

SUMÁRIO

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| LÍNGUA PORTUGUESA..... | 9 |
| ■ COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS | 9 |
| ■ TIPOLOGIA TEXTUAL | 11 |
| ■ ORTOGRAFIA OFICIAL | 15 |
| ■ ACENTUAÇÃO GRÁFICA | 16 |
| ■ EMPREGO DAS CLASSES DE PALAVRAS | 17 |
| ■ EMPREGO DO SINAL INDICATIVO DE CRASE | 37 |
| ■ SINTAXE DA ORAÇÃO E DO PERÍODO | 38 |
| ■ PONTUAÇÃO | 47 |
| ■ CONCORDÂNCIA NOMINAL E VERBAL | 49 |
| ■ REGÊNCIAS NOMINAL E VERBAL | 53 |
| ■ SIGNIFICAÇÃO DAS PALAVRAS | 55 |
| ■ REDAÇÃO DE CORRESPONDÊNCIAS OFICIAIS | 57 |
| | |
| ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO..... | 93 |
| ■ CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL DO PODER EXECUTIVO FEDERAL - DECRETO N° 1.171, DE 1994 | 93 |
| ■ DECRETO N° 6.029, DE 2007 | 96 |
| | |
| NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL..... | 101 |
| ■ DIREITOS E DEVERES FUNDAMENTAIS | 101 |
| DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS: DIREITO À VIDA, À LIBERDADE, À IGUALDADE, À SEGURANÇA E À PROPRIEDADE..... | 101 |
| DIREITOS SOCIAIS..... | 104 |
| NACIONALIDADE | 110 |
| CIDADANIA..... | 112 |
| GARANTIAS CONSTITUCIONAIS INDIVIDUAIS E GARANTIAS DOS DIREITOS COLETIVOS, SOCIAIS E POLÍTICOS | 112 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ■ DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ARTS. DE 37 A 41, CAPÍTULO VII, CONSTITUIÇÃO FEDERAL) | 114 |
| NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO | 131 |
| ■ ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 131 |
| CONCEITOS E ELEMENTOS | 131 |
| PODERES | 131 |
| ORGANIZAÇÃO, NATUREZA E FINS | 132 |
| ■ DIREITO ADMINISTRATIVO..... | 133 |
| CONCEITO | 133 |
| FONTES | 134 |
| PRINCÍPIOS..... | 134 |
| ■ ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA UNIÃO..... | 137 |
| ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA | 137 |
| ■ AGENTES PÚBLICOS: ESPÉCIES E CLASSIFICAÇÃO | 144 |
| REGIME JURÍDICO ÚNICO: PROVIMENTO, VACÂNCIA, REMOÇÃO, REDISTRIBUIÇÃO E SUBSTITUIÇÃO | 145 |
| PODERES, DEVERES E PRERROGATIVAS | 147 |
| DIREITOS E VANTAGENS | 148 |
| REGIME DISCIPLINAR | 151 |
| Cargo, Emprego e Função Públicos..... | 151 |
| Responsabilidade Civil, Criminal e Administrativa..... | 151 |
| ■ PODERES ADMINISTRATIVOS..... | 153 |
| USO E ABUSO DO PODER | 153 |
| PODER REGULAMENTAR | 154 |
| PODER HIERÁRQUICO | 155 |
| PODER DISCIPLINAR | 156 |
| PODER DE POLÍCIA..... | 156 |
| Natureza Jurídica do Poder de Polícia | 156 |
| Polícia Administrativa e Polícia Judiciária | 157 |
| ■ ATO ADMINISTRATIVO..... | 157 |
| VALIDADE..... | 157 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| EFICÁCIA | 157 |
| ATRIBUTOS | 158 |
| EXTINÇÃO | 159 |
| Desfazimento | 159 |
| SANATÓRIA..... | 160 |
| CLASSIFICAÇÃO: VINCULAÇÃO E DISCRICIONARIEDADE | 160 |
| ESPÉCIES | 161 |
| EXTERIORIZAÇÃO | 162 |
| ■ SERVIÇOS PÚBLICOS | 162 |
| CONCEITO, REGULAMENTAÇÃO E CONTROLE | 162 |
| CLASSIFICAÇÃO..... | 163 |
| FORMA, MEIOS E REQUISITOS | 164 |
| DELEGAÇÃO: CONCESSÃO, PERMISSÃO E AUTORIZAÇÃO..... | 164 |
| ■ CONTROLE E RESPONSABILIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO..... | 167 |
| CONTROLE ADMINISTRATIVO | 167 |
| CONTROLE JUDICIAL..... | 167 |
| CONTROLE LEGISLATIVO | 168 |
| ■ RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO | 170 |
| ■ LEI Nº 8.429, DE 1992 E ALTERAÇÕES POSTERIORES | 174 |
| DISPÕE SOBRE AS SANÇÕES APLICÁVEIS AOS AGENTES PÚBLICOS NOS CASOS DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO NO EXERCÍCIO DE MANDATO, CARGO, EMPREGO OU FUNÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA, INDIRETA OU FUNDACIONAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS | 174 |

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CONCEITOS E ELEMENTOS

A origem de um Estado pode se dar de forma natural, religiosa (Estado criado por Deus), pela força e domínio dos mais fortes sobre os mais fracos, pelo agrupamento de famílias, de forma contratual, de forma derivada: por união, quando dois estados soberanos se unem formando um só novo estado ou fracionamento, quando um estado se divide em dois novos estados independentes, ou de forma atípica, a exemplo do Vaticano e de Israel.

Estado é definido como o ente que exerce seu poder soberano e originário sobre os seus membros, situados dentro de um espaço limitado e específico. Trata-se de pessoa jurídica de direito público, o que significa que apresenta prerrogativas e deveres (múnus público) inerentes à sua natureza. Inegável que o Estado é um ente com uma natureza política, e surge ante a necessidade de haver um governo capaz de exercer sua soberania em grandes territórios e sobre um grande grupo de pessoas (Contrato Social).

São elementos constitutivos do Estado: a soberania, a finalidade, o povo e o território. Assim, Dalmo de Abreu Dallari (*apud* Lenza, 2019, p. 719) define Estado como “*a ordem jurídica soberana, que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território*”.

Soberania é o poder político supremo e independente que o Estado detém consistente na capacidade para editar e reger suas próprias normas e seu ordenamento jurídico.

A finalidade consiste no objetivo maior do Estado que é o bem comum, conjunto de condições para o desenvolvimento integral da pessoa humana.

Povo é o conjunto de indivíduos, em regra, com um objetivo comum, ligados a um determinado território pelo vínculo da nacionalidade.

Território é o espaço físico dentro do qual o Estado exerce seu poder e sua soberania. Onde o povo se estabelece e se organiza com ânimo de permanência.

A Constituição Federal de 1988 trata da organização do Estado brasileiro a partir do seu art. 18, onde dispõe que “*a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*”

Conforme abordado brevemente no início deste material, a teoria criada por Montesquieu determina a composição e divisão do Estado. Ela objetiva que cada poder seja independente e harmônico entre si, como forma de dividir as funções do Estado, entre poder executivo, poder legislativo e poder judiciário, a esse entendimento chamamos de Teoria da Separação dos Poderes.

O poder legislativo tem o poder de fazer emendas, alterar e revogar leis, já o poder executivo, função de administrar o Estado, e por fim, o poder judiciário é quem tem a função jurisdicional, por exemplo, a aplicação do Direito em um caso concreto, através de um processo judicial.

Governo pode ser definido como a condução política dos negócios públicos. Desta forma, pode ser conceituado como o conjunto de órgãos e de Poderes que se orientam, organizam-se para fins políticos, de comando e direcionamento dos atos de concretização dos objetivos do Estado. É expressão da soberania interna do País, sendo conduta independente, mas política e discricionária.

Diferentemente do conceito de Administração, que em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos de Governo e, em sentido material, é o conjunto de funções necessárias aos serviços públicos. Trata-se, pois, de todo o aparelhamento do Estado, a fim de efetivar as políticas públicas, constituindo-se em conduta hierarquizada.

Mais ainda, é importante ressaltar que a Administração não pratica atos de Governo, mas sim, atos de execução (atos administrativos), e por isso não se confunde com o Governo.

Segundo José Afonso da Silva (2017), administração pública é o conjunto de meios institucionais, financeiros e humanos destinados à execução das decisões políticas¹.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu regras gerais e preceitos específicos no Capítulo VII do Título III. São normas que tratam da organização, diretrizes, remuneração e atuação dos servidores, acesso aos cargos públicos etc. Assim, a seguir passaremos a estudar as regras e preceitos específicos da Administração Pública.

PODERES

A vontade estatal apresenta-se e se manifesta através dos denominados **Poderes de Estado**. Segundo o autor, os Poderes de Estado, na clássica tripartição de Montesquieu, até hoje adotada nos Estados de Direito, são:

| PODERES DE ESTADO | | |
|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Legislativo: | Executivo: | Judiciário: |
| Com a função normativa de elaboração da lei | Com a função de converter lei em ato individual e concreto (função administrativa) | Com a função judicial (aplicação coativa da lei aos litigantes) |

Os **três independentes e harmônicos entre si** e com suas funções reciprocamente indelegáveis.

O que existe, na prática, é um “**equilíbrio entre os Poderes**” (inclusive mencionado por Montesquieu) e um sistema de *checks and balances* (freios e contrapesos). Ou seja, na prática **não** ocorre uma separação de Poderes com divisão absoluta de funções, mas uma distribuição das **três** funções estatais precípuas entre órgãos **independentes**, mas **harmônicos** e **coordenados** no seu funcionamento (até mesmo porque o poder estatal é único e indivisível).

1 SILVA, op. cit, p. 665.

No que se diz respeito aos poderes que a Administração Pública possui são exercidos quando o Estado assume a sua função administrativa. A função administrativa é exercida pelos três poderes da República, de forma **típica** pelo executivo e de forma **atípica** pelo legislativo e judiciário.

Ainda, a Administração Pública não pode renunciar os poderes, sendo exercício obrigatório. Assim, agora vamos falar sobre cada um dos poderes atribuídos à Administração Pública.

Temos a princípio o **poder vinculado** que é o poder que a Administração Pública deve exercer nos termos da lei.

Quanto ao **poder discricionário**, a Administração possui uma margem de escolha entre as opções existentes na lei.

Por sua vez, o **poder normativo** é aquele conferido ao Poder Executivo para editar normas, por exemplo, conforme inciso IV, art. 84 da CF, de 1988, vejamos:

Art. 84 *Compete privativamente ao Presidente da República:*

[...]

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

Por conseguinte, o **poder disciplinar** é o poder que fundamenta a Administração Pública a aplicar sanção disciplinar e apurar possíveis infrações dos servidores públicos. Importante frisar que os particulares contratados pela administração pública também se sujeitam ao poder disciplinar, por exemplo, estão sujeitos às penalidades impostas no art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993.

Art. 87 *Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:*

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

O **poder hierárquico** atribui a distribuição de competências no âmbito da Administração Pública, ou seja, é o escalonamento de competências e funções. Já o **poder de polícia** é quando o Estado coloca condições (limites) ao exercício de direitos individuais, para garantia da ordem pública, segurança pública, interesse público e saúde pública. Por exemplo, a determinação pela autoridade competente de fechamento de um estabelecimento comercial por vender produtos com prazo de validade vencido.

Cuidado para não confundir poder de polícia com a prestação de serviço público que são ações positivas, fazeres do Estado. O art. 78 do Código Tributário Nacional traz o conceito do poder de polícia, observe:

Art. 78 *Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.*

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

ORGANIZAÇÃO, NATUREZA E FINS

A organização no Estado Federal é complexa, porque a função administrativa é institucionalmente imputada a diversas entidades governamentais autônomas, que, no caso brasileiro estão expressamente referidas no próprio art. 37, de onde decorre a existência de várias Administrações Públicas: a federal (da União), a de cada Estado (Administração estadual), a do Distrito Federal e a de cada Município (Administração municipal ou local), cada qual submetida a um Poder político próprio, expresso por uma organização governamental autônoma. (SILVA, 2017, p. 665)

Conforme o **art. 4º** do Decreto-Lei nº 200, de 1967 a Administração Pública no Brasil compreende em **administração direta** e **administração indireta**.

Art. 4º *A Administração Federal compreende:*

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

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

a) Autarquias;

b) Empresas Públicas;

c) Sociedades de Economia Mista.

d) fundações públicas.

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

O Título III, da Constituição Federal refere-se às normas das orientações de atuação dos agentes administrativos, empregos públicos, responsabilidade civil etc., ou seja, trata-se da administração de bens e interesse público, assim, conclui-se que a administração pública tem natureza de “múnus público”. Por exemplo, os agentes públicos são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos, caso contrário o agente estará cometendo ato de improbidade administrativa sujeito as sanções e penalidades previstas na Lei nº 8429, de 1992.

Dica

A palavra *múnus* tem origem no latim e significa dever, obrigação etc. O **múnus público é uma obrigação imposta por lei**, em atendimento ao poder público, que beneficia a coletividade e não pode ser recusado, exceto nos casos previstos em lei. Por exemplo: dever de votar, depor como testemunha, atuar como mesário eleitoral, serviço militar, entre outros.²

Toda vez que a administração pública pratica uma ação que produz um efeito jurídico, chamamos de ato administrativo que produz efeitos que podem criar, modificar ou extinguir direitos.

Os **elementos** dos atos administrativos são **competência, objeto, motivo, finalidade e forma**. Toda vez que um ato é praticado deve se observar qual é a competência da pessoa que o praticou, ou seja, a **competência** é a função atribuída a cada órgão ou autoridade por lei, tem como característica ser irrenunciável, imprescritível, inderrogável e improrrogável.

O art. 12 da Lei nº 9.784, de 1999 (Lei que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública), permite a delegação de competência, vejamos:

Art. 12 *Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.*

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se à delegação de competência dos órgãos colegiados aos respectivos presidentes.

O resultado do ato administrativo é o **objeto**, ou seja, é aquilo que o ato decide, por exemplo, a punição decorrente de uma multa de trânsito.

O elemento **motivo** são as razões de fato e de direito que levaram a Administração Pública a praticar determinado ato, por exemplo, é a infração de trânsito que deu origem a multa.

A **finalidade** deve objetivar alcançar sempre o interesse público (definido em lei), é o resultado que a Administração Pública pretende alcançar com determinado ato, por exemplo, a desapropriação por utilidade pública. Por fim, a **forma** é manifestação do ato, por exemplo, publicar no Diário Oficial da União a nomeação do Servidor Público.

| | |
|--------------------|------------------------------------------------|
| COMPETÊNCIA | Atribuição legal para praticar o ato |
| OBJETO | Resultado do ato, o que o ato decide |
| MOTIVO | Razões fáticas e jurídicas |
| FINALIDADE | Resultado que o ato deseja (interesse público) |
| FORMA | Manifestação do ato |

DIREITO ADMINISTRATIVO

CONCEITO

Administração vem do latim *administrare*, que significa direcionar ou gerenciar negócios, pessoas e recursos, tendo sempre como objetivo alcançar metas específicas. A noção de gestão de negócios está intimamente ligada com o ramo de direito administrativo.

Estudar o direito administrativo não é uma tarefa fácil. Isso porque o direito administrativo brasileiro apresenta dois pontos específicos que demonstram certa dificuldade no seu estudo.

O primeiro ponto diz respeito à **falta de codificação do direito administrativo**. No Brasil, não existe um “Código de Direito Administrativo”. Os ramos jurídicos codificados possuem um conjunto de normas apresentados/ordenados em uma linha lógica, o que facilita o seu estudo. Todavia, existem leis, decretos, instruções normativas, portarias, enfim, existem uma multiplicidade de instrumentos legais, e é tarefa do profissional do direito conhecer e buscar esses instrumentos dentro de todo o ordenamento jurídico do país.

Outro ponto que dificulta o estudo desse ramo jurídico é o fato de que há uma **enorme quantidade de legislação** com conteúdo de direito administrativo. Isso se deve à própria lógica do sistema federalista, uma vez que os estados possuem autonomia para criar as próprias leis. Assim, as normas de direito administrativo podem apresentar-se em vários âmbitos da Federação, o que a torna ainda mais difícil de ser compreendida.

Esses são os principais pontos de dificuldade de estudar esse ramo do direito. Todavia, isso não significa que é uma tarefa impossível. O ramo de direito administrativo, no Brasil, conta com um ponto positivo: a doutrina e a jurisprudência são, também, bastante vastas e muito bem detalhadas. É por isso que os estudos de direito administrativo e as questões de concurso público, a princípio, buscam dar maior enfoque em conceitos, teorias, enfim, enfocam bastante o aspecto teórico, muito mais do que o prático.

Assim, precisamos compreender as noções básicas de direito administrativo, o que significa definir a ele um conceito, determinar sua natureza, estabelecer seu objeto, e também as fontes de onde se origina.

A doutrina possui divergências quanto ao conceito de direito administrativo. Enquanto uma corrente doutrinária define direito administrativo tendo como base a ideia de função administrativa, outros preferem destacar o objeto desse ramo jurídico, isto é, o Estado, a figura pública composta por seus órgãos e agentes. Há também uma terceira corrente de doutrinadores que, ao conceituar direito administrativo, destacam as relações jurídicas estabelecidas entre as pessoas e os órgãos do Estado.

Embora haja essa diferença de posições na doutrina, não há exatamente uma corrente predominante. Todos os elementos apontados fazem parte do direito administrativo. Por isso, vamos conceituá-lo utilizando todos esses aspectos em comum.

Podemos definir **direito administrativo** como o conjunto de princípios e regras que regulam o exercício da função administrativa exercida pelos órgãos e agentes estatais, bem como as relações jurídicas entre eles e os demais cidadãos.

² Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/munus-publico>. Acesso em: 12 out. 2020.

Não devemos confundir direito administrativo com a ciência da administração. Apesar de a nomenclatura ser parecida, são dois campos bastante distintos. A administração, como ciência propriamente dita, não é ramo jurídico. Consiste no estudo de técnicas e estratégias de controle da gestão governamental. Suas regras não são independentes, estão subordinadas às normas de direito administrativo.

Os concursos públicos não costumam exigir que o candidato tenha conhecimentos de técnicas administrativas para responder questões de direito administrativo, mas requerem que conheçam a administração como entidade governamental, com suas prerrogativas e prestando serviços para a sociedade.

No momento, estamos referindo-nos ao direito administrativo, que é o ramo jurídico que regula as relações entre a Administração Pública e os seus cidadãos ou “administrados”. Administração Pública é uma noção totalmente distinta, podendo ter uma acepção subjetiva e orgânica, ou objetiva e material.

Na sua **acepção subjetiva, orgânica e formal**, a Administração Pública confunde-se com a própria pessoa de seus agentes, órgãos, e entidades públicas que exercem a função administrativa, o que significa que somente algumas pessoas e entes podem ser considerados como Administração Pública. É, por isso, uma acepção que tende a restringir sua definição.

Já na sua **acepção objetiva e material da palavra**, podemos definir a administração pública (alguns doutrinadores preferem colocar a palavra em letras minúsculas para distinguir melhor suas concepções), como a atividade estatal de promover concretamente o interesse público. O caráter subjetivo da administração é irrelevante, pois o que realmente importa não é a pessoa, e sim a atividade que tal pessoa executa. É, por isso, uma acepção mais abrangente, pois qualquer pessoa que venha a exercer uma função típica da Administração será considerada uma pessoa que a integra.

I FONTES

As fontes do direito são os elementos que dão origem ao próprio direito. O direito administrativo tem algumas peculiaridades em relação a suas fontes que são importantes para nossos estudos.

O direito administrativo não é ramo jurídico codificado. A matéria encontra-se de um modo muito mais amplo. É possível verificar normas administrativas presentes, como exemplos, na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, que estabelece os membros da Administração Pública e seus princípios; na Lei nº 8.666, de 1993, que dispõe sobre normas de licitações e contratos administrativos; na Lei nº 8.987, de 1995, que regulamenta as concessões e permissões de serviços públicos para entidades privadas; entre outros.

É costume dividir as fontes de direito administrativo em fontes primárias e fontes secundárias. As fontes primárias são aquelas de caráter principal, capazes de originar normas jurídicas por si só. Já as fontes secundárias são derivadas das primeiras, por isso possuem caráter acessório. Elas ajudam na compreensão, interpretação e aplicação das fontes de direito primárias.

São fontes de direito administrativo:

- **Legislação:** em sentido amplo, seja na constituição, seja nas leis esparsas, nos princípios, em qualquer veículo normativo;
- **Doutrina:** todo o trabalho científico realizado por um renomado autor, seja uma obra, ou um parecer jurídico, com o objetivo de divulgar conhecimento;
- **Jurisprudência:** o conjunto de diversos julgados num mesmo sentido;
- **Costumes jurídicos:** tudo que for considerado uma conduta que se repete no tempo.

Importante frisar que, das fontes mencionadas, apenas a lei é fonte primária do direito administrativo, sendo o único veículo habilitado para criar diretamente obrigações de fazer e não fazer. A doutrina, a jurisprudência e os costumes jurídicos são consideradas fontes secundárias.

I PRINCÍPIOS

Por motivos didáticos, costuma-se dividir as normas cogentes em regras e princípios. Regras são normas cogentes que traduzem um comando direto, são criadas pelo legislador (portanto, são positivadas) e são utilizadas para a solução de casos concretos e específicos. Os princípios, por sua vez, delimitam os valores fundamentais de um ramo do direito, possuem conteúdo muito mais abrangente. São considerados mais importantes, dado o seu caráter geral e abstrato. Os princípios são descobertos pela doutrina, através da análise das regras, retirando os aspectos concretos desta. O legislador, dessa forma, tem um papel indireto na criação dos princípios.

Apesar das diferenças mencionadas, é indiscutível que os princípios e as regras são normas que apresentam força cogente máxima. Porém, como os princípios possuem valores fundamentais de um ramo jurídico, são considerados hierarquicamente superiores. Violar uma regra é um erro grave, mas violar um princípio é erro gravíssimo: é cometer ofensa a todo um ordenamento de comandos.

Os princípios que regem a atividade da Administração Pública são vastos, podendo estar explícitos em norma positivada, ou até mesmo implícitos, que não aparecem por escrito, porém são denotados segundo a interpretação das normas jurídicas. Além disso, os princípios administrativos podem ser gerais (ou basilares), constitucionais ou infraconstitucionais.

Princípios Gerais de Direito Administrativo

Os princípios gerais de Direito Administrativo são os princípios basilares desse ramo jurídico, sendo aplicáveis ante o fato de a Administração Pública ser considerada pessoa jurídica de direito público.

O **princípio da supremacia do interesse público** é o princípio que dá os poderes e prerrogativas à Administração Pública. A supremacia do interesse público sobre o privado é um aspecto fundamental para o exercício da função administrativa. Podemos citar como exemplo a desapropriação de um imóvel pertencente a um particular: o particular pode ter interesse em não ter seu bem desapropriado, ou achar o valor da indenização injusto, mas ele não pode ter interesse em extinguir o instituto da expropriação administrativa. Trata-se de um instituto que deve existir, independentemente da sua vontade.

Mas se o Estado apenas tivesse prerrogativas, com certeza ele agiria com abuso de autoridade. É por isso que ao Estado também lhe incumbe uma série de deveres, fundados pelo **princípio da indisponibilidade do interesse público**. Tal princípio pressupõe que o Poder Público não é dono do interesse público, ele deve manuseá-lo segundo o que a norma lhe impõe. É por isso que ele não pode se desfazer de patrimônio público, contratar quem ele quiser, realizar gastos sem prestar contas a seu superior, etc. Tais atos configuram em desvio de finalidade, uma vez que o objetivo principal deles não é de interesse público, mas apenas do próprio agente, ou de algum terceiro beneficiário.

Princípios Constitucionais da Administração Pública

São os princípios previstos no Texto Constitucional, mais especificamente no *caput* do art. 37. Segundo o referido dispositivo:

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].

Assim, esquematicamente, temos os princípios constitucionais da:

Legalidade: fruto da própria noção de Estado de Direito, as atividades do gestor público estão submetidas a forma da lei. A legalidade promove maior segurança jurídica para os administrados, na medida em que proíbe que a Administração Pública pratique atos abusivos. Ao contrário dos particulares, que podem fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, a Administração só pode realizar o que lhe é expressamente autorizado por lei.

Impessoalidade: a atividade da Administração Pública deve ser imparcial, de modo que é vedado haver qualquer forma de tratamento diferenciado entre os administrados. Há uma forte relação entre a impessoalidade e a finalidade pública, pois quem age por interesse próprio não condiz com a finalidade do interesse público.

Moralidade: a Administração impõe a seus agentes o dever de zelar por uma “boa-administração”, buscando atuar com base nos valores da moral comum, isso é, pela ética, decoro, boa-fé e lealdade. A moralidade não é somente um princípio, mas também requisito de validade dos atos administrativos.

Publicidade: a publicação dos atos da Administração promove maior transparência e garante eficácia *erga omnes*. Além disso, também diz respeito ao direito fundamental que toda pessoa tem de obter acesso a informações de seu interesse pelos órgãos estatais, salvo as hipóteses em que esse direito ponha em risco a vida dos particulares ou o próprio Estado, ou ainda que ponha em risco a vida íntima dos envolvidos.

Eficiência: implementado pela reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional nº 19 de 1988, a eficiência se traduz na tarefa da Administração de alcançar os seus resultados de uma forma célere, promovendo melhor produtividade e rendimento, evitando gastos desnecessários no exercício de suas funções. A eficiência fez com que a Administração brasileira adquirisse caráter gerencial, tendo maior preocupação na execução de serviços com perfeição ao invés de se preocupar com procedimentos

e outras burocracias. A adoção da eficiência, todavia, não permite à Administração agir fora da lei, ou seja, não se sobrepõe ao princípio da legalidade.

Um método que facilita a memorização desses princípios é a palavra “**LIMPE**”, pois temos os princípios da:

Legalidade
Impessoalidade
Moralidade
Publicidade
Eficiência

Princípios Infraconstitucionais

Os princípios administrativos não se esgotam no âmbito constitucional. Existem outros princípios cuja previsão não está disposta na Carta Magna, e sim na legislação infraconstitucional. É o caso do disposto no *caput* do art. 2º da Lei nº 9.784, de 1999:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Princípio da Autotutela

A autotutela diz respeito ao controle interno que a Administração Pública exerce sobre os seus próprios atos. Isso significa que, havendo algum ato administrativo ilícito ou que seja inconveniente e contrário ao interesse público, não é necessária a intervenção judicial para que a própria Administração anule ou revogue esses atos.

Não havendo necessidade de recorrer ao Poder Judiciário, quis o legislador que a Administração possa, dessa forma, promover maior celeridade na recomposição da ordem jurídica afetada pelo ato ilícito, e garantir maior proteção ao interesse público contra os atos inconvenientes.

Segundo o disposto no art. 53 da Lei nº 9.784, de 1999:

Art. 53 A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

A distinção feita pelo legislador é bastante oportuna: ele enfatiza a natureza vinculada do ato anulatório e a discricionariedade do ato revogatório. A Administração pode revogar os atos inconvenientes, mas tem o dever de anular os atos ilegais.

A autotutela também tem previsão em duas súmulas do Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 346:

Súmula nº 346 *A Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos;*

E a Súmula nº 473:

Súmula nº 473 *A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.*

Princípio da Motivação

Também pode constar em algumas questões como “princípio da obrigatória motivação”. Trata-se de uma técnica de controle dos atos administrativos, o qual impõe à Administração o dever de indicar os pressupostos de fato e de direito que justificam a prática daquele ato. A fundamentação da prática dos atos administrativos será sempre por escrito. Possui previsão no art. 50 da Lei nº 9.784, de 1999:

Art. 50 *Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando (...);*

E também no art. 2º, par. único, VII, da mesma Lei:

Art. 2º [...]

Parágrafo único - Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão”.

A motivação é uma decorrência natural do princípio da legalidade, pois a prática de um ato administrativo fundamentado, mas que não esteja previsto em lei, seria algo ilógico.

Convém estabelecer a diferença entre motivo e motivação. Motivo é o ato que autoriza a prática da medida administrativa, portanto, antecede o ato administrativo. A motivação, por sua vez, é o fundamento escrito, de fato ou de direito, que justifica a prática da referida medida. Exemplo: na hipótese de alguém sofrer uma multa por ultrapassar limite de velocidade, a infração é o motivo (ultrapassagem do limite máximo de velocidade); já o documento de notificação da multa é a motivação. A multa seria, então, o ato administrativo em questão.

Quanto ao momento correto para sua apresentação, entende-se que a motivação pode ocorrer simultaneamente ou em um instante posterior a prática do ato (em respeito ao princípio da eficiência). A motivação intempestiva, isso é, aquela dada em um momento demasiadamente posterior, é causa de nulidade do ato administrativo.

Princípio da Finalidade

Sua previsão encontra-se no art. 2º, par. único, II, da Lei nº 9.784, de 1999:

Art. 2º [...]

Parágrafo único - Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei.

O princípio da finalidade muito se assemelha ao da primazia do interesse público. O primeiro impõe que o Administrador sempre aja em prol de uma finalidade específica, prevista em lei. Já o princípio da supremacia do interesse público diz respeito à sobreposição do interesse da coletividade em relação ao interesse privado. A finalidade disposta em lei pode, por exemplo, ser justamente a proteção ao interesse público.

Com isso, fica bastante clara a ideia de que todo ato, além de ser devidamente motivado, possui um fim específico, com a devida previsão legal. O desvio de finalidade, ou desvio de poder, são defeitos que tornam nulo o ato praticado pelo Poder Público.

Princípio da Razoabilidade

Agir com razoabilidade é decorrência da própria noção de competência. Todo poder tem suas correspondentes limitações. O Estado deve realizar suas funções com coerência, equilíbrio e bom senso. Não basta apenas atender à finalidade prevista na lei, mas é de igual importância o como ela será atingida. É uma decorrência lógica do princípio da legalidade.

Dessa forma, os atos imoderados, abusivos, irracionais e incoerentes, são incompatíveis com o interesse público, podendo ser anulados pelo Poder Judiciário ou pela própria entidade administrativa que praticou tal medida. Em termos práticos, a razoabilidade (ou falta dela) é mais aparente quando tenta coibir o excesso pelo exercício do poder disciplinar ou poder de polícia. Poder disciplinar traduz-se na prática de atos de controle exercidos contra seus próprios agentes, isso é, de destinação interna. Poder de polícia é o conjunto de atos praticados pelo Estado que tem por escopo limitar e condicionar o exercício de direitos individuais e o direito à propriedade privada.

Princípio da Proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade tem similitudes com o princípio da razoabilidade. Há muitos autores, inclusive, que preferem unir os dois princípios em uma nomenclatura só. De fato, a Administração Pública deve atentar-se a exageros no exercício de suas funções. A proporcionalidade é um aspecto da razoabilidade voltado a controlar a justa medida na prática de atos administrativos. Busca evitar extremos, exageros, pois podem ferir o interesse público.

Segundo o art. 2º, par. único, VI, da Lei nº 9.784, de 1999, deve o Administrador agir com

Art. 2º [...]

Parágrafo único [...]

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

Na prática, a proporcionalidade também encontra sua aplicação no exercício do poder disciplinar e do poder de polícia.

Esses não são os únicos princípios que regem as relações da Administração Pública. Porém, escolhemos trazer com mais detalhes os princípios que julgamos ser mais característicos da Administração. Isso não quer dizer que outros princípios não possam ser estudados ou aplicados a esse ramo jurídico. A Administração também deve atender aos princípios da responsabilidade, ao princípio da segurança jurídica, ao princípio do contraditório e ampla defesa, ao princípio da isonomia, o princípio da transparência, o princípio da boa-fé, entre outros.

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA UNIÃO

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, para tanto, 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 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 a 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. Assim,

- 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.

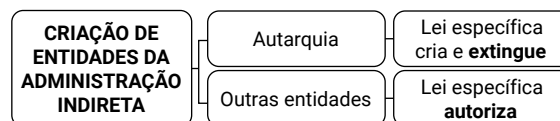
As autarquias possuem um conceito definido em lei, mais especificamente no inciso I, art. 5º, do Decreto-Lei nº 200, de 1967:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

*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 por ele, 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, essas 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. Destarte, 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 igual modo, a extinção de autarquias somente pode dar-se 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 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.

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.³

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

Pelo conceito disposto na legislação, percebe-se que o referido Decreto-Lei estabelece 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 essa distinção:

Art. 37 [...]

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, conclui-se 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 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, 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. Em suma, 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 **consórcios 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. 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 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 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.