



# **DIREITO ADMINISTRATIVO**

## **Da Organização da Administração Pública**

# *ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*

Toda a atividade administrativa do Estado se desenvolve, direta ou indiretamente, por meio da atuação de órgãos, entidades públicas e seus respectivos agentes.

# *ENTIDADES POLÍTICAS*

# *ENTIDADES ADMINISTRATIVAS*

# CENTRALIZAÇÃO

A centralização ocorre quando o Estado executa suas tarefas diretamente, por intermédio dos órgãos e agentes administrativos que compõem sua estrutura funcional. O que caracteriza a centralização, portanto, é o desempenho direto das atividades públicas pelo Estado, vale dizer, por uma das pessoas políticas (União, Estados, DF e Municípios).



# ESPÉCIES DE DESCONCENTRAÇÃO

**Territorial ou Geográfica:** os órgãos têm a mesma atribuição, variando apenas no âmbito de atuação.

**Material ou Temática:** cada órgão é especializado em determinado assunto.

**Hierárquico ou Funcional:** utiliza como critério para repartição de competências a relação de subordinação entre os órgãos.

# ESPÉCIES DE DESCENTRALIZAÇÃO

# CONCENTRAÇÃO

É uma técnica administrativa que promove a extinção de órgãos públicos. Pessoa jurídica integrante da administração pública extingue órgãos antes existentes em sua estrutura, reunindo em um número menor de unidade as respectivas competências. A concentração pode ser usada na administração direta e também na indireta. (Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, 2010).

# ADMINISTRAÇÃO DIRETA

É o conjunto de órgãos que integram as pessoas políticas do Estado (União, Estados, DF e Municípios), aos quais foi atribuída a competência para o exercício de atividades administrativas, de forma centralizada. Em outras palavras, na administração direta “a Administração Pública é, ao mesmo tempo, a titular e a executora do serviço público.”

# ATENÇÃO

Quando o Estado executa tarefas diretamente, através de seus órgãos internos, estamos diante da Administração Direta no desempenho de atividade centralizada.

# ÓRGÃOS PÚBLICOS

O órgão público não possui personalidade jurídica. Ele é apenas uma extensão da entidade que o criou.

Assim, todas as suas manifestações de vontade, concretizadas pela atuação dos agentes públicos, são consideradas como da própria pessoa jurídica mãe.

Dizendo de outra forma, a atuação do órgão público é imputada à pessoa jurídica, a qual pode ser uma entidade política ou uma entidade administrativa.

Esse é o fundamento da chamada teoria do órgão.

# CARACTERÍSTICAS DOS ÓRGÃOS

# CAPACIDADE PROCESSUAL DOS ÓRGÃOS

A jurisprudência reconhece a capacidade de certos órgãos públicos para a impetração de mandado de segurança na defesa de suas prerrogativas e competências, quando violadas por ato de outro órgão.

Por exemplo, o STJ não reconheceu a capacidade processual de Câmara Municipal que litigava contra o INSS a respeito de contribuições previdenciárias de seus membros.

# CAPACIDADE PROCESSUAL DOS ÓRGÃOS

Por outro lado, já se admitiu mandado de segurança impetrado por Câmara Municipal contra o Prefeito para o fim de obriga-lo à devida prestação de contas ao Legislativo, tendo sido concedida a segurança. No primeiro caso, tratava-se de litígio comum, que não envolvia a violação de competência ou prerrogativa da Câmara Municipal; portanto, aplicou-se a regra geral de que órgão não possui capacidade processual.

# CLASSIFICAÇÃO DOS ÓRGÃOS

# QUANTO À ESTRUTURA

**A.) SIMPLES:** Também chamados de órgãos unitários, não existem outros órgãos agregados a sua estrutura. Ex.: Presidência da República (União), Assembleia Legislativa (Estados).

**B.) COMPOSTO:** Reúnem outros órgãos ligados a sua estrutura. Ex.: Congresso Nacional que é formado pelo Senado Federal e Câmara dos Deputados.

# QUANTO AO PODER DE DECISÃO

**A.) ÓRGÃO SINGULAR:** Aquele que atua pela manifestação de vontade de um único agente que é o seu chefe e representante. Ex.: Presidência da República.

**B.) ÓRGÃO COLEGIADO:** Atuam e decidem pela manifestação de vontade de seus membros. Ex.: Assembleia Legislativa (Estados).

# QUANTO À POSIÇÃO NA HIERARQUIA

**A.) INDEPENDENTES:** Não estão hierarquicamente subordinados a nenhum outro, uma vez que se encontram no topo da hierarquia daquele poder estatal. Ex.: Presidência da República (União), Governadoria (Estado) e Prefeituras (Município).

**B.) AUTÔNOMOS:** São imediatamente subordinados aos órgãos independentes. Gozam de ampla autonomia administrativa e financeira, são órgãos de coordenação e planejamento. Ex.: Ministérios (União) e Secretarias (Estado).

**C.) SUPERIORES:** Não têm autonomia, não têm independência, dependem de controle de uma chefia mais alta, mas ainda conservam o poder de decisão, no que tange os atos praticados no exercício de suas atividades.

- Ex.: Secretaria da Receita Federal, Procuradorias Estaduais, Polícias.

**D.) SUBALTERNOS:** Com reduzido poder de decisão; constitui-se, em verdade, em órgãos de mera execução de atividades administrativas. Ex.: Seção de pessoal, zeladoria.

# *ADMINISTRAÇÃO INDIRETA (ENTIDADES ADMINISTRATIVAS)*

Nos termos do art. 4º do Decreto Lei 200/1967, a Administração Indireta compreende as seguintes categorias de entidades, todas dotadas de personalidade jurídica própria:

# ATENÇÃO

Segundo a doutrina, a criação de entidades da administração indireta encontra fundamento no assim chamado **princípio da especialização (ou da especialidade)**.

Um ente federado - União, estados, Distrito Federal ou Municípios - edita uma **lei** por força da qual **competências específicas**, nela discriminadas, que originalmente foram atribuídas à pessoa política, passarão a ser exercidas por outra pessoa jurídica, meramente administrativa (uma entidade de sua **administração indireta**), no pressuposto teórico de que tal **especialização** permitirá um desempenho dessas competências melhor do que aquele que se obteria caso elas permanecessem sob incumbência de órgãos da administração direta daquele ente federado.

# *INÍCIO DA EXISTÊNCIA DAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS*

# CRIAÇÃO DE SUBSIDIÁRIAS

Segundo o art. 37, XX, da CF, depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada

Subsidiárias são empresas menores criadas para complementar as atividades de companhias maiores, por exemplo, a Petrobrás (SEM) criou uma subsidiária chamada TRANSPETRO para complementar a sua área de atuação.

# EXEMPLO

Um exemplo de autorização legislativa para a constituição de subsidiárias é a Lei 11.908/2009, cujo art. dispõe “O Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal ficam autorizados a constituir subsidiárias integrais ou controladas, com vistas no cumprimento de atividades de seu objeto social”.

# *CARACTERÍSTICAS DAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS*

# ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

Nos termos do art. 4º do Decreto Lei 200/1967, a **Administração Indireta** compreende as seguintes categorias de entidades, todas dotadas de **personalidade jurídica própria**:

- **Autarquias.**
- **Empresas Públicas.**
- **Sociedades de Economia Mista.**
- **Fundações Públicas.**

**Pessoas Jurídicas instituídas pelos Entes Políticos para o desempenho de atividades administrativas.**

# ATENÇÃO

Segundo a doutrina, a criação de entidades da administração indireta encontra fundamento no assim chamado **princípio da especialização** (ou da especialidade).

# AUTARQUIAS

**De acordo como art. 5º, inciso I, do Decreto-lei nº 200/67**, autarquia é definida como serviço autônomo, criado por lei específica, com personalidade jurídica, patrimônio e receita própria, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

# CARACTERÍSTICAS

# IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA

**Art. 150.** Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

§ 2º A vedação do inciso VI, a, é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo poder público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

# ATENÇÃO

Portanto, a imunidade tributária recíproca não protege os bens e rendas das autarquias em toda e qualquer circunstância, mas, sim, apenas os vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

# ESPÉCIES DE AUTARQUIAS

**Autarquia Administrativa:** são as autarquias comuns, que não possuem particularidades.

**Autarquia Territorial:** se o Estado criar um território, este será uma espécie de autarquia.

**Autarquia Corporativa:** instituídas para o desempenho de atividades de fiscalização e regulamentação de categorias profissionais. São os conselhos profissionais.

## OAB (Ordem dos Advogados do Brasil)

Detalhe importante é que, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI 3.026/DF), a **Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)**, embora possua as características de uma autarquia (pessoa jurídica de direito público que desempenha atividade típica de Estado, qual seja, a fiscalização do exercício da advocacia, exercendo poder de polícia e poder disciplinar), **não integra a administração indireta da União.**

Dessa forma, apesar das atividades que exerce, a OAB não seria um conselho fiscalizador de profissão regulamentada, e sim uma **entidade ímpar, sui generis**, um **serviço independente não integrante da administração pública.**

## OAB (Ordem dos Advogados do Brasil)

Segundo salienta Maria Sylvia Di Pietro, com essa decisão, a OAB passa a ser considerada pessoa jurídica de direito público no que esta tem de **vantagens** (com todos os privilégios da Fazenda Pública, como imunidade tributária, prazos em dobro, prescrição quinquenal etc.), mas não no que diz respeito às **restrições** (como licitação, concurso público, controle).

De se destacar, ainda, que os servidores da OAB se sujeitam ao **regime celetista**, enquanto os servidores dos demais Conselhos profissionais devem se sujeitar ao regime estatutário previsto na Lei 8.112/1990.

# ESPECIES DE AUTARQUIAS

**Autarquia em Regime Especial:** recebem da lei instituidora uma maior autonomia em relação às demais

**Agencias Reguladoras:** foram criadas para fiscalizar e controlar a atuação de investidores que passaram a exercer, após a privatização, tarefas desempenhadas pelo Estado. Possuem as seguintes características:

# AGÊNCIAS REGULADORAS

**Dirigentes Estáveis:** só perdem o cargo em virtude de:

1.1 encerramento do mandato

1.2 renúncia

1.3 sentença judicial transitado em julgado

1.4 processo administrativo disciplinar

**Mandatos Fixos:** permanecem na função por prazo determinado. Varia de acordo com cada Lei de criação da Agência Reguladora, vária de 3 a 5 anos.

# AGÊNCIAS REGULADORAS

**Quarentena:** período de 4 meses, em regra, no qual o ex-dirigente fica impedido de exercer atividades no setor regulado. (com remuneração)

**Poder Normativo:** os atos emanados por elas estão em posição de inferioridade em relação à Lei. Não pode tratar de temas não previstos em lei, nem ser geral e abstrato.

# FUNDAÇÕES PÚBLICAS

São três os elementos essenciais no conceito de fundação, pública ou privada:

- A figura do **instituidor**, que faz a dotação patrimonial, ou seja, separa um determinado patrimônio para destiná-lo a uma finalidade específica.
- O objeto consistente em **atividades de interesse social**.
- A **ausência de fins lucrativos**.

# ATENÇÃO

A diferença entre uma **autarquia** e uma **fundação autárquica** é meramente *conceitual*: enquanto a autarquia é definida como um **serviço público personificado**, em regra, típico de Estado, a fundação autárquica é, por definição, um **patrimônio personalizado** destinado a uma finalidade específica, de interesse social. Porém, o regime jurídico de ambas é, em tudo, **idêntico**.

# AGÊNCIA EXECUTIVA

São autarquias ou fundações públicas que recebem uma qualificação, um status, em razão de um **CONTRATO DE GESTÃO**, que uma ou outra celebra com órgão da administração Pública Direta a que se acha vinculada, com o escopo de assegurar uma maior eficiência no desempenho de suas atividades e redução de custos.

A qualificação de agência executiva federal, é conferida, **mediante ato discricionário do Presidente da República**, a autarquia ou fundação que **apresente plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento e celebre contrato de gestão com o ministério supervisor respectivo**.

**Busca-se o cumprimento do Princípio Constitucional da eficiência.**

**Ex: INMETRO"**

**Lei 9.649/1998.** Art. 51. O Poder Executivo **poderá** qualificar como Agência Executiva a **autarquia ou fundação** que tenha cumprido os seguintes **requisitos**:

I - ter um **plano estratégico** de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento;

II - ter celebrado **Contrato de Gestão** com o respectivo Ministério supervisor.

§ 1º A qualificação como Agência Executiva será feita em **ato do Presidente da República**.

# EMPRESAS ESTATAIS

Art. 3º Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, 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.**

# EMPRESAS ESTATAIS

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.

# EMPRESA ESTATAIS (CARACTERÍSTICAS COMUNS)

# ATENÇÃO

Os bens das empresas estatais **não ostentam a qualidade de bens públicos**, no entanto, em relação aos **bens que estejam atrelados à prestação de serviços públicos**, se aplicam algumas prerrogativas inerentes aos bens públicos, como a **imprescritibilidade e impenhorabilidade.**"

# ATENÇÃO

As empresas públicas e as sociedades de economia mista, integrantes da administração indireta, **estão sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas**, não obstante os seus servidores estarem sujeitos ao regime celetista. (STF MS 25092/DF, Rel. Min. CARLOS VELLOSO).

	EMPRESAS PÚBLICAS	SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA
CAPITAL		
FORMA DE CONSTITUIÇÃO		
FORMA PROCESSUAL		
EXEMPLOS		

# EMPRESAS UNIPESSESOAL

# EMPRESAS PLURIPESSESOAL