

ADMINISTRATIVO PONTO A PONTO

REVISÃO estude com os melhores

PONTO A PONTO

www.ppconcursos.com.br

**ponto
aponto**
Estudo planejado

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO E PRINCÍPIOS	3
2. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	24
3. TERCEIRO SETOR.....	55
4. PODERES ADMINISTRATIVOS	67
5. ATOS ADMINISTRATIVO	79
6. PROCESSO ADMINISTRATIVO	98
7. BENS PÚBLICOS.....	111
8. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	123
9. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	141
10. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	176
11. SERVIÇOS PÚBLICOS.....	229
12. CONSÓRCIO	253
13. INTERVENÇÕES RESTRITIVAS DO ESTADO NA PROPRIEDADE	258
14. DESAPROPRIAÇÃO	266
15. LICITAÇÃO.....	297
16. AGENTES PÚBLICOS	360
17. LINDB E OS SEUS REFLEXOS NO DIREITO ADMINISTRATIVO	395

ADMINISTRATIVO PONTO A PONTO

1. INTRODUÇÃO E PRINCÍPIOS

Conceito de Direito Administrativo:

A Administração Pública (**sentido objetivo**) compreende as **atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes** incumbidos de atender de forma concreta as necessidades coletivas. A Administração Pública inclui: **fomento, polícia administrativa e serviço público.**

A Administração Pública (**sentido subjetivo**) se refere ao **conjunto de órgãos** e de **pessoas jurídicas** aos quais a lei confere o exercício da função administrativa.

Crêterios da Administração Pública:

Crêterio legalista (Escola Legalista): Trata-se de uma proposta que atrela o Direito Administrativo ao estudo das **normas administrativas em sentido amplo: leis, decretos e regulamentos.** Crítica: critério muito abrangente, pois não é só o Direito Administrativo que estuda as leis.

Crêterio do Poder Executivo: trabalha o Direito Administrativo como um **ramo que trata das atividades do Poder Executivo,** que tem a função administrativa como precípua. Contudo, com vimos acima, esse critério não leva em consideração que a função administrativa também é exercida de forma atípica pelos Poderes Legislativo e Judiciário.

Crêterio do Serviço Público (ou Escola do Serviço Público): Cuida-se de um critério surgido na França com a escola do Serviço Público (Duguit e Bonnard). Para essa escola o Direito Administrativo tem como objeto os **serviços públicos prestados pelo Estado a toda coletividade.** Crítica: critério restrito, pois a Administração Pública não atua somente na disciplina dos serviços públicos.

Crêterio das relações jurídicas: Vê o Direito Administrativo como um **conjunto de normas reguladoras das relações jurídicas entre a Administração e os administrados.** Crítica: esse não é algo restrito ao citado ramo, sendo também afeto ao Direito Tributário e Direito Penal, por exemplo.

Crêterio teleológico (ou finalístico): Estuda a **finalidade do Direito Administrativo.** Ou seja, defende ser o Direito Administrativo um sistema formado por princípios jurídicos que disciplinam a atividade do Estado para o cumprimento de seus fins.

Crêterio negativo ou residual: O Direito Administrativo somente poderia ser conceituado por **exclusão,** isto é, seriam pertinentes ao Direito Administrativo **as questões não pertencentes ao objeto de interesse de**

nenhum outro ramo jurídico. Crítica: esse critério deixa claro a exclusão das atividades legislativa e jurisdicional, além das atividades patrimoniais (regidas pelo direito privado).

Critério da Administração Pública: Dita que o Direito Administrativo corresponde ao **conjunto de princípios e normas que regem a Administração Pública.**

Sistemas administrativos:

É o regime adotado pelo Estado para o **controle dos atos administrativos** ilegais ou ilegítimos praticados pelo poder público nas diversas esferas e em todos os Poderes. São dois os sistemas existentes: inglês e francês.

SISTEMA INGLÊS (unicidade de jurisdição)	SISTMA FRANCÊS (dualidade de jurisdição)
<p>Nesse sistema, todos os litígios administrativos podem ser levados ao Poder judiciário, único que dispõe de competência para dizer o direito aplicável aos casos litigiosos, de forma definitiva, fazendo-se a “coisa julgada”.</p> <p>O sistema de unicidade de jurisdição não impede a realização do controle de legalidade dos atos administrativos pela própria administração pública que os tenha editado.</p>	<p>É aquele em que se veda o conhecimento pelo Poder Judiciário de atos da administração pública, ficando estes sujeitos à chamada jurisdição especial do contencioso administrativo, formada por tribunais de índole administrativa.</p> <p>Existe, nesse sistema, a jurisdição administrativa (formada pelos tribunais de natureza administrativa, com plena jurisdição em matéria administrativa) e a jurisdição comum (formada pelos órgãos do P. Judiciário, com a competência de resolver os demais litígios).</p>

Qual sistema o Brasil adotou?

O **sistema de jurisdição única**, consagrado no denominado **princípio da inafastabilidade de jurisdição**, que se encontra expresso como **garantia individual**, ostentando **status de cláusula pétrea (art. 5º, XXXV, da CF)**.

IMPORTANTE! Exceções ao sistema de jurisdição única:

1. Justiça desportiva (art. 217, §1º, da CF).
2. Reclamação contra ato administrativo que contraria súmula vinculante (art. 7º, §1º, da Lei Lei n. 11.417/2006).
3. *Habeas data*.
4. Concessão de benefício previdenciário.

Obs.: Excepcionalmente, o STF (RE 631240/MG) e o STJ (REsp 1369834-SP) reconhecem a possibilidade de se ajuizar ação pleiteando a concessão de benefício previdenciário sem requerimento. No julgado, foram resumidas três situações que permite o ajuizamento de ação previdenciária:

- 1) o interessado **requereu administrativamente** o benefício, mas este foi **negado pelo INSS** (total ou parcialmente);
- 2) o interessado **requereu administrativamente** o benefício, mas o INSS **não deu uma decisão em um prazo máximo de 45 dias**;
- 3) o interessado **não requereu administrativamente** o benefício, **mas é notório que, sobre esse tema, o INSS tem posição contrária ao pedido feito pelo segurado.**

Fontes do Direito Administrativo:

FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO	
LEI	<ul style="list-style-type: none"> • A lei é a principal fonte do Direito Administrativo. • É fonte primária: dela decorrem as outras. • É fonte direta/imediata: tem força suficiente para gerar normas jurídicas. • A lei deve ser entendida em seu <u>sentido amplo</u>: Constituição Federal, emendas constitucionais, Constituições Estaduais, Leis Orgânicas, leis ordinárias, leis complementares, leis delegadas, decretos legislativos, resoluções, tratados internacionais, regulamentos administrativos, atos normativos da administração pública, etc. Resumindo: A lei é fonte primária. A lei em sentido amplo é fonte de direito administrativo. Além disso, <u>os atos normativos expedidos pela Administração Pública são fontes de direito administrativo.</u> • A lei entendida em seu sentido amplo traz à tona a ideia de juridicidade, segundo a qual o administrador deve respeitar a lei e o Direito.
DOCTRINA	<ul style="list-style-type: none"> • Opiniões dos estudiosos sobre institutos e normas do Direito.

<p>JURISPRUDÊNCIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reiteradas decisões dos tribunais sobre determinado tema.
<p>COSTUMES</p>	<p>Os costumes são fontes do Direito Administrativo?</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1ª corrente (majoritária): Sim, mas os costumes são fontes secundárias do Direito Administrativo. Na condição de fontes secundárias, os costumes só podem ser considerados vigentes e exigíveis quando não contrariarem nenhuma regra ou princípio estabelecido na lei. Costumes <i>contra legem</i> não têm obrigatoriedade. • 2ª corrente (minoritária): Não. Diferentemente do que ocorre no âmbito do direito privado, os costumes não constituem fonte do direito administrativo, visto que a administração pública deve obediência estrita ao princípio da legalidade. • Diogo de Figueiredo Moreira Neto chama de fontes inorganizadas do Direito Administrativo o costume (uso e a convicção generalizada da necessidade de sua cogência) e a praxe administrativa (prática burocrática rotineira adotada por conveniência procedimental).
<p>PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O precedente administrativo pressupõe a prática reiterada e uniforme de atos administrativos em situações similares. • É importante fonte no sentido de garantir a segurança jurídica.

Regime Jurídico-Administrativo: A relação entre a Administração Pública e os particulares é conhecida pela **verticalidade**. Isso porque, para sua atuação, a Administração é dotada de uma série de ferramentas e prerrogativas jurídicas que se justificam pela **supremacia do interesse público**.

A Administração não é proprietária da coisa pública. O povo é titular da coisa pública e do interesse público. Desse modo, a Administração sofre restrições, porque deve atuar nos limites estipulados pela lei. Surge, então, a outra faceta do regime jurídico-administrativo: **a indisponibilidade do interesse público**.

- A soma do princípio da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público é chamada de **binômio ou bipolaridade do Direito Administrativo por Bandeira de Mello**. Essas prerrogativas e limitações consagram o regime jurídico administrativo.

Qual a diferença entre o interesse público primário e o interesse público secundário?

Segundo os autores Ricardo Alexandre e João de Deus, o **interesse público primário** é aquele relacionado à satisfação das **necessidades coletivas** (justiça, segurança, bem comum do grupo social etc.), perseguido pelo exercício das atividades-fim do Poder Público, enquanto o **interesse público secundário** corresponde ao **interesse individual do próprio Estado**, estando relacionado à manutenção das receitas públicas e à defesa do patrimônio público, operacionalizadas mediante exercício de atividades-meio do Poder Público.

TERMINOLOGIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
SENTIDO	CONCEITO
AMPLO	<ul style="list-style-type: none"> • Abrange os órgãos de governo que exercem funções políticas e pessoas jurídicas que desempenham funções administrativas. Esse conceito amplo engloba, portanto, a elaboração de políticas públicas.
ESTRITO	<ul style="list-style-type: none"> • Compreende apenas as funções meramente administrativas. Desse modo, o sentido estrito abrange somente a execução de políticas públicas.
OBJETIVO MATERIAL FUNCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Conjunto de atividades ou funções que costumam ser consideradas próprias da função administrativa e que objetivam a realização do interesse público. A ênfase é na seguinte indagação: “Qual atividade a administração pública exerce?” • São próprias da função administrativa as seguintes atividades: serviço público, polícia administrativa, fomento e intervenção. • Sob essa ótica, as concessionárias são administração pública. Por qual motivo? Porque elas prestam serviços públicos e, apesar de serem pessoas jurídicas de direito privado, esse critério tem como foco a atividade e não a pessoa. • Sob essa ótica, a Petrobrás não é administração pública. Por qual motivo? Porque exerce atividade econômica e, ainda que seja sociedade de economia mista, esse critério tem como foco a atividade e não a pessoa.
SUBJETIVO FORMAL ORGÂNICO	<ul style="list-style-type: none"> • Conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes que o nosso ordenamento jurídico identifica como administração pública, não importando a atividade que exerçam. A ênfase é na seguinte indagação: “Quem a lei diz que compõe a administração pública?”

- O Brasil adota o sentido subjetivo, formal ou orgânico. Dessa forma, quem a lei disser que é Administração Pública, será. A CF e o Decreto n. 200/67 dizem que Administração Pública é: administração direta e indireta (autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas).

Qual é o conceito de Fazenda Pública?

Fazenda Pública é a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e suas respectivas autarquias e fundações. O conceito também abrange as agências executivas e reguladoras, porque elas são meras autarquias especiais. Estão excluídas do conceito de Fazenda Pública as sociedades de economia mista e as empresas públicas.

PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

LEGALIDADE

- O princípio da legalidade **não é absoluto**. Há uma tensão entre o princípio da legalidade e o da segurança jurídica. Às vezes, a segurança jurídica deve se sobrepor. Exemplo:

Lei n. 9.784/99: Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

- **Concepção tradicional:** O administrador público tem sua atuação limitada ao que a lei estabelece, aspecto que o difere do particular, a quem tudo se permite desde que não haja proibição legal.

É o que se chama **vinculação negativa** ou **negative bindung**.

- **Concepção moderna:** O princípio da legalidade deve ser reinterpretado a partir do fenômeno da **constitucionalização do Direito Administrativo**. O princípio da legalidade cede espaço ao **princípio da juridicidade** (atuação conforme a lei e o Direito). Com isso, restringe-se o espaço de discricionariedade do administrador público. Isso porque o Poder Judiciário pode controlar o ato administrativo não só com base na lei como também com base no Direito como um todo.

A isso a doutrina dá o nome de **juridicidade**.

IMPESSOALIDADE

Diogo Figueiredo¹ explica que o princípio da juridicidade possui três parâmetros distintos: **legalidade**, **legitimidade** e **moralidade**.

Trata-se, pois, da enunciação do princípio da legalidade em termos amplos, a partir da constitucionalização do Direito Administrativo, formando-se o que da doutrina² refere-se como “**bloco de legalidade**”, não se restringindo à mera submissão à lei estrita, mas à ordem jurídica.

Princípio da legalidade é sinônimo do princípio da reserva de lei?

NÃO. O princípio da reserva de lei significa a escolha da espécie normativa. Seleciona-se uma matéria e dá-se a essa matéria a reserva de uma lei que pode regulá-la. A reserva legal determina que somente a lei, como espécie primária, pode inovar originariamente na ordem jurídica sobre determinado tema.

- **Vedação à promoção pessoal:** os atos da administração não devem buscar a promoção pessoal ou levar em conta interesses pessoais dos agentes. Reflete a ausência de subjetividade.

- **Isonomia:** os atos da administração não devem privilegiar pessoas ou grupos específicos. A finalidade deve ser o interesse público.

Imputação dos atos praticados pelos agentes públicos diretamente às pessoas jurídicas em que atuam:

Esse viés deriva do seguinte dispositivo da Constituição:

CF, Art. 37, § 1º. A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Busca da satisfação do interesse público:

1 MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 16.ed., Rio de Janeiro, Forense, 2014

2 BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria de direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

Nesse viés, o princípio da impessoalidade pode ser estudado como uma aplicação do princípio da finalidade, pois o objetivo maior da Administração deve ser sempre a satisfação do interesse público.

IMPORTANTE! No RE 191668/RS o STF concluiu que a inclusão de slogan de partido político na publicidade dos atos governamentais ofende o §1º art. 37 da CF.

A impessoalidade e o princípio da intranscendência:

1ª aceção: quando a irregularidade foi praticada pela gestão anterior

Existem julgados afirmando que, se a irregularidade no convênio foi praticada pelo **gestor anterior** e a **gestão atual**, depois que assumiu, **tomou todas as medidas para ressarcir o erário e corrigir as falhas**

Esse é o entendimento firm do STJ:

Súmula n. 615 do STJ: Não pode ocorrer ou permanecer a inscrição do município em cadastros restritivos fundada em irregularidades na gestão anterior quando, na gestão sucessora, são tomadas as providências cabíveis à reparação dos danos eventualmente cometidos.

No âmbito do STF, existem julgados da 1ª turma mais antigos aplicando a intranscendência, vide:

Segundo o Min. Luiz Fux, “não se pode inviabilizar a administração de quem foi eleito democraticamente e não foi responsável diretamente pelas dificuldades financeiras que acarretaram a inscrição combatida”.

Logo, deve-se aplicar o princípio da intranscendência subjetiva das sanções, impedindo que a Administração atual seja punida com a restrição na celebração de novos convênios ou recebimento de repasses federais. Nesse sentido: STF. 1ª Turma. AC 2614/PE, AC 781/PI e AC 2946/PI, Rel. Min. Luiz Fux, julgados em 23.6.2015 (Info 791).

ATENÇÃO! Vale ressaltar, no entanto, que existem julgados do **plenário** do STF em sentido contrário ao STJ, ou seja, dizendo que não se deve acolher essa primeira aceção do princípio da intranscendência. Veja:

(...) Inaplicabilidade do princípio da intranscendência subjetiva das sanções para isentar pessoa jurídica de direito público das consequências jurídicas da constatação de irregularidades relacionadas a convênio firmado em gestões anteriores, **por força da incidência do princípio da impessoalidade**, que rege a Administração Pública, nos termos do art. 37 da Lei Maior.

STF. Plenário. ACO 3083, Rel. Ricardo Lewandowski, julgado em 24.08.2020.

2ª aceção: quando a irregularidade foi praticada por uma entidade do Estado/Município ou pelos outros Poderes que não o Executivo

(...) O postulado da intranscendência impede que sanções e restrições de ordem jurídica superem a dimensão estritamente pessoal do infrator. Em virtude desse princípio, as limitações jurídicas que derivam da inscrição, em cadastros públicos de inadimplentes, das autarquias, das empresas governamentais ou das entidades paraestatais não podem atingir os Estados-membros, projetando, sobre estes, consequências jurídicas desfavoráveis e gravosas, pois o inadimplemento obrigacional – por revelar-se unicamente imputável aos entes menores integrantes da administração descentralizada – só a estes pode afetar. Os Estados-membros e o Distrito Federal, em consequência, não podem sofrer limitações em sua esfera jurídica, motivadas pelo só fato de se acharem administrativamente vinculadas a eles as autarquias, as entidades paraestatais, as sociedades sujeitas a seu poder de controle e as empresas governamentais alegadamente inadimplentes e que, por tal motivo, hajam sido incluídas em cadastros federais (CAUC, SIAFI, CADIN, v.g.). (...) STF. Plenário. ACO 1848 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 06.11.2014.

Também viola o princípio da intranscendência quando o Estado-membro é incluído nos cadastros de inadimplentes da União por irregularidades praticadas pelos outros Poderes que não o Executivo ou por órgãos autônomos, como o Ministério Público:

A imposição de sanções ao Executivo estadual em virtude de pendências dos Poderes Legislativo e Judiciário locais constitui violação do princípio da intranscendência, na medida em que o Governo do Estado não tem competência para intervir na esfera orgânica daquelas instituições, que dispõem

MORALIDADE

de plena autonomia institucional a elas outorgadas por efeito de expressa determinação constitucional.

STF. Plenário. ACO 2995 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 23.02.2018.

- Exige que a atuação administrativa deva ser ética e proba. Ainda que haja alto grau de indeterminação, a moralidade é um conceito objetivo, pois há um padrão de conduta a ser seguido. Não importa o íntimo do agente. Exemplo:

Súmula Vinculante n. 13.

A moralidade administrativa possui conteúdo específico, que não coincide, necessariamente, com a moral comum da sociedade, em determinado momento histórico; não obstante, determinados comportamentos administrativos ofensivos à moral comum podem ensejar a invalidação do ato, por afronta concomitante à moralidade administrativa.

Moralidade e o nepotismo:

Súmula Vinculante nº 13 - A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Nepotismo cruzado:

Trata-se de uma modalidade de nepotismo ocasionado mediante designações recíprocas. Em outros termos, não se pode “trocar” os parentes.

A regra do nepotismo se aplica aos cargos políticos?

Em regra, não. Porém, se restar claro que o nomeado manifestamente não tem condições técnicas para o cargo ou não possui idoneidade, por ferir a razoabilidade, aplica-se a regra do nepotismo.

- O STF ressaltou que a proibição do nepotismo NÃO É EXTENSIVA a **agentes políticos** do Poder Executivo, como Ministros de Estado e Secretários estaduais, distritais ou municipais (RCL 6.650/PR)

- RCL 28.024/SP: 1. O Supremo Tribunal Federal tem **afastado a aplicação da Súmula Vinculante 13 a cargos públicos de natureza política, ressaltados os casos de inequívoca falta de razoabilidade, por manifesta ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral**. Precedentes. 2. Não há nos autos qualquer elemento que demonstre a ausência de razoabilidade da nomeação. (29.05.2018)

O STF tem afastado a aplicação da SV 13 a cargos públicos de natureza política, como são os cargos de Secretário Estadual e Municipal.

Exceção: mesmo em caso de cargos políticos, será possível considerar a nomeação indevida nas hipóteses de:

- **nepotismo cruzado;**
- **fraude à lei e**
- **inequívoca falta de razoabilidade da indicação, por manifesta ausência de qualificação técnica ou por inidoneidade moral do nomeado.**

STF. 1ª Turma. Rcl 29033 AgR/RJ, rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 17.9.2019 (Info 952).

Essa proibição do nepotismo aplica-se aos cartórios e serventias extrajudiciais?

Em 2021, a Primeira Turma STJ julgou o RMS 63160 e decidiu que configura nepotismo póstumo a nomeação de responsável temporário pelo expediente de cartório após a morte de seu pai, anterior titular da serventia extrajudicial.

5. A assunção da titularidade temporária da serventia desmembrada por filha do antigo titular é vedada, ante a incidência da Súmula Vinculante 13 do STF e do Enunciado Normativo n. 1 do CNJ, que estendeu a vedação de nepotismo aos cartórios extrajudiciais. [...] 7. Recurso especial provido, em parte, para denegar a segurança. (REsp 1.213.226/SC, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe 12.3.2014)

PUBLICIDADE

De acordo com o princípio da publicidade, a administração **deve divulgar informações de interesse público**, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado e à proteção da intimidade das pessoas.

O princípio da publicidade engloba dois subprincípios do Direito Administrativo:

a) princípio da transparência: abriga o dever de prestar informações de interesse dos cidadãos e de não praticar condutas sigilosas. Para o Superior Tribunal de Justiça, o “direito à informação, abrigado expressamente pelo art. 5º, XIV, da Constituição Federal, é uma das formas de expressão concreta do Princípio da Transparência, sendo também corolário do Princípio da Boa-fé Objetiva e do Princípio da Confiança (...).” (STJ, RESP 200301612085).

b) princípio da divulgação oficial: exige a publicação do conteúdo dos atos praticados atentando-se para o meio de publicidade definido pelo ordenamento ou consagrado pela prática administrativa.

- É legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela administração pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias. Precedente: Info 782 do STF

• **Exceções:**

1. a segurança do Estado (art. 5º, XXXIII, da CF). Exemplo: informações militares.
2. a segurança da sociedade (art. 5º, XXXIII, da CF). Exemplo: sigilo das informações sobre o interior de usina nuclear para evitar atentados terroristas.
3. a intimidade dos envolvidos (art. 5º, X, da CF).

- O sigilo de informações necessário à preservação da intimidade é relativizado quando **há interesse da sociedade em conhecer o destino dos recursos públicos**. Logo, diante de indícios da prática de ilícitos penais envolvendo verbas públicas, podem ser publicados os registros de operações financeiras feitas a partir de conta corrente de titularidade da prefeitura municipal e das operações

	<p>sucessivas, para fins de saber o real destino desses recursos públicos. Precedente: Info 879 do STF.</p> <p><i>Por conta do princípio da publicidade, os salários dos servidores podem ser publicados na internet?</i></p> <p>SIM. Esse o entendimento que prevaleceu no julgado abaixo transcrito:</p> <p>É legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes de seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias. (...) A Corte destacou que o âmbito de proteção da privacidade do cidadão ficaria mitigado quando se tratasse de agente público. O servidor público não poderia pretender usufruir da mesma privacidade que o cidadão comum. Esse princípio básico da Administração — publicidade — visaria à eficiência (STF. ARE 652777/SP, repercussão geral Tema 483, DJ-e 01.07.2015, INFO 782).</p>
<p>EFICIÊNCIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acrescentado pela EC 19/98, correlaciona-se com a economicidade. Tem o objetivo de substituir a Administração Pública burocrática pela Administração Pública gerencial. • A Administração deve buscar obter o máximo de resultados com o dispêndio mínimo de recursos.
<p>SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Como a atividade administrativa é exercida em favor da coletividade, os interesses da Administração, em regra, devem ser priorizados em relação aos interesses particulares. • Esse princípio justifica a intervenção na propriedade, as cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos, dentre outras prerrogativas.
<p>AUTOTUTELA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A Administração Pública pode corrigir de ofício os seus próprios atos, quando nulos ou contrários aos interesses públicos. <p>Súmula n. 473 do STF: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.</p>

	<p>Súmula n. 346 do STF: A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.</p> <p>Súmula n. 633 do STJ: A Lei 9.784/99, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para revisão de atos administrativos no âmbito da administração pública federal, pode ser aplicada de forma subsidiária aos Estados e municípios se inexistente norma local e específica regulando a matéria.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Não se confunde com tutela administrativa ou tutela ministerial. Esta última é o poder de supervisão ministerial exercido pela Administração Direta sobre entidades da Administração Indireta (art. 19 do Decreto-Lei n. 200/67).
<p>INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Os bens e interesses da Administração não pertencem a seus agentes, mas à coletividade. Assim, os agentes não podem dispor dos interesses administrativos como se fossem seus.
<p>SUBSIDIARIEDADE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O Estado deve assegurar aos particulares liberdade e condições de exercerem todas as atividades, devendo sua atuação ser subsidiária. Apenas quando a atuação privada não for satisfatória, deve o Estado intervir.
<p>SEGURANÇA JURÍDICA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O princípio da segurança jurídica tem dois princípios: objetivo e subjetivo. • Em sentido objetivo, é a vedação a retroatividade das leis e atos administrativos. É a proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. • Em sentido subjetivo, é a proteção à confiança. Impedimento de comportamentos contraditórios da Administração Pública.
<p>CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Os serviços públicos não podem ser interrompidos. É dever do Estado manter os serviços públicos em andamento. <p>A continuidade é uma das características do serviço público adequado, consoante se extrai do art. 6º, §1º, da Lei 8.987/95:</p> <p>§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.</p>

Nesse ponto, qual entendimento predomina no tocante a possibilidade greve para os servidores públicos?

No ano de 2007, no julgamento dos Mandados de Injunção 670/ES, 708/DF e 712/PA, o STF determinou que **fosse aplicada ao setor público temporariamente, até que a omissão legislativa fosse sanada, no que coubesse, a lei de greve vigente no setor privado (Lei 7.783/1989).**

O direito de greve é absoluto?

NÃO. Segundo entendimento do STF, ele deve ser relativizado em razão da índole de determinadas atividades públicas, como a **manutenção da ordem pública e a segurança pública, a administração da justiça e a saúde pública** Rcl 6568/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, j. 21.05.2009)

O exercício do direito de greve, sob qualquer forma ou modalidade, é vedado aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública (STF, ARE 654.432, DJE de 11-6-2018, Repercussão Geral Tema 541).

Desconto da remuneração pelos dias de paralisação:

A Administração Pública **deve proceder ao desconto dos dias de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve pelos servidores públicos**, em virtude da suspensão do vínculo funcional que dela decorre, permitida a compensação em caso de acordo. **O desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do poder público** (RE 693.456, DJE de 19.10.2017, Repercussão Geral Tema 531).

É possível a interrupção da prestação de um serviço público?

De forma excepcional SIM.

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em **situação de emergência** ou **após prévio aviso**, quando:

- I - motivada por **razões de ordem técnica** ou de **segurança das instalações**; e,
- II - por **inadimplemento do usuário**, considerado o **interesse da coletividade**.

Então o inadimplemento do usuário pode ser causa de interrupção do serviço público?

SIM. Nos termos da lei é possível a interrupção do serviço público, desde que seja previamente avisado.

(...) 1. Nos termos da Lei n. 8.987/95, não se considera quebra na continuidade do serviço público a sua interrupção em **situação emergencial** ou **após prévio aviso quando motivada pelo inadimplemento do usuário**. Assim, inexistente qualquer ilegalidade ou afronta às disposições constantes do Código de Defesa do Consumidor no corte do fornecimento de água ao usuário inadimplente. 2. Recurso especial improvido (STJ, REsp 596320 PR, julgado em 12.12.2006)

A Lei 13.460/2017 traz em seu art. 5º as diretrizes para os agentes públicos e prestadores de serviços públicos na prestação de um serviço adequado. Dentre elas, a Lei 14.015/2020 constou a necessidade de comunicação prévia ao consumidor do desligamento do serviço:

Art. 5º, XVI – comunicação prévia ao consumidor de que o serviço será desligado em virtude de inadimplemento, bem como do dia a partir do qual será realizado o desligamento, **necessariamente durante horário comercial**. (Incluído pela Lei nº 1.4015, de 2020)

Parágrafo único. A taxa de religação de serviços **não será devida se houver descumprimento da exigência de notificação prévia ao consumidor** prevista no inciso XVI do caput deste artigo, o que ensejará a **aplicação de multa à concessionária**, conforme regulamentação. (Incluído pela Lei nº 1.4015, de 2020)

Além disso, foi constado expressamente como direito básico do usuário de serviços públicos a comunicação prévia da suspensão da prestação de serviço:

Art. 6º, (...) VII – comunicação prévia da suspensão da prestação de serviço. (Incluído pela Lei nº 1.4015, de 2020)

IMPORTANTE! A necessidade de prévio aviso é tanto para o corte decorrente de inadimplemento quanto para o decorrente de razões de ordem técnica ou de segurança das instalações.

É **legítima** a interrupção do fornecimento de energia elétrica **por razões de ordem técnica, de segurança das instalações**, ou ainda, em virtude do inadimplemento do usuário, quando houver o devido **aviso prévio** pela concessionária sobre o possível corte no fornecimento do serviço.

STJ. 1ª Turma. REsp 1270339/SC, Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 15.12.2016.

É possível que a suspensão da prestação de serviço em virtude de inadimplemento por parte do usuário se inicie na sexta-feira, no sábado ou no domingo?

Lei 13.460/2017, Art. 6º (...) Parágrafo único. É **vedada** a suspensão da prestação de serviço em virtude de inadimplemento por parte do usuário que **se inicie na sexta-feira, no sábado ou no domingo, bem como em feriado ou no dia anterior a feriado**. (Incluído pela Lei nº 1.4015, de 2020)

Lei 8.987/95, Art. 6º (...) §4º. A interrupção do serviço na hipótese prevista no inciso II do § 3º deste artigo (**por inadimplemento do usuário**) **não poderá iniciar-se na sexta-feira, no sábado ou no domingo, nem em feriado ou no dia anterior a feriado**. (Incluído pela Lei nº 1.4015, de 2020)

Serviços públicos essenciais x interrupção:

A posição doutrinária majoritária é pela possibilidade de corte em serviços essenciais, como regra, utilizando como fundamento o art. 6º, §3º, da Lei 8.987/95. Exemplo é o caso de corte de energia elétrica, que se trata de um bem essencial.

(...) “É lícito à concessionária interromper o fornecimento de energia elétrica, se, após o aviso prévio, o consumidor de energia elétrica permanecer inadimplente no pagamento da respectiva conta (STJ, REsp 363.943, Primeira Seção, Min. Humberto Gomes de Barros, DJe de 1º.03.2004).

Essa possibilidade de corte é absoluta?

NÃO. Essa possibilidade de interrupção não pode e **não deve ser absoluta**, pois existem serviços que são essenciais para a coletividade, como serviço público de

saúde, por exemplo. Nesse sentido, percebe-se da jurisprudência a impossibilidade de corte de serviço, mesmo nas hipóteses autorizadas pela lei, quando **a sua ausência causar um prejuízo irreparável**, como, por exemplo, a prestação de serviços de energia elétrica a hospitais públicos, logradouros ou repartições públicas. Nessas hipóteses citadas, o entendimento é pela prevalência do serviço público em função do **princípio da supremacia do interesse público**. Nesse sentido:

A suspensão do serviço de energia elétrica, por empresa concessionária, em razão de inadimplemento de unidades públicas essenciais - hospitais; pronto-socorros; escolas; creches; fontes de abastecimento d'água e iluminação pública; e serviços de segurança pública -, como forma de compelir o usuário ao pagamento de tarifa ou multa, despreza o interesse da coletividade (STJ. 2ª Turma. AgRg no AREsp 543.404/RJ, Rel. Min. Og Fernandes, julgado em 12.02.2015).

A legitimidade do corte no fornecimento do serviço de telefonia quando inadimplentes entes públicos, **desde que a interrupção não atinja serviços públicos essenciais para a coletividade, tais como escolas, creches, delegacias e hospitais** (STJ. 1ª Turma. EDcl no REsp 1244385/BA, Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 13.12.2016).

Outro ponto importante é a contemporaneidade do débito. Prevalece no âmbito do STJ o entendimento de que é **ilegítimo** o corte de fornecimento de serviços públicos essenciais **quando a inadimplência do usuário decorrer de débitos pretéritos**, uma vez que a interrupção pressupõe o inadimplemento de conta regular, relativo ao mês de consumo. Nesse sentido:

O corte de serviços essenciais, tais como água e energia elétrica, pressupõe o **inadimplemento de conta regular, sendo inviável, portanto, a suspensão do abastecimento em razão de débitos antigos** (STJ. 1ª Turma. AgRg no Ag 1320867/RJ, Rel. Min. Regina Helena Costa, julgado em 08.06.2017).

A natureza de pagar a conta de energia elétrica é propter rem? Isto é, é possível cortar a energia elétrica por inadimplência de usuário anterior?

NÃO. O débito de energia elétrica (assim como o de água) é de **natureza pessoal**, não se vinculando ao imóvel (quando vincula é natureza *propter rem*). Desse modo, o consumidor não pode ser responsabilizado pelo pagamento de serviço de fornecimento de energia elétrica utilizado por outra pessoa. Nesse sentido: STJ, AgRg no AREsp 196374/SP.

Um aspecto da publicidade:

Se pleiteio perante a Administração Pública informações que são de interesse pessoal, porém, relativas a terceiros, e esta não me concede, posso impetrar um habeas data?

NÃO. Atenção às nuances. A impetração de *habeas data* é cabível quando a informação for relativa ao próprio impetrante.

<p>Requerimento de informações referentes à pessoa do requerente (informações particulares).</p> <p>+</p> <p>Negativa da Administração Pública</p>	<p>Deve-se impetrar um habeas data, com fundamento no inc. LXXII art. 5º da CF.</p>
<p>Requerimento de informações que são de interesse pessoal, porém, referente a terceiros.</p> <p>+</p> <p>Negativa da Administração Pública</p>	<p>Deve-se impetrar um Mandado de Segurança, pois, nesse caso, houve a violação de direito líquido e certo.</p>

Exemplo: pessoa quer comprar uma empresa e busca informações sobre esta empresa. Suponha-se que o órgão público negou as informações ao interessado. Nesse caso, é cabível o remédio constitucional do mandado de segurança. Não é *habeas data*, pois, como visto, este é remédio para obter informações **personais**. Nesse caso, há direito líquido e certo de informação (o que faz caber o MS), mas não são informações pessoais.

Princípio da máxima divulgação:

No regime de transparência brasileiro, vigora o **princípio da máxima divulgação**, que significa que: a **publicidade** é **regra**, e o **sigilo**, **exceção**, sem subterfúgios, anacronismos jurídicos ou meias-medidas.

Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) prevê:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

Do STJ:

Quando não demonstrada, em concreto, nenhuma razão para se entender que a manutenção do sigilo de informações dos órgãos públicos é útil à segurança da sociedade e do Estado e imprescindível a essa finalidade, deve-se prevalecer a regra da publicidade. STJ. 1ª Turma. RMS 54.405-GO, Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 9.8.2022 (Info Especial 8).

Defesa técnica x processo administrativo:

Súmula Vinculante n. 5 do STF: A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição.

Observações sobre a Súmula Vinculante n. 5

1. Superou o entendimento da Súmula 343 do STJ (Súmula 343 do STJ: É obrigatória a presença de advogado em todas as fases do processo administrativo disciplinar.).
2. Tem validade antes de sua edição em 2008, porque apenas consolidou formalmente jurisprudência reiterada do STF. Em outras palavras, se um PAD teve curso sem advogado em 2007, não há nulidade por falta de defesa técnica. Precedente: ARE 842.500
3. Em caso de nomeação de advogado dativo, em substituição ao causídico do feito, não há nulidade se o dativo for apenas bacharel em direito e não for advogado inscrito na OAB. Precedente: RE 570.496
4. A súmula tem aplicabilidade somente em procedimentos de natureza cível. Procedimento Administrativo Disciplinar para apurar **falta grave de preso** deve ser conduzido por advogado ou defensor público nomeado. Sobre o tema, vale lembrar:

Súmula 533 do STJ: Para o reconhecimento da prática de falta disciplinar no âmbito da execução penal, é imprescindível a instauração de procedimento administrativo pelo diretor do estabelecimento prisional, assegurado o direito de defesa, a ser **realizado por advogado constituído ou defensor público nomeado.**

Poder Judiciário x separação dos poderes:

Súmula Vinculante n. 37: Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.

Observações sobre a Súmula Vinculante n. 37

1. Resultou da conversão da antiga Súmula 339 do STF.
2. Tal Súmula Vinculante tem fundamento no princípio da legalidade. No caso, a legalidade e a independência dos Poderes devem preponderar sobre o princípio da isonomia.
3. Aplica-se a “servidores públicos” em sentido amplo, de modo que abrange também as relações celetistas do Poder Público. Precedente: Rcl 27.333

2. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Teorias sobre a natureza jurídica da relação entre o Estado e os agentes por meio dos quais atua:

<p>Teoria do Mandato</p>	<p>Defende que a relação entre o Estado e seus agentes públicos teria por base o contrato de mandato.</p>
<p>Teoria da representação</p>	<p>Pela teoria da representação o agente público seria equiparado ao representante das pessoas incapazes. O agente seria uma espécie de tutor ou curador do Estado.</p>
<p>Teoria do órgão</p>	<p>A teoria do órgão foi elaborada na Alemanha, por Otto Gierke. Por esta teoria presume-se que a pessoa jurídica manifesta sua vontade por meio dos órgãos, que são partes integrantes da própria estrutura da pessoa jurídica, de tal modo que, quando os agentes que atuam nesses órgãos manifestam sua vontade, considera-se que esta foi manifestada pelo próprio Estado. Fala-se em imputação (e não representação) da atuação do agente, pessoa natural, a pessoa jurídica. (imputação volitiva) É a teoria amplamente adotada pela doutrina. Não é qualquer ato que será imputado ao Estado. É necessário que o ato se revista, ao menos, de aparência de ato jurídico legítimo e seja praticado por alguém que se deva presumir ser um agente público (teoria da aparência).</p>

Órgãos Públicos:

Os órgãos não têm patrimônio próprio. Eles são **centros de competência**, cuja atuação é **imputada a pessoa jurídica** a que pertencem (teoria do órgão). Eles são **unidades integrantes** da estrutura de uma **mesma pessoa jurídica** nas quais são agrupadas **competências** a serem exercidas por meio de **agentes públicos**.

Em suma, órgãos são meros **conjuntos de competências**, **SEM personalidade jurídica própria**. São resultados da técnica de organização administrativa chamada **“desconcentração”**.

Os órgãos públicos existem na Administração Direta e na Indireta:

1. **Exemplo de órgão na administração direta:** Ministério dos Transportes, órgão que integra a estrutura administrativa da União.
2. **Exemplo de órgão na administração indireta:** órgão dentro da ANVISA, autarquia federal. Nesse sentido, o art. 1º, § 2º, I, da Lei 9.784/1999 define órgão como “a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta”.

Característica dos órgãos públicos:

Integram a estrutura de uma pessoa política (União, Estado, DF ou Município), no caso dos órgãos da administração direta, ou de uma pessoa jurídica administrativa (autarquia, FP, EP ou SEM), no caso dos órgãos da administração indireta;

São resultado da **desconcentração** administrativa;

Alguns possuem relativa **autonomia gerencial, orçamentária e financeira**;

Podem firmar, por meio de seus administradores, **contratos de desempenho** com pessoas jurídicas (**CF, art. 37, § 8º**);

Como regra, não têm capacidade para representar em juízo a pessoa jurídica que integram;

Alguns tem capacidade processual para defesa em juízo de suas prerrogativas funcionais, é o que a doutrina chama de **personalidade judiciária**.

Não possuem patrimônio próprio.

A criação formal de órgãos depende de lei (**CF, art. 48, XI; art. 61, §1º, II, “e”**). A iniciativa de lei que vise a criação ou a extinção do órgão da administração pública, no âmbito do poder executivo, é privativa do chefe desse poder. Tal entendimento é aplicado, por simetria, a todos os entes federados.

Os órgãos podem firmar, por meio de seus administradores, **contratos de desempenho** (aquele que era chamado antes de contrato de gestão) com outros órgãos ou com pessoas jurídicas (CF, art. 37, § 8º).

Conceito legal:

Lei n. 13.934/2019, Art. 2º Contrato de desempenho é o acordo celebrado entre o **órgão ou entidade supervisora** e o **órgão ou entidade supervisionada**, por meio de seus administradores, para o estabelecimento

de **metas de desempenho** do supervisionado, com os respectivos **prazos de execução** e **indicadores de qualidade**, tendo como contrapartida a concessão de **flexibilidades** ou **autonomias especiais**.

§ 1º **Meta de desempenho** é o nível desejado de atividade ou resultado, estipulada de forma mensurável e objetiva para determinado período.

§ 2º **Indicador de qualidade** é o referencial utilizado para avaliar o desempenho do supervisionado.

§ 3º As **flexibilidades** e as **autonomias especiais** referidas no caput deste artigo podem compreender a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira do supervisionado.

Objetivo do contrato de desempenho:

Lei n. 13.934/2019, Art. 5º O contrato de desempenho tem como objetivo fundamental a **promoção da melhoria do desempenho do supervisionado**, visando especialmente a:

- I - aperfeiçoar o acompanhamento e o controle de resultados da gestão pública, mediante instrumento caracterizado por consensualidade, objetividade, responsabilidade e transparência;
- II - compatibilizar as atividades do supervisionado com as políticas públicas e os programas governamentais;
- III - facilitar o controle social sobre a atividade administrativa;
- IV - estabelecer indicadores objetivos para o controle de resultados e o aperfeiçoamento das relações de cooperação e supervisão;
- V - fixar a responsabilidade de dirigentes quanto aos resultados;
- VI - promover o desenvolvimento e a implantação de modelos de gestão flexíveis, vinculados ao desempenho e propiciadores de envolvimento efetivo dos agentes e dos dirigentes na obtenção de melhorias contínuas da qualidade dos serviços prestados à comunidade.

Cláusulas obrigatórias:

Art. 7º O contrato de desempenho deverá conter, entre outras, cláusulas que estabeleçam:

- I - **metas de desempenho**, prazos de consecução e respectivos indicadores de avaliação;
- II - **estimativa dos recursos orçamentários** e **cronograma de desembolso dos recursos financeiros** necessários à execução das ações pactuadas, referentes a toda a vigência do contrato;
- III - **obrigações** e **responsabilidades do supervisionado** e do **supervisor** em relação às metas definidas;
- IV - **flexibilidades e autonomias especiais** conferidas ao supervisionado;
- V - **sistemática de acompanhamento e controle**, contendo critérios, parâmetros e indicadores a serem considerados na avaliação do desempenho;
- VI - **penalidades** aplicáveis aos responsáveis, em caso de falta pessoal que provoque descumprimento injustificado do contrato;
- VII - condições para **revisão**, **prorrogação**, **renovação**, **suspensão** e **rescisão do contrato**;

VIII - **prazo de vigência, não superior a 5 (cinco) anos** nem **inferior a 1 (um) ano**.

Parágrafo único. O supervisionado deve:

I - publicar o extrato do contrato em órgão oficial, sendo a publicação condição indispensável para a eficácia do contrato;

II - promover ampla e integral divulgação do contrato por meio eletrônico.

A **criação e extinção de órgãos públicos deve ser feita por lei**. Não é exigida lei para tratar da organização e do funcionamento dos órgãos públicos, dado que tal matéria pode ser estabelecida por meio de decreto do chefe do Executivo (art. 84, VI, "a", da CF). Todavia, é necessário a edição de lei para criação e extinção dos órgãos públicos.

CF, Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, **MEDIANTE DECRETO**, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal,

QUANDO NÃO IMPLICAR:

· **aumento de despesa**

· **criação** ou **extinção de órgãos públicos**

b) **extinção** de funções ou cargos públicos,

quando **vagos**.

Os órgãos **não são dotados de personalidade jurídica própria**. Em regra, os órgãos não podem demandar nem podem ser demandados em juízo. Entretanto, há exceções. São elas:

EXCEÇÃO 1

A lei pode conferir a órgãos personalidade judiciária **ampla e irrestrita**.

Exemplos: Defensoria Pública e Ministério Público.

EXCEÇÃO 2

A **doutrina e jurisprudência** têm admitido a **personalidade judiciária especial** a determinados órgão, desde que presentes os seguintes requisitos:

- ser órgão da cúpula da hierarquia administrativa e
- estar na defesa de suas prerrogativas institucionais.

Súmula n. 525 do STJ: A Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, apenas personalidade judiciária, somente podendo demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais.

Outrossim, é possível, ainda, que a lei confira legitimidade a determinados órgãos públicos, como se dá no caso daqueles responsáveis pela defesa de consumidores, na forma do art. 82, III, da Lei 8.078/90:

"**Art. 82.** Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:

(...)

III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;"

CLASSIFICAÇÃO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS		
ESTRUTURA	SIMPLES OU UNITÁRIO	São constituídos por um só centro de competências. Eles não possuem subdivisões.
	COMPOSTOS	Os órgãos compostos reúnem em sua estrutura diversos órgãos. Ex: Ministérios e Secretarias.
ATUAÇÃO	SINGULARES (SIMPLES)	Também denominados unipessoais, são os órgãos em que a atuação ou as decisões são atribuição de um único agente, seu chefe e representante. Há doutrinadores que classificam os órgãos, quanto à atuação, em SIMPLES E COLEGIADOS, em vez de SINGULARES E COLEGIADOS.
	COLEGIADOS	Também denominados pluripessoais, são caracterizados por atuarem e decidirem mediante obrigatória manifestação conjunta de seus membros.
POSIÇÃO ESTATAL	INDEPENDENTE	Os órgãos independentes são aqueles diretamente previstos no texto constitucional. Suas atribuições são exercidas por agentes políticos. Ex: Presidência da República.
	AUTÔNOMO	Os órgãos autônomos localizam-se na cúpula da administração pública, um grau hierárquico abaixo dos órgãos independentes, e são subordinados diretamente à chefia destes. Entram nessa categoria os Ministérios, as Secretarias de Estado e de Município, a AGU.
	SUPERIORES	São órgãos que possuem atribuições de direção, controle e decisão, mas que sempre estão sujeitos ao controle hierárquico de uma chefia mais alta.
	SUBALTERNOS	São todos os órgãos que exercem atribuições de mera execução, sempre subordinados a vários níveis hierárquicos superiores. Têm reduzido poder decisório.
FUNÇÃO	CONTROLE	Fiscalizam e controlam a atividade de outros órgãos e agentes.

EXERCIDA	ATIVO	Emanam decisões estatais para o cumprimento dos fins da pessoa jurídica.
	CONSULTIVO	Emanam pareceres para embasar a decisão dos órgãos ativos.

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA		
DESCONCENTRAÇÃO	Ligam-se pela <u>relação de hierarquia/subordinação</u> .	É a especialização de funções e competências dentro da mesma pessoa jurídica . Não há criação de nova pessoa jurídica. Essa distribuição interna de funções e competências se dá por meio da criação de órgãos públicos dentro da mesma pessoa jurídica. Desse modo, a desconcentração envolve uma só pessoa jurídica. Ex.: A União, pessoa jurídica, cria Ministérios.
DESCENTRALIZAÇÃO	Ligam-se por uma <u>relação de vinculação</u> , controle ou tutela com o ente político que as criou.	É a distribuição de competências administrativas entre pessoas jurídicas distintas . Nesse caso, há criação de nova pessoa jurídica. Desse modo, a descentralização envolve mais de uma pessoa jurídica. Exemplo: O IBAMA é autarquia federal, criada por meio de lei, como descentralização da União Federal.

ATENÇÃO! Como têm personalidade jurídica, as entidades descentralizadas devem responder judicialmente por seus próprios atos.

Subordinação x vinculação:

A relação de subordinação decorre naturalmente da **hierarquia** existente no interior dos órgãos e das entidades administrativas, pois há hierarquia em toda e qualquer **desconcentração administrativa**, seja entre órgãos da Administração Direta, seja no interior de determinada entidade da Administração Indireta.

A vinculação, por sua vez, é encontrada entre entidades da Administração Indireta e os respectivos entes federados. **Entre pessoas jurídicas distintas**, em razão da autonomia dessas entidades, **não existe hierarquia**, mas apenas os controles previstos expressamente na legislação (vinculação). Trata-se de **relação externa**,

envolvendo pessoas jurídicas dotadas de personalidade jurídica própria e autonomia. Também é chamada de **supervisão ministerial**.

Obs.: nas relações de **vinculação**, como não há hierarquia entre as pessoas administrativas e o respectivo Ente federado, o cabimento do **recurso hierárquico “impróprio”** (não há tecnicamente hierarquia) **depende necessariamente de previsão legal expressa** (*nulla tutela sine lege*).

(DES)CONCENTRAÇÃO X (DES)CENTRALIZAÇÃO	
CENTRALIZAÇÃO CONCENTRADA	uma única pessoa jurídica sem divisões internas.
CENTRALIZAÇÃO DESCONCENTRADA	uma única pessoa jurídica dividida internamente.
DESCENTRALIZAÇÃO CONCENTRADA	as competências são distribuídas a pessoas jurídicas que não dividem internamente as atribuições.
DESCENTRALIZAÇÃO DESCONCENTRADA	as competências são distribuídas a pessoas jurídicas que dividem internamente as atribuições.

FORMAS DE DESCENTRALIZAÇÃO	
DESCENTRALIZAÇÃO POR OUTORGA, POR SERVIÇOS, TÉCNICA OU FUNCIONAL	Ocorre quando o Estado cria uma entidade com personalidade jurídica própria e a ela transfere a titularidade e a execução de determinado serviço público.
DESCENTRALIZAÇÃO POR DELEGAÇÃO OU COLABORAÇÃO	Ocorre quando uma entidade política ou administrativa transfere, por contrato ou por ato unilateral, a execução de um serviço a uma pessoa jurídica de direito privado preexistente (delegatários de serviço público por concessão, permissão ou autorização).
DESCENTRALIZAÇÃO TERRITORIAL OU GEOGRÁFICA	Ocorre quando a União cria uma pessoa jurídica com limites territoriais determinados e competências administrativas genéricas – serão autarquias territoriais.

ADMINISTRAÇÃO DIRETA	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	
Compreende os Entes federativos (União, Estados, DF e Municípios) e seus respectivos órgãos.	A administração indireta é composta por autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.	
	DIREITO PÚBLICO	DIREITO PRIVADO
	Autarquias Fundações Públicas de Direito Público	Sociedade de Economia mista Empresa Pública Fundações Públicas de Direito Privado

Conceito de delegação de competência:

A **delegação** de competência é o fenômeno pelo qual:

- um **órgão administrativo** ou um **agente público**
- transfere a **outros órgãos ou agentes públicos**
- a **execução de parte das funções** que lhes foram originalmente atribuídas

A **Lei 9.784/99**, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estatui que:

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

O ato de delegação NÃO retira a atribuição da autoridade delegante, que continua competente para o **exercício das funções cumulativamente com a autoridade delegada**. Contudo, o **delegado**, ao praticar atos com base nos poderes que lhe foram atribuídos, **age em nome próprio** e **responde pelas decisões que tomar**.

A delegação é ato discricionário da autoridade competente.

Outras características da delegação de competência:

Não será permitida a delegação: a.1) da edição de **atos de caráter normativo**; a.2) da **decisão de recursos administrativos**; a.3) de matérias de **competência exclusiva** do órgão ou autoridade; a.4) quando houver algum **impedimento legal específico**;

A delegação pode ser feita a **órgãos** ou **agentes públicos**, **independentemente de estes serem hierarquicamente subordinados aos órgãos ou autoridades delegantes;**

É permitida apenas a delegação de **parte da competência** (a delegação total da competência é vedada);

A delegação é **ato discricionário**, cujo juízo de conveniência para sua prática deverá levar em consideração circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial, e é revogável a qualquer tempo pela autoridade delegante;

O ato de delegação e sua revogação **deverão ser publicados no meio oficial;**

O ato de delegação **especificará as matérias e poderes transferidos**, os **limites da atuação do delegado**, a **duração** e os **objetivos da delegação** e o **recurso cabível;**

As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e **considerar-se-ão editadas pelo delegado**, ou seja, o delegado responde pelas suas decisões.

Súmula n. 510 do STF: Praticado o ato por autoridade, no exercício de competência delegada, contra ela cabe o mandado de segurança ou a medida judicial.

Conceito de avocação:

A **avocação** é fenômeno inverso ao da delegação e consiste na:

- possibilidade de o **superior hierárquico**
- trazer para si **temporariamente**
- o **exercício de competências** legalmente estabelecidas para **órgão** ou **agente hierarquicamente inferior**.

Cabe avocação fora da linha hierárquica?

Não, ao contrário da delegação, **não cabe avocação fora da linha hierárquica**, uma vez que a utilização do instituto depende de um **poder de vigilância e controle somente existente nas relações hierarquizadas**.

ATENÇÃO! Não se pode confundir avocação com revogação de delegação

AVOCAÇÃO	REVOGAÇÃO
Na avocação , a competência é originariamente do órgão ou agente <u>subordinado</u> e, de forma <u>temporária</u> , passa a ser exercida pelo órgão ou autoridade avocante.	Na revogação de delegação , a competência já era originariamente da autoridade ou órgão delegante, que entende por conveniente e oportuno revogar o ato de delegação e voltar a exercer suas atribuições legais por mão própria .

A avocação é providência **excepcional** e **temporária** (art. 15, Lei n. 9.784/99).

IMPORTANTE! Não é possível ao **órgão superior** avocar a competência do **órgão subordinado** **quando se tratar de competências exclusivas** do órgão ou agente inferior atribuídas por lei.

Administração indireta:

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 e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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 (Fundação), definir as áreas de sua atuação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Criação das entidades da Administração Indireta:

Conforme se nota, há duas sistemáticas para a criação das entidades da administração indireta:

- No caso das **autarquias**: **criação por lei específica**, diretamente;
- Para as **demais entidades**: **mera autorização**, dada em lei específica.

Extinção das entidades da Administração Indireta:

A extinção das entidades de que trata o inciso XIX do art. 37 da CF, em atenção ao **princípio da simetria das formas jurídicas**, deve ser efetuada seguindo a **mesma sistemática observada em sua criação**. Caso a entidade tenha sido **criada diretamente por lei específica** (autarquias e fundação pública com personalidade jurídica de direito público) deverá ser extinta diretamente por lei específica. Se a entidade teve sua criação **autorizada mediante lei específica** e nasceu com a inscrição de seus atos constitutivos no registro público, sua extinção deve ser simplesmente autorizada em lei específica e, então, providenciada pelo poder executivo (caso se trate de entidade a ele vinculada).

Características comuns às entidades da Administração Indireta

- Têm **personalidade jurídica própria**;
- Têm **autonomia administrativa** e **financeira**;
- Têm relação de **vinculação** (e não subordinação) com a administração direta; sujeitam-se à tutela administrativa da administração direta (controle finalístico ou de supervisão);

Autarquias:

As autarquias são:

- **entidades administrativas,**
- **autônomas,**
- **criadas por lei específica (descentralização),**
- com personalidade jurídica de **direito público,**
- patrimônio próprio, e
- atribuições estatais determinadas.

Tipos de autarquias:

- **Autarquia comum:** Aquela que não apresenta nenhuma peculiaridade;
- **Autarquia sob regime especial:** é qualquer autarquia cujo regime jurídico apresente alguma peculiaridade quando comparado com o geral;
- **Autarquia fundacional:** é, simplesmente, uma fundação pública instituída diretamente por lei específica, com personalidade jurídica de direito público. A rigor, a distinção entre autarquia e fundação pública com personalidade jurídica de direito público é meramente conceitual: autarquias são serviços públicos personalizados, fundações públicas é patrimônio público personalizado destinado a uma finalidade de interesse social específica. O regime jurídico a que se sujeitam é o mesmo.
- **Associação pública:** são consórcios públicos com natureza de direito público, espécies de pessoa jurídica, podem ser constituídos sob forma de **associação pública**. Nesse caso, o consórcio público será uma autarquia integrante, simultaneamente, da administração indireta de mais de um ente federado, figura que a doutrina chama de autarquia **“interfederativa”** ou **“multifederada”**.

ATENÇÃO! Agências reguladoras e agências executivas.

- As **agências reguladoras** têm sido criadas como autarquia sob regime especial. Tem por objeto a regulação de determinado setor econômico, incluído os serviços públicos em sentido estrito. Tem atribuições técnicas que devem ser exercidas sem interferências políticas.
- As **agências executivas** NÃO são uma nova espécie de entidades. Trata-se simplesmente de uma qualificação que poderá ser conferida pelo poder público às **autarquias em geral (também às FP)** que com ele celebrem contrato de gestão e atendam os demais requisitos.

AUTARQUIAS

- Criadas e extintas diretamente por **lei específica**.
- Pessoas jurídicas de **direito público**.
- Dotadas de autonomia gerencial, orçamentária e patrimonial.
- As autarquias possuem autonomia administrativa, financeira e personalidade jurídica própria, distinta da entidade política à qual estão vinculadas, razão pela qual seus dirigentes têm legitimidade passiva para figurar como autoridades coatoras em Mandados de Segurança. Precedente: REsp 1262621/CE.
- A universidade federal, organizada sob o regime autárquico, não possui legitimidade para figurar no polo passivo de demanda que visa à repetição de indébito de valores relativos à contribuição previdenciária por ela recolhidos e repassados à União. Precedente: AgInt no REsp 1608984/SP.
- Nunca exercem atividade econômica. Exercício de “atividades típicas” de Estado.
- São imunes a impostos.
- Seus bens são públicos.
- Possuem as prerrogativas especiais da Fazenda Pública.
- Descentralização por outorga, por serviços, técnica e funcional. Há, portanto, transferência de titularidade.
- Art. 109. Aos **juízes federais** compete processar e julgar:
I - as causas em que a União, **entidade autárquica** ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, **exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à justiça eleitoral e à justiça do trabalho.**

Privilégios processuais:

As autarquias gozam de **PRIVILÉGIOS PROCESSUAIS outorgados a Fazenda Pública:**

- **Prazo em dobro** para todas as suas manifestações processuais (**art. 183 do CPC**);
- **Duplo grau de jurisdição**, salvo as exceções legais (**art. 496 do CPC**);
- **Isenção de custas judiciais**, não excluída, entretanto, a obrigação de reembolsar as despesas judiciais feitas pela parte vencedora.
- **Dispensa de exibição de instrumento de mandato** em juízo pelos seus procuradores.
- **Dispensa de depósito prévio** para a interposição de recurso.

- Não sujeição a concurso de credores ou a habilitação em falência, liquidação ou recuperação judicial, inventário ou arrolamento.

E quanto aos Conselhos Fiscalizadores?

Os conselhos fiscalizadores de profissões regulamentadas são **autarquias especiais** (STF. 1ª Turma. MS 28469, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 09/06/2015.)

Os conselhos de fiscalização profissional **têm natureza jurídica de autarquias**, consoante decidido no MS 22.643, ocasião na qual restou consignado que:

- estas entidades são **criadas por lei**, tendo **personalidade jurídica de direito público** com **autonomia administrativa e financeira**;
- exercem a **atividade de fiscalização de exercício profissional** que, como decorre do disposto nos artigos 5º, XIII, 21, XXIV, é atividade **tipicamente pública**;
- têm o dever de **prestar contas ao Tribunal de Contas da União**³ (art. 71, II, CF/88).

Até a OAB?

NÃO. O STF decidiu que a **OAB**, especificamente, é uma **exceção**, configurando uma entidade ímpar, *sui generis*, um serviço público independente, NÃO passível de enquadramento em nenhuma categoria regular prevista em nosso ordenamento, **nem integrante da administração pública** (precedente: ADI 3026). Eles exercem atividade tipicamente pública, têm poder arrecadatório e poder de polícia. Desse modo, gozam das prerrogativas processuais típicas da Fazenda Pública, **com exceção da submissão ao regime de precatórios**. Precedente: RE 938837.

Qual a visão do TCU em relação à prestação de contas pela OAB?

Em **7.11.2018**, o TCU decidiu que OAB deveria se submeter à fiscalização do TCU. Segundo o voto do relator: "Não há como escolher para algumas finalidades a natureza pública e para outras a privada. A fiscalização não significa direcionamento: o Tribunal de Contas nunca interferiu na gestão de qualquer instituição para dizer o que fazer. A fiscalização da OAB ao TCU não significa um milímetro sequer de perda de autonomia para aquela entidade." (Processo: TC 015.720/2018-7)

Obs.: No dia **07.06.2019**, a Ministra Rosa Weber concedeu liminar no MS n. 36376 para **desobrigar a OAB de prestar contas ao TCU** até que o plenário do da Corte resolva a questão.

Sobre o tema, houve o julgamento, com repercussão geral, do RE n. 1182189/BA (Tema 1.054).

³ STF. MS 28469 AgR-segundo, Rel. Min. Dias Toffoli, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Luiz Fux, julgado em 19/02/2013.

O que entendeu o STF sobre a necessidade de prestação de contas pela OAB perante o TCU?

Em julgamento no dia 25.04.2023, o Plenário do STF decidiu, por maioria, que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e suas seccionais nos estados e no Distrito Federal **NÃO são obrigadas a prestar contas ao Tribunal de Contas da União (TCU) nem a qualquer outra entidade externa.**

Em síntese, o entendimento adotado é de que as anuidades cobradas dos advogados **não detêm natureza tributária** e, **para garantir que a entidade possa cumprir suas finalidades institucionais**, ela **não pode estar atrelada ao Estado.**

Segundo o relator para o acórdão, o Min. Edson Fachin, a OAB **exerce serviço público**, que **não se confunde com serviço estatal**, cujo controle pode ser realizado por vias outras que não o TCU. Ele acrescentou que o Supremo, no julgamento da ADI 3026, decidiu que a OAB é **instituição que detém natureza jurídica própria**, dotada de **autonomia e independência**, características **indispensáveis ao cumprimento de seus deveres.**

No mesmo julgamento, foi lançado o entendimento de que a OAB **NÃO precisa realizar concurso público** para ingresso em seus cargos, bem como não se sujeita aos ditames impostos à administração pública direta e indireta, pois **NÃO é entidade da administração indireta da União.**

Tese fixada:

"O Conselho Federal e os Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil não estão obrigados a prestar contas ao Tribunal de Contas da União nem a qualquer outra entidade externa".

Os Conselhos Profissionais se submetem ao controle do Tribunal de Contas?

SIM. Por serem autarquias federais, os Conselhos Profissionais têm o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas da União (art. 71, II, CF/88). Precedente: STF. MS 28469.

Os Conselhos Profissionais se submetem à regra do concurso público?

SIM. Como os Conselhos Profissionais são autarquias exercendo uma atividade tipicamente pública (fiscalização do exercício profissional), precisam respeitar a regra do art. 37, II, da CF/88, que **exige concurso público para a contratação de servidores.** Precedente: STF. MS 28469.

Contratação de empregados de conselhos profissionais pela CLT é constitucional⁴:

O art. 58, § 3º da Lei nº 9.649/98 prevê o seguinte:

⁴ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Contratação de empregados de conselhos profissionais pela CLT é constitucional. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/dc116c922217ede2210c57237bd1c1ee>>. Acesso em: 27/05/2021

§ 3º Os empregados dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são regidos pela **legislação trabalhista**, sendo vedada qualquer forma de transposição, transferência ou deslocamento para o quadro da Administração Pública direta ou indireta.

Essa previsão é **constitucional**.

Os **Conselhos Profissionais**, enquanto **autarquias corporativas criadas por lei** com **outorga para o exercício de atividade típica do Estado**, tem **maior grau de autonomia administrativa e financeira**, constituindo espécie *sui generis* de **pessoa jurídica de direito público não estatal**, a qual **NÃO se aplica a obrigatoriedade do regime jurídico único preconizado pelo art. 39 da CF/88** (regime jurídico único).

Em razão da natureza peculiar dos Conselhos Profissionais, permite-se o afastamento de algumas das regras ordinárias impostas às pessoas jurídicas de direito público.

STF. Plenário. ADC 36, Rel. Cármen Lúcia, Rel. p/ Acórdão Alexandre de Moraes, julgado em 08.09.2020.

NÃO CONFUNDIR! Os Conselhos devem fazer contratação por concurso público! O julgado acima somente afasta a obrigatoriedade de regime jurídico único, mas não dispensa o princípio do concurso público.

I – Os conselhos de fiscalização profissional **submetem-se ao que determinado pelo art. 37, II, da Constituição Federal**, sendo, portanto, **imprescindível** para a contratação de seu pessoal - seja de servidores ou de empregados públicos - a **realização de concurso público**. (...) (STF, RE-Agr 758168, rel. Ministro Ricardo Lewandowski, 2ª Turma, 24.6.2014)

Os pagamentos judiciais pelos Conselhos de Fiscalização se submetem ao regime de precatórios?

NÃO. Os pagamentos devidos, em razão de pronunciamento judicial, pelos Conselhos de Fiscalização não se submetem ao regime de precatórios. Precedente: RE 938837/SP (Info 861).

Os Conselhos Profissionais estão isentos do pagamento de custas judiciais?

NÃO. Os Conselhos Profissionais, apesar de sua natureza autárquica, não estão isentos do pagamento de custas judiciais, conforme previsão expressa do art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 9.289/96. Precedente: STF. RMS 33572.

A previsão de participação do Poder Legislativo Estadual (sabatina) na nomeação de dirigentes de autarquias ou fundações públicas é constitucional?

NÃO. O STF, no julgamento da ADI 2167 (03.06.2020), decidiu que a **submissão prévia ao legislativo** das nomeações do Executivo para os cargos de procurador-geral do estado, membros da Defensoria Pública, interventores dos municípios, titulares de autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e assemelhados configura afronta à **reserva de administração** (STF, ADI 2167, j. em 03.06.2020).

Outrossim, NÃO pode a lei estabelecer hipóteses de exigência de **aprovação legislativa prévia** para a **exoneração** de dirigentes de entidades da administração indireta pelo chefe do Poder Executivo (não pode, tampouco, a lei prever que a exoneração seja efetuada diretamente pelo Poder Legislativo), por ofensa ao **princípio da separação dos Poderes** (STF. Plenário. ADI 1949/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 17.9.2014).

Obs.: no caso das autarquias, vale ressaltar que é possível exigir sabatina prévia para os membros das **agências reguladoras**, que são autarquias especiais. Pela legislação, os conselheiros, no modelo federal, são submetidos à aprovação do Poder Legislativo.

Conceito de agência reguladora:

As agências reguladoras são:

- **autarquias especiais;**
- decorrente da especialização técnica, ausência de tutela ou de subordinação hierárquica;
- dotadas de uma **qualificada autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira**
- garantida pela presença de **dirigentes com mandatos fixos** e **estabilidade** no exercício das funções.

Características:

- Exercem **função regulatória** relacionada a serviços públicos e a **atividades econômicas em sentido amplo;**
- Contam com instrumentos, previstos em lei, que asseguram razoável **autonomia** perante o Poder Executivo;
- Possuem um **amplo poder normativo** no que concerne às áreas de sua competência;
- Submetem-se como todas as entidades integrantes da administração pública, aos controles judicial e legislativo, sem qualquer peculiaridade.

Instrumentos utilizados com o fim de ampliar a autonomia administrativa das agências reguladoras:

- **Nomeação de seus dirigentes sujeita à aprovação legislativa prévia** (na esfera federal, tal competência é do **Senado**, com base no **art. 52, III, "f", da CF**);
- Nomeação de seus dirigentes para o exercício de **mandatos fixos** (em regra, somente perderão o mandato em caso de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar);
- Seus dirigentes sujeitam-se a "**quarentena**" quando deixam seus cargos, os ex-dirigentes são proibidos, durante certo prazo, de exercer atividades em empresas privadas que atuem no setor regulado pela agência em que trabalhavam;

As decisões administrativas da agência, nas matérias técnicas de sua competência, **não se sujeitam, em regra, a revisão pela administração direta (inaplicabilidade do denominado recurso hierárquico impróprio); e**

Celebração de **contrato de gestão** (somente algumas delas).

Lei 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras):

Essa lei é nacional ou federal?

FEDERAL, ou seja, aplicável às agências reguladoras em **âmbito federal**.

Em seu artigo 3º, a citada lei dispõe sobre a natureza especial das agências reguladoras, *vide*:

Art. 3º A **natureza especial** conferida à agência reguladora é caracterizada pela **ausência de tutela** ou de **subordinação hierárquica**, pela **autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira** e pela **investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos**, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.

Autonomia administrativa:

Art. 3º, § 2º A **autonomia administrativa** da agência reguladora é caracterizada pelas seguintes competências:

I - solicitar diretamente ao Ministério da Economia:

a) autorização para a realização de concursos públicos;

b) provimento dos cargos autorizados em lei para seu quadro de pessoal, observada a disponibilidade orçamentária;

c) alterações no respectivo quadro de pessoal, fundamentadas em estudos de dimensionamento, bem como alterações nos planos de carreira de seus servidores;

II - conceder diárias e passagens em deslocamentos nacionais e internacionais e autorizar afastamentos do País a servidores da agência;

III - celebrar contratos administrativos e prorrogar contratos em vigor relativos a atividades de custeio, independentemente do valor.

Além disso, a citada lei deixou expressa a necessidade de *compliance* no âmbito das agências reguladoras:

Art. 3º, § 3º As agências reguladoras devem adotar práticas de gestão de riscos e de controle interno e elaborar e divulgar programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.

Proporcionalidade e razoabilidade de suas medidas:

Art. 4º A agência reguladora deverá observar, em suas atividades, a devida adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público.

Motivação das decisões:

Art. 5º A agência reguladora deverá indicar os pressupostos de fato e de direito que determinarem suas decisões, inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos.

Colegialidade das decisões:

Art. 7º O processo de decisão da agência reguladora referente a regulação terá caráter colegiado.

§ 1º O conselho diretor ou a diretoria colegiada da agência reguladora deliberará por maioria absoluta dos votos de seus membros, entre eles o diretor-presidente, o diretor-geral ou o presidente, conforme definido no regimento interno.

§ 2º É facultado à agência reguladora adotar processo de delegação interna de decisão, sendo assegurado ao conselho diretor ou à diretoria colegiada o direito de reexame das decisões delegadas.

Consulta pública:

Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

§ 1º A consulta pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora.

§ 2º Ressalvada a exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional, o período de consulta pública terá início após a publicação do respectivo despacho ou aviso de abertura no Diário Oficial da União e no sítio da agência na internet, e terá duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado.

§ 3º A agência reguladora **deverá disponibilizar, na sede e no respectivo sítio na internet, quando do início da consulta pública**, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material técnico usados como fundamento para as propostas submetidas a consulta pública, ressalvados aqueles de caráter sigiloso.

§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas pelos interessados deverão ser disponibilizadas na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 10 (dez) dias úteis após o término do prazo da consulta pública.

§ 5º O posicionamento da agência reguladora sobre as críticas ou as contribuições apresentadas no processo de consulta pública deverá ser disponibilizado na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 30 (trinta) dias úteis após a reunião do conselho diretor ou da diretoria colegiada para deliberação final sobre a matéria.

§ 6º A agência reguladora deverá estabelecer, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nas consultas públicas.

§ 7º Compete ao órgão responsável no Ministério da Economia opinar, quando considerar pertinente, sobre os impactos regulatórios de minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidas a consulta pública pela agência reguladora.

Audiência pública:

Art. 10. A agência reguladora, por decisão colegiada, poderá convocar audiência pública para **formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante**.

§ 1º A **audiência pública** é o **instrumento de apoio à tomada de decisão** por meio do qual é **FACULTADA a manifestação oral** por quaisquer interessados em sessão pública **previamente destinada a debater matéria relevante**.

§ 2º A abertura do período de audiência pública será precedida de despacho ou aviso de abertura publicado no Diário Oficial da União e em outros meios de comunicação com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A agência reguladora deverá disponibilizar, em local específico e no respectivo sítio na internet, com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis do início do período de audiência pública, os seguintes documentos:

I - para as propostas de ato normativo submetidas a audiência pública, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material técnico que as tenha fundamentado, ressalvados aqueles de caráter sigiloso;

II - para outras propostas submetidas a audiência pública, a nota técnica ou o documento equivalente que as tenha fundamentado.

§ 4º A agência reguladora deverá estabelecer, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nas audiências públicas, aplicando-se o § 5º do art. 9º às contribuições recebidas.

Agências executivas:

É uma nova espécie de entidade administrativa?

NÃO. Trata-se de uma simples **qualificação** que poderá ser conferida **pelo poder público** às **autarquias em geral** (e, também, às fundações públicas) que com ele celebrem o **contrato de gestão** e atendam aos demais requisitos fixados pela **Lei 9.649/98**.

IMPORTANTE! A qualificação de agência executiva é feita por **Decreto**, **após a celebração contrato de gestão**, não se exigindo lei específica para tanto. Isso cai muito em prova confundindo o aluno.

Quadro comparativo entre agência reguladoras e agências executivas:

AGÊNCIAS REGULADORAS	AGÊNCIAS EXECUTIVAS
Não se trata de uma nova espécie de entidade integrante da administração pública indireta.	Não se trata de uma nova espécie de entidade integrante da administração pública indireta.
São autarquias sob regime especial.	Podem ser autarquias ou fundações públicas.
Trata-se de denominação utilizada pela doutrina e em leis administrativas.	Trata-se de qualificação formal , previsto nos arts 51 e 52 da Lei 9.649/98.
Não é uma qualificação formal, atribuída por algum ato administrativo, com consequências jurídicas definidas. O grau de autonomia da entidade depende dos instrumentos específicos que a respectiva lei instituidora estabeleça.	A qualificação formal como “agência executiva” tem consequências jurídicas definidas (ampliação de autonomia) e é conferida à autarquia ou à fundação pública mediante decreto.
Não existe a figura da “desqualificação” de agência reguladora.	Pode ocorrer a desqualificação da entidade, mediante decreto , caso ela descumpra exigências estabelecidas na legislação ou no contrato de gestão. A desqualificação em nada afeta a natureza da entidade, que continua sendo a mesma autarquia ou FP.
Atuam especificamente na área de regulação.	Não é prevista alguma área específica de atuação.
Pode, ou não, haver norma, na lei instituidora, impondo a celebração de contrato de gestão com o poder público.	A celebração de contrato de gestão com o poder público é condição obrigatória para a obtenção da qualificação. Exige-se, ainda, que a entidade tenha um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento.

É possível uma agência reguladora ser qualificada como agência executiva, caso preencha os requisitos legais e requeira a qualificação.

Uma autarquia qualificada como agência executiva pode, ou não, ser uma agência reguladora.

Fundações Públicas:

As Fundações Públicas (FP), por sua vez, são

- entidade da administração indireta;
- instituída pelo poder público (pessoa política);
- por meio de um **patrimônio público personificado**, que;
- dependendo da forma de criação, adquire personalidade jurídica de **direito público** ou personalidade jurídica de **direito privado**;
- à qual a lei atribui **competências administrativas específicas**;
- observadas as **áreas de atuação** a serem definidas em **lei complementar**.

A CF, em seu inc. XIX do art. 37 (redação dada pela EC 19/98) passou a estabelecer duas formas distintas de instituição de entidades da administração indireta:

- a) Criação **diretamente** efetuada pela edição de uma **lei específica**; e
- b) Mera **autorização dada em lei específica** para criação da entidade, devendo o Poder Executivo elaborar os seus atos constitutivos e providenciar a inscrição no registro competente a fim de que ela adquira personalidade.

FUNDAÇÕES

- Afetação de um acervo patrimonial a uma dada finalidade pública.
- **Nunca têm fins lucrativos.**
- São imunes a impostos.

FUNDAÇÕES PÚBLICAS DE DIREITO PÚBLICO

- **Criadas** e **extintas** diretamente por **lei específica**.

FUNDAÇÕES PÚBLICAS DE DIREITO PRIVADO

- Criação **autorizada** por lei e inscrição dos atos constitutivos no registro competente.

	<p>ATENÇÃO! Só adquirem personalidade jurídica com a inscrição dos seus atos constitutivos no registro público competente</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Seus bens são públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Possuem bens privados (doutrina e jurisprudência trazem alguns limites: os bens afetados à prestação de serviço público e se for necessário à sua continuidade, são impenhoráveis).
<ul style="list-style-type: none"> • O regime normal de vinculação é estatutário. Regime Jurídico Único. 	<ul style="list-style-type: none"> • O pessoal será regido pela CLT, com algumas peculiaridades (concurso público, demissão motivada, etc.)
<ul style="list-style-type: none"> • Possuem as prerrogativas especiais da Fazenda Pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Não possuem as prerrogativas especiais da Fazenda Pública.</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, EXCETO as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> • Jurisprudência: Justiça Federal (CC 77/DF) Em julgamento posterior, o STJ confirmou este posicionamento no CC 16.397/RJ, concluindo que em fundações públicas de direito privado equiparam-se às empresas públicas no que se refere ao juízo competente. Conforme consta no art. 109, I, da Constituição Federal, compete à Justiça Federal processar e julgar as causas envolvendo empresa pública federal. • Doutrina: Ainda que tenham sua criação autorizada pela União, litigam na Justiça Estadual.

Obs.: No tocante às Fundações Públicas de Direito Público estaduais e municipais a competência é da Justiça Estadual.

Características comuns:

Fundação Estatal de Direito Público	Fundação Estatal Direito Privado
A responsabilidade civil será objetiva, com fundamento no art. 37, § 6º, CF	A responsabilidade civil será objetiva, com fundamento no art. 37, § 6º, CF

Imunidade recíproca entre os entes federados (estende para as fundações instituídas e mantidas pelo poder público)	Imunidade recíproca entre os entes federados (estende para as fundações instituídas e mantidas pelo poder público)
Serão controladas pelos respectivos entes federados e controle pelo MP como qualquer ente público	Não são controladas pelo Ministério Público na forma do Código Civil

IMPORTANTE! Recentemente, o STF fixou a seguinte tese sobre a qualificação de uma Fundação Pública como sujeita ao regime público ou privado:

A qualificação de uma fundação instituída pelo Estado como sujeita ao regime **público** ou **privado** depende:

- do **estatuto de sua criação ou autorização** e
- das **atividades por ela prestadas**.

As atividades de conteúdo **econômico** e as **passíveis de delegação**, quando definidas como **objetos de dada fundação**, ainda que essa seja instituída ou mantida pelo poder público, **podem se submeter ao regime jurídico de direito privado**.

STF. Plenário. RE 716378/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 1º e 7.8.2019 (repercussão geral) (Info 946).

É constitucional legislação estadual que determina que o regime jurídico celetista incide sobre as relações de trabalho estabelecidas no âmbito de fundações públicas, como personalidade jurídica de direito privado, destinadas à prestação de serviços de saúde:

(...) A fundação, pouco importando a espécie de serviços a serem prestados, é **pessoa jurídica de direito privado**, sendo possível a criação mediante lei ordinária e a regência, pela **Consolidação das Leis do Trabalho**, da relação jurídica mantida com os **prestadores de serviços** (STF. Plenário. ADI 4247/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 3.11.2020).

A estabilidade do art. 19 da ADCT alcança funcionário de fundações públicas de direito privado?

NÃO. O Plenário do STF decidiu, em 07.08.2019, que a estabilidade especial do artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) **não se estende aos empregados das fundações públicas de direito privado**, devendo ser aplicada somente aos servidores das pessoas jurídicas de direito público.

As fundações públicas de direito privado fazem jus à isenção das custas processuais?

NÃO.

As **fundações públicas de direito privado** **NÃO** fazem jus à isenção das custas processuais. A isenção das custas processuais somente se aplica para as entidades com **personalidade de direito público**. Dessa forma, para as Fundações Públicas receberem tratamento semelhante ao conferido aos entes da Administração Direta é necessário que tenham natureza jurídica de direito público, que se adquire no momento de sua criação, decorrente da própria lei. STJ. 4ª Turma. REsp 1409199-SC, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 10.03.2020 (Info 676).

Conceito de Empresas Públicas:

- Cuidam-se de pessoas jurídicas de **direito privado**;
- integrantes da administração indireta;
- instituídas pelo poder público, mediante **autorização de lei específica**,
- sob **qualquer forma jurídica**;
- com **capital exclusivamente público**,
- para a **exploração de atividades econômicas**, OU
- para a **prestação de serviços públicos**.

Conceito de Sociedades de Economia Mista:

- São pessoas jurídicas de **direito privado**;
- integrantes da administração indireta;
- instituídas pelo poder público, mediante **autorização de lei específica**;
- sob a forma de **sociedade anônima**,
- com **participação obrigatória de capital privado e público**;
- sendo da pessoa política instituidora ou de entidade da respectiva administração indireta o **controle acionário**;
- - para a **exploração de atividades econômicas**; ou
- - para a **prestação de serviços públicos**.

Lei 13.303/2016 (Estatuto das Estatais):

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o **estatuto jurídico da**

- **empresa pública**,

- **da sociedade de economia mista e**

- de suas subsidiárias

abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore

- **ATIVIDADE ECONÔMICA** de produção ou comercialização de bens ou
- de **PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao
 - regime de **MONOPÓLIO** da União ou
 - seja de **PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS**.

Art. 3º Empresa pública é a entidade dotada de:

- personalidade jurídica de **DIREITO PRIVADO**,
- com criação **AUTORIZADA por lei**
- com **PATRIMÔNIO PRÓPRIO**, e
- cujo capital social é **INTEGRALMENTE** detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

Parágrafo único. Desde que a maioria do capital votante permaneça em propriedade da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, será admitida, no capital da empresa pública, a participação de

- outras pessoas jurídicas de direito público INTERNO,
- bem como de entidades da ADMINISTRAÇÃO INDIRETA da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 4º Sociedade de economia mista é a entidade dotada de:

- personalidade jurídica de **DIREITO PRIVADO**,
- com criação **autorizada por lei**,
- sob a forma de **SOCIEDADE ANÔNIMA**,
- cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta.

§ 1º A pessoa jurídica que controla a sociedade de economia mista tem

- os **DEVERES** e as **RESPONSABILIDADES** do **ACIONISTA CONTROLADOR**, estabelecidos na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e deverá exercer o **PODER DE CONTROLE NO INTERESSE DA COMPANHIA**,
- **respeitado o interesse público que justificou sua criação** (que é lançado na lei que autoriza a criação da estatal).

§ 2º Além das normas previstas nesta Lei, a SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA com **REGISTRO na Comissão de Valores Mobiliários** sujeita-se às disposições da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976.

Observações importantes:

- Todas as EP e SEM são pessoas jurídicas de **direito privado**, integrantes da administração pública indireta;
- As EP e SEM, conforme o seu objeto, dividem-se em:
 - a) Exploradoras de atividades econômicas; e
 - b) Prestadoras de serviços públicos.
- As “**exploradoras de atividades econômicas**” enquadram-se no **art. 173 da CF**, sendo a sua atividade regida predominantemente pelo direito **privado**;
- As “**prestadoras de serviços públicos**” enquadram-se no **art. 175 da CF**, sendo a sua atividade regida predominantemente pelo direito **público**;
- Os controles administrativos a que elas estão sujeitas (que decorrem de regras de direito público) são os mesmos, em qualquer caso.

Exemplos de Empresa Pública: ECT, SERPRO, CEF.

Exemplos de Sociedade de Economia Mista: Banco do Brasil S.A, PETROBRÁS S.A.

EMPRESAS ESTATAIS	
EMPRESAS PÚBLICAS	SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA
<ul style="list-style-type: none"> • Criação autorizada por lei e inscrição dos atos constitutivos no registro competente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação autorizada por lei e inscrição dos atos constitutivos no registro competente.
<ul style="list-style-type: none"> • Patrimônio próprio e capital exclusivo da pessoa jurídica de direito público que a instituiu. 	<ul style="list-style-type: none"> • O capital das sociedades de economia mista é formado por capital público e privado. Tanto as pessoas administrativas quanto os particulares podem participar da formação do capital. É fundamental, no entanto, que o controle acionário da entidade pertença ao Estado
<ul style="list-style-type: none"> • Pode adotar <u>qualquer forma societária</u>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Somente pode adotar a forma de <u>sociedade anônima</u>.
<ul style="list-style-type: none"> • Vínculo celetista. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vínculo celetista.
<ul style="list-style-type: none"> • Bem predominantemente privado, com modulações de direito público (Ex: alienação 	<ul style="list-style-type: none"> • Bem predominantemente privado, com modulações de direito público (Ex: alienação

<p>depende de exigências legais, vedação à penhora de bens necessários à continuidade dos serviços públicos).</p>	<p>depende de exigências legais, vedação à penhora de bens necessários à continuidade dos serviços públicos).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: <ul style="list-style-type: none"> I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, EXCETO as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> • Justiça Estadual, ainda que seja sociedade de economia mista federal. • Súmula n. 556 do STF: É competente a Justiça comum para julgar as causas em que é parte sociedade de economia mista. • Súmula n. 517 do STJ: As sociedades de economia mista só têm foro na Justiça Federal, quando a União intervém como assistente ou oponente.

ATENÇÃO! É permitido que uma empresa pública seja formada por mais de um ente (ex.: União e Estado-membro) ou entidade (ex.: Estado-membro e empresa pública federal).

Extinção:

A extinção das EP ou SEM é feita pelo Poder Executivo, mas dependerá, também, de **lei autorizadora específica**, em respeito ao **princípio da simetria das formas jurídicas**. A iniciativa dessa lei é, igualmente, privativa do chefe do Poder Executivo.

As empresas públicas dotadas de personalidade jurídica de direito privado se submetem ao regime de precatório?

DEPENDE. Não se submetem ao regime de precatório as empresas públicas dotadas de personalidade jurídica de direito privado com patrimônio próprio e autonomia administrativa que exerçam atividade econômica sem monopólio e com finalidade de lucro. Precedente: RE 892727/DF (Info 910).

A alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista exige autorização legislativa e licitação?

SIM. A **alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista exige autorização legislativa e licitação**. Por outro lado, **não se exige autorização legislativa para a alienação do controle de suas subsidiárias e controladas**. Precedente: ADI 5624 MC-Ref/DF (Info 943).