

SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA.....	11
■ COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS	11
■ FORMAS TEXTUAIS	13
DESCRIÇÃO	13
NARRAÇÃO	14
EXPOSIÇÃO	15
ARGUMENTAÇÃO	16
INJUNÇÃO.....	16
■ MARCAS GERAIS DE TEXTUALIDADE	16
■ MARCAS ESPECÍFICAS DE CADA GÊNERO TEXTUAL	19
■ NÍVEIS DE LINGUAGEM E SUA ADEQUAÇÃO	24
■ ESTRUTURAÇÃO DAS FRASES EM COMPONENTES	25
OPERAÇÕES DE SUBSTITUIÇÃO	26
DESLOCAMENTO E MODIFICAÇÃO	26
■ ESTRUTURA E FORMAÇÃO DE PALAVRAS	27
■ AS CLASSES DE PALAVRAS E SEU DESEMPENHO TEXTUAL	30
■ A RELAÇÃO ENTRE VOCÁBULOS	50
ANTÔNIMOS	50
SINÔNIMOS.....	50
HOMÔNIMOS	50
PARÔNIMOS.....	50
HIPERÔNIMOS E HIPÔNIMOS	51
■ A CORREÇÃO NA LINGUAGEM: ASPECTOS MORFOLÓGICOS, SINTÁTICOS E SEMÂNTICOS	51

ORTOGRAFIA	51
■ TIPOS DE DISCURSO.....	52
■ LINGUAGEM FIGURADA	53
■ A PONTUAÇÃO E OS SINAIS GRÁFICOS.....	53
LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA.....	61
■ LEI COMPLEMENTAR Nº 736, DE 15 DE JANEIRO DE 2019.....	61
■ LEI COMPLEMENTAR Nº 738, DE 23 DE JANEIRO DE 2019.....	65
■ LEI Nº 6.745, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1985.....	87
■ ATO Nº 00395, DE 2018/PGJ	102
■ ATO Nº 254, DE 2019/PGJ.....	108
■ ATO Nº 255, DE 2019/PGJ	111
RACIOCÍNIO LÓGICO-QUANTITATIVO.....	115
■ ESTRUTURAS LÓGICAS E LÓGICA DE ARGUMENTAÇÃO.....	115
DIAGRAMAS LÓGICOS	115
■ TRIGONOMETRIA.....	121
■ MATRIZES, DETERMINANTES E SOLUÇÃO DE SISTEMAS LINEARES.....	123
■ ÁLGEBRA.....	133
■ PROBABILIDADES	136
COMBINAÇÕES.....	136
ARRANJOS.....	137
PERMUTAÇÃO.....	137
■ GEOMETRIA BÁSICA	140
NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO	155
■ CONCEITOS BÁSICOS – ADMINISTRAÇÃO	155

ORGANIZAÇÃO	155
Estrutura Funcional.....	155
Estrutura Matricial.....	156
EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE.....	157
■ TEORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO	158
■ PROCESSO ADMINISTRATIVO	159
FUNÇÕES DE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E CONTROLE.....	159
Planejamento: Definição, Processo, Níveis	159
■ NÍVEIS HIERÁRQUICOS	162
■ PAPÉIS E COMPETÊNCIAS GERENCIAIS.....	162
■ PRINCIPAIS TIPOS DE DECISÕES.....	164
■ PROCESSO DE RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS	166
■ ASPECTOS COMPORTAMENTAIS DA ORGANIZAÇÃO	167
LIDERANÇA	167
MOTIVAÇÃO E DESEMPENHO	168
COMUNICAÇÃO	169
■ CRITÉRIOS DE DEPARTAMENTALIZAÇÃO	172
FUNCIONAL, TERRITORIAL OU GEOGRÁFICO, POR PRODUTO, POR CLIENTE, POR PROCESSO, UNIDADE DE NEGÓCIO, PROJETOS.....	172
■ CONDICIONANTES DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	173
■ PROCESSO DE CONTROLE: DEFINIÇÃO, ELEMENTOS E ENFOQUE DA QUALIDADE	174
■ NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAIS E LOGÍSTICA	178
■ NOÇÕES DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS.....	181
NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO.....	191
■ NOÇÕES DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	191
CENTRALIZADA E DESCENTRALIZADA.....	191

DESCONCENTRAÇÃO.....	191
ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA.....	192
■ PRINCÍPIOS EXPRESSOS E IMPLÍCITOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	198
■ ÓRGÃOS PÚBLICOS	203
■ AGENTES PÚBLICOS	206
PROCESSO ADMINISTRATIVO	217
■ PODERES ADMINISTRATIVOS.....	219
■ ATO ADMINISTRATIVO.....	223
■ CONTROLE E RESPONSABILIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO.....	229
CONTROLE ADMINISTRATIVO	230
CONTROLE LEGISLATIVO	231
CONTROLE JUDICIAL.....	233
■ IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	233
■ RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	250
■ LICITAÇÃO E CONTRATOS.....	254
LEI Nº 8.666, DE 1993.....	254
LEI Nº 10.520, DE 2002.....	263
LEI Nº 14.133, DE 2021.....	263
NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL.....	319
■ CONSTITUIÇÃO: CONCEITO E CLASSIFICAÇÕES	319
■ PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS.....	320
■ DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.....	323
DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS	323
DIREITOS SOCIAIS.....	337
NACIONALIDADE	344
CIDADANIA E DIREITOS POLÍTICOS	346

PARTIDOS POLÍTICOS.....	348
■ ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA	352
UNIÃO	352
ESTADOS	353
DISTRITO FEDERAL	355
MUNICÍPIOS	355
TERRITÓRIOS.....	355
■ ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DISPOSIÇÕES GERAIS E SERVIDORES PÚBLICOS	356
■ PODER JUDICIÁRIO	368
DISPOSIÇÕES GERAIS.....	370
ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO: COMPETÊNCIAS.....	369
Conselho Nacional De Justiça (CNJ): Composição e Competência.....	371
■ FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA: MINISTÉRIO PÚBLICO, ADVOCACIA E DEFENSORIA PÚBLICAS	375

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

NOÇÕES DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

O Decreto-Lei nº 200, de 1967, é a legislação que dispõe sobre a organização administrativa, além de estabelecer diretrizes para a Reforma Administrativa. Para executar suas funções e expedir seus atos, a Administração dispõe de duas técnicas distintas: a desconcentração e a descentralização.

I CENTRALIZADA E DESCENTRALIZADA

A **centralização** dá-se quando o Estado executa diretamente suas tarefas por intermédio de **órgãos** e agentes administrativos subordinados à mesma pessoa política.¹

Descentralização é a técnica por meio da qual a Administração Pública atribui suas competências a pessoas jurídicas autônomas, criadas por ela própria para esse fim. Na descentralização administrativa, o Estado executa indiretamente suas tarefas, que são delegadas a outras **entidades** (Administração Indireta ou particulares prestadores de serviços públicos). A descentralização é considerada um princípio fundamental da própria Administração, nos termos do inciso III, art. 6º, do Decreto-Lei nº 200, de 1967.

Na centralização/descentralização, costuma-se utilizar com bastante frequência o termo **entidade**. Nos termos do inciso II, § 2º, do art. 1º, da Lei nº 9.784, de 1999:

Art. 1º [...]

§ 2º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...]

II - entidade - a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica”.

Entidade da Administração, assim, é qualquer pessoa jurídica autônoma cujo serviço público foi outorgado pela entidade federativa, isto é, pelas pessoas jurídicas de Direito Público interno (União, estados, municípios, Distrito Federal etc.). Os membros federais, nesses casos, realizam apenas uma tarefa de controle e fiscalização do serviço prestado pela entidade outorgada.

A descentralização pode ocorrer de duas maneiras: mediante outorga ou delegação:

- **Descentralização mediante outorga:** o Estado, **mediante lei**, cria ou autoriza a criação de uma entidade e atribui a ela determinado serviço público por prazo **indeterminado**. Neste caso, transfere-se a **titularidade** e a **execução** do serviço público.

A descentralização mediante outorga decorre do princípio da especialidade, de modo que se criam entidades para o desempenho de finalidades específicas. Podemos citar como exemplo a criação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), em 1969; à época (vigente a Constituição de 1967), era de competência da União manter os serviços postais e o Correio Aéreo Nacional. Neste caso, ocorreu a descentralização mediante outorga, instituindo a ECT, na forma de empresa pública, com a competência de executar e controlar os serviços postais em todo o território nacional.

Cabe ressaltar que **não há que se falar em vínculo de hierarquia e subordinação** entre o poder outorgante e o outorgado. Apenas ocorre uma forma de **vinculação**, na qual impera o controle finalístico (supervisão ou tutela administrativa), que busca fiscalizar e apurar se os fins objetivados estão sendo alcançados;

- **Descentralização por delegação:** o Estado, **mediante ato ou contrato**, transfere a **execução** de determinado serviço público por prazo **determinado**. Podemos citar como exemplo a delegação da União à empresa de telefonia fixa XPTO, mediante contrato, da prestação de serviços públicos de telefonia fixa.

Na descentralização por delegação, também **não existe vínculo de hierarquia e subordinação**, mas o controle é mais amplo e rígido, podendo ser exercido pelo poder concedente ao particular de diversas formas.

Para facilitar seu estudo, veja a tabela a seguir:

DESCENTRALIZAÇÃO	
Entidades com personalidade jurídica própria	
Não existe vínculo de hierarquia e subordinação	
Descentralização mediante outorga	Descentralização por delegação
Mediante lei	Mediante ato ou contrato
Transfere a titularidade e a execução	Transfere apenas a execução
Prazo indeterminado	Prazo determinado

I DESCONCENTRAÇÃO

Desconcentração é a técnica utilizada para o exercício de competências administrativas, mediante **órgãos** públicos despersonalizados e **vinculados hierarquicamente** aos entes da Federação. Há a repartição das atribuições entre os órgãos públicos pertencentes a uma mesma pessoa jurídica, por isso a sua vinculação hierárquica. Cabe ressaltar que a desconcentração pode ocorrer tanto na Administração Direta (criação de órgãos), quanto na Administração Indireta (distribuição e subdivisão da entidade em órgãos, departamentos etc.).

Veja os pontos mais importantes quanto à **desconcentração**:

- atribuição de competência a órgãos sem personalidade jurídica própria;
- órgãos vinculados hierarquicamente (subordinação);
- pode ocorrer na Administração Direta e Indireta;
- segmentação de competências, dentro de uma mesma pessoa jurídica, destinadas a um órgão.

Lembre-se do jogo de palavras a seguir para diferenciar a descentralização da desconcentração:

des**C**entralização: Cria Entidade
des**C**oncentração: Cria Órgão

ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA

Administração Direta, ou Centralizada, é a parte da Administração Pública que compreende: as pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), somados a todos os seus ministérios, ouvidorias, secretarias e outros tantos órgãos despersonalizados.

Já a **Administração Indireta ou Descentralizada** é a expressão utilizada para designar o conjunto de pessoas jurídicas autônomas criadas pelo próprio Estado para atingir determinada finalidade pública. Se as entidades são dotadas de personalidade jurídica própria, elas têm patrimônio próprio, que não se confunde com o patrimônio pessoal de seus agentes, e também têm responsabilidade pelos danos e prejuízos causados por seus agentes públicos, podendo responder judicialmente pela prática desses atos.

Dica

Estudaremos a fundo os conceitos aqui expostos, mas, de antemão, lembre-se do mnemônico “**FASE**” para memorizar as espécies de entidades descentralizadas: **F**undação Pública, **A**utarquia, **S**ociedade de Economia Mista, **E**mpresa Pública.

DOS ENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA: AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES, EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

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

As pessoas jurídicas de direito público são criadas por lei (XIX, art. 37, da CF, de 1988) e a sua personalidade jurídica advém no momento em que tal legislação entra em vigor no âmbito jurídico, não havendo necessidade de registro em cartório. As pessoas jurídicas de direito privado, todavia, são autorizadas pela lei (XX, art. 37, da CF, de 1988), ou seja, a legislação deve permitir que ela exista para que o Poder Executivo regulamente suas funções mediante a expedição de decretos. Sua personalidade jurídica, dessa forma, está condicionada ao seu registro em cartório.

São pessoas jurídicas de **direito público**, membros da Administração Indireta: autarquias, fundações públicas, agências reguladoras e associações públicas.

São pessoas jurídicas de **direito privado**: empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações governamentais com estrutura de pessoa jurídica de direito privado, subsidiárias e consórcios públicos de direito privado.

Autarquias

As autarquias são pessoas jurídicas de direito público interno, **criadas** por legislação própria, que têm por escopo exercer as funções típicas da Administração Pública. Trata-se da prestação descentralizada de serviços públicos.

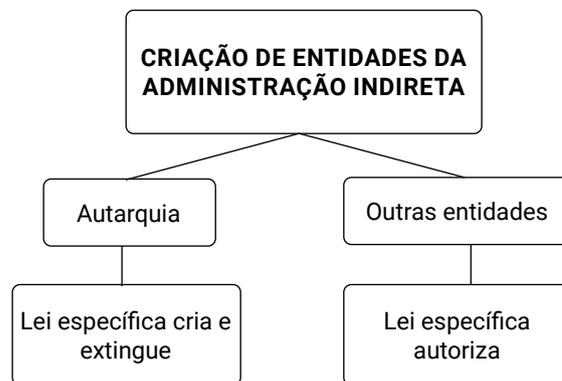
As autarquias possuem um conceito definido em lei, mais especificamente no inciso I, art. 5º, do Decreto-Lei nº 200, de 1967: para os fins desta lei, considera-se:

Art. 5º [...]

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.

Podemos fazer alguns comentários sobre o conceito apresentado. Ao dizer que as autarquias são criadas “para executar atividades típicas da Administração Pública”, o texto legal faz referência àquelas atividades características do Poder Público e que só podem ser executadas pelo mesmo, em regra. São atividades em que deve haver a prevalência do interesse público sobre o privado; por isso mesmo, as autarquias gozam de diversas prerrogativas para executar tais tarefas. É por isso que as autarquias são **pessoas jurídicas de direito público**. Com isso, tais entidades são proibidas de exercer qualquer atividade econômica, o que lhes proporciona uma grande vantagem: não pode ser decretada a falência delas e também gozam de imunidade tributária.

A sua criação depende de **lei específica**. Isso significa que a sua existência é condicionada apenas pelo trabalho realizado pelo legislador; não há outros atos subsequentes que condicionam sua existência, como acontece com as pessoas jurídicas de direito privado. De mesmo modo, a extinção de autarquias somente pode se dar por lei específica.



O regime de pessoal das autarquias é o **estatutário**. Significa que a autarquia não pode contratar quem ela quiser, como se fosse um empregador: seus funcionários devem ser servidores públicos, previamente aprovados em prova de concurso público. Assim, todas as questões referentes ao regime laboral desses servidores devem ser resolvidas tendo como base a Lei nº 8.112, de 1990, conhecida também como Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União.

O patrimônio das autarquias consiste em **bens públicos**, que gozam da garantia de serem inalienáveis e impenhoráveis. Se o patrimônio é público, significa que ele é utilizado de forma a atender uma finalidade pública. Logo, a autarquia não pode abrir mão desses bens, nem os dar em garantia.

As autarquias, por estarem submetidas ao regime de direito público, praticam, por meio de seus agentes, atos administrativos (declarações unilaterais de vontade) e

somente podem celebrar **contratos públicos (contratos administrativos)**, isto é, são contratos típicos da Administração Pública, que a colocam em posição mais vantajosa em relação ao particular interessado.

As autarquias possuem **imunidade tributária**, com fundamento no § 2º, do art. 150, da CF, que dispõe que é vedada a cobrança de impostos de autarquias, *no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes*.

Pode-se afirmar que vigora o **princípio da especialidade** no regime das autarquias. Isso significa que cada entidade é criada para atender a uma finalidade individual e específica. Exemplificando: para tratar de questões do regime de previdência social, temos o INSS, que é a única autarquia responsável pela concessão de benefícios previdenciários. É o próprio INSS que responde em juízo, havendo uma ação previdenciária pleiteada por particular, e não a União/Estado.

O **juízo competente** para julgar causas comuns que envolvem as **autarquias federais** é a **Justiça Federal**. Já no que tange aos processos que envolvem as **autarquias estaduais e municipais**, a competência será da **Justiça Estadual**.

A **responsabilidade civil** das autarquias é objetiva; elas respondem pelos prejuízos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, nos termos do § 6º, do art. 37, da CF.

Para facilitar seu estudo, veja as principais informações e características das autarquias:

- prestação de serviços e atividades típicas do Estado;
- não se destinam à exploração de atividade econômica;
- regime jurídico público;
- criadas por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios;
- possuem imunidade tributária;
- celebram contratos administrativos;
- responsabilidade civil objetiva.

Devido à multiplicidade de assuntos, temos, consequentemente, uma multiplicidade de autarquias. A doutrina tende a classificar as autarquias nos seguintes grupos:

- **Administrativas:** são as autarquias comuns, apresentam regime jurídico ordinário. Exemplo: Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS);
- **Especiais:** possuem maior autonomia em relação às autarquias administrativas devido à presença de certas características, como a presença de dirigentes com mandato fixo. Podem subdividir-se em:

- **Especiais *stricto sensu*** (Banco Central);
- **Agências reguladoras** (Anatel, Anvisa).

- **Corporativas:** corporações profissionais, que promovem o controle e a fiscalização de categorias profissionais. Exemplos: CREA, CRO, CRM;
- **Fundacionais:** são as fundações públicas, entidades que arrecadam patrimônio para o cumprimento de um objetivo específico. Exemplos: Funai, Procon, Funasa;
- **Territoriais:** autarquias de controle da União, também denominadas territórios federais (art. 33, da CF, de 1988). A atual Constituição aboliu os territórios federais remanescentes;

- **Associativas:** são as autarquias criadas pelo resultado de uma celebração de consórcio público, também denominadas **associações públicas**. Se o contrato de consórcio público envolver múltiplos entes da Federação, tais autarquias podem ser transfederativas. Exemplo: associação criada entre União, estados e municípios para a construção de um teatro.

Importante!

Curioso é o caso da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). A OAB sempre foi considerada uma autarquia de regime comum. Todavia, durante o julgamento da ADI nº 3.026, o STF decidiu mudar seu entendimento, ao decidir que a OAB é um serviço independente e de natureza especial e que, por isso mesmo, não pode sofrer controle específico das autarquias. Assim, a OAB seria considerada uma entidade própria *sui generis*, e não é mais uma autarquia.

Fundações Públicas

As fundações públicas são consideradas espécies de autarquias, possuindo diversas características similares. Fundação pública é, nos termos do inciso IV, art. 5º, do Decreto-Lei nº 200, de 1967:

Art. 5º [...]

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.

Já de acordo com o entendimento da doutrinadora Maria Sylvia Di Pietro, fundação pública é:

Instituída pelo Poder Público com o patrimônio, total ou parcialmente público, dotado de personalidade jurídica, de direito público ou privado, e destinado, por lei, ao desempenho de atividades do Estado na ordem social, com capacidade de autoadministração e mediante controle da Administração Pública, nos limites da lei.²

A Funai, Funasa e o IBGE são alguns exemplos de fundações públicas.

Pelo conceito disposto na legislação, percebe-se que o referido Decreto-Lei dispõe serem as fundações entidades com personalidade jurídica de direito privado. Tal conceituação não foi recepcionada pela Constituição de 1988 que, no inciso XIX, do art. 37, decidiu não fazer tal distinção:

Art. 37 (CF, de 1988) [...]

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

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

Sobre esse tema, cabe diferenciar o **regime de pessoal** das fundações públicas de direito público e privado. No âmbito das fundações públicas de direito **privado**, o regime trabalhista será regido pela **CLT**. Já nos casos de fundações de direito **público**, deverá ser aplicado o regime jurídico único (**estatutário**).

As fundações de direito privado, para sua criação, precisam de **autorização por lei**. São diferentes de uma autarquia, que é criada por lei. Aqui, a fundação já existe, mas, para atuar no mercado privado, deve, além de possuir autorização legislativa, obter **registro dos atos constitutivos** em cartório para adquirir sua personalidade jurídica, como se fosse uma empresa.

Quanto ao patrimônio, quando se tratar de fundações públicas de direito público, os bens serão caracterizados como bens públicos. Por conseguinte, quanto às fundações públicas de direito privado, seu patrimônio consiste em **bens privados**, que não gozam das garantias de inalienabilidade e impenhorabilidade presentes nos bens públicos.

Como o patrimônio se destaca do seu instituidor, o **controle** desse referido patrimônio é feito por órgão especial, denominado curadoria das fundações. No caso das fundações de direito público, o controle fiscal é exercido pelo Ministério Público.

Importante, também, destacar que as fundações privadas podem celebrar **contratos privados**, os instrumentos contratuais típicos da esfera privada, como compra e venda, locação de imóvel etc.

Quanto à **competência** para julgar as causas que envolvem as fundações, devemos ter ciência de que as fundações públicas de direito público, quando na esfera federal, submetem-se à Justiça Federal. Por outro lado, embora isso seja alvo de controvérsia na doutrina, entende-se que as fundações públicas de direito privado, nas causas comuns (inclusive de âmbito federal), submetem-se à Justiça Estadual.

A responsabilidade civil das fundações públicas é de ordem objetiva. Respondem objetivamente pelos prejuízos causados por seus agentes a terceiros.

Para facilitar seus estudos, veja na tabela a seguir as principais informações e características das fundações:

FUNDAÇÕES PÚBLICAS DE DIREITO PÚBLICO	FUNDAÇÕES PÚBLICAS DE DIREITO PRIVADO
Lei específica autoriza a sua criação	Lei específica autoriza a sua criação
Necessário obter registro dos atos constitutivos	Necessário obter registro dos atos constitutivos
Pessoal regido pelo regime estatutário	Pessoal regido pela CLT
Competência para julgar: Justiça Federal	Competência para julgar: Justiça Estadual (comum)
Responsabilidade civil objetiva	Responsabilidade civil objetiva
Bens públicos	Bens privados

Agências Reguladoras: Características e Classificação

O surgimento das agências reguladoras possui fortes relações com a época das privatizações na segunda metade dos anos 1990. Nesse contexto, as agências reguladoras foram introduzidas, sobretudo pelas ECs nº 8 e 9, ambas de 1995, para atuar como órgãos reguladores, fiscalizadores e controladores da iniciativa privada, que passaram a desenvolver as tarefas originalmente atribuídas ao Estado. Alguns exemplos de agências reguladoras: Aneel, Anatel, Ancine, ANP, entre outros.

As agências reguladoras também são autarquias sob um regime especial, diferenciando-se das autarquias comuns em dois aspectos:

- **Estabilidade:** os dirigentes das agências reguladoras não podem ser exonerados por qualquer motivo, ao contrário do que acontece nas autarquias, nas quais seus dirigentes atuam em cargos de comissão. Assim, os dirigentes das agências têm maior proteção contra o desligamento forçado, promovendo maior estabilidade no exercício de seu cargo;
- **Mandato fixo:** os dirigentes não possuem cargo vitalício. Entretanto, a existência de mandato fixo garante também maior estabilidade no seu cargo, visto que ele tem prazo determinado para se encerrar. A duração dos mandatos pode variar dependendo de cada agência, podendo ser de três anos, como na Anvisa, quatro anos, como na Aneel, ou até cinco anos, como na Anatel.

As agências reguladoras podem ser classificadas:

- Quanto à sua **origem:**
 - Agências federais;
 - Estaduais;
 - Municipais;
 - Distritais.
- Quanto à **atividade preponderante:**
 - Agências de serviço, que exercem as funções típicas;
 - Agências de polícia, que exercem fiscalização das atividades econômicas;
 - Agências de fomento, que ajudam a desenvolver o setor privado;
 - Agências de uso de bens públicos.
- Quanto à **previsão constitucional:**
 - Agências com referência constitucional (a Anatel tem previsão no inciso XI, art. 21, da CF, de 1988);
 - Agências sem referência constitucional — são a grande maioria.
- Quanto ao **momento de sua criação:**
 - Agências de primeira geração (1996 a 1999), na época das privatizações;
 - De segunda geração, de 2000 a 2004;
 - De terceira geração, que adveio com as agências pluripotenciárias (2005 em diante), exercendo múltiplas funções simultaneamente.

Associações Públicas: a Criação de Consórcio

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

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

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

Empresas do Estado: as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista

Passemos a analisar o grupo de pessoas jurídicas denominado Empresas do Estado (ou empresas estatais). São as pessoas jurídicas de direito privado pertencentes à Administração Indireta e comportam duas espécies: as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Muitas das características apresentadas pelas fundações privadas aplicam-se às empresas estatais, isto é, sua criação depende de **autorização legislativa** além do **registro em cartório**; seu patrimônio se constitui de **bens privados**; sua atividade principal consiste em exercer uma **atividade econômica**; e a aptidão para celebrar contratos privados.

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

- **Atuação na prestação de serviços públicos ou no desenvolvimento de atividade econômica:** as empresas exploradoras de atividade econômica geralmente recebem menor controle pela Administração, embora também apresentem certas desvantagens, como não terem imunidade a impostos e o fato de seus bens não terem natureza pública, podendo ser penhorados;
- **Sofrem controle pelo Tribunal de Contas da União:** também podem sofrer controle pelo Poder Judiciário, no que couber;
- **Contratação de bens e serviços mediante prévia licitação:** a licitação é o processo utilizado a fim de promover uma competição justa com as empresas privadas do mesmo setor. Tal imposição não é exigida para as empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica;
- **Obrigatoriedade de realização de concurso público:** trata-se de uma forma de avaliar os melhores funcionários dentro de um grupo seleto de candidatos;
- **Contratação de pessoal pelo regime celetista:** seus membros são denominados empregados públicos, salvo nas hipóteses de contratação para cargo comissionado. Todas as controvérsias envolvendo o

regime laboral dos empregados públicos devem ser resolvidas com base na CLT. Apesar disso, a vedação de acumular dois cargos públicos também se estende aos empregos públicos;

- **Impossibilidade de decretar sua falência:** no caso das estatais prestadoras de serviços públicos, nos termos do inciso I, art. 2º, da Lei nº 11.101, de 2005.

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

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

Percebemos algumas diferenças entre as empresas públicas e as sociedades de economia mista. A primeira diz respeito ao capital constitutivo: enquanto, nas **empresas públicas, todo o seu capital deve ser público** (o Decreto-Lei nº 200, de 1967, dispõe que seu capital deve advir totalmente “da União”, mas se admite também o capital de origem estadual e municipal), as **sociedades de economia mista** admitem a presença do capital de origem privada, mas **pelo menos 50% mais uma de suas ações com direito a voto devem pertencer ao Estado.**

Além disso, outra diferença relevante é em relação à forma de sua organização: as sociedades de economia mista devem obrigatoriamente ter a estrutura de sociedade anônima; trata-se de disposição legal do próprio Decreto-Lei nº 200, de 1967. As empresas públicas, por sua vez, não sofrem essa imposição, podendo adotar a estrutura que desejarem.

EMPRESA PÚBLICA (EP)	SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA (SEM)
Personalidade jurídica de direito privado	Personalidade jurídica de direito privado
Criação autorizada por lei	Criação autorizada por lei
Capital social integralmente público (todo o seu capital deve ser público)	Capital Social majoritariamente público (50% + 1). Ações com direito a voto pertencem na maioria ao Estado
Forma organizacional livre	Forma de Sociedade Anônima (S/A)

Outro ponto importante a ser levantado diz respeito às empresas subsidiárias de Empresa Pública (EP) e Sociedade de Economia Mista (SEM). Isso corre quando as EP ou SEM, visando melhorar a organização das suas operações, criam outras empresas, conhecidas como subsidiárias.

As empresas subsidiárias integram a Administração Indireta e possuem personalidade jurídica própria. De acordo com o Decreto 8.945, de 2016, as subsidiárias possuem a maioria das ações com direito a voto pertencente direta ou indiretamente à EP ou SEM.

Cabe destacar também a diferença entre as empresas subsidiárias e as sociedades empresárias que possuem participação do Estado. A primeira diferença está no fato de que as empresas subsidiárias de EP e SEM integram a Administração Indireta, diferentemente das sociedades por participação. Outro ponto importante é que o Estado não possui controle da entidade que possui participação.

Por fim, lembre-se: é possível a participação estatal em sociedades privadas, com o capital minoritário e sob o regime de direito privado.

Quanto ao regime jurídico aplicável às EP e SEM, é necessário ter uma atenção especial. Em regra, o regime aplicável é o de direito privado, porém, esse regime mudará a depender da atividade a ser desenvolvida.

Refere-se às EP e SEM exercer atividade econômica em sentido estrito, estará sujeita a normas do direito privado. Já se prestarem serviços públicos, aplicarão o regime jurídico de direito público. Para facilitar seu estudo, veja o esquema a seguir:

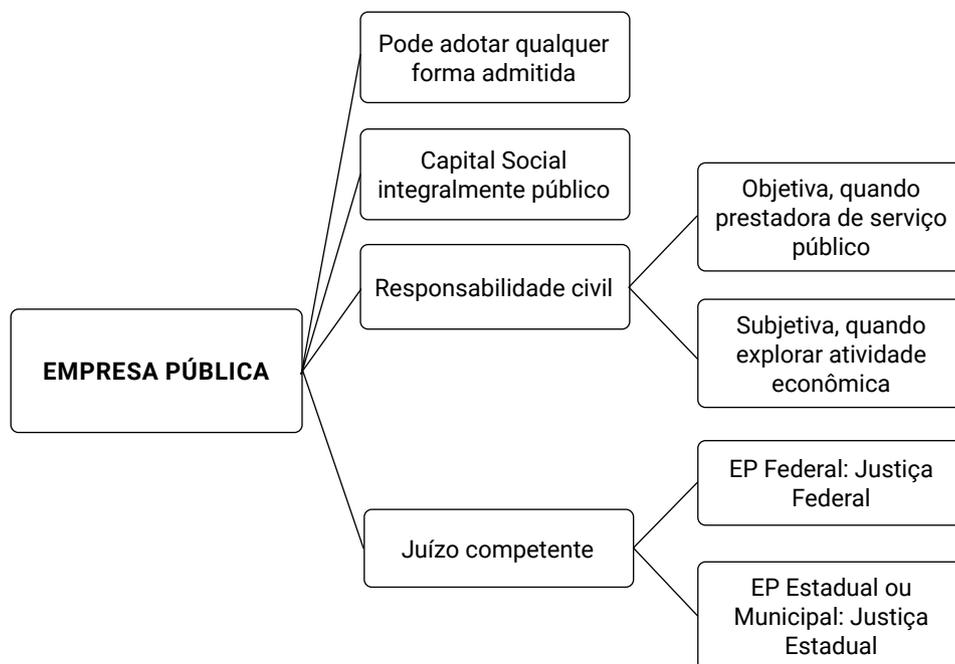


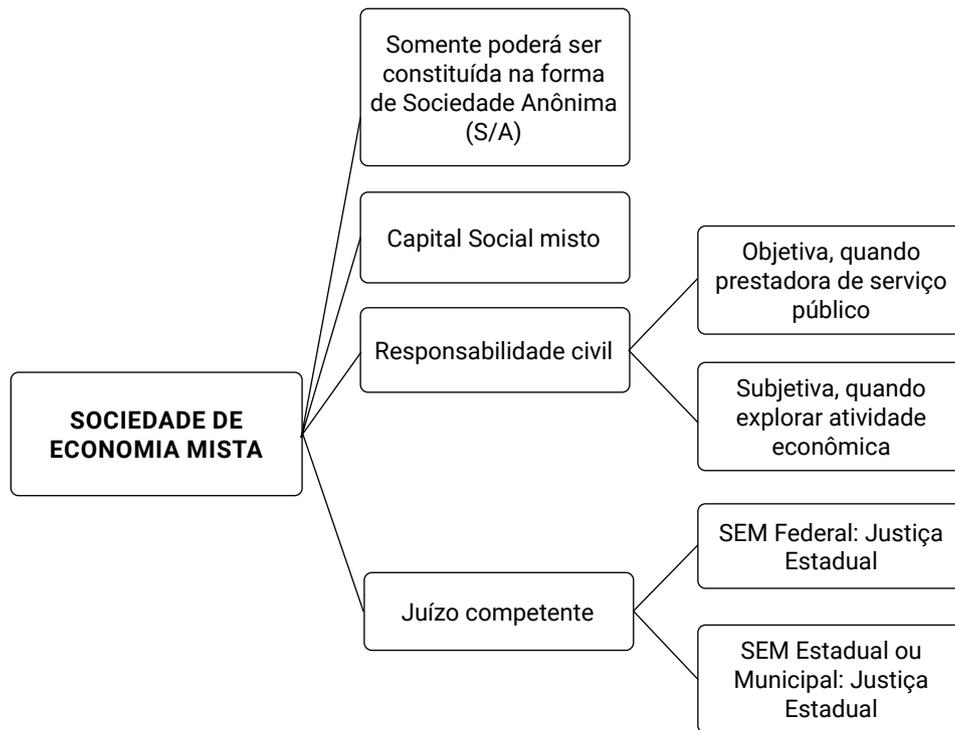
Quanto à imunidade tributária, cabe ressaltar que quando a EP ou a SEM explorar atividade econômica em sentido estrito, não fará jus à imunidade tributária recíproca ou a privilégios fiscais. Por outro lado, caso preste serviços públicos, sem cunho econômico, fará jus às imunidades e aos privilégios mencionados.

Outro ponto importantíssimo diz respeito à responsabilidade civil por danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. A responsabilidade será objetiva quando a EM ou a SEM for prestadora de serviços públicos. Já caso a estatal seja exploradora de atividade econômica, a responsabilidade será subjetiva, ou seja, ela só será obrigada a indenizar os danos causados por culpa ou dolo.

O juízo competente será a Justiça Estadual quando se tratar de EP ou SEM de nível estadual ou municipal. Em contrapartida, quando se tratar de estatais da esfera federal, devemos separá-las: EP federais serão julgadas pela justiça federal; SEM federais serão julgadas pela Justiça Estadual.

São muitos detalhes nos que concerne às EP e SEM. Para sistematizar as informações vistas, acompanhe os esquemas a seguir:





I DAS ENTIDADES DE COLABORAÇÃO E SEU REGIME JURÍDICO

Por fim, convém explicar sobre algumas pessoas jurídicas às quais, apesar de não integrarem a Administração Pública, seja Direta ou Indireta, são aplicáveis as normas gerais de Direito Administrativo. Essas são as entidades paraestatais.

As **entidades paraestatais** são entidades privadas que realizam atividades de interesse coletivo, sem fins lucrativos, que recebem incentivos de entidades públicas. Tais empresas privadas, cujo objetivo é a execução de serviços de relevante interesse público, são denominadas entidades do Terceiro Setor. Tradicionalmente, considera-se “entidade paraestatal” sinônimo de entidades da Administração Indireta.

As entidades paraestatais, por serem regidas pelo direito privado, não têm os privilégios concedidos constitucionalmente às entidades de direito público. Essas entidades paraestatais podem se apresentar sob as seguintes formas:

Organização Social

A **organização social (OS)** não é uma pessoa jurídica especial, mas uma qualificação especial outorgada pelo governo federal a entidades da iniciativa privada, sem fins lucrativos, cuja outorga autoriza a fruição de vantagens peculiares, como isenções fiscais, destinação de recursos orçamentários, repasse de bens públicos, bem como empréstimo temporário de servidores governamentais.

A Lei nº 9.637, de 1998, é a lei que regulamenta essa qualificação das OS, e seu art. 1º é bastante claro ao delimitar a área de atuação de tais entidades privadas: de modo geral, a OS será concedida a empresas **cuas principais atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde**. Desempenham, portanto, atividades de interesse público, mas que não se caracterizam como serviços públicos *stricto sensu*, razão pela qual é incorreto afirmar que as organizações sociais são concessionárias ou permissionárias.

O art. 2º, da referida Lei, dispõe sobre os requisitos para a outorga da qualificação como OS. São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social:

- Comprovar o registro de seu ato constitutivo, incluindo a natureza social de seus objetivos, suas finalidades não lucrativas, a composição dos membros de sua diretoria etc. (inciso I, art. 2º);
- Haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado (inciso II, art. 2º). Importante ressaltar que a concessão de tal qualificação é **ato discricionário**, ficando a cargo do agente responsável (Ministro de Estado) — considerando critérios de conveniência e oportunidade — conceder ou não tal qualificação.

O instrumento de formalização da parceria entre a Administração e a organização social é o **contrato de gestão**, cuja aprovação deve ser submetida ao Ministro de Estado ou a outra autoridade supervisora da área de atuação da entidade.

As organizações sociais representam uma espécie de parceria entre a Administração e a iniciativa privada, exercendo atividades que, antes da Emenda nº 19, de 1998, eram desempenhadas por entidades públicas. Por isso, seu surgimento no direito brasileiro está relacionado a um processo de privatização *lato sensu*, realizado por meio da abertura de atividades públicas à iniciativa privada.