

POLÍCIA FEDERAL

Escrivão de Polícia

Volumes I e II

NV-026JH-24-PREP-PF-ESCRIVAO-POLICIA



SUMÁRIO - VOLUME I

LÍNGUA PORTUGUESA.....	11
■ COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS DE GÊNEROS VARIADOS	11
■ RECONHECIMENTO DE TIPOS E GÊNEROS TEXTUAIS	13
■ DOMÍNIO DA ORTOGRAFIA OFICIAL	21
■ DOMÍNIO DOS MECANISMOS DE COESÃO TEXTUAL	22
EMPREGO DE ELEMENTOS DE REFERENCIAÇÃO, SUBSTITUIÇÃO E REPETIÇÃO, DE CONECTORES E DE OUTROS ELEMENTOS DE SEQUENCIAÇÃO TEXTUAL	22
■ DOMÍNIO DA ESTRUTURA MORFOSSINTÁTICA DO PERÍODO	26
RELAÇÕES DE COORDENAÇÃO ENTRE ORAÇÕES E ENTRE TERMOS DA ORAÇÃO.....	32
RELAÇÕES DE SUBORDINAÇÃO ENTRE ORAÇÕES E ENTRE TERMOS DA ORAÇÃO	32
CONCORDÂNCIA VERBAL E NOMINAL	35
REGÊNCIA VERBAL E NOMINAL	38
EMPREGO DO SINAL INDICATIVO DE CRASE	40
■ EMPREGO DAS CLASSES DE PALAVRAS	41
COLOCAÇÃO DOS PRONOMES ÁTONOS	51
EMPREGO DE TEMPOS E MODOS VERBAIS	51
■ EMPREGO DOS SINAIS DE PONTUAÇÃO	60
■ REESCRITA DE FRASES E PARÁGRAFOS DO TEXTO	63
SIGNIFICAÇÃO DAS PALAVRAS	63
SUBSTITUIÇÃO DE PALAVRAS OU DE TRECHOS DE TEXTO	64
REORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA DE ORAÇÕES E DE PERÍODOS DO TEXTO	65
REESCRITA DE TEXTOS DE DIFERENTES GÊNEROS E NÍVEIS DE FORMALIDADE	66
■ CORRESPONDÊNCIA OFICIAL (CONFORME MANUAL DE REDAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA)	67
ASPECTOS GERAIS DA REDAÇÃO OFICIAL, FINALIDADE DOS EXPEDIENTES OFICIAIS, ADEQUAÇÃO DA LINGUAGEM AO TIPO DE DOCUMENTO E ADEQUAÇÃO DO FORMATO DO TEXTO AO GÊNERO	67
NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO	99
■ NOÇÕES DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	99

CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO.....	99
CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO	99
ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA	100
AUTARQUIAS	100
FUNDAÇÕES.....	101
EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA	102
■ ATO ADMINISTRATIVO	104
CONCEITO	104
REQUISITOS	105
ATRIBUTOS	106
CLASSIFICAÇÃO	107
ESPÉCIES	108
■ AGENTES PÚBLICOS	108
DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS E DOUTRINÁRIAS APLICÁVEIS	108
Conceito e Espécies	108
LEGISLAÇÃO PERTINENTE: LEI Nº 8.112, DE 1990, E SUAS ALTERAÇÕES.....	109
CARGO, EMPREGO E FUNÇÃO PÚBLICA.....	110
■ PODERES ADMINISTRATIVOS	126
USO E ABUSO DO PODER	126
PODER HIERÁRQUICO.....	127
PODER DISCIPLINAR	128
PODER REGULAMENTAR	128
PODER DE POLÍCIA	129
■ LICITAÇÃO	130
PRINCÍPIOS.....	132
CONTRATAÇÃO DIRETA: DISPENSA E INEXIGIBILIDADE.....	133
PROCEDIMENTO.....	136
MODALIDADES E TIPOS.....	143
■ CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	145
CONTROLE EXERCIDO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	146

CONTROLE JUDICIAL	146
CONTROLE LEGISLATIVO	146
■ RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	149
RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO DIREITO BRASILEIRO	149
RESPONSABILIDADE POR ATO COMISSIVO DO ESTADO	150
RESPONSABILIDADE POR OMISSÃO DO ESTADO	152
REQUISITOS PARA A DEMONSTRAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO	154
CAUSAS EXCLUDENTES E ATENUANTES DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO	154
■ REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO	157
CONCEITO	157
PRINCÍPIOS EXPRESSOS E IMPLÍCITOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	157
 NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL.....	 163
■ DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.....	163
■ DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS: DIREITO À VIDA, À LIBERDADE, À IGUALDADE, À SEGURANÇA E À PROPRIEDADE	165
GARANTIAS CONSTITUCIONAIS INDIVIDUAIS E AS GARANTIAS DOS DIREITOS COLETIVOS, SOCIAIS E POLÍTICOS	165
DIREITOS SOCIAIS.....	185
DA NACIONALIDADE	192
CIDADANIA E DIREITOS POLÍTICOS	195
PARTIDOS POLÍTICOS.....	198
■ PODER EXECUTIVO	201
FORMA E SISTEMA DE GOVERNO	201
CHEFIA DE ESTADO E CHEFIA DE GOVERNO	202
■ DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS	203
SEGURANÇA PÚBLICA.....	203
ORGANIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA	204
■ ORDEM SOCIAL	205
BASE E OBJETIVOS DA ORDEM SOCIAL	205
SEGURIDADE SOCIAL.....	205

MEIO AMBIENTE.....	219
DA FAMÍLIA, DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE, DO JOVEM E DA PESSOA IDOSA.....	220
INDÍGENAS.....	222
NOÇÕES DE DIREITO PENAL E DIREITO PROCESSUAL PENAL.....	227
■ PRINCÍPIOS BÁSICOS	227
■ APLICAÇÃO DA LEI PENAL	232
A LEI PENAL NO TEMPO E NO ESPAÇO	232
TEMPO DO CRIME	236
TERRITORIALIDADE E EXTRATERRITORIALIDADE DA LEI PENAL	239
Lugar do Crime.....	240
■ O FATO TÍPICO E SEUS ELEMENTOS.....	241
CRIME CONSUMADO E TENTADO	244
■ ILICITUDE E CAUSAS DE EXCLUSÃO	247
EXCESSO PUNÍVEL	248
■ CRIMES CONTRA A PESSOA	248
■ CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO.....	280
■ CRIMES CONTRA A FÉ PÚBLICA.....	306
■ CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	315
■ INQUÉRITO POLICIAL	341
HISTÓRICO.....	341
CONCEITO	341
NATUREZA	341
FINALIDADE	341
VALOR PROBATÓRIO.....	341
CARACTERÍSTICAS	342
TITULARIDADE E FUNDAMENTO	342
FORMAS DE INSTAURAÇÃO	343
Grau de Cognição, Notitia Criminis e Delatio Criminis	343
PROCEDIMENTOS INVESTIGATIVOS.....	345

INDICIAMENTO	346
GARANTIAS DO INVESTIGADO	346
CONCLUSÃO	346
■ PROVA	347
PRESERVAÇÃO DE LOCAL DE CRIME.....	348
REQUISITOS E ÔNUS DA PROVA	349
NULIDADE DA PROVA.....	350
DOCUMENTOS DE PROVA.....	350
RECONHECIMENTO DE PESSOAS E COISAS	350
ACAREAÇÃO	351
INDÍCIOS.....	351
BUSCA E APREENSÃO.....	351
■ RESTRIÇÃO DE LIBERDADE	353
PRISÃO EM FLAGRANTE.....	353

SUMÁRIO – VOLUME II

ESTATÍSTICA	11
■ ESTATÍSTICA DESCRITIVA E ANÁLISE EXPLORATÓRIA DE DADOS	11
GRÁFICOS E DIAGRAMAS.....	11
TABELAS	12
MEDIDAS DESCRITIVAS (POSIÇÃO)	14
DISPERSÃO	20
ASSIMETRIA	22
CURTOSE.....	23
■ PROBABILIDADE	23
DEFINIÇÕES BÁSICAS.....	23
AXIOMAS	24
PROBABILIDADE CONDICIONAL E INDEPENDÊNCIA	26
VARIÁVEIS ALEATÓRIAS DISCRETAS E CONTÍNUAS E FUNÇÃO DENSIDADE DE PROBABILIDADE.....	27
DISTRIBUIÇÃO DE PROBABILIDADES	28
FUNÇÃO DE PROBABILIDADE	29
ESPERANÇA E MOMENTOS.....	30
Leis dos Grandes Números.....	30
DISTRIBUIÇÕES ESPECIAIS.....	30
Teste Qui-Quadrado	30
DISTRIBUIÇÕES CONDICIONAIS E INDEPENDÊNCIA	31
TRANSFORMAÇÃO DE VARIÁVEIS	32
TEOREMA CENTRAL DO LIMITE	32
DISTRIBUIÇÕES AMOSTRAIS E TAMANHO AMOSTRAL.....	32
■ INFERÊNCIA ESTATÍSTICA E INFERÊNCIA SOBRE OS PARÂMETROS DO MODELO	33
ESTIMAÇÃO PONTUAL	33
Propriedades dos Estimadores, Suficiência.....	33
ESTIMAÇÃO INTERVALAR.....	33
Intervalos de Confiança.....	33

Intervalos de Credibilidade.....	35
TESTES DE HIPÓTESES: HIPÓTESES SIMPLES E COMPOSTAS, NÍVEIS DE SIGNIFICÂNCIA E POTÊNCIA DE UM TESTE	35
TESTE T DE STUDENT	37
■ ANÁLISE DE REGRESSÃO LINEAR	38
CRITÉRIOS DE MÍNIMOS QUADRADOS E DE MÁXIMA VEROSSIMILHANÇA	38
Métodos de Estimação.....	38
MODELOS DE REGRESSÃO LINEAR	39
ANÁLISE DE VARIÂNCIA E ANÁLISE DE RESÍDUOS	41
■ TÉCNICAS DE AMOSTRAGEM	43
AMOSTRAS ALEATÓRIAS.....	43
Amostragem Aleatória Simples	43
Estratificada	43
Sistemática.....	43
Por Conglomerados.....	43
RACIOCÍNIO LÓGICO.....	47
■ ESTRUTURAS LÓGICAS E LÓGICA DE ARGUMENTAÇÃO: ANALOGIAS, INFERÊNCIAS, DEDUÇÕES E CONCLUSÕES.....	47
DIAGRAMAS LÓGICOS	47
■ LÓGICA SENTENCIAL (OU PROPOSICIONAL).....	54
PROPOSIÇÕES SIMPLES E COMPOSTAS.....	54
TABELAS-VERDADE	56
■ EQUIVALÊNCIAS	59
LEIS DE MORGAN	62
■ LÓGICA DE PRIMEIRA ORDEM.....	64
■ PRINCÍPIOS DE CONTAGEM E PROBABILIDADE.....	68
■ OPERAÇÕES COM CONJUNTOS	74
■ RACIOCÍNIO LÓGICO ENVOLVENDO PROBLEMAS ARITMÉTICOS, GEOMÉTRICOS E MATRICIAIS.....	78

INFORMÁTICA	111
■ CONCEITO DE INTERNET E INTRANET	111
CONCEITOS E MODOS DE UTILIZAÇÃO DE TECNOLOGIAS, FERRAMENTAS, APLICATIVOS E PROCEDIMENTOS ASSOCIADOS A INTERNET/INTRANET	111
FERRAMENTAS E APLICATIVOS COMERCIAIS DE NAVEGAÇÃO, DE CORREIO ELETRÔNICO, DE GRUPOS DE DISCUSSÃO, DE BUSCA, DE PESQUISA E DE REDES SOCIAIS	111
■ NOÇÕES DE SISTEMA OPERACIONAL (AMBIENTE LINUX E WINDOWS)	119
ACESSO A DISTÂNCIA A COMPUTADORES, TRANSFERÊNCIA DE INFORMAÇÃO E ARQUIVOS, APLICATIVOS DE ÁUDIO, VÍDEO E MULTIMÍDIA	133
■ EDIÇÃO DE TEXTOS, PLANILHAS E APRESENTAÇÕES (AMBIENTES MICROSOFT OFFICE E LIBREOFFICE)	135
■ CONCEITOS DE PROTEÇÃO E SEGURANÇA	168
NOÇÕES DE REDES PRIVADAS VIRTUAIS (VPN)	169
APLICATIVOS PARA SEGURANÇA (ANTIVÍRUS, FIREWALL, ANTI-SPYWARE ETC.)	176
■ COMPUTAÇÃO NA NUVEM (CLOUD COMPUTING)	179
■ FUNDAMENTOS DA TEORIA GERAL DE SISTEMAS	182
SISTEMAS DE INFORMAÇÃO	183
FASES E ETAPAS DE SISTEMA DE INFORMAÇÃO	183
■ TEORIA DA INFORMAÇÃO	187
CONCEITOS DE INFORMAÇÃO, DADOS, REPRESENTAÇÃO DE DADOS, DE CONHECIMENTOS, SEGURANÇA E INTELIGÊNCIA	187
■ BANCO DE DADOS: ANÁLISE FUNCIONAL E ADMINISTRAÇÃO DE DADOS	193
BASE DE DADOS, DOCUMENTAÇÃO E PROTOTIPAÇÃO	193
BANCO DE DADOS RELACIONAIS: CONCEITOS BÁSICOS E CARACTERÍSTICAS	193
MODELAGEM CONCEITUAL	199
ABSTRAÇÃO	199
MODELO ENTIDADE RELACIONAMENTO, CHAVES E RELACIONAMENTOS	199
DADOS ESTRUTURADOS E NÃO ESTRUTURADOS	201
NOÇÕES DE MINERAÇÃO DE DADOS: CONCEITUAÇÃO E CARACTERÍSTICAS	202
NOÇÕES DE APRENDIZADO DE MÁQUINA	206
NOÇÕES DE BIGDATA: CONCEITO, PREMISSAS E APLICAÇÃO	208
■ REDES DE COMUNICAÇÃO	211

INTRODUÇÃO A REDES (COMPUTAÇÃO/TELECOMUNICAÇÕES)	211
CAMADA FÍSICA, DE ENLACE DE DADOS E SUBCAMADA DE ACESSO AO MEIO	213
NOÇÕES BÁSICAS DE TRANSMISSÃO DE DADOS: TIPOS DE ENLACE, CÓDIGOS, MODOS E MEIOS DE TRANSMISSÃO	215
■ REDES DE COMPUTADORES: LOCAIS, METROPOLITANAS E DE LONGA DISTÂNCIA	216
TERMINOLOGIA, APLICAÇÕES E TOPOLOGIAS	216
MODELOS DE ARQUITETURA (OSI/ISO E TCP/IP) E INTERCONEXÃO DE REDES	219
PROTOCOLOS E NÍVEL DE TRANSPORTE.....	221
■ NOÇÕES DE PROGRAMAÇÃO PYTHON E R	225
■ API (APPLICATION PROGRAMMING INTERFACE)	245
■ METADADOS DE ARQUIVOS	247
 ARQUIVOLOGIA	 253
■ ARQUIVÍSTICA	253
PRINCÍPIOS, CONCEITOS, POLÍTICAS PÚBLICAS DE ARQUIVO, LEGISLAÇÃO ARQUIVÍSTICA	253
■ NORMAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS DE ARQUIVO.....	264
ISAD (G): NORMA GERAL INTERNACIONAL DE DESCRIÇÃO ARQUIVÍSTICA.....	264
NOBRADE: NORMA BRASILEIRA DE DESCRIÇÃO ARQUIVÍSTICA.....	265
Níveis de Descrição da NOBRADE	266
Áreas e Elementos da NOBRADE.....	266
■ SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GESTÃO ARQUIVÍSTICA DE DOCUMENTOS, DOCUMENTOS DIGITAIS, REQUISITOS, METADADOS, SISTEMAS E REDES DE ARQUIVO	267
■ GESTÃO DE DOCUMENTOS E IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE GESTÃO DE DOCUMENTOS.....	269
■ DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ARQUIVÍSTICA E REALIDADE ARQUIVÍSTICA BRASILEIRA	276
■ PROTOCOLO	277
RECEBIMENTO, REGISTRO, TRAMITAÇÃO, EXPEDIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE DOCUMENTOS.....	278
■ FUNÇÕES ARQUIVÍSTICAS	279
CRIAÇÃO DE DOCUMENTOS.....	279
AQUISIÇÃO DE DOCUMENTOS	280

CLASSIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS	280
AVALIAÇÃO DE DOCUMENTOS	281
DIFUSÃO DE DOCUMENTOS	282
DESCRIÇÃO DE DOCUMENTOS	282
PRESERVAÇÃO DE DOCUMENTOS.....	283
■ ANÁLISE TIPOLOGICA DOS DOCUMENTOS DE ARQUIVO.....	283
■ POLÍTICAS DE ACESSO AOS DOCUMENTOS DE ARQUIVO	284
■ MICROFILMAGEM DE DOCUMENTOS DE ARQUIVO.....	286

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

NOÇÕES DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

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

CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

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

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

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

Art. 1º [...]

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

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

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

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

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

A descentralização mediante outorga decorre do princípio da especialidade, de modo que se criam entidades para o desempenho de finalidades específicas.

Podemos citar como exemplo a criação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), em 1969; à época (vigente a Constituição de 1967), era de competência da União manter os serviços postais e o Correio Aéreo Nacional. Neste caso, ocorreu a descentralização mediante outorga, instituindo a ECT, na forma de empresa pública, com a competência de executar e controlar os serviços postais em todo o território nacional.

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

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

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

Para facilitar seu estudo, veja a tabela a seguir:

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

CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

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

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

¹ FILHO, J. dos S. C. **Manual de Direito Administrativo**. 27. Ed. São Paulo: Atlas. p. 473.

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

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

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

des**C**entralização: Cria Entidade

des**C**oncentração: Cria Órgão

I ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA

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

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

Dica

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

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

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

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

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

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

I AUTARQUIAS

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

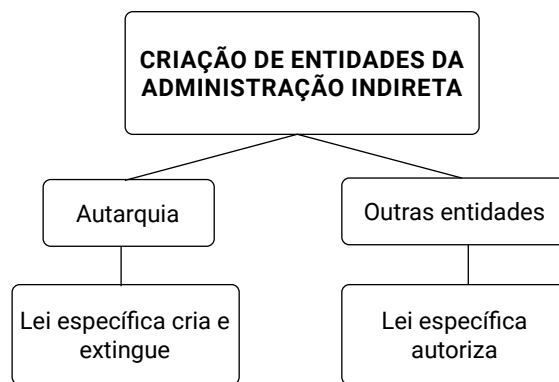
As autarquias possuem um conceito definido em lei, mais especificamente no inciso I, art. 5º, do Decreto-Lei nº 200, de 1967: para os fins desta lei, considera-se:

Art. 5º [...]

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

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

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



O regime de pessoal das autarquias é o **estatutário**. Significa que a autarquia não pode contratar quem ela quiser, como se fosse um empregador: seus funcionários devem ser servidores públicos, previamente aprovados em prova de concurso público.

Assim, todas as questões referentes ao regime laboral desses servidores devem ser resolvidas tendo como base a Lei nº 8.112, de 1990, conhecida também como Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União.

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

As autarquias, por estarem submetidas ao regime de direito público, praticam, por meio de seus agentes, atos administrativos (declarações unilaterais de vontade) e somente podem celebrar **contratos públicos (contratos administrativos)**, isto é, são contratos típicos da Administração Pública, que a colocam em posição mais vantajosa em relação ao particular interessado.

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

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

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

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

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

- Prestação de serviços e atividades típicas do Estado;
- Não se destinam à exploração de atividade econômica;
- Regime jurídico público;
- Criadas por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios;
- Possuem imunidade tributária;
- Celebram contratos administrativos;
- Responsabilidade civil objetiva.

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

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

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

- **Corporativas:** corporações profissionais, que promovem o controle e a fiscalização de categorias profissionais. Exemplos: CREA, CRO, CRM;
- **Fundacionais:** são as fundações públicas, entidades que arrecadam patrimônio para o cumprimento de um objetivo específico. Exemplos: Funai, Procon, Funasa;
- **Territoriais:** autarquias de controle da União, também denominadas territórios federais (art. 33, da CF, de 1988). A atual Constituição aboliu os territórios federais remanescentes;
- **Associativas:** são as autarquias criadas pelo resultado de uma celebração de consórcio público, também denominadas **associações públicas**. Se o contrato de consórcio público envolver múltiplos entes da Federação, tais autarquias podem ser transfederativas. Exemplo: associação criada entre União, estados e municípios para a construção de um teatro.

Importante!

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

FUNDAÇÕES

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

Art. 5º [...]

IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de **direito privado**, sem fins lucrativos, **criada em virtude de autorização legislativa**, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

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

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

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

- **Atuação na prestação de serviços públicos ou no desenvolvimento de atividade econômica:** as empresas exploradoras de atividade econômica geralmente recebem menor controle pela Administração, embora também apresentem certas desvantagens, como não terem imunidade a impostos e o fato de seus bens não terem natureza pública, podendo ser penhorados;
- **Sofrem controle pelo Tribunal de Contas da União:** também podem sofrer controle pelo Poder Judiciário, no que couber;
- **Contratação de bens e serviços mediante prévia licitação:** a licitação é o processo utilizado a fim de promover uma competição justa com as empresas privadas do mesmo setor. Tal imposição não é exigida para as empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica;
- **Obrigatoriedade de realização de concurso público:** trata-se de uma forma de avaliar os melhores funcionários dentro de um grupo seletivo de candidatos;
- **Contratação de pessoal pelo regime celetista:** seus membros são denominados empregados públicos, salvo nas hipóteses de contratação para cargo comissionado. Todas as controvérsias envolvendo o regime laboral dos empregados públicos devem ser resolvidas com base na CLT. Apesar disso, a vedação de acumular dois cargos públicos também se estende aos empregos públicos;
- **Impossibilidade de decretar sua falência:** no caso das estatais prestadoras de serviços públicos, nos termos do inciso I, art. 2º, da Lei nº 11.101, de 2005.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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