

Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

CETESB-SP

Técnico Administrativo

SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA.....	9
■ LEITURA E INTERPRETAÇÃO DE DIVERSOS TIPOS DE TEXTOS – LITERÁRIOS E NÃO LITERÁRIOS	9
DISTINÇÃO ENTRE FATO E OPINIÃO SOBRE ESSE FATO E ENTRE INFORMAÇÕES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS	9
■ RECONHECIMENTO DE TIPOS E GÊNEROS TEXTUAIS	12
■ INTERPRETAÇÃO DE LINGUAGEM NÃO VERBAL	20
■ SENTIDO PRÓPRIO E FIGURADO DAS PALAVRAS	21
■ MORFOSSINTAXE	21
COLOCAÇÃO E EMPREGO DOS PRONOMES	28
REGÊNCIA VERBAL E NOMINAL	50
CONCORDÂNCIA VERBAL E NOMINAL	52
■ MECANISMOS DE COESÃO E COERÊNCIA TEXTUAIS	57
■ ORTOGRAFIA OFICIAL	61
■ EMPREGO DA ACENTUAÇÃO GRÁFICA	62
■ PONTUAÇÃO	63
■ TEMPOS E MODOS VERBAIS	66
■ REDAÇÃO OFICIAL	67
■ ADEQUAÇÃO DA LINGUAGEM AO TIPO DE DOCUMENTO	100
MATEMÁTICA E RACIOCÍNIO LÓGICO.....	109
■ ADIÇÃO, SUBTRAÇÃO, MULTIPLICAÇÃO, DIVISÃO, POTENCIAÇÃO OU RADICIAÇÃO COM NÚMEROS RACIONAIS EM REPRESENTAÇÕES FRACIONÁRIAS OU DECIMAIS	109
■ MÍNIMO MÚLTIPLO COMUM	112
■ MÁXIMO DIVISOR COMUM	112
■ RAZÃO E PROPORÇÃO	113
■ PORCENTAGEM	116
■ JUROS	118

■ REGRA DE TRÊS SIMPLES OU COMPOSTA.....	121
■ EQUAÇÕES DE PRIMEIRO E SEGUNDO GRAU	125
■ SISTEMA DE EQUAÇÕES DO PRIMEIRO GRAU COM DUAS INCÓGNITAS	127
■ GRANDEZAS E MEDIDAS – RESOLVER PROBLEMAS ENVOLVENDO MEDIDAS DAS GRANDEZAS COMPRIMENTO, ÁREA, MASSA, TEMPO, TEMPERATURA E CAPACIDADE	129
■ TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO: EXTRAÇÃO DE INFORMAÇÕES DE TABELAS E GRÁFICOS	131
■ NOÇÕES DE ESTATÍSTICA	133
MEDIDAS DE TENDÊNCIA CENTRAL	133
Média	133
Moda.....	137
Mediana.....	138
MEDIDAS DE DISPERSÃO.....	139
Amplitude	139
Variância.....	139
Desvio-Padrão	139
■ NOÇÕES DE GEOMETRIA	139
ÂNGULOS	139
FORMAS PLANAS E ESPACIAIS: ÁREA, PERÍMETRO E VOLUME	142
■ TEOREMAS DE PITÁGORAS	148
■ TEOREMAS DE TALES.....	148
■ PRINCÍPIOS DE CONTAGEM	149
Princípio Fundamental da Contagem.....	149
PERMUTAÇÃO COM REPETIÇÃO	150
PERMUTAÇÃO SEM REPETIÇÃO.....	150
COMBINAÇÃO SIMPLES	150
■ PROBABILIDADE	152
PROBABILIDADE CONDICIONAL	152
PROBABILIDADE DA UNIÃO.....	153
PROBABILIDADE DA INTERSEÇÃO	153
PROBABILIDADE COMPLEMENTAR.....	153

■ ESTRUTURAS LÓGICAS	154
■ DIAGRAMAS LÓGICOS	156
■ LÓGICAS DE ARGUMENTAÇÃO	157
■ SEQUÊNCIAS	165
■ PRINCÍPIO DA REGRESSÃO OU REVERSÃO	169
 NOÇÕES DE INFORMÁTICA.....	 175
■ ABORDAGEM DE CONCEITOS E PRÁTICAS RELACIONADOS ÀS TECNOLOGIAS, FERRAMENTAS, APLICATIVOS E PROCEDIMENTOS ASSOCIADOS À INTERNET/INTRANET.....	 175
CONCEITO DE INTERNET E INTRANET	175
■ FERRAMENTAS E APLICATIVOS COMERCIAIS PARA NAVEGAÇÃO, CORREIO ELETRÔNICO, GRUPOS DE DISCUSSÃO, BUSCA, PESQUISA E REDES SOCIAIS.....	175
■ NOÇÕES DO SISTEMA OPERACIONAL WINDOWS	184
■ ACESSO REMOTO A COMPUTADORES, TRANSFERÊNCIA DE INFORMAÇÕES E ARQUIVOS, APLICATIVOS DE ÁUDIO, VÍDEO E MULTIMÍDIA	199
■ EDIÇÃO DE TEXTOS NO AMBIENTE MICROSOFT OFFICE: WORD	202
■ EDIÇÃO DE PLANILHAS NO AMBIENTE MICROSOFT OFFICE: EXCEL	214
■ EDIÇÃO DE APRESENTAÇÕES NO AMBIENTE MICROSOFT OFFICE: POWER POINT	230
■ REDES DE COMPUTADORES.....	244
■ CONCEITOS DE PROTEÇÃO E SEGURANÇA, INCLUINDO VÍRUS E OUTROS TIPOS DE MALWARE.....	253
■ APLICATIVOS DE SEGURANÇA	258
■ PROCEDIMENTOS DE BACKUP E RESTAURAÇÃO.....	260
■ ARMAZENAMENTO DE DADOS NA NUVEM.....	267
 CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS.....	 275
■ NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO	275
■ ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	277
CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO.....	278
CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO	279
ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA.....	281

AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES, EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA	282
■ ATO ADMINISTRATIVO	291
■ AGENTES PÚBLICOS	291
CARGO, EMPREGO E FUNÇÃO PÚBLICA: ACUMULAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES	292
■ REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO	292
CONCEITOS	292
PRINCÍPIOS EXPRESSOS E IMPLÍCITOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	293
■ PODERES ADMINISTRATIVOS: HIERÁRQUICO.....	296
■ NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO: PROCESSO ADMINISTRATIVO E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL.....	297
■ COMPORTAMENTO E CULTURA ORGANIZACIONAL: RELAÇÕES INDIVÍDUO/ORGANIZAÇÃO E MOTIVAÇÃO	297
■ NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS MATERIAIS.....	304
■ GESTÃO DE DOCUMENTOS	307
■ PROTOCOLOS	308
■ TABELA DE TEMPORALIDADE DE DOCUMENTOS DE ARQUIVO.....	309
■ REGULAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS.....	312
■ CONCEITOS DE LOGÍSTICA E GERENCIAMENTO DA CADEIA DE SUPRIMENTOS.....	361
■ GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS – LEGISLAÇÃO: ARTIGOS 28 A 91, DA LEI Nº 13.303, DE 2016 (ESTATUTO JURÍDICO DA EMPRESA PÚBLICA, DA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA E DE SUAS SUBSIDIÁRIAS).....	365
■ ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO	382

CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

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 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.

Não devemos confundir direito administrativo com 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 aceção 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 aceção 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 aceção mais abrangente, pois qualquer pessoa que venha a exercer uma função típica da Administração será considerada uma pessoa que a integra.

NATUREZA JURÍDICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Determinar a natureza jurídica de um ramo do direito significa, de modo geral, estabelecer em qual grupo ele pertence. Podemos classificar os ramos de direito brasileiro em dois grandes grupos: os ramos de direito público e os de direito privado.

Quanto à natureza jurídica, não há dúvida de que **o direito administrativo é ramo de direito público**. Isso porque o direito administrativo regula as atividades estatais na gestão de seus negócios, recursos e pessoas. A simples presença do poder público faz com que ele não se enquadre no grupo do direito privado, que são os ramos jurídicos cujas regras disciplinam as atividades dos particulares.

ORIGEM HISTÓRICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A origem histórica do direito administrativo dá-se durante o fim do período conhecido como Absolutismo. Essa era uma época marcada pela concentração de todo o poder político nas mãos de uma única pessoa, o rei ou o monarca.

O rei, enquanto supostamente o “representante de Deus na Terra”, tomava todas as decisões de ordem política, e não podia ser questionado. Ele era intocável. A lei era fruto de sua vontade e era muito difícil qualquer pessoa exigir que o rei fosse controlado pela vontade divina.

Dessa forma, o direito administrativo não poderia surgir se não com o fim do Absolutismo e a introdução de um **Estado de Direito**. A noção de Estado de Direito é bastante simples: significa que o governo, o qual cria as suas próprias leis, deve a elas estar submetido. A ideia do Estado de Direito é a de atribuir limitações ao Poder de Império do Estado. Para tanto, todo Estado de Direito deve conter algumas características essenciais:

- **Ter uma Constituição:** a constituição é a base de todo o ordenamento jurídico do Estado de Direito e sua principal função é a de atribuir direitos, liberdades e garantias para os cidadãos, de modo que o Estado se absteria de agir de modo a prejudicar esses direitos. Houve um crescimento das **constituições escritas**. Outro aspecto importante das constituições é que elas devem ser rígidas, o que significa que a sua possibilidade de alteração deve advir de um processo bastante longo e complexo. Óbvio, se a constituição é a base de todas as outras leis, então o seu processo de alteração deve ser mais difícil do que o processo de alteração de uma lei comum;
- **Separação dos Poderes:** outro ponto que está presente em todo Estado de Direito é que o Poder do Estado não se encontra concentrado em uma pessoa/órgão, mas ele está dividido em Funções ou Poderes distintos. O modelo mais aceito da Separação dos Poderes, e que é o mais utilizado, é a teoria de Montesquieu, que busca separar o Poder Estatal em três vertentes, ou Funções. Uma função é encarregada de criar as leis que vigoram no país (Poder Legislativo). Outra função tem o dever de promover a fiel execução das leis, bem como de gerir os negócios em que o Estado faz parte (Poder Executivo). Por último, há uma terceira função, encarregada de dirimir os conflitos e as controvérsias presentes dentro da sociedade (Poder Judiciário);
- **A legalidade como princípio fundamental:** a ideia de que todos devem respeitar a vontade da lei está contida na Declaração de Direitos Individuais do Homem e do Cidadão. Trata-se de um documento de origem francesa muito importante, pois ele confere a todos os indivíduos (e não só ao povo francês), uma maior proteção contra os atos abusivos do Estado. Pelo princípio da legalidade, o Estado só pode agir nos termos da lei, porque é esta que lhe dá forma e lhe confere seus Poderes.

Dissemos que o modelo mais aceito da Separação dos Poderes é o modelo disposto na Teoria de Montesquieu. Todavia, ele **não foi o primeiro a apresentar a ideia de separar o Poder Estatal em diferentes**

Funções. Essa é uma noção errônea que pode aparecer em uma questão de prova como “pegadinha”. Podemos encontrar outras metodologias de Separação do Poder presentes nas obras de Aristóteles, por exemplo.

É esse contexto, considerando os princípios e as normas promulgadas nessa época, que serve de base do direito administrativo. Assim, esse ramo jurídico vem como um conjunto de normas que regulam as relações entre os indivíduos e o Estado. E, por mais que o Estado ainda possua diversas prerrogativas quando do exercício de suas funções, é importante frisar que o seu poder não é mais absoluto: ele encontra limites dentro da esfera de liberdade de cada indivíduo, e também dentro da lei, a qual ele concorda em respeitar e se submeter a ela. Logo, o fato de o Estado ter prerrogativas não descaracteriza a sua noção de um Estado de Direito.

Essa é a origem, de modo geral, do direito administrativo. Porém, é evidente que alguns Estados acabaram desenvolvendo o seu ramo de direito administrativo de uma forma diferente dos demais, para melhor se ajustarem às necessidades de seus cidadãos.

Na França, por exemplo, o povo francês tinha uma grande desconfiança de seus Juizes. Isso ocorria porque, muitos dos cargos públicos, naquela época, eram herdados de pai para filho. Assim, como uma forma de tentar “burlar” esse nepotismo do Judiciário, o direito francês acabou criando um contencioso administrativo. Isso significa que, dentro do direito francês, havia órgãos especializados em julgar os casos e controvérsias envolvendo a Administração Pública. Assim, a função jurisdicional (que “diz o direito no caso concreto”, na França) era dividida em duas: a jurisdição comum e a jurisdição administrativa.

No caso do Brasil, nós não adotamos o modelo francês de Administração, mas isso não significa que um modelo é melhor ou pior do que outro. A justiça brasileira apenas não apresenta um contencioso administrativo. Não existem órgãos brasileiros especializados em dirimir os conflitos em que a nossa Administração Pública é parte.

O direito administrativo brasileiro possui como uma maior fonte de inspiração o direito alemão, pois em ambos os países a jurisdição é una, é uma coisa só, e apesar de o processo administrativo coexistir com o processo judicial, somente o último é capaz de proferir decisões que transitam em julgado. Isso significa que todas as questões administrativas podem ser apreciadas na esfera judicial sempre que o processo administrativo não se mostrar suficiente para atender às demandas da sociedade.

Utiliza-se bastante a noção de segurança jurídica para impedir que os atos da Administração possam intervir com os direitos e garantias dos cidadãos. A segurança jurídica, no Brasil, é um princípio de direito administrativo, pois as decisões emitidas na esfera administrativa, ou até mesmo as decisões proferidas pelo Poder Judiciário, não podem prejudicar o ato jurídico perfeito, o direito adquirido, bem como a matéria que já foi objeto de discussão em outro processo (coisa julgada).

OBJETO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A determinação de um objeto de estudo do direito administrativo possui grande importância para a sua conceituação, bem como para estabelecê-lo como um

ramo jurídico autônomo. Em sua obra¹, o jurista e professor Alexandre Mazza aponta que várias correntes surgiram na tentativa de criar um conceito próprio de direito administrativo, bem como a definição de seu objeto. Essas correntes são:

- **Corrente legalista:** o direito administrativo seria o conjunto de normas administrativas existente dentro do país. Tal critério é bastante reducionista, porque ele desconsidera a atuação da doutrina, que é muito importante para identificar princípios desse ramo jurídico;
- **Corrente do Poder Executivo:** é o critério que identifica o direito administrativo como o conjunto de normas que disciplinam a atuação do Poder Executivo. Também não é aceito, uma vez que ignora o fato de que os órgãos dos Poderes Legislativos e Judiciários também exercem funções administrativas (funções atípicas), bem como alguns particulares, por meio da delegação de competências, como é o caso dos concessionários e permissionários;
- **Corrente das relações jurídicas:** é a corrente que destaca o direito administrativo como a disciplina das relações jurídicas estabelecidas entre a Administração Pública e o particular. Todavia, essa não é uma característica única e singular do direito administrativo: outros ramos de direito público possuem relações semelhantes;
- **Corrente do serviço público:** para esses doutrinadores, o que evidencia o direito administrativo é o fato de ele ter como objeto a disciplina dos serviços públicos. Atualmente esse critério também é insatisfatório, uma vez que o papel da Administração Pública evoluiu de forma que passou a desempenhar atividades que não podem ser consideradas como prestação de serviço público;
- **Corrente teleológica:** o direito administrativo deve ser conceituado a partir da ideia de que certas atividades desempenhadas devem alcançar um fim administrativo. Muito pouco utilizada, pelo fato de que muitas vezes há grande dificuldade em estabelecer qual é, exatamente, a finalidade do Estado;
- **Corrente negativista:** pelo fato de ser uma árdua tarefa, muitos autores decidem utilizar critério negativo ao conceituar direito administrativo, definindo que pertencem a esse ramo do direito todas as questões que não pertencem a nenhum outro ramo jurídico. Esse critério por exclusão é bastante frágil e pobre e, por isso, não é muito utilizado;
- **Corrente funcional:** é o critério predominante entre os demais doutrinadores administrativos no Brasil. Ele define o direito administrativo como o ramo jurídico que estuda o aspecto legal da função administrativa, independentemente de quem esteja encarregado de exercê-la (Administração Pública, Poder Legislativo, concessionário etc.).

Com base no critério funcional, convém fazer uma divisão do objeto do direito administrativo. Assim, o **objeto imediato** do direito administrativo são os princípios e regras que regulam a função administrativa. Por outro lado, temos como **objeto mediato** do direito administrativo a disciplina das atividades, agentes, pessoas e órgãos que compõem a Administração Pública, o principal ente que exerce tal função.

¹ MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo**. 8ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2018.

FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO

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.

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO E O DECRETO-LEI Nº 200, DE 1967

Neste tópico estudaremos a organização administrativa do Estado brasileiro. Serão apresentadas as principais características da Administração direta e indireta, bem como os institutos da centralização, descentralização, concentração e desconcentração.

A organização administrativa envolve o estudo da estrutura interna da Administração Pública, ou seja, os órgãos e pessoas jurídicas (PJs) que a compõem. Trata-se de assunto relevante para a compreensão da “máquina pública” e seus possíveis mecanismos de planejamento, gestão e controle.

Esse tema é visto com maior profundidade na disciplina de direito administrativo. Sabendo disso, nosso objetivo não é esgotar todo o assunto, e sim trazer os principais pontos que são cobrados pelos examinadores na disciplina de Administração Pública.

O tema em tela é positivado na Constituição Federal, de 1988, mais especificamente no famoso art. 37, o qual nos informa os princípios da Administração Pública que todos os entes públicos (de todas as esferas) devem seguir: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

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.*

Dica

As iniciais dos princípios da Administração Pública formam o famoso mnemônico: **LIMPE**.

Na esfera federal, esse assunto é disciplinado pelo Decreto nº 200, de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração federal trazendo conceitos inerentes à ciência da administração, além de estabelecer diretrizes para a reforma administrativa.

Vamos, agora, conhecer como é realizada essa estruturação da Administração Pública brasileira!

CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

A **centralização** se dá quando o Estado executa diretamente suas tarefas por intermédio de **órgãos** e agentes administrativos subordinados a uma única pessoa política (Carvalho Filho, 2014). Na prática, é o que ocorre com as atribuições exercidas diretamente pela União, estados, Distrito Federal e municípios.

Dessa maneira, quando dissemos que as competências estão centralizadas no governo federal, isso indica que a personalidade jurídica da União é responsável pelas atribuições impostas pelo ordenamento jurídico.

Por outro lado, a **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 corresponde a um princípio fundamental da própria Administração, nos termos do inciso III, art. 6º, do Decreto-Lei nº 200, de 1967:

Art. 6º *As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: [...]*
III - Descentralização.

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

Outra característica importante para a sua prova é que essas entidades (descentralizadas) respondem judicialmente pelos prejuízos causados por seus agentes públicos.

Exemplificando: se um cidadão se sentiu lesado por alguma decisão do Ibama — Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (autarquia), na ação judicial o polo passivo vai ser o próprio Ibama (e não a União).

Atenção! A descentralização pressupõe a criação de pessoas jurídicas autônomas.

A descentralização pode ocorrer de duas maneiras: mediante outorga ou delegação. Vejamos a seguir.

● 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. Como exemplo, tem-se 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:

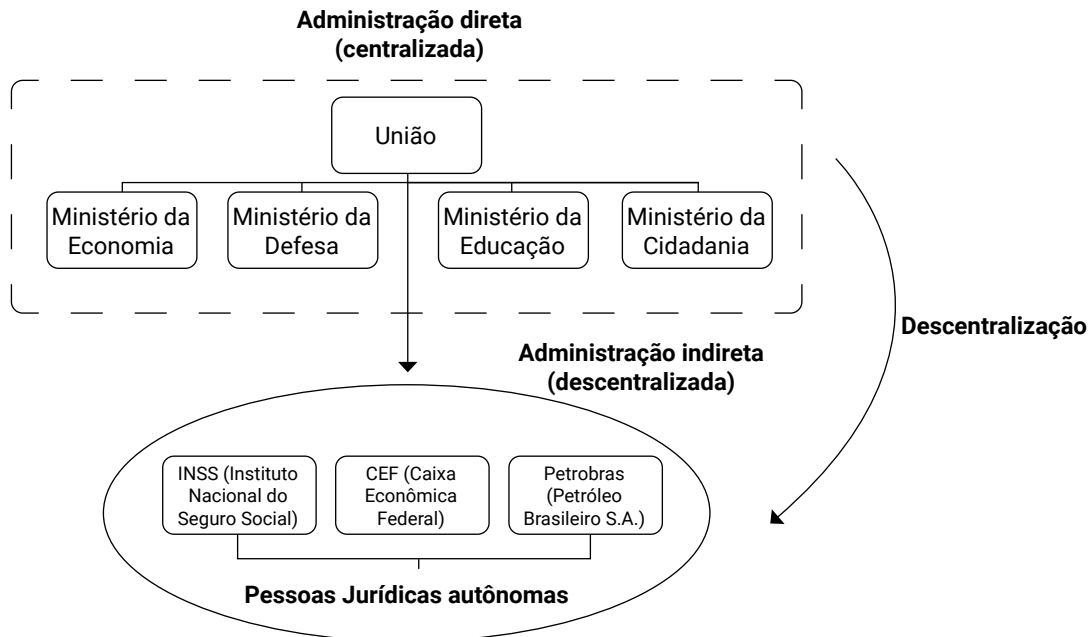
DESCENTRALIZAÇÃO	
Entidades com personalidade jurídica própria	
Não existe vínculo de hierarquia e subordinação	
Descentralização mediante outorga	Descentralização por delegação
Mediante lei	Mediante ato ou contrato
Transfere a titularidade e a execução	Transfere apenas a execução
Prazo indeterminado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

Vamos entender como a descentralização funciona na prática.

Vejam alguns exemplos em frases: “a União criou a autarquia Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com o objetivo de operacionalizar o reconhecimento dos direitos dos segurados do regime geral de previdência social” ou “a União criou a empresa pública Caixa Econômica Federal (CEF) com o propósito de incentivar a poupança e conceder empréstimos sob penhor” ou, ainda, “a União criou a Sociedade de Economia Mista Petrobras com o principal objetivo sendo a exploração petrolífera no Brasil em prol da União”.

Em todos os exemplos acima, ocorreu a **descentralização**, ou melhor, ocorreu a **transferência das competências para outra pessoa jurídica**.

Na figura abaixo, resta claro o instituto da descentralização. Podemos observar a União (governo federal) transferindo competências para outras pessoas jurídicas autônomas, criadas para atividades específicas.



I 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.

Em outras palavras, a concentração é quando o cumprimento das competências administrativas acontece por meio de órgãos públicos despersonalizados e sem nenhuma divisão interna.

Esta técnica existe na teoria, mas, na prática, é muito difícil de acontecer — pois, em regra, os órgãos públicos são repartidos (secretarias, departamentos) para facilitar a gestão e a divisão de tarefas.

Importante!

Na concentração, pressupõe-se a ausência completa de divisão de tarefas internamente: é como se fosse um órgão público sem nenhum departamento e sem nenhuma hierarquia.

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 isto 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.

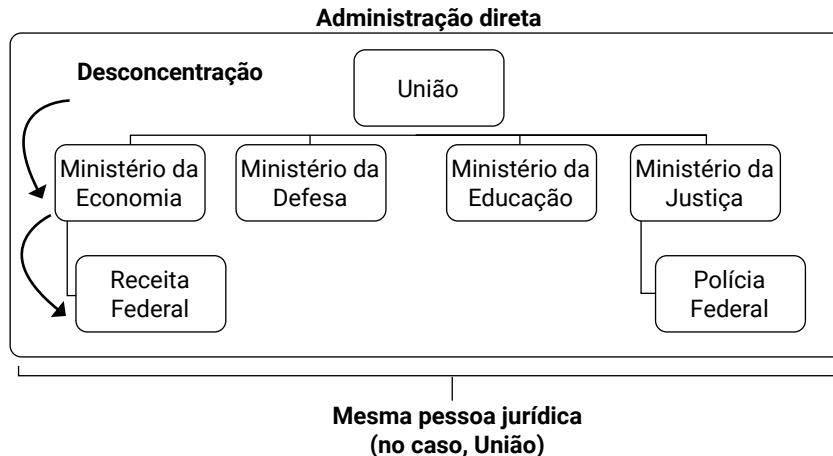
Dica

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

- des**CE**ntralização: Cria **Entidade**;
- des**CO**ncentração: Cria **Órgão**.

Assim, na desconcentração as atribuições são alocadas entre os órgãos públicos pertencentes à mesma pessoa jurídica, mantendo a vinculação hierárquica; não há a criação de outras pessoas jurídicas: simplesmente as competências são distribuídas dentro de uma única PJ.

São exemplos clássicos de desconcentração a transferência de competência e atribuições do governo federal para os seus ministérios (exemplos: Justiça, Economia, Cidadania). Portanto, percebemos, nos exemplos, que se trata de uma divisão das atividades internamente, permanecendo na mesma pessoa jurídica.



Por fim, quanto aos assuntos acima abordados, as bancas examinadoras tendem a explorar as diferenças entre a descentralização e a desconcentração. Desse modo, o quadro abaixo é de suma importância para sua aprovação:

DESCONCENTRAÇÃO	DESCENTRALIZAÇÃO
Competências atribuídas a órgãos públicos sem personalidade própria	Competências atribuídas a entidades com personalidade jurídica autônoma
Administração direta (ou centralizada)	Administração Pública indireta (ou descentralizada)
Em regra, os órgãos não podem ser acionados diretamente perante o Poder Judiciário	Podem responder judicialmente pelos seus atos
Exemplos: ministérios da União, secretarias estaduais e municipais, Polícia Federal, Receita Federal	Exemplos: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedade de economia mista

Órgãos Administrativos

Muito importante para a desconcentração é a noção de **órgão público** ou **órgão administrativo**. Nos termos do inciso I, § 2º, do art. 1º, da Lei nº 9.784, de 1999, órgão público é “a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta”.

Assim, podemos definir órgão administrativo (ou órgão público) como um **núcleo de competências do Estado sem personalidade jurídica própria**. Por ser órgão despersonalizado, não pode integrar os polos ativo ou passivo das ações que objetivam a reparação de danos causados pelo exercício da Administração, devendo a pessoa jurídica à qual o órgão pertence ser acionada em tais hipóteses.

Atenção! Os órgãos públicos pertencem às pessoas jurídicas, mas não são pessoas jurídicas.

Outro ponto bastante cobrado nas provas é a impossibilidade, em regra, de órgãos públicos figurarem no passivo de ações judiciais, ou seja, eles não são acionados diretamente perante o Poder Judiciário.

Dica: a **teoria do órgão** (também pode aparecer como **princípio da imputação volitiva**) é uma invenção doutrinária que procura imputar as ações cometidas pelos agentes e servidores públicos à pessoa jurídica à qual ele esteja ligado. Pela teoria do órgão, os agentes públicos não podem responder pessoalmente pelos atos que praticam no exercício de suas funções, uma vez que a responsabilidade pela execução de tais tarefas é do Estado, sendo representado por seus órgãos e entes com personalidade jurídica própria.

A **criação** e a **extinção dos órgãos públicos** se dão sempre **mediante lei**, igual ao que ocorre com as autarquias e demais entidades da Administração indireta, com personalidade jurídica de direito público.

Entretanto, as regras quanto ao seu funcionamento, a sua estruturação e outros aspectos secundários são regulamentadas pelo Poder Executivo, **mediante decreto**.

Outra característica interessante dos órgãos públicos diz respeito à sua **capacidade processual**. Em regra, órgãos públicos não podem ingressar em juízo, porque eles não têm personalidade jurídica própria.

Entretanto, existem algumas exceções. São os casos dos órgãos públicos independentes. Por serem independentes (e não autônomos), eles não estão vinculados a outro órgão ou entidade, possuindo prerrogativas de ordem constitucional e sendo titulares de direitos subjetivos. É o caso da Câmara dos Deputados, da presidência da República, do Senado, do Supremo Tribunal Federal (STF) etc. **Todos esses órgãos independentes possuem capacidade postulatória para ingressar em juízo**, a fim de defender os seus próprios interesses.

Há, inclusive, uma classificação quanto às diferentes espécies de órgãos, podendo ser:

- Quanto à **posição estatal**:
 - **Órgãos independentes**: como vimos, são os que representam o Estado em seus Três Poderes, não havendo uma relação de hierarquia entre eles (Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, tribunais, varas judiciais etc.);
 - **Órgãos autônomos**: órgãos subordinados diretamente à cúpula da Administração. Têm grande autonomia administrativa, financeira e técnica, caracterizando-se como órgãos diretivos (ministério público, defensoria pública, Advocacia-Geral da União, Procuradoria-Geral da República etc.);
 - **Órgãos superiores**: possuem poder de direção, controle, decisão e comando dos assuntos de sua competência específica. Representam as primeiras divisões dos órgãos independentes e autônomos (gabinetes, coordenadorias, departamentos, divisões etc.);
 - **Órgãos subalternos**: destinam-se à execução dos trabalhos de rotina e cumprem ordens superiores (portarias, seções de expediente etc.).
- Quanto à **composição**:
 - **Órgãos simples**: são aqueles que possuem um único centro de competência. Sua característica fundamental é a ausência de outro órgão em sua estrutura para auxiliá-lo no desempenho de suas funções;
 - **Órgãos compostos**: possuem em sua estrutura outros órgãos menores, seja com o desempenho de função principal ou com o auxílio nas atividades. As funções são distribuídas em vários centros de competência, sob a supervisão do órgão de chefia.
- Quanto à **forma de atuação funcional**:
 - **Órgãos singulares**: são aqueles que decidem e atuam por meio de um único agente, o chefe. Possuem agentes auxiliares, mas sua característica de singularidade é desenvolvida pela função de um único agente, em geral, o titular;
 - **Órgãos coletivos**: aqueles que decidem pela manifestação de muitos membros, de forma conjunta e por maioria, sem manifestação de vontade de um único chefe. A vontade da maioria é imposta de forma legal, regimental ou estatutária.

Em relação às modalidades de desconcentração, a doutrina tende a classificá-la em três espécies distintas:

- **Desconcentração territorial ou geográfica**: é aquela em que todos os órgãos recebem as mesmas competências em relação à matéria, a diferença encontra-se apenas nas regiões em que devem atuar. É o caso das delegacias de polícia;
- **Desconcentração material ou temática**: distribui as competências administrativas tendo em vista a especialização de cada órgão em um assunto específico. Exemplo: Ministério da Cultura da União;

- **Desconcentração hierárquica ou funcional**: o elemento diferenciador é a relação de subordinação e hierarquia entre os órgãos públicos. Exemplo: os tribunais administrativos possuem subordinação em relação aos órgãos de primeira instância.

ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA

A administração (organização administrativa) é o instrumento disponibilizado ao Estado que permite a divisão das competências para pôr em prática as opções do governo, isto é, buscar a satisfação dos interesses essenciais da coletividade. Nesse sentido, a Administração Pública tem o poder de criar órgãos e entidades públicas para execução de suas políticas governamentais.

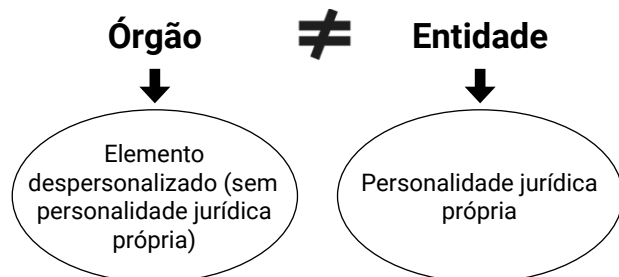
Afinal, qual a diferença entre órgãos e entidades públicas? Órgão é uma unidade de atuação constituída na estrutura interna de determinada entidade política ou administrativa, e, por isso, não possui personalidade jurídica própria. Em regra, faz parte da Administração direta do Estado.

Dica

O órgão é um **elemento despersonalizado** por não possuir personalidade jurídica própria.

Por outro lado, a entidade é uma unidade de atuação dotada de personalidade jurídica, ou seja, uma pessoa jurídica, pública ou privada, abrangendo tanto as entidades políticas (autonomia política) como as entidades administrativas (capacidade de gerir seus próprios negócios).

Desse modo, percebemos que a principal diferença entre o órgão e a entidade é em relação à sua personalidade jurídica:



Assim, a divisão da Administração se dá por meio da Administração direta e indireta, conforme vemos no art. 4º, do Decreto-Lei nº 200, de 1976:

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:

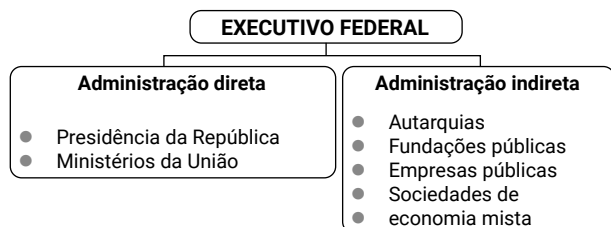
- a) Autarquias;*
- b) Empresas Públicas;*
- c) Sociedades de Economia Mista.*
- d) fundações públicas.*

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.

Vejam o fluxograma abaixo para facilitar o entendimento:



Importante!

A criação de entidades da Administração indireta é em respeito ao princípio da especialidade, ou seja, são criadas para servir uma finalidade específica.

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 (inciso 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 (inciso 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, acompanhem os tópicos a seguir.

- 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.

Em relação à natureza jurídica das entidades da Administração indireta, as autarquias e as fundações públicas possuem o regime jurídico público; já as

estatais, isto é, empresas públicas e sociedades de economia mista, são regidas pelo direito privado.

ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	
Direito público	Direito privado
Autarquias	Empresas públicas
Fundações públicas	Sociedades de economia mista

Na tabela abaixo, resumimos as principais diferenças entre a Administração direta e a Administração indireta:

ADMINISTRAÇÃO DIRETA	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
Administração centralizada	Administração descentralizada
Conjunto de órgãos ligados diretamente às pessoas políticas	Entidades administrativas
Despersonalizados	Personalidade jurídica própria
Exemplos: ministérios do governo federal, secretarias estaduais e municipais	Exemplos: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista

Atenção! Para facilitar a memorização das entidades administrativas da Administração indireta, podemos utilizar o mnemônico **FASE** (Fundação pública, Autarquia, Sociedade de economia mista e Empresa pública).

Agora que já conhecemos como é dividida a organização administrativa da Administração federal, vamos nos aprofundar nas características e peculiaridades de cada uma delas:

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:

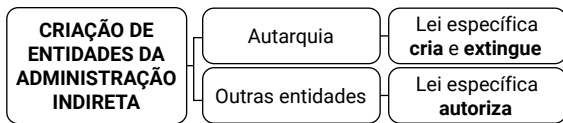
I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. (inciso I, art. 5º)

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 **peças 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 sua falência — além disso, 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 se dar por lei específica.

Afinal, o que é uma lei específica? Lei específica é aquela que versa sobre temas específicos — neste caso, trata exclusivamente da criação da autarquia.



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.

Para facilitar a compreensão, vejamos um rápido resumo para fixação dos principais tópicos abordados referentes às autarquias:

- **São pessoas jurídicas de direito público:** o regime jurídico aplicável é o público (e não as regras do direito privado);
- **São criadas e extintas por lei específica:** é o que estabelece o inciso XIX, art. 37, da Constituição Federal. Assim, a personalidade jurídica de uma autarquia surge com a publicação da lei específica, sendo que sua extinção também só poderá ser feita por lei específica;
- **Possuem autonomia gerencial, orçamentária e patrimonial:** este ponto é de grande incidência nas provas de concurso. As autarquias possuem capacidade de autogestão e não estão subordinadas hierarquicamente à Administração Pública direta. Mas atenção, esse grau de liberdade não significa uma independência total, pois elas sofrem um controle finalístico chamado de supervisão ministerial;
- **Em regra, o regime de contratação é estatutário:** as contratações de pessoal seguem o rito da Administração Pública, ou seja, a necessidade de realizar concurso público para a escolha de seu quadro funcional;
- **Controle pelos tribunais de contas:** devem observar as regras da contabilidade pública e consequentemente sofrem fiscalização pelos tribunais de contas;
- **Obrigatoriedade de licitar:** como decorrência da natureza pública, devem seguir as regras da Lei nº 8.666, de 1993 (Lei Geral de Licitações e Contratos);
- **São imunes a impostos:** o legislador originário optou pela não cobrança de impostos perante as autarquias — esse é o teor do § 2º, art. 150, da Constituição Federal.

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

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

- **especiais *stricto sensu*** (Banco Central);
- **agências reguladoras** (Anatel — Agência Nacional de Telecomunicações, Anvisa — Agência Nacional de Vigilância Sanitária).

- **Corporativas:** corporações profissionais, que promovem o controle e a fiscalização de categorias profissionais. Exemplos: CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia), CRO (Conselho Regional de Odontologia), CRM (Conselho Regional de Medicina);
- **Fundacionais:** são as fundações públicas, entidades que arrecadam patrimônio para o cumprimento de um objetivo específico. Exemplos: FUNAI (Fundação Nacional dos Povos Indígenas), Procon (Programa de Proteção e Defesa do Consumidor), Funasa (Fundação Nacional de Saúde);
- **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*, não sendo mais uma autarquia.

Fundações Públicas

As fundações públicas são consideradas espécies de autarquias, possuindo diversas características similares. São instituídas por lei específica mediante a afetação de um acervo patrimonial do Estado a uma dada finalidade pública. 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 Sylvania Di Pietro (1995), 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. (Di Pietro, 1995, p. 320)

Pelo conceito disposto na legislação, vemos que as fundações públicas podem exercer todas as atividades típicas do Estado, como prestar serviços públicos e exercer o poder de polícia.

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. Como exemplo de fundações públicas temos a FUNAI, a Funasa e o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

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** (Consolidação das Leis do Trabalho). 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: