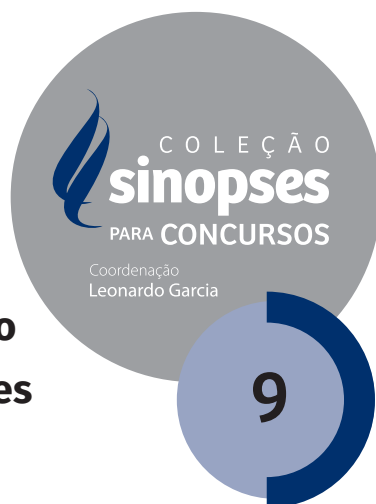


Fernando Ferreira Baltar Neto
Ronny Charles Lopes de Torres



DIREITO ADMINISTRATIVO



2023

Organização da Administração Pública

Fernando Baltar

1. INTRODUÇÃO

Conforme leciona Hely Lopes Meirelles, a Administração “é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções do Governo”. Dessa forma, deve-se interpretar que a Administração é, apenas, a ferramenta disponibilizada ao Estado para buscar a satisfação dos interesses essenciais e secundários da coletividade.

A criação de órgãos e entidades públicas depende de lei em sentido formal, por expressa exigência da Constituição Federal de 1988, todavia a mesma Carta Republicana admite que o Chefe do Poder Executivo pode dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos, mediante Decreto, desde que não importe aumento de despesas, nem criação ou extinção de órgãos públicos.

A Administração Direta é composta pelos **órgãos públicos** integrantes de sua estrutura, despidos de personalidade jurídica, enquanto a Administração Indireta, segundo informa o Decreto-Lei nº 200/67, compreende as **autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista**.

Temos, portanto, as **pessoas políticas** ou **entes políticos** que são a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que são entes da federação previstos na Constituição e as **pessoas administrativas** ou **entes administrativos**, que são pessoas criadas por lei ou por autorização legal editada por ente político, para o desempenho de função administrativa ou exploração de atividade econômica (sociedades de economia mista e empresas públicas).

Os entes administrativos surgiram para suprir uma necessidade técnica. Constatou-se que aglutinar todas as competências não produzia os melhores resultados, face aos intermináveis corredores da burocracia administrativa, que necessitaria ser cada vez mais vascularizada, com um número maior de órgãos públicos.

Optou-se pela adoção da técnica da descentralização administrativa, criando outras pessoas jurídicas com autonomia, mas submetidas a controle pelo ente político com a finalidade de desempenhar uma determinada atividade pública.

2. ÓRGÃOS PÚBLICOS

Como os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) possuem personalidades jurídicas próprias e, portanto, são sujeitos de direitos e obrigações no nosso ordenamento jurídico, surge a necessidade de explicar como uma ficção jurídica pode expressar sua vontade.

Surgiram diversas teorias objetivando explicar essa manifestação de vontade do Estado, dentre elas:

- Teoria do mandato;
- Teoria da representação; e
- Teoria do órgão.

Segundo a **teoria do mandato**, o Estado outorga aos seus agentes um mandato para agir em seu nome. Tal teoria não explica de que forma o Estado transferiu poderes aos seus agentes, além de trazer a inconveniência de retirar do mandante (Estado) a responsabilidade pelos atos praticados pelo mandatário (agente público), que extrapolaram das atribuições outorgadas.

Pela **teoria da representação** o Estado seria representado por seus agentes. Di Pietro critica essa teoria, por entender inconsistente nivelar o Estado ao incapaz, que necessita de representação. A doutrina ainda critica a nuance de que, por esta teoria, o representado (Estado) não responde pelos atos que ultrapassam os poderes da representação.

A **teoria do órgão**, também chamada de **teoria da imputação volitiva**, estabelece que o Estado manifesta sua vontade por meio dos órgãos que integram a sua estrutura, de tal forma que quando os agentes públicos que estão lotados nos órgãos manifestam a sua vontade, esta é atribuída ao Estado.

A teoria do órgão é a teoria mais aceita em nosso ordenamento jurídico e é por seu intermédio que se consegue justificar a validade dos atos praticados pelo “**servidor de fato**”, que segundo Celso Antônio Bandeira de Mello seria “aquele cuja investidura foi irregular, mas cuja situação tem aparência de legalidade. Em nome do **princípio da aparência**, da boa-fé dos administrados, da segurança jurídica e do princípio da presunção de legalidade dos atos administrativos, reputam-se válidos os atos por ele praticados, se por outra razão não forem viciados”.

Segundo Hely Lopes Meirelles, **órgãos públicos** são “centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem”.

► Atenção!

Nenhum órgão público possui personalidade jurídica própria, por mais relevantes que sejam as atribuições exercidas.

► Como este tema vem sendo abordado em concursos ?

No concurso para provimento do cargo de Procurador do Estado da Paraíba – PGE/PB/2021, com o enunciado “Conforme Carvalho Filho, pode-se conceituar o órgão público como o compartimento, na estrutura estatal, a que são cometidas funções determinadas, sendo integrado por agentes que, quando as executam, manifestam a própria vontade do Estado.

O conceito moderno de órgão público é dado pela”

foi considerada correta a seguinte assertiva:

“D) teoria do órgão.”.

São exemplos de órgãos públicos a Presidência da República, os Ministérios, a Imprensa Nacional, a Advocacia-Geral da União, o Ministério Público, o Supremo Tribunal Federal, Tribunais de Justiça, polícias civis ou militares, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais, Receita Federal e Estadual, dentre outros.

José dos Santos Carvalho Filho, destaca, com propriedade, que, apesar dos órgãos serem entes despersonalizados, os órgãos públicos representativos de poderes (ex.: tribunais, casas legislativas) podem defender, em juízo, as suas prerrogativas constitucionais.

Essa capacidade processual extraordinária ou anômala é chamada de **personalidade judiciária** e, apesar de não conferir personalidade jurídica a esses órgãos, confere legitimidade para estarem em juízo defendendo suas competências. Ex.: Assembleia Legislativa pode impetrar mandado de segurança em face do Governador do Estado pelo não repasse da parcela do orçamento a que faz jus.

Quanto à posição estatal os órgãos são classificados em:

- a) **Independentes** – são os órgãos representativos de poderes que não se subordinam hierarquicamente a nenhum outro, tais como a Chefia do Executivo, os tribunais, as casas legislativas.
- b) **Autônomos** – Formam a cúpula da Administração e se subordinam, apenas, aos órgãos independentes. Ex.: ministérios, secretarias estaduais e municipais.
- c) **Superiores** – São os órgãos que exercem atribuições de direção, controle e chefia, mas que se subordinam a órgãos autônomos ou de hierarquia superior. Ex.: diretorias, coordenações.
- d) **Subalternos** – são órgãos de execução, despidos de função de comando. Ex.: protocolo, seção de expediente, de material, portaria.

Quanto à estrutura, os órgãos são classificados em:

- a) **Simples ou unitários** – são órgãos que não possuem outros órgãos subordinados em sua estrutura. Ex: os órgãos subalternos como protocolo ou almoxarifado são órgãos simples.

- b) **Compostos** – são órgãos onde ocorre a desconcentração de suas atividades para outros órgãos subordinados hierarquicamente. Ex: A Procuradoria-Geral da União é o órgão superior das Procuradorias Regionais da União e estas são os órgãos regionais das Procuradorias da União nos estados. A PGU, portanto, é um órgão composto.

Quanto à atuação funcional, são classificados em:

- a) **Singulares ou unipessoais** – são órgãos cuja decisão depende da vontade de um único agente. Ex: Presidência da República.

Ainda quanto aos órgãos singulares, cumpre observar que o ilustre administrativo Celso Antônio Bandeira de Mello chama os órgãos singulares de simples.

- b) **Colegiados, pluripessoais ou coletivos** – são órgãos em que as decisões são tomadas por mais de uma pessoa, por um colegiado que delibera sem que haja hierarquia entre seus membros, ainda que um seja nomeado diretor ou presidente. Ex: Conselho Nacional de Justiça, Conselho Superior da Advocacia-Geral da União, Conselho de Contribuintes, dentre outros.

Quanto às funções, os órgãos podem ser classificados em:

- a) **Ativos** – são os órgãos que exercem diretamente função administrativa, prestando serviços públicos, tais como de polícia, saúde, educação, dentre outros.
- b) **Consultivos** – são órgãos que possuem atuação preventiva, emitindo manifestações técnicas de natureza opinativa acerca do ato administrativo que se pretende praticar. Ex. Consultoria Jurídica da União nos estados.
- c) **Controle** – são órgãos que exercem uma fiscalização sobre as atividades desempenhadas por outros órgãos e agentes públicos. Esse controle pode ser exercido interna ou externamente. Ex. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União.

3. AUTARQUIAS

3.1. Conceito

Pode-se conceituar autarquia como sendo a pessoa jurídica de direito público interno, criada por lei específica para prestação de serviço público específico, com autonomia administrativa, mas submetida a controle finalístico de suas atividades.

3.2. Características

Decorrem do conceito acima as seguintes características:

- personalidade jurídica de direito público interno;
- criação por lei;

- autonomia administrativa;
- prestação de serviço público específico; e
- submissão a controle finalístico de suas atividades.

São exemplos de autarquias federais: INSS, INCRA, DNOCS, IBAMA, IPHAN, Banco Central, dentre outras.

3.3. Criação

O artigo 37, XIX, da Constituição, traz a seguinte redação: "**somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação.**"

As autarquias, então, **nascem diretamente da lei**, não necessitando do registro de seus estatutos na Junta Comercial nem em unidade cartorial, e, por essa razão, sua **personalidade jurídica é de direito público**, não podendo ser equiparada às entidades privadas nem às entidades públicas de direito privado.

O que se afirma é que o ente político (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), o qual detém competência legislativa inovadora, poderá, por uma opção política e por uma questão de técnica de descentralização, editar, por meio de sua casa legislativa, lei que venha a criar uma outra pessoa jurídica, transferindo para esta nova entidade um serviço público específico. Por exemplo, a União, por meio do Congresso Nacional, editou uma lei criando o INSS, autarquia federal que presta o serviço público de seguridade social, em seu próprio nome e sob sua responsabilidade.

► Como esse assunto foi cobrado em concurso?

No concurso para provimento do cargo de Procurador do Município de João Pessoa/PB-2018, foi considerada incorreta a seguinte assertiva: Situação hipotética: Determinado estado da Federação, para aprovação pelo Poder Legislativo, encaminhou projeto de lei que regulamenta instituição de autarquia e alterações orçamentárias e administrativas de determinada secretaria. Assertiva: Nessa situação, esse projeto de lei, apesar de multimático, deverá ser aprovado à luz do princípio da reserva legal.

A assertiva está incorreta tendo em vista que as autarquias só podem ser criadas por lei específica, conforme comando do art. 37, XIX da CF/88.

A União poderia prestar os serviços de seguridade social diretamente, por meio do Ministério da Previdência Social? Sim, mas optou pela técnica da descentralização, criando uma pessoa jurídica e conferindo a ela a responsabilidade de prestar esse serviço público.

► Atenção!

Se a entidade política optar por descentralizar um **serviço público tipicamente estatal** – que não possa ser prestado por entidades privadas – deverá, necessariamente, criar uma autarquia, mas se o serviço a ser prestado não for um serviço típico de Estado, então, poderá optar pela criação de autarquia ou outra entidade pública.

Esse raciocínio significa que, se o serviço é tipicamente estatal e está descentralizado, a entidade prestadora é uma autarquia ou entidade pública com natureza autárquica; mas não se pode afirmar que toda autarquia presta um serviço público típico de Estado, como exemplo podemos citar as universidades públicas, que, apesar de serem autarquias, prestam um serviço que também é ofertado por entidades privadas.

As autarquias nascem com o único propósito de prestar um serviço público específico de forma mais eficiente e racional, como forma de descentralização administrativa por serviços ou funcional, enquanto o ente federado possui capacidade ampla para prestação dos mais diversos serviços públicos (proteção e preservação do meio ambiente, cultura, segurança, saúde, educação, dentre outros).

Como as autarquias nascem diretamente da lei, só podem ser **extintas por outra lei**, não se admitindo, por respeito ao princípio da legalidade, a extinção de autarquias por nenhum outro instrumento infralegal.

3.4. Prerrogativas

As autarquias, por serem pessoas jurídicas de direito público, possuem as prerrogativas administrativas do ente da federação que as criou, dentre elas:

- a) imunidade relativa a impostos sobre o seu patrimônio, renda ou os serviços vinculados as suas finalidades essenciais (CF, art. 150, § 2º e 4º), chamada de **imunidade condicionada**;

► Importante!

Nesse aspecto, o STF tem entendido, de uma forma geral, que basta determinada renda ser destinada à consecução das finalidades essenciais da entidade para que seja uma renda imune. Igualmente, se a renda obtida com o aluguel de determinado imóvel for destinada à consecução de tais finalidades, estariam abrigados pela imunidade tanto o patrimônio como a renda dele proveniente.

Vale lembrar, também, que o Supremo considera que incide IPTU em imóvel de pessoa jurídica de direito público cedido à pessoa jurídica de direito privado, devedora do tributo.

- b) impenhorabilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade dos seus bens;
- c) execução dos seus débitos via precatório;

- d) execução fiscal dos seus créditos inscritos;
- e) prazo em dobro para as suas manifestações processuais, salvo quando a lei, de forma expressa, determinar prazo diverso;
- f) juízo privativo, se federais, de suas ações serem julgadas na justiça federal;
- g) prescrição quinquenal de seus débitos, conforme estabelecido para a Fazenda Pública.

3.5. Capacidade de autoadministração

Com relação à **autonomia administrativa** das autarquias, deve-se partir do pressuposto de que não haveria nenhum sentido na criação de uma nova pessoa e a consequente transferência do serviço público, com a manutenção da submissão ao poder hierárquico em relação ao ente criador. Se essa fosse a intenção, dever-se-ia criar um órgão (**desconcentração**) e não uma autarquia (**descentralização**).

Se a opção política do governo foi pela **descentralização**, a nova pessoa que surgiu da vontade legislativa, naturalmente, deverá possuir capacidade de administrar a si própria, com **autonomia** em relação ao ente que a criou.

► Como esse assunto foi cobrado em concurso?

No concurso para provimento do cargo de Auditor Fiscal/SEFAZ SC/2018, em cuja ementa trazia a afirmação de que “Como formas de organização administrativa, um ente federado pode optar pela desconcentração e pela descentralização”, foi considerada correta a seguinte assertiva: c) *não sendo formas excludentes, pois a desconcentração envolve a criação de órgãos desprovidos de personalidade jurídica, integrantes da estrutura da Administração direta, enquanto a descentralização enseja a criação de pessoas jurídicas, que passam a integrar a Administração indireta.*

3.6. Controle finalístico, tutela ou vinculação

Capacidade de **autoadministração** não pode ser confundida com independência absoluta. As autarquias não se submetem ao poder hierárquico da pessoa que a criou, ou seja, não há subordinação entre uma autarquia e um ministério ou secretaria, mas haverá um **controle finalístico** de suas atividades, também chamado de **tutela** ou **supervisão**.

Tutela, vinculação ou controle finalístico
Não é presumida, mas sim exercida nos termos fixados em lei;
Exercida por uma pessoa sobre outra (ex.: União sobre o Ibama).

O art. 26, do Decreto-Lei nº 200/67, que dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal, estabelece que a supervisão ministerial visará assegurar, essencialmente:

- Realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade;
- Harmonia com a política e a programação do Governo, no setor de atuação da entidade;
- Eficiência administrativa; e
- Autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

No que concerne aos instrumentos disponibilizados à entidade supervisora, podemos citar:

- a) indicação ou nomeação pelo Ministro ou, se for o caso, eleição dos dirigentes da entidade, conforme sua natureza jurídica;
- b) designação, pelo Ministro, dos representantes do Governo Federal nas Assembleias Gerais e órgãos de administração ou controle da entidade;
- c) recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que permitam ao Ministro acompanhar as atividades da entidade e a execução do orçamento-programa e da programação financeira aprovados pelo Governo;
- d) aprovação anual da proposta de orçamento-programa e da programação financeira da entidade, no caso de autarquia;
- e) aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas Assembleias e órgãos de administração ou controle;
- f) fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de pessoal e de administração;
- g) fixação de critérios para gastos de publicidade, divulgação e relações públicas;
- h) realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e de produtividade; e
- i) intervenção, por motivo de interesse público.

A extensão e a intensidade desse controle finalístico dependerão do que estiver previsto na lei de criação da autarquia. Atualmente, há autarquias que se submetem a um intenso controle de seus atos pelo ministério supervisor e outras, como as universidades e o Banco Central, que gozam de grande autonomia com relação aos Ministérios da Educação e da Fazenda.

Deve-se perceber que **a supervisão ministerial se diferencia da subordinação hierárquica**. Esta decorre da hierarquia e ocorre dentro da estrutura verticalizada de uma única pessoa jurídica, independentemente de previsão legal. Cite-se, como exemplo, as Superintendências de Polícia Federal nos Estados, as quais se subordinam hierarquicamente ao Departamento de Polícia Federal em Brasília – órgãos integrantes da estrutura de uma única pessoa: União – e essa subordinação deriva, naturalmente, da estrutura administrativa e não de determinação legal.

Subordinação (hierarquia)
Exercida dentro de uma mesma pessoa jurídica (ex. Ministério do trabalho sobre as superintendências do trabalho);
Existe independentemente de previsão legal.

3.7. Regime jurídico dos servidores

O regime de pessoal das autarquias deverá ser o mesmo da Entidade da Federação que a criou, o que significa que, atualmente, tais servidores públicos serão submetidos ao regime jurídico estatutário.

Tal vinculação decorre do julgamento do STF na ADI Nº 2.135 (Relator Min. Néri da Silveira), que teve o seu pedido cautelar atendido em 02/08/2007, considerando inconstitucional a alteração da redação do *caput* do art. 39, da Constituição Federal, que flexibilizava o regime jurídico único dos servidores públicos.

3.8. Autarquias corporativas

As entidades de classe como OAB, CREA, CRM, dentre outras, possuem, conforme entendimento pacífico na nossa doutrina e jurisprudência, **natureza jurídica de autarquia federal**. São pessoas jurídicas de direito público interno, que exercem poder de polícia administrativo quando exercem a fiscalização da respectiva atividade profissional.

Como autarquias gozam de imunidade com relação a impostos que incidam sobre o seu patrimônio, renda ou serviços vinculados a suas finalidades essenciais (CF, art. 150, § 2º e 4º) e estão submetidas à fiscalização pelo Tribunal de Contas da União dos gastos com a arrecadação das contribuições compulsórias dos seus filiados.

No entanto, tendo em vista sua natureza jurídica de entidade pública, tais autarquias corporativas estão obrigadas a contratar seu pessoal por concurso público, havendo, inclusive, entendimento sumulado pelo TCU, senão vejamos:

Súmula nº 277/2012-TCU

Por força do inciso II do art. 37 da Constituição Federal, a admissão de pessoal nos conselhos de fiscalização profissional, desde a publicação no Diário de Justiça de 18/5/2001 do acórdão proferido pelo STF no mandado de segurança 21.797-9, deve ser precedida de concurso público, ainda que realizado de forma simplificada, desde que haja observância dos princípios constitucionais pertinentes.

A Corte Federal de Contas avança ao determinar que inclusive as funções de confiança devem ser ocupadas exclusivamente pelo pessoal do seu quadro efetivo. Com relação aos cargos em comissão deve haver a obrigatoriedade de que instruções dos conselhos federais determinem limites mínimos a serem preenchidos pelo pessoal do quadro efetivo.

► Atenção

Apesar de sua natureza jurídica de autarquia federal, o STF entende pela constitucionalidade na aplicação da CLT como regime jurídico de pessoal dos empregados dos conselhos profissionais.

► Como esse assunto foi cobrado em concurso?

No concurso para provimento do cargo de Procurador do Município de São Paulo-2015, foi considerada incorreta a seguinte assertiva:

(B) As autarquias especiais corporativas, como os conselhos de fiscalização profissional, não necessitam contratar mediante concurso público.

No tocante às contratações, o TCU possui entendimento harmonizado com o STJ, de que os conselhos de fiscalização profissional, considerando a sua natureza autárquica e capacidade tributária ativa, submetem-se ao regime da Lei 8.666/93, da Lei nº 8.666/93, bem como da Lei nº 14.133/2021.

No que concerne à OAB, o STF criou uma situação inusitada, pois, ao julgar a ADI nº 1717/DF, entendeu que o poder de polícia não seria passível de delegação a particulares, enquanto, no julgamento da ADI nº 3026, reconheceu que a OAB exerce poder de polícia, mas não está obrigada a realizar concurso público por se tratar de entidade privada. Tal decisão também traz a inconveniente indagação acerca do fundamento para a imunidade tributária de que goza a OAB com relação a impostos, visto que essa é uma prerrogativa, apenas, das pessoas jurídicas de direito público.

► Como esse assunto foi cobrado em concurso?

No concurso para provimento do cargo de **Defensor Público – DPE – MG/2019** foi solicitado que os candidatos analisassem as afirmativas a seguir:

I. Segundo entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) não é obrigada a realizar concurso público para admitir seus empregados.

PORQUE

II. A OAB é uma autarquia sui generis vinculada à administração pública indireta.

A primeira assertiva está correta enquanto a segunda está errada, tendo em vista que a OAB, assim como as demais autarquias corporativas, não se vincula a nenhum ministério.

A OAB, aos olhos do STF, é, ao mesmo tempo, entidade privada e autarquia: esta quando exerce poder de polícia e goza de isenção com relação a impostos sobre os seus bens e serviços vinculados à sua finalidade; aquela quando se livra das amarras do concurso público, da licitação e da fiscalização no uso dos recursos oriundos das contribuições dos seus integrantes.

► Atenção!

O STJ entende que os conselhos de fiscalização possuem a natureza de autarquia especial, por força da interpretação dada pelo STF no julgamento da ADI 1.717-DF.

3.9. Foro das autarquias

O art. 109, inciso I, da Constituição Federal de 1988, estabelece que compete à **Justiça Federal** processar e julgar as causas em que as autarquias forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes.

O mesmo art. 109, em seu inciso VIII, atribui à Justiça Federal a competência para processar e julgar mandados de segurança contra as autoridades públicas que desempenham suas funções em autarquias.

Trata-se, por óbvio, de foro específico das autarquias federais, sendo a **justiça estadual** o foro das autarquias estaduais e municipais.

4. AGÊNCIAS REGULADORAS

4.1. Origem

Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que, no Direito Brasileiro, qualquer órgão da Administração Direta ou entidade da Administração Indireta com função de regular as matérias de suas competências pode ser qualificada como agência reguladora, aqui considerada em uma acepção ampla. Nesse sentido, acentua a autora que o único que constitui inovação é o próprio vocábulo.

Para que possamos entender as **agências reguladoras**, primeiro teremos que reviver o período histórico de sua criação: na década de 90, quando o Brasil, recém-saído de um longo período de ditadura e de um processo de impeachment do seu primeiro Presidente eleito pelo voto direto, vivia um novo período democrático.

Nesse ambiente de insegurança, o governo resolveu implementar uma política de privatização de algumas entidades públicas e de concessão de serviços públicos que eram prestados por entidades públicas em regime de monopólio. Para que essa pretensão governamental se mostrasse exitosa, era necessário atrair um grande volume de capital de investimento. Trata-se de áreas como telefonia e energia, as quais exigem centenas de milhões e até mesmo de bilhões de reais, em investimento. Diante dessa necessidade, imperioso perceber que o investidor, nacional ou estrangeiro, não iria alocar os seus recursos se não sentisse a segurança de que poderia explorar os serviços pelo tempo necessário para obtê-lo de volta, acrescido dos lucros que venham a tornar o investimento rentável e sem a submissão às intempéries do humor político dos governantes.

Essas agências vieram a desempenhar os poderes que, na concessão, permissão e autorização de serviços públicos, eram, outrora, exercidos diretamente pela

própria entidade estatal, na qualidade de poder concedente, cabendo-lhe a responsabilidade pela licitação e contratação dos serviços públicos, sua fiscalização e regulação.

Nesse ambiente, nasceram as agências reguladoras brasileiras, com inspiração no modelo norte-americano, em que as agências desfrutavam de ampla independência no exercício de suas atribuições. Nas agências de regulação independente norte-americanas, por exemplo, o Presidente da República não possui competência para destituir o seu pessoal, sendo essa uma atribuição do Congresso, por se entender que os poderes normativos e decisórios dessas agências exigem uma maior estabilidade para os seus membros.

São exemplos de agência reguladora a ANP, ANATEL, ANEEL, ANVISA, ANA, ANTAQ, dentre outros.

4.2. Características

A **independência** das agências reguladoras americanas, por óbvio, não poderia ser conferida às agências pátrias, em virtude dos obstáculos constitucionais. No entanto, as agências reguladoras trouxeram algumas inovações que conferiram um aspecto menos político e mais técnico a essas entidades, sobretudo a forma de escolha dos seus dirigentes e o mandato a eles atribuído.

Uma das principais características que conferem natureza técnica às agências reguladoras é o fato de que suas decisões não se submetem à revisão de outro órgão integrante do Poder Executivo, mas, apenas, ao controle de legitimidade exercido pelo Poder Judiciário.

► Como esse assunto foi cobrado em concurso?

No concurso para provimento do cargo de Analista Judiciário – Área Fim do TJ-MS, realizado pela PUC-PR (2017), foi considerada correta a seguinte assertiva: “As agências reguladoras são autarquias em regime especial, sendo que os seus servidores efetivos são selecionados por concurso público e são regidos por normas estatutárias”.

A Lei nº 13.848/2019, que trata da gestão, organização e controle social das agências reguladoras, dispõe que 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.

Seus dirigentes são nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado e exercem mandatos fixos, que não devem coincidir com o mandato do Presidente da República, preservando, assim, o caráter técnico e de continuidade da direção das agências reguladoras.

8.6. Contrato de rateio

O contrato de rateio é o instrumento por meio do qual os entes consorciados se comprometem a custear as despesas do consórcio. Conforme expressa previsão da Lei nº 11.107/2005, os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante **contrato de rateio**.

Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.

► Atenção!

Poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio.

O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro, e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual.

É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito.

► Atenção!

Constitui ato de improbidade celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.

9. CONTRATO DE DESEMPENHO

Foi publicada no Diário Oficial da União (DOU), no dia 12 de dezembro, a Lei nº 13.934/2019, que regulamentou o contrato referido no § 8º do art. 37 da Constituição Federal, denominado “contrato de desempenho”, no âmbito da administração pública federal direta de qualquer dos Poderes da União e das autarquias e fundações públicas federais.

O 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.

- **Metas de desempenho** representam o nível desejado de atividade ou resultado, estipulada de forma mensurável e objetiva para determinado período.

- **Indicador de qualidade** é o referencial utilizado para avaliar o desempenho do supervisionado.
- **Flexibilidades e as autonomias especiais** podem compreender a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira do supervisionado.

Vale ressaltar que o contrato de desempenho constitui, para o supervisor, forma de autovinculação e, para o supervisionado, condição para a fruição das flexibilidades ou autonomias especiais (art. 3º).

Nesse sentido, os órgãos ou entidades supervisoras responsáveis por analisar, aprovar e assinar o contrato de desempenho, bem como os requisitos gerenciais e demais critérios técnicos a serem observados para celebrá-lo, serão definidos pelos chefes dos Poderes, através de atos normativos próprios (art. 4º).

O não atingimento de metas intermediárias, comprovado objetivamente, dá ensejo, mediante ato motivado, à suspensão do contrato e da fruição das flexibilidades e autonomias especiais, enquanto não houver recuperação do desempenho ou repactuação das metas.

O contrato poderá ser rescindido por acordo entre as partes ou por ato do supervisor nas hipóteses de insuficiência injustificada do desempenho do supervisionado ou de descumprimento reiterado das cláusulas contratuais.

É dever do supervisionado publicar o extrato do contrato em órgão oficial, sendo a publicação condição indispensável para a eficácia do contrato; além disso, deverá promover ampla e integral divulgação do contrato por meio eletrônico.

A Lei nº 13.934/2019 entrou em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial (art. 12).

10. SÚMULAS DO STF

- **Súmula 340.** Desde a vigência do código civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.
- **Súmula 346.** A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.
- **Súmula 516.** O serviço social da indústria (SESI) está sujeito à jurisdição da justiça estadual.
- **Súmula 517.** As sociedades de economia mista só têm foro na justiça federal, quando a União intervém como assistente ou oponente.
- **Súmula 556.** É competente a justiça comum para julgar as causas em que é parte sociedade de economia mista.
- **Súmula 654.** A garantia da irretroatividade da lei, prevista no art. 5º, XXXVI, da Constituição da República, não é invocável pela entidade estatal que a tenha editado.

- **Súmula Vinculante 27.** Compete à Justiça estadual julgar causas entre consumidor e concessionária de serviço público de telefonia, quando a ANATEL não seja litisconsorte passiva necessária, assistente, nem opoente.
- **Súmula Vinculante 52.** Ainda quando alugado a terceiros, permanece imune ao IPTU o imóvel pertencente a qualquer das entidades referidas pelo art. 150, VI, “c”, da Constituição Federal, desde que o valor dos aluguéis seja aplicado nas atividades para as quais tais entidades foram constituídas.

11. SÚMULAS DO STJ

- **Súmula 42.** Compete à justiça comum estadual processar e julgar as causas cíveis em que é parte sociedade de economia mista e os crimes praticados em seu detrimento.
- **Súmula 324.** Compete à justiça federal processar e julgar ações de que participa a fundação habitacional do exército, equiparada à entidade autárquica federal, supervisionada pelo Ministério do Exército.
- **Súmula 333.** Cabe mandado de segurança contra ato praticado em licitação promovida por sociedade de economia mista ou empresa pública.