac@novaconcursos.com.br)

# SUMÁRIO

## LÍNGUA PORTUGUESA

A estrutura da frase: A articulação das frases no texto: coesão e coerência.....	01
As relações entre as palavras na frase: aspectos semânticos, morfológicos e sintáticos.....	06
Frase nominal e verbal; Oração e período (simples e composto): estudo morfosintático.....	10
A linguagem e suas diferentes funções: Funções da linguagem: referencial conativa, emotiva, metalinguística, poética e fática. Linguagem verbal e não-verbal.....	21
Leitura: interpretação e análise de texto: Compreensão e interpretação do conteúdo;Reconhecimento do gênero e da estrutura textual: narração, dissertação e descrição.....	27
Pontuação.....	37
Concordância verbal e nominal.....	41
Regras de acentuação.....	48
Crase.....	51
Regência verbal e nominal.....	55

## LEGISLAÇÃO

Normas constitucionais sobre a Administração Pública (artigos 37 a 41 da Constituição Federal).....	01
Normas sobre o regime jurídico dos servidores públicos federais (artigos 1º ao 22º e artigos 116 ao 126-A da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990).....	04
Regras éticas para o servidor público federal (Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994).....	13
Lei nº. 8.429, de 02 de junho de 1992 - Improbidade Administrativa.....	24

## DIREITO ADMINISTRATIVO E LEGISLAÇÃO

Administração Direta e Indireta: Centralização, Descentralização, Concentração e Desconcentração.....	01
Princípios da Administração Pública; - Poderes administrativos.....	11
Fatos e atos da administração pública: formação do ato administrativo e tipos de atos administrativos.....	19
Agentes públicos: servidor público (direitos, deveres e responsabilidades), funcionário público.....	30
Improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992).....	35
Regime jurídico dos servidores públicos da União (Lei nº 8.112/1990) e suas alterações.....	49
Processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (Lei nº 9.784/1999).....	54
Regras éticas para o Servidor Público Federal (Decreto nº 1.171/1994).....	65
Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (Lei nº 11.091/2005).....	76
Lei 8.666/1993 e suas atualizações.....	82
Decreto 10.024 de 20/09/2019.....	116

# SUMÁRIO

## ADMINISTRAÇÃO GERAL E PÚBLICA

Administração pública: patrimonialista, burocrática, nova gestão pública e papéis do Estado, evolução e características da administração pública do Brasil .....	01
Controle e mudança: administração de operações, administração da tecnologia e da inovação.....	26
Desenvolvimento organizacional de pessoas, avaliação de desempenho, e cultura organizacional.....	26
Fundamentos da administração: funções da administração, teorias da Administração, ambiente organizacional, tomada de decisão.....	42
Liderança: tipos de liderança, motivação, comunicação, trabalho em equipe, relações interpessoais .....	60
Planejamento e estratégia: fundamentos de planejamento, missão, visão, objetivos, metas ambiente interno e externo, tipos de planos, administração estratégica .....	79

## NOÇÕES DE DOCUMENTOS E ORGANIZAÇÃO DE ARQUIVOS

Documento: conceito, elementos e espécies; Correspondência: conceito e classificação .....	01
Métodos básicos de arquivamento. Conceito de processo e noções de procedimentos. Protocolo: conceitos. Setor de Protocolo: conceito e atividades típicas. Arquivos: conceitos e classificação quanto à entidade mantenedora e aos estágios de sua evolução .....	34
Tipos de instrumentos de recuperação/busca da informação; Móveis e materiais de consumo utilizados em arquivos .....	44
Direito de acesso à informação.....	53
Competências do Poder Público Federal quanto ao Patrimônio Documental (Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988: Título II, Cap. I, Art. 5o, incisos X, IV e XXXIII; Título III, Cap. I, Art. 19, inciso II; Art. 23, incisos I e III; Art. 24, incisos VII e VIII; Título VIII, Cap. III, Art. 215; Art. 216, incisos III e IV).....	55
Responsabilidades e direitos do servidor referentes aos documentos públicos.....	56

# ÍNDICE

## DIREITO ADMINISTRATIVO E LEGISLAÇÃO

Administração Direta e Indireta: Centralização, Descentralização, Concentração e Desconcentração .....	01
Princípios da Administração Pública; - Poderes administrativos.....	11
Fatos e atos da administração pública: formação do ato administrativo e tipos de atos administrativos.....	19
Agentes públicos: servidor público (direitos, deveres e responsabilidades), funcionário público .....	30
Improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992) .....	35
Regime jurídico dos servidores públicos da União (Lei nº 8.112/1990) e suas alterações .....	49
Processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (Lei nº 9.784/1999) .....	54
Regras éticas para o Servidor Público Federal (Decreto nº 1.171/1994).....	65
Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (Lei nº 11.091/2005).....	76
Lei 8.666/1993 e suas atualizações .....	82
Decreto 10.024 de 20/09/2019.....	116

## ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA: CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO, CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

### CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO, CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

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

Passemos a esmiuçar estes conceitos:

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

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

*Neste sentido:*

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

- a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;*
- b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;*

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

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

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

**Concentrar**, ao inverso, significa exercer atribuições

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

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

*I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;*

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

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

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

*V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;*

*VI - dispor, mediante decreto, sobre:*

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

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

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

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

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

*X - decretar e executar a intervenção federal;*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas;*

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

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

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

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

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

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

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



### #FicaDica

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



## EXERCÍCIOS COMENTADOS

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

( ) CERTO ( ) ERRADO

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

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

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

( ) CERTO ( ) ERRADO

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

### 3. (CGM DE JOÃO PESSOA/PB - CONHECIMENTOS BÁSICOS - CARGOS: 1, 2 E 3 - CESPE/2018) A respeito da organização e dos poderes da administração pública, julgue o próximo item.

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

( ) CERTO ( ) ERRADO

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

## ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA

### 1. Administração Direta

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

Dispõe o Decreto nº 200/1967:

*Art. 4º A Administração Federal compreende:*

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

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

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

Assim, os órgãos da Administração direta não possuem patrimônio próprio; e não assumem obrigações em nome próprio e nem direitos em nome próprio (não podem ser autor nem réu em ações judiciais, exceto para fins de 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”<sup>1</sup>. 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”<sup>2</sup>. 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 obrigado 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 Gierke.

- Órgãos Públicos: classificações

Quando 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 Filho<sup>3</sup>, “a noção de Estado, como visto, não pode abstrair-se da de pessoa jurídica. O Estado, na verdade, é considerado um ente personalizado, seja no âmbito internacional, seja internamente. Quando se trata de Federação, vigora o pluripersonalismo, porque além da pessoa jurídica central existem outras internas que compõem o sistema político. Sendo uma pessoa jurídica, o Estado manifesta sua vontade através de seus agentes, ou seja, as pessoas físicas que pertencem a seus quadros. Entre a pessoa jurídica em si e os agentes, compõe o Estado um grande número de repartições internas, necessárias à sua organização, tão grande é a extensão que alcança e tamanha as atividades a seu cargo. Tais repartições é que constituem os órgãos públicos”.

Apresenta-se, detalhes, a classificação dos órgãos:

- Quanto à pessoa federativa: federais, estaduais, distritais e municipais.
- Quanto à situação estrutural: os diretivos, que são aqueles que detêm condição de comando e de direção, e os subordinados, incumbidos das funções rotineiras de execução.
- Quanto à composição: singulares, quando integrados em um só agente, e os coletivos, quando compostos por vários agentes.
- Quanto à esfera de ação: centrais, que exercem atribuições em todo o território nacional, estadual, distrital e municipal, e os locais, que atuam em parte do território.
- Quanto à posição estatal: são os que representam os poderes do Estado – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.
- Quanto à estrutura: simples ou unitários e compostos. Os órgãos compostos são constituídos por vários outros órgãos.

**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”<sup>4</sup>. 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*

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

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

personalidade jurídica própria:

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

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

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

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

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

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



## 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 Gierke. 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