

# SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA.....	11
■ <b>COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS DE GÊNEROS VARIADOS</b> .....	11
■ <b>RECONHECIMENTO DE TIPOS E GÊNEROS TEXTUAIS</b> .....	13
■ <b>DOMÍNIO DA ORTOGRAFIA OFICIAL</b> .....	21
■ <b>DOMÍNIO DOS MECANISMOS DE COESÃO TEXTUAL</b> .....	22
EMPREGO DE ELEMENTOS DE REFERENCIAÇÃO, SUBSTITUIÇÃO E REPETIÇÃO, DE CONECTORES E DE OUTROS ELEMENTOS DE SEQUENCIAÇÃO TEXTUAL .....	22
■ <b>DOMÍNIO DA ESTRUTURA MORFOSSINTÁTICA DO PERÍODO</b> .....	26
RELAÇÕES DE COORDENAÇÃO ENTRE ORAÇÕES E ENTRE TERMOS DA ORAÇÃO.....	32
RELAÇÕES DE SUBORDINAÇÃO ENTRE ORAÇÕES E ENTRE TERMOS DA ORAÇÃO .....	32
CONCORDÂNCIA VERBAL E NOMINAL .....	35
REGÊNCIA VERBAL E NOMINAL .....	38
EMPREGO DO SINAL INDICATIVO DE CRASE .....	40
■ <b>EMPREGO DAS CLASSES DE PALAVRAS</b> .....	41
EMPREGO DE TEMPOS E MODOS VERBAIS .....	51
■ <b>EMPREGO DOS SINAIS DE PONTUAÇÃO</b> .....	60
■ <b>REESCRITA DE FRASES E PARÁGRAFOS DO TEXTO</b> .....	63
SIGNIFICAÇÃO DAS PALAVRAS .....	63
SUBSTITUIÇÃO DE PALAVRAS OU DE TRECHOS DE TEXTO .....	64
REORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA DE ORAÇÕES E DE PERÍODOS DO TEXTO .....	65
REESCRITA DE TEXTOS DE DIFERENTES GÊNEROS E NÍVEIS DE FORMALIDADE .....	66
■ <b>CORRESPONDÊNCIA OFICIAL (CONFORME MANUAL DE REDAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA)</b> .....	67
ASPECTOS GERAIS DA REDAÇÃO OFICIAL, FINALIDADE DOS EXPEDIENTES OFICIAIS, ADEQUAÇÃO DA LINGUAGEM AO TIPO DE DOCUMENTO E ADEQUAÇÃO DO FORMATO DO TEXTO AO GÊNERO .....	67

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO .....	99
■ NOÇÕES DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	99
CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO.....	99
CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO .....	99
ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA .....	100
AUTARQUIAS .....	100
FUNDAÇÕES.....	101
EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA .....	102
■ ATO ADMINISTRATIVO .....	104
CONCEITO .....	104
REQUISITOS .....	105
ATRIBUTOS .....	106
CLASSIFICAÇÃO .....	107
ESPÉCIES .....	108
■ AGENTES PÚBLICOS .....	108
DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS E DOUTRINÁRIAS APLICÁVEIS .....	108
Conceito e Espécies .....	109
LEGISLAÇÃO PERTINENTE: LEI Nº 8.112, DE 1990 E SUAS ALTERAÇÕES .....	109
CARGO, EMPREGO E FUNÇÃO PÚBLICA .....	118
■ PODERES ADMINISTRATIVOS .....	122
USO E ABUSO DO PODER .....	122
PODER HIERÁRQUICO .....	122
PODER DISCIPLINAR .....	123
PODER REGULAMENTAR .....	124
PODER DE POLÍCIA .....	124
■ LICITAÇÃO .....	126
PRINCÍPIOS .....	128
TIPOS E MODALIDADES .....	129
PROCEDIMENTO.....	131
CONTRATAÇÃO DIRETA: DISPENSA E INEXIGIBILIDADE.....	132

■ CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	133
CONTROLE EXERCIDO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	133
CONTROLE JUDICIAL .....	134
CONTROLE LEGISLATIVO .....	134
■ RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO .....	137
RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO DIREITO BRASILEIRO .....	137
RESPONSABILIDADE POR ATO COMISSIVO DO ESTADO .....	138
RESPONSABILIDADE POR OMISSÃO DO ESTADO .....	140
REQUISITOS PARA A DEMONSTRAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO .....	141
CAUSAS EXCLUDENTES E ATENUANTES DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO .....	142
■ REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO .....	144
CONCEITO .....	144
PRINCÍPIOS EXPRESSOS E IMPLÍCITOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	145
NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL.....	151
■ DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.....	151
■ DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS: DIREITO À VIDA, À LIBERDADE, À IGUALDADE, À SEGURANÇA E À PROPRIEDADE .....	151
GARANTIAS CONSTITUCIONAIS INDIVIDUAIS E AS GARANTIAS DOS DIREITOS COLETIVOS, SOCIAIS E POLÍTICOS .....	160
DIREITOS SOCIAIS.....	162
NACIONALIDADE .....	168
CIDADANIA E DIREITOS POLÍTICOS .....	169
PARTIDOS POLÍTICOS.....	172
■ PODER EXECUTIVO .....	176
FORMA E SISTEMA DE GOVERNO.....	176
CHEFIA DE ESTADO E CHEFIA DE GOVERNO .....	176
■ DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS .....	177
SEGURANÇA PÚBLICA.....	177
ORGANIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA .....	178
■ ORDEM SOCIAL .....	179

BASE E OBJETIVOS DA ORDEM SOCIAL .....	179
SEGURIDADE SOCIAL .....	179
MEIO AMBIENTE .....	180
FAMÍLIA, CRIANÇA, ADOLESCENTE, IDOSO.....	180
INDÍGENA.....	181
NOÇÕES DE DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL .....	185
■ PRINCÍPIOS BÁSICOS .....	185
■ APLICAÇÃO DA LEI PENAL .....	190
A LEI PENAL NO TEMPO .....	190
Tempo do Crime .....	194
A LEI PENAL NO ESPAÇO.....	197
Territorialidade .....	197
Lugar do Crime .....	198
Extraterritorialidade.....	198
■ O FATO TÍPICO E SEUS ELEMENTOS .....	200
CRIME CONSUMADO E TENTADO .....	203
■ ILICITUDE E CAUSAS DE EXCLUSÃO .....	205
EXCESSO PUNÍVEL .....	206
■ CRIMES CONTRA A PESSOA .....	206
■ CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO .....	235
■ CRIMES CONTRA A FÉ PÚBLICA .....	261
■ CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	269
■ INQUÉRITO POLICIAL .....	294
HISTÓRICO.....	294
CONCEITO .....	295
NATUREZA .....	295
FINALIDADE .....	295
VALOR PROBATÓRIO.....	295
CARACTERÍSTICAS.....	295

TITULARIDADE E FUNDAMENTO .....	296
FORMAS DE INSTAURAÇÃO .....	297
PROCEDIMENTOS INVESTIGATIVOS.....	299
INDICIAMENTO .....	300
GARANTIAS DO INVESTIGADO .....	300
CONCLUSÃO .....	300
■ PROVA .....	301
PRESERVAÇÃO DE LOCAL DE CRIME.....	302
REQUISITOS E ÔNUS DA PROVA .....	303
NULIDADE DA PROVA .....	303
DOCUMENTOS DE PROVA .....	304
RECONHECIMENTO DE PESSOAS E COISAS .....	304
ACAREAÇÃO .....	304
INDÍCIOS .....	305
BUSCA E APREENSÃO .....	305
■ RESTRIÇÃO DE LIBERDADE .....	306
PRISÃO EM FLAGRANTE.....	307

# 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.

### CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

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

**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

### CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

**Concentração** é o fenômeno em que temos uma absorção ou avocação de competências de um órgão sobre outro. Difere-se da descentralização justamente neste aspecto: os órgãos públicos, ao contrário das autarquias, fundações etc., não têm personalidade jurídica própria, e, por isso, não possuem a mesma autonomia dos entes descentralizados, permanecendo vinculados hierarquicamente ao Estado.

**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

## I 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.

## I 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.

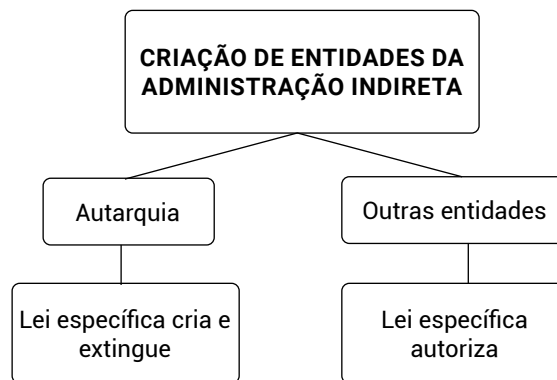
As autarquias possuem um conceito definido em lei, mais especificamente no inciso I, art. 5º, do Decreto-Lei nº 200, de 1967: para os fins desta lei, considera-se:

**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, conseqüentemente, 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.

## I FUNDAÇÕES

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.<sup>2</sup>*



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 <b>autoriza</b> a sua criação	Lei específica <b>autoriza</b> a sua criação
Necessário obter registro dos atos constitutivos	Necessário obter registro dos atos constitutivos
Pessoal regido pelo regime <b>estatutário</b>	Pessoal regido pela <b>CLT</b>
Competência para julgar: Justiça <b>Federal</b>	Competência para julgar: Justiça <b>Estadual</b> (comum)
Responsabilidade civil objetiva	Responsabilidade civil objetiva
<b>Bens públicos</b>	<b>Bens privados</b>

## 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 seletivo 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 <b>integralmente</b> público (todo o seu capital deve ser público)	Capital Social <b>majoritariamente</b> público ( <b>50% + 1</b> ). Ações com direito a voto pertencem na maioria ao Estado
Forma organizacional <b>livre</b>	Forma de <b>Sociedade Anônima</b> (S/A)

Outro ponto importante a ser levantado diz respeito às empresas subsidiárias de Empresa Pública (EP) e Sociedade de Economia Mista (SEM). Isso ocorre 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:

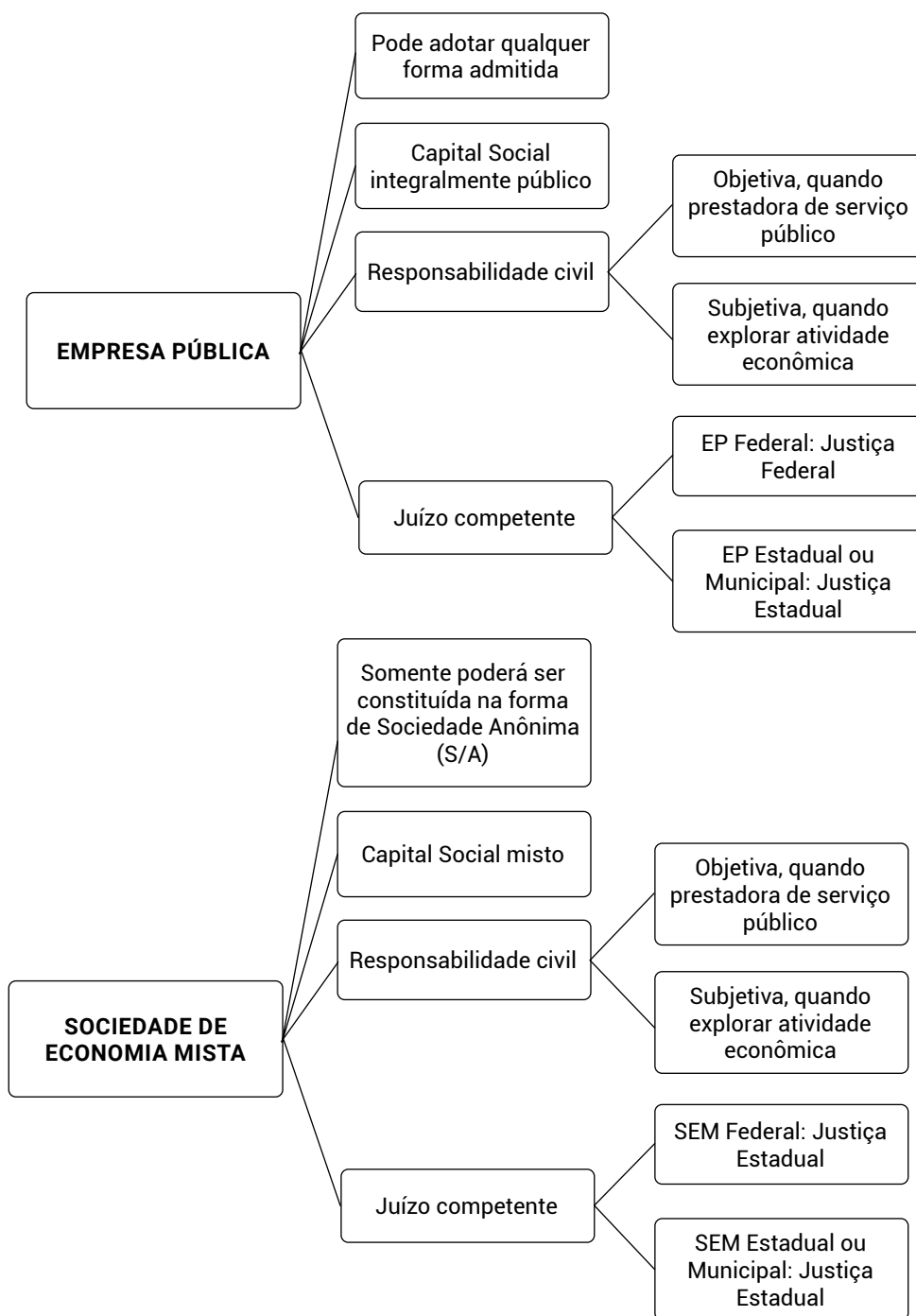


Quanto à imunidade tributária, cabe ressaltar que quando a EP ou a SEM explorar atividade econômica em sentido estrito, não fará jus à imunidade tributária recíproca ou a privilégios fiscais. Por outro lado, caso preste serviços públicos, sem cunho econômico, fará jus às imunidades e aos privilégios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



## ATO ADMINISTRATIVO

### CONCEITO

Tudo que praticamos em nossas vidas pode ser considerado atos. Mas, para o Direito, os atos são aqueles capazes de motivar efeitos jurídicos. E, assim como as pessoas na vida privada, a Administração Pública também pratica atos, os quais possuem potencial de produzir efeitos jurídicos diversos.

Para Hely Lopes Meirelles, **atos administrativos** são as manifestações de vontade da Administração Pública que objetivam adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos ou impor obrigações aos particulares ou a si própria. Isso significa que a Administração, antes mesmo de iniciar sua atuação, deve expedir uma declaração que exprime a sua vontade de realizar o referido ato.

Importante frisar o caráter infralegal dos atos administrativos, pois imprescindível é a submissão da Administração Pública, seus agentes e órgãos à soberania popular.

### Importante!

É imprescindível, assim, que o ato administrativo esteja previsto em lei, sendo que seu conteúdo não pode ser contrário a ela (*contra legem*), mas deve complementá-la, apresentando, então, uma conformidade (*secundum legem*).

## I REQUISITOS

Os requisitos ou elementos dos atos administrativos são assuntos com imensa divergência doutrinária. A maioria dos concursos públicos ainda adota a concepção mais clássica dos requisitos dos atos administrativos e, por isso, daremos maior destaque a ela.

De modo geral, a corrente clássica, defendida por autores, como Hely Lopes Meirelles, tende a dispor cinco requisitos dos atos administrativos para a sua formação, utilizando, como inspiração, o preceito legal disposto no art. 2º da Lei nº 4.717, de 1965. São eles:

- competência;
- objeto;
- forma;
- motivo;
- finalidade.

### Competência

Competência diz respeito à capacidade do agente público para o exercício dos atos administrativos. É requisito de validade, haja vista que, no Direito Administrativo, a lei é quem estabelece as competências atribuídas a seus agentes para o desempenho de suas funções. Quando o agente atua fora dos limites da lei, diz-se que cometeu ato nulo por excesso de poder. É, por isso, sempre um ato vinculado.

A competência possui certas características próprias, a saber: **obrigatória, intransferível, irrenunciável, imodificável, imprescritível e improrrogável**. Veremos de modo mais específico cada uma delas a seguir:

- obrigatória, porque representa um dever do agente público;
- intransferível significa que, de modo geral, a competência é um quesito personalíssimo, não pode ser transferido para terceiros;
- irrenunciável, porque o agente público não pode abrir mão de sua competência;
- imodificável significa que a competência, uma vez estabelecida, não pode sofrer alterações posteriores.
- imprescritível, porque a competência perdura ao longo do tempo, ela não caduca;
- improrrogável significa dizer que se é competente hoje, continuará sendo sempre, exceto por previsão legal expressa em sentido contrário.

No entanto, essas características não vedam a possibilidade de delegação, quando prevista em lei. Por isso, pode-se dizer também que a **delegabilidade** é outra característica da competência. Porém, atente-se ao disposto no art. 13 da Lei nº 9.784, de 1999:

Não podem ser objeto de delegação:

### Art. 13 [...]

*I - a edição de atos de caráter normativo;*

*II - a decisão de recursos administrativos;*

*III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade. Alguns atos, então, não podem ser delegados a outras autoridades, principalmente se tais atos são de competência exclusiva do agente público.*

### Objeto

Objeto é o **conteúdo** do ato, ou o **resultado** que pretende ser almejado pela prática do ato administrativo. Todo ato administrativo tem por objeto a **criação, modificação, ou comprovação** de situações jurídicas concernentes a pessoas, bens, ou atividades sujeitas ao exercício do Poder Público. É por meio dele que a Administração **exerce** seu poder, **concede** um benefício, **aplica** uma sanção, **declara** sua vontade, **estabelece** um direito do administrado etc.

O objeto pode não estar previsto expressamente na legislação, cabendo ao agente competente a opção que seja mais oportuna e conveniente ao interesse público. A definição de objeto do ato administrativo trata-se, por isso, de **ato discricionário**.

### Forma

A forma é o modo por meio do qual se exterioriza o ato administrativo, é seu revestimento. O desrespeito à forma do ato acarreta na sua nulidade. Trata-se de ato vinculado, quando exigida por Lei, e discricionário quando a sua escolha couber ao próprio agente público.

Em regra, os atos administrativos são sempre exteriorizados por escrito, mas podem também ser orais, gestuais, ou até mesmo expedidos por máquinas. O art. 22 da Lei nº 9.784, de 1999 determina que:

*Art. 22 Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.*

### Motivo

O motivo é a circunstância de fato ou de direito que determina ou autoriza a prática do ato, isso é, a situação fática que justifica a realização do ato. Situação de fato é o conjunto de circunstâncias que motivam a realização do ato; questões de direito é a previsão legal que leva à realização do ato.

O motivo pode ser tanto requisito vinculado como discricionário, dependendo do comando legal imposto aos agentes. Assim, o motivo será vinculado quando a lei expressamente obrigar o agente a agir de um certo modo, como na hipótese de lançamento tributário (o fiscal da Receita não tem direito de escolha, se deve ou não fazer o lançamento).

Situação diversa é a do pedido de demissão de servidor público no caso de incontinência pública (art. 132, V, da Lei nº 8.112, de 1990), hipótese em que a autoridade competente tem maior liberdade para avaliar se a demissão é realmente ato necessário ou não, dependendo do caso concreto.

Não se confunde motivo com motivação, essa é a justificativa para a realização de determinado ato. O motivo ocorre em momento anterior à prática do ato,