



Aula 00

Direito Administrativo para TJ-MG

Técnico Judiciário – Direito

Prof. Erick Alves

Sumário

SUMÁRIO.....	2
APRESENTAÇÃO.....	3
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	4
MODOS DE ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	11
CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO.....	12
ADMINISTRAÇÃO DIRETA.....	20
ÓRGÃOS PÚBLICOS.....	20
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA.....	23
CARACTERÍSTICAS GERAIS.....	26
QUESTÕES COMENTADAS DA BANCA FUMARC.....	30
LISTA DE QUESTÕES COMENTADAS.....	33
GABARITO.....	34
RESUMO DIRECIONADO.....	35
LEGISLAÇÃO PERTINENTE.....	36
REFERÊNCIAS.....	42

Apresentação

Olá, tudo bem? Aqui é o **Erick Alves** 😊



Para quem não me conhece, sou **Auditor do Tribunal de Contas da União (TCU)** e professor de Direito Administrativo, agora em uma nova casa, a **Direção Concursos**. Sou formado pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), onde aprendi muito sobre **disciplina, organização e responsabilidade**, características essenciais para quem *estuda* e para quem *ensina* no ramo de concursos públicos. Espero, com minha experiência, ajudar você a conquistar uma vaga no **TJ-MG**!

Esta aula, além de demonstrar a metodologia e a didática do curso, tem como objetivo abordar o seguinte tópico do edital do último concurso para **Técnico Judiciário – Direito**:

DIREITO ADMINISTRATIVO: 2) Administração Pública: conceito, princípios, finalidade, órgãos e agentes.

Assim, ao término desta aula, você deverá ser capaz de responder questões da banca **FUMARC** sobre:

- Conceito de Administração Pública e exercício da função administrativa;
- Modos de atuação da Administração Pública (centralização, desconcentração e descentralização);
- Diferenças entre órgãos e entidades;
- Órgãos e agentes públicos no contexto da Administração Pública;

Este livro digital em PDF está organizado da seguinte forma:

- 1) **Teoria permeada com questões**, para fixação do conteúdo – **estudo obrigatório, p. 4 a 29**;
- 2) **Bateria de questões comentadas da FUMARC**, para conhecer o nível de cobrança da banca – **estudo obrigatório, p. 30 a 32**;
- 3) **Lista de questões da banca sem comentários seguida de gabarito**, para quem quiser tentar resolver antes de ler os comentários – **estudo facultativo, p. 33 a 34**;
- 4) **Resumo Direcionado**, para auxiliar na revisão – **estudo facultativo, p. 35**;
- 5) **Legislação pertinente**, com a transcrição dos principais dispositivos legais estudados na Aula, para facilitar a sua consulta – **estudo facultativo, p. 36 a 41**.

Note que existem tópicos de estudo obrigatório e outros de estudo facultativo. Os tópicos de estudo obrigatório foram preparados pensando na sua necessidade para o concurso, sem mais nem menos. Já os tópicos de estudo facultativo também são importantes, pois auxiliam na revisão e no aprofundamento do conteúdo, mas **não** são essenciais caso você esteja procurando um estudo mais objetivo.

Além deste livro digital em PDF, o conteúdo também é abordado em **vídeo aula**. Você pode escolher *estudar só o PDF, só a vídeo aula ou ambos*. Para um melhor aproveitamento do tempo, *recomendo que você estude apenas pelo PDF*, utilizando o vídeo para retirar eventuais dúvidas ou para reforçar o entendimento de tópicos específicos.

Aos estudos!

Administração Pública

O conceito de administração pública envolve todo o aparelhamento estatal voltado à **execução** das políticas públicas. Só não confunda Administração Pública com o conceito de Governo: enquanto o Governo **estabelece**, a Administração **executa** as políticas públicas. Nas palavras de Hely Lopes Meireles, “a Administração não pratica atos de governo; pratica tão-somente, **atos de execução**, os chamados **atos administrativos**, com poderes de decisão limitados a atribuições de natureza executiva, conforme definidos em lei”.

Por exemplo, enquanto o Governo, através da atuação da Presidência da República e do Congresso Nacional, decide fazer a reforma da Previdência, mudando as regras de aposentadoria, o INSS, entidade que integra a Administração Pública Federal, é que irá executar a concessão dos benefícios sob as novas regras.

Note que a decisão de fazer a reforma da Previdência é um **ato político**, pois estabelece as diretrizes de atuação da Previdência do modo que o Governo entende ser o melhor para o país; já a concessão dos benefícios a quem se aposentar por parte do INSS é um **ato de execução**, eis que apenas coloca em prática as diretrizes que foram estabelecidas pelo Governo.

Os estudiosos do Direito Administrativo costumam dividir o conceito de administração pública em **duas vertentes**: uma considerando a ótica dos executores da atividade pública (*quem*), e outra considerando a própria atividade (*o que*). Vejamos.

Administração pública em sentido formal, subjetivo ou orgânico

Administração Pública em sentido formal, subjetivo ou orgânico significa o conjunto de **agentes, órgãos e pessoas jurídicas** que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas¹.

Esse conceito, portanto, leva em conta o **sujeito**, isto é, **quem** está exercendo a função administrativa, *em qualquer dos Poderes*.

Dessa forma, o conceito não se restringe aos agentes, órgãos e pessoas do Poder Executivo, haja vista que os Poderes Legislativo e Judiciário também administram, notadamente quando organizam seus serviços internos e gerenciam seus servidores.

Administração pública em sentido material, objetivo ou funcional

Em sentido material, objetivo ou funcional, a administração pública abrange as **atividades** exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos da função administrativa do Estado. O conceito, portanto, adota como referência o **objeto**, isto é, **o que** é realizado, não obrigatoriamente quem exerce.

Importante observar que, no Brasil, **todos os Poderes exercem atividades de natureza administrativa**, e não apenas o Poder Executivo. Em outras palavras, **a Administração Pública brasileira não se restringe ao Poder Executivo**. No Legislativo, por exemplo, existem as chamadas “Mesas”, tais como a Mesa da Câmara dos Deputados ou a Mesa do Senado Federal, órgãos administrativos responsáveis pela gestão dos bens, serviços e pessoal das casas legislativas. De forma semelhante, no Judiciário, existem as denominadas “Secretarias”, que

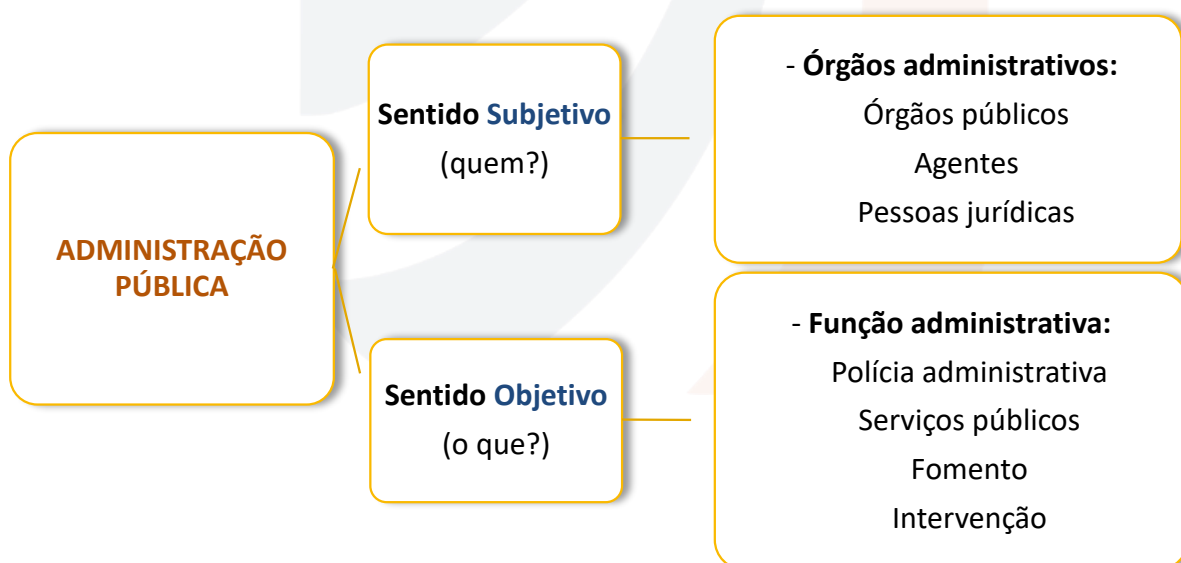
¹ Carvalho Filho (2014, p. 11).

desempenham as funções administrativas dos tribunais em geral. Como veremos mais adiante, seja qual for o órgão que exerça atividade administrativa, sempre deverá observar as regras e princípios norteadores do Direito Administrativo.

Geralmente, as seguintes atividades são apontadas como próprias da administração pública em sentido objetivo:

- **Polícia administrativa:** abrange as atividades administrativas que implicam restrições ou condicionamentos aos direitos individuais impostos em prol do interesse de toda coletividade, como ordens, notificações, licenças, autorizações, fiscalização, sanções.
- **Serviço público:** toda atividade executada diretamente pela Administração Pública formal ou por particulares delegatários que tenham por fim satisfazer as necessidades coletivas, sob regime predominantemente público. Exemplos: serviço postal, serviços de telecomunicações, transporte ferroviário, rodoviário e aéreo etc.
- **Fomento:** compreende a atividade administrativa de incentivo à iniciativa privada de utilidade ou interesse público, tais como o financiamento sob condições especiais, a concessão de benefícios ou incentivos fiscais etc.
- **Intervenção:** é entendida como sendo a regulamentação e fiscalização da atividade econômica de natureza privada (intervenção indireta), por exemplo, mediante a atuação de agências reguladoras, bem assim a atuação do Estado diretamente na ordem econômica, geralmente por meio das empresas estatais (intervenção direta). Compreende também as intervenções estatais na propriedade privada (tombamento, requisição, desapropriação, servidão, etc.).

Esquematizando:



Questões para fixar

1) Define-se, como administração pública externa ou extroversa, a atividade desempenhada pelo Estado, como, por exemplo, a regulação, pela União, da atividade de aviação civil pelas respectivas concessionárias.

Comentário:

As ações da Administração Pública podem ter como destinatários os administrados – isto é, a sociedade ou os sujeitos que não pertencem à Administração formal – ou os próprios órgãos e entes administrativos.

Quando a Administração se relaciona com os administrados, teremos a chamada **administração extroversa**, pois nela existem ações externas, isto é, que incidem para fora do núcleo estatal. Trata-se das atividades **finalísticas** atribuídas pela Constituição a cada ente da federação (União, Estados, DF e Municípios). Por exemplo, há **administração extroversa** quando um órgão de fiscalização estatal interdita um estabelecimento comercial. No caso, a relação é extroversa porque se dá entre a Administração (órgão de fiscalização) e uma pessoa externa ao Poder Público, o estabelecimento comercial privado. Outro exemplo de **administração extroversa** seria na prestação de serviços públicos, como quando um cidadão é atendido no posto de saúde público. No caso, a relação é entre a Administração (posto de saúde) e uma pessoa externa ao órgão estatal, o cidadão.

Essas relações extroversas se fundamentam nos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público (os quais serão estudados mais adiante). Pode-se associar esse conceito ao de administração pública em **sentido material, objetivo ou funcional**, que considera a natureza das atividades levadas a efeito pela Administração para atender as necessidades da coletividade (polícia administrativa, serviço público, fomento e intervenção).

Por outro lado, quando a Administração se relaciona entre si, ou seja, entre os entes políticos (União, Estados, DF e Municípios), entre esses e os órgãos da Administração Direta ou entre os órgãos em si, teremos a chamada **administração introversa**, pois, nesse caso, as ações ocorrem dentro o núcleo estatal. A administração introversa é considerada **instrumental** em relação à extroversa, vale dizer, as relações internas servem de instrumento para a efetivação das relações externas, estas, de cunho finalístico. De fato, toda a organização administrativa interna do Estado serve para que ele possa implementar as políticas públicas em prol da sociedade.

Há **administração introversa** quando, por exemplo, a União realiza transferências de recursos federais para um Município. No caso, as duas partes da relação (União e Município) são entes estatais, ou seja, a atividade é desenvolvida dentro do núcleo estatal.

Também é **administração introversa** quando um Ministério descentraliza créditos orçamentários para outro Ministério ou quando um Ministério realiza a supervisão finalística (tutela) de uma entidade da administração indireta a ele vinculada, pois tais relações são travadas dentro do **núcleo estatal** e são instrumentais em relação à administração extroversa, ou seja, as atividades introversas têm como objetivo possibilitar uma posterior atividade finalística extroversa (ex: o Ministério que recebeu os créditos vai prestar um serviço público ao cidadão). Ressalte-se que "núcleo estatal", aqui, é entendido como todas as entidades públicas, de qualquer ente da federação, incluindo as entidades da administração indireta.

A situação apresentada no enunciado da questão se refere a uma relação externa finalística (regulação da atividade de aviação civil pela União). Portanto, correto afirmar que se trata de administração pública extroversa.

Gabarito: Certo

2) O poder de polícia e os serviços públicos são exemplos de atividades que integram o conceito de administração pública sob o critério material.

Comentário:

O conceito de administração pública sob o critério material considera a **natureza** das atividades exercidas (o que), as quais podem ser atividades de: **polícia administrativa (poder de polícia), serviço público, fomento e intervenção**.

Gabarito: Certo

3) As pessoas físicas que espontaneamente assumem funções públicas em situações de calamidade são consideradas particulares em colaboração com o poder público e integram a administração pública em sentido subjetivo.

Comentário:

De fato, as pessoas físicas que espontaneamente assumem funções públicas em situações de calamidade são consideradas **particulares em colaboração com o poder público**.

Seria o caso, por exemplo, da pessoa que espontaneamente auxilia os bombeiros a resgatar vítimas de uma enchente. Porém, **não** é correto afirmar que tais pessoas integram a administração pública em sentido subjetivo, pois não existe lei que contenha tal previsão.

Percebe que foi adotado aqui o **conceito formal** de administração pública, pelo qual a administração pública só é composta por aquelas pessoas, órgãos e entidades previstos em lei, que seriam, basicamente, a administração direta e indireta e respectivos agentes.

Gabarito: Errado

4) A administração pratica atos de governo, pois constitui todo aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

Comentário:

Atos de governo são aqueles praticados no exercício da **função política**, com ampla margem de discricionariedade e diretamente em obediência à Constituição. São as ações de **comando, coordenação, direção e fixação das diretrizes políticas**, vale dizer, atividades de caráter superior, referentes à direção suprema e geral do Estado, e não simplesmente de execução de serviços públicos. Pode-se destacar, por exemplo, a decretação de intervenção federal, do Estado de Defesa e do Estado de Sítio, a celebração de Tratados Internacionais, a iniciativa de lei pelo Executivo, sua sanção ou veto etc.

Portanto, o quesito está errado, pois, nas palavras de Hely Lopes Meireles, a Administração não pratica atos de governo; pratica tão-somente, atos de execução, os chamados atos administrativos, que têm como fim a realização de serviços para satisfazer, de forma concreta e imediata, as necessidades coletivas.

Gabarito: Errado

5) Em seu sentido subjetivo, o estudo da Administração Pública abrange

- a) a atividade administrativa.
- b) o poder de polícia administrativa.
- c) as entidades e órgãos que exercem as funções administrativas.
- d) o serviço público.
- e) a intervenção do Estado nas atividades privadas.

Comentário:

Em seu **sentido subjetivo**, o estudo da Administração Pública abrange os sujeitos (quem), ou seja, os órgãos, agentes e pessoas jurídicas (entidades) que exercem as funções administrativas. Portanto, correta a opção "c". Todas as demais alternativas se referem ao **sentido objetivo** da Administração Pública, relativo à natureza das atividades exercidas pelos entes (o que).

Gabarito: alternativa "c"

6) Assinale, entre os atos abaixo, aquele que não pode ser considerado como de manifestação da atividade finalística da Administração Pública, em seu sentido material.

- a) Concessão para exploração de serviço público de transporte coletivo urbano.
- b) Desapropriação para a construção de uma unidade escolar.
- c) Interdição de um estabelecimento comercial em razão de violação a normas de posturas municipais.
- d) Nomeação de um servidor público, aprovado em virtude de concurso público.
- e) Concessão de benefício fiscal para a implantação de uma nova indústria em determinado Estado-federado.

Comentário:

Quando se refere a "manifestação da atividade finalística da Administração Pública, em seu sentido material", vê-se que a banca faz alusão ao conceito de Administração Pública em seu sentido **objetivo, material** ou **funcional**. Ou seja, aquele que considera a natureza das atividades exercidas (o que), as quais podem ser atividades de: **polícia administrativa, serviço público, fomento e intervenção**. Vamos ver então qual ato, dentre os mencionados nas alternativas, não se enquadra em nenhuma dessas categorias de atividade:

(a) A concessão para exploração de serviço público de transporte coletivo urbano é atividade de **serviço público**, pois é ato que tem por fim satisfazer necessidades coletivas, no caso, executado por particulares delegatários.

(b) A desapropriação para a construção de uma unidade escolar é atividade de **polícia administrativa**, pois constitui ato administrativo que implica restrição a direitos individuais (no caso, o direito de propriedade) em prol do interesse da coletividade.

(c) A interdição de um estabelecimento comercial em razão de violação a normas de posturas municipais também é atividade de **polícia administrativa**, pois constitui sanção pelo descumprimento a normas de postura, as quais condicionam, isto é, impõem regras para o exercício de direitos individuais (no caso, o direito ao livre exercício de atividade econômica).

(d) A nomeação de um servidor público, aprovado em virtude de concurso público **não** se enquadra em nenhuma das atividades finalísticas próprias de administração pública em sentido material, eis que refere a uma atividade **introversa**, ou seja, que ocorre no interior da Administração, de caráter **instrumental** e não finalístico, servindo como um meio para se atingir o fim de satisfazer o interesse coletivo. Portanto, a alternativa "d" é o gabarito.

(e) A concessão de benefício fiscal para a implantação de uma nova indústria em determinado Estado-federado é atividade de **fomento**, pois constitui atividade administrativa de incentivo à iniciativa privada de utilidade ou interesse público.

Gabarito: alternativa "d"

7) Considere as seguintes afirmações a respeito do conceito, abrangência ou possíveis classificações da expressão Administração pública:

I. Em sentido orgânico ou formal, designa os entes que exercem a atividade administrativa e compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos.

II. Em sentido funcional ou material, designa a natureza da atividade exercida e corresponde à própria função administrativa.

III. Quando tomada em sentido estrito, no que diz respeito ao aspecto subjetivo, engloba os órgãos governamentais aos quais incumbe a função política.

Está correto o que consta APENAS em

I e II.

III.

I.

II.

II e III.

Comentário:

Vamos analisar cada alternativa:

(I) **CERTA**. Em **sentido subjetivo, orgânico ou formal (quem)**, a expressão Administração Pública designa os entes (sujeitos) que exercem a atividade administrativa e compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos.

(II) **CERTA**. Em **sentido objetivo, funcional ou material (o que)**, a expressão administração pública designa a natureza da atividade exercida e corresponde à própria função administrativa, compreendendo as atividades de polícia administrativa, serviço público, fomento e intervenção.

(II) **ERRADA**. Quando tomada em **sentido estrito**, no que diz respeito ao aspecto subjetivo, a expressão Administração Pública abrange apenas os **órgãos administrativos** aos quais incumbe a **função administrativa**. Para englobar os órgãos governamentais aos quais incumbe a função política, a expressão Administração Pública, no que diz respeito ao aspecto subjetivo, deve ser tomada em **sentido amplo**.

Gabarito: alternativa "a"

8) A doutrina administrativista aponta a existência de uma diferença entre a função de governo e a função administrativa.

Diante dessa diferenciação, analise as afirmativas a seguir.

I. As funções de governo estão mais próximas ao objeto do direito constitucional, enquanto a função administrativa é objeto do direito administrativo.

II. A função de governo tem como um de seus objetivos estabelecer diretrizes políticas, enquanto a função administrativa se volta para a tarefa de executar essas diretrizes.

III. A expressão administração pública, quando tomada em sentido amplo, engloba as funções administrativas e as funções de governo.

Assinale:

se todas as afirmativas estiverem corretas.

se somente as afirmativas II e III estiverem corretos.

se somente as afirmativas I e II estiverem corretos.

se somente a afirmativa II estiver correta.

se somente a afirmativa III estiver correta.

Comentário:

Segundo a doutrina de Helly Lopes Meireles, Administração Pública:

As **funções de governo** são aquelas relacionadas com a atividade política do Estado, ações de comando, coordenação, direção e fixação das diretrizes políticas, desempenhada pelo conjunto de Poderes e órgãos de estatura constitucional; portanto, é mais afeta ao direito constitucional. Já a **funções administrativas** se referem às atividades concretas e imediatas desempenhadas pelos órgãos administrativos para executar as diretrizes políticas, visando à satisfação dos interesses públicos; constitui, portanto, matéria objeto do direito administrativo.

A expressão administração pública, quando tomada em **sentido amplo**, e considerando seu **aspecto objetivo**, engloba as **funções administrativas** e as **funções de governo**; quando tomada em **sentido estrito**, abrange apenas as **funções administrativas**.

Pelo exposto, todas as afirmativas apresentadas estão corretas.

Gabarito: alternativa "a"

Vamos estudar agora, os modos pelos quais a Administração Pública se organiza para atuar. Serão apresentados os princípios que regem essa organização, bem como as características da Administração Direta e Indireta. Vamos lá!

Modos de atuação 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**.

Vamos desenvolver um pouco esses conceitos.

Entidade é pessoa jurídica, *pública* ou *privada*; o conceito compreende tanto as **entidades políticas**, que possuem **autonomia política**, isto é, capacidade de **legislar** e se **auto-organizar** (são pessoas políticas a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios), como as **entidades administrativas**, que não possuem autonomia política, ou seja, não podem legislar, limitando-se a executar as leis editadas pelas pessoas políticas; conquanto não tenham autonomia política, as entidades administrativas detêm **autonomia administrativa**, isto é, capacidade de gerir os próprios negócios, porém sempre se subordinando às leis postas pela entidade política (são entidades administrativas as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista).

Órgão é elemento despersonalizado, isto é, **sem personalidade jurídica**, incumbido da realização das atividades da entidade a que pertence, através de seus agentes. São “centros de competência” constituídos na estrutura interna de determinada entidade política ou administrativa (ex: Ministérios do Poder Executivo Federal, Secretarias de Estado, departamentos ou seções de empresas públicas etc.).

Agentes Públicos são as **pessoas físicas** lotadas nos diversos órgãos e entidades governamentais, nas três esferas de Governo (União, Estados, DF e Municípios), nos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). São os chamados agentes públicos. Segundo a **teoria do órgão**, que veremos a seguir, a vontade estatal é manifestada por meio dos agentes públicos, cuja atuação é imputada ao Estado.

Questões para fixar

9) As entidades políticas são pessoas jurídicas de direito público interno, como a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Já as entidades administrativas integram a administração pública, mas não têm autonomia política, como as autarquias e as fundações públicas.

Comentário:

A questão está correta. A principal diferença entre **entidades políticas** (União, Estados, DF e municípios) e **entidades administrativas** integrantes da Administração Indireta é a *autonomia política*, vale dizer, a capacidade de legislar, característica exclusiva das entidades políticas.

Gabarito: Certo

10) As entidades que integram a administração direta e indireta do governo detêm autonomia política, administrativa e financeira.

Comentário:

Apenas as **entidades políticas** (União, Estados, DF e Municípios) detém autonomia política, isto é, capacidade de legislar, de inovar no direito. As entidades administrativas, integrantes da administração indireta, possuem apenas autonomia administrativa, operacional e financeira, daí o erro.

Gabarito: Errado

11) Assinale a opção que contemple a distinção essencial entre as entidades políticas e as entidades administrativas.

- a) Personalidade jurídica.
- b) Pertencimento à Administração Pública.
- c) Autonomia administrativa.
- d) Competência legislativa.
- e) Vinculação ao atendimento do interesse público.

Comentário:

A distinção essencial entre as **entidades políticas** e as **entidades administrativas** reside na *competência legislativa* (opção "d"). Apenas as entidades políticas a possuem. As entidades administrativas, por sua vez, se limitam a agir nos limites estabelecidos pelas leis emitidas pelas pessoas políticas. Quanto às demais alternativas, todas representam características comuns às entidades políticas e administrativas, quais sejam, personalidade jurídica, pertencimento à Administração Pública, autonomia administrativa e vinculação ao atendimento do interesse público.

Gabarito: alternativa "d"

Para o desempenho de suas atribuições, a Administração Pública organiza seus *órgãos* e *entidades* com base em três princípios fundamentais: **centralização, descentralização e desconcentração**. Vejamos.

Centralização, descentralização e desconcentração

Centralização

A **centralização** ocorre quando o Estado executa suas tarefas **diretamente**, por intermédio dos órgãos e agentes administrativos que compõem sua estrutura funcional². 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). Esta execução centralizada de atividades públicas pelos entes federados ocorre mediante a atuação da respectiva **Administração Direta**, cujas características veremos adiante.

Por exemplo, ocorre centralização quando um Município, através dos servidores lotados na Secretaria de Obras, realiza um trabalho de limpeza das ruas da cidade. No caso, a pessoa jurídica responsável pela execução do

² Carvalho Filho (2014, p. 457).

serviço é o próprio Município, que executa a atividade diretamente, usando como instrumento de ação um órgão da Administração Direta.

Descentralização

Na **descentralização** o Estado distribui algumas de suas atribuições para **outras pessoas, físicas ou jurídicas**. O que caracteriza a descentralização, portanto, é o desempenho indireto de atividades públicas. Pressupõe a existência de, pelo menos, **duas pessoas distintas**: o Estado (a União, um Estado, o DF ou um Município) e a pessoa – física ou jurídica – que executará o serviço, por ter recebido do Estado essa atribuição.

De acordo com a doutrinadora Maria Sylvia Di Pietro, a descentralização pode ser **política** ou **administrativa**.

A **descentralização política**, característica dos Estados federados, ocorre na criação de entidades políticas para o exercício de **competências próprias**, não provenientes do ente central. É o caso, no Brasil, dos Estados e dos Municípios, entes locais que detêm *competência legislativa* própria, conferida diretamente pela Constituição, ou seja, tal competência é originária dos entes locais, e não mera delegação ou concessão do governo central, a União.

Já a **descentralização administrativa** ocorre quando determinadas atribuições definidas pelo poder central são exercidas por **entidades descentralizadas**. Ou seja, tais atribuições não decorrem, com força própria, da Constituição, e sim das leis editadas pelo ente central.

A descentralização administrativa ocorre, em regra, **dentro de uma mesma esfera de governo**: a entidade política (União, Estado, DF ou Município) transfere alguma ou algumas de suas atribuições a entidades que irão compor as suas respectivas administrações indiretas, criadas especificamente para esse fim, ou, ainda, a pessoas físicas ou jurídicas sem vínculo anterior com a Administração.

A doutrina costuma classificar a **descentralização administrativa** em três modalidades:

1. **Descentralização por serviços, funcional, técnica ou por outorga.**
2. **Descentralização por colaboração ou delegação.**
3. **Descentralização territorial ou geográfica.**

A **descentralização por serviços, funcional, técnica ou por outorga** se verifica quando uma entidade política (União, Estados, DF e Municípios), **mediante lei**, cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui a **titularidade** e a **execução** de determinado serviço público.

É o que ocorre na criação das entidades da **administração indireta**, quais sejam, **autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas**.

A criação de entidades para a outorga de serviços somente pode ser feita por **lei em sentido formal**. A lei pode efetivamente criar a entidade ou simplesmente autorizar a sua criação. Uma vez que, na descentralização por serviços, se atribui a execução e também a **titularidade** do serviço, o ente que cria a entidade *perde a disponibilidade* sobre tal serviço, *só podendo retomá-lo mediante lei*. Dessa forma, o prazo da outorga geralmente é **indeterminado**.

Outra implicação da transferência da titularidade é que a entidade descentralizada passa a desempenhar o serviço com **independência** em relação à pessoa que a criou. Do contrário, não se justificaria a criação da entidade.

Assim, o **controle** efetuado pelo ente instituidor sobre as entidades descentralizadas por serviço deve observar os limites impostos pela lei. Tal controle, de **caráter finalístico**, denominado de **tutela**, tem por objetivo garantir que a entidade não se desvie dos fins para os quais foi instituída. Ademais, **não existe subordinação** entre a entidade descentralizada e a pessoa jurídica que a criou, mas tão-somente **vinculação**.

Por sua vez, a **descentralização por colaboração ou delegação** ocorre quando, por meio de **contrato ou ato unilateral**, o Estado transfere a **execução** de determinado serviço público a uma pessoa jurídica de direito privado, previamente existente, *conservando o Poder Público a **titularidade** do serviço*.

Como o próprio nome sugere, na descentralização por colaboração a entidade “**colabora**” com o Poder Público, executando o serviço que deveria ser por ele prestado.

É o que ocorre nas **concessões, permissões ou autorizações de serviços públicos**, por exemplo, quando o Estado transfere, mediante contrato, a administração de rodovias e de aeroportos para a iniciativa privada.

Atenção!!

Não há relação de hierarquia em nenhuma forma de descentralização

Na descentralização por colaboração não é necessária a edição de lei formal, bastando a formalização de um **contrato** (concessão ou permissão de serviços públicos) ou de um **ato unilateral** (autorização de serviços públicos) da Administração para que se possa transferir a responsabilidade pela execução do serviço a outra pessoa.

A delegação por **contrato** é sempre efetivada por **prazo determinado**. Já na delegação por **ato administrativo**, como regra, **não há prazo certo**, em razão da precariedade típica da autorização (possibilidade de revogação a qualquer tempo).

Ressalte-se que, na descentralização por colaboração (concessão, permissão ou autorização), delega-se apenas a **execução** do serviço. A pessoa delegada presta o serviço em seu próprio nome e por sua conta e risco, sob a fiscalização do Estado. Porém, a **titularidade** do serviço *permanece* com o Poder Público. Isso lhe permite dispor do serviço de acordo com o interesse público, podendo alterar unilateralmente as condições de sua execução, aplicar sanções ou retomar a execução do serviço antes do prazo estabelecido.

Assim, tendo em vista que o Poder Público continua a deter a titularidade, o controle que exerce é muito **mais amplo e rígido** do que na descentralização por serviço, o que pode, como dito, resultar inclusive na retomada da execução do serviço a qualquer tempo. Contudo, **tampouco nesse caso há hierarquia** entre o Poder Público delegante e a entidade que recebeu a delegação para executar o serviço público.

Descentralização administrativa	POR SERVIÇOS	POR COLABORAÇÃO
O que transfere?	Titularidade e Execução do serviço.	Apenas a Execução do serviço.
Instrumento de legitimação	Lei formal	Contrato ou ato unilateral
Personalidade jurídica da entidade descentralizada	Direito Público ou Privado	Direito Privado (pessoa previamente existente)
Prazo	Indeterminado	<u>Contrato</u> : determinado. <u>Ato unilateral</u> : indeterminado
Controle	Tutela ou supervisão (controle finalístico)	Amplio e rígido
Existe hierarquia em relação ao ente instituidor?	Não	Não
Exemplos	Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consórcios públicos.	Concessão, permissão ou autorização de serviços públicos.

Por fim, a **descentralização territorial ou geográfica** se verifica quando uma entidade local, **geograficamente delimitada**, dotada de personalidade jurídica própria, de **direito público**, possui **capacidade administrativa genérica** para exercer a totalidade ou a maior parte dos encargos públicos de interesse da coletividade, funções que normalmente são exercidas pelos Municípios, como distribuição de água, luz, gás, poder de polícia, proteção à saúde, educação.

Saliente-se que a descentralização territorial permite o exercício da *capacidade legislativa*, porém **sem autonomia**, porque subordinada às normas emanadas pelo poder central.

Curiosidade...

A doutrina costuma chamar os Territórios Federais de **autarquias territoriais (ou geográficas)**, em razão da sua personalidade jurídica de direito público.

Porém, os Territórios diferem das autarquias porque estas possuem **capacidade administrativa específica**, isto é, recebem da lei competência para atuar numa área determinada (princípio da especialidade), assim como todas as demais entidades da administração indireta; já os Territórios possuem **capacidade administrativa genérica**, ou seja, podem atuar em diversas áreas.

Esse tipo de descentralização administrativa ocorre nos Estados unitários, como França e Portugal, constituídos por Departamentos, Regiões, Comunas etc. No Brasil, é o que se verificava na época do Império. Hoje, porém, só pode ocorrer na hipótese de vir a ser criado algum **Território Federal**³.

Desconcentração

Quando o Estado se organiza mediante **desconcentração**, a entidade se desmembra em órgãos para melhorar sua organização estrutural. Trata-se de uma **distribuição interna** de competências, ou seja, uma distribuição ou organização de competências dentro da **mesma pessoa jurídica**.

O resultado concreto da desconcentração é a criação de diferentes **órgãos** que, como visto, são unidades administrativas *desprovidas de personalidade jurídica*.

Assim, diferentemente da descentralização, na qual as atividades são transferidas para outras pessoas jurídicas, a desconcentração envolve **apenas uma pessoa jurídica**, cujas atribuições são distribuídas entre várias unidades de competências, os **órgãos públicos**, uns subordinados a outros dentro de uma mesma estrutura organizacional. Os órgãos são as unidades de organização nas quais estão lotados os **agentes** responsáveis pela prática de atos cujos efeitos, em regra, são tidos como se praticados diretamente pela pessoa jurídica.

A desconcentração constitui mera **técnica administrativa** de distribuição interna de atribuições para aprimorar o desempenho. Segundo Maria Sylvia Di Pietro, isso é feito para “descongestionar, **desconcentrar**, tirar do centro um volume grande de atribuições, para permitir seu mais adequado e racional desempenho”.

Para explicar a **desconcentração**, normalmente se faz uma analogia com o **corpo humano**, no qual os órgãos (coração, pulmão, cérebro, etc.) não têm vida própria, mas desempenham as funções necessárias ao funcionamento do corpo. Quem possui vida e personalidade é a pessoa, ou seja, o indivíduo, não os órgãos.

De maneira semelhante, os **órgãos administrativos não têm personalidade**. Eles apenas dão forma às competências das entidades que, como os indivíduos, são pessoas (jurídicas) portadoras de personalidade, capazes de adquirir direitos e obrigações.

Detalhe importante é que a desconcentração pode ocorrer tanto dentro de uma **pessoa política** como dentro de uma **entidade administrativa**, vale dizer, tanto no âmbito da **administração direta ou centralizada** como na **administração indireta ou descentralizada**.

Por exemplo, ocorre desconcentração quando:

- A União distribui competências entre diversos *órgãos* da sua própria estrutura, tais quais os ministérios (Ministério da Educação, Ministério da Economia, Ministério da Saúde etc.);
- um Ministério cria unidades internas (*órgãos*) para melhor distribuir suas funções (por exemplo, na estrutura do Ministério da Educação existem as Secretarias de Educação Básica, de Educação Superior, de Educação Profissional e Tecnológica etc.);

³ CF, art. 18, §2º: “Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar”.

- uma Universidade Pública, constituída na forma de *autarquia*, cria departamentos especializados (*órgãos*) nas diversas áreas de atuação (departamento de graduação, departamento de pós-graduação, departamento de Direito, departamento de Economia etc.);
- o Banco do Brasil, uma *sociedade de economia mista*, organiza sua estrutura interna em vice-presidências, superintendências regionais, diretorias etc. (*órgãos*), a fim de melhor desempenhar suas funções.

Como se vê, nos dois primeiros casos temos exemplos de desconcentração na administração direta (pessoa jurídica União) e, nos dois últimos, na administração indireta (pessoas jurídicas Universidade e Banco do Brasil).

Atenção!!

Na desconcentração há hierarquia entre os órgãos resultantes

A desconcentração faz surgir relação de **hierarquia**, vale dizer, de **subordinação** entre os órgãos dela resultantes. Assim, os órgãos localizados na parte superior da estrutura exercem o chamado **controle hierárquico** sobre os órgãos localizados na parte inferior. Esse controle compreende os poderes de comando, fiscalização, revisão, punição, solução de conflitos de

competência, delegação e avocação⁴.

Saliente-se que somente existe **poder hierárquico** no âmbito dos órgãos que desempenham **funções administrativas** (típicas ou atípicas). **Não existe hierarquia no desempenho das funções legislativa e judiciária**, pois os agentes públicos competentes para exercerem tipicamente tais funções (deputados, senadores, vereadores, juízes, desembargadores etc.) gozam de prerrogativas de independência funcional, decidindo apenas de acordo com a própria consciência. No âmbito dos órgãos que compõem os Poderes Legislativo e Judiciário, somente haverá hierarquia quando estiverem exercendo **função administrativa** (atípica). Assim, por exemplo, os juízes de instância superior não são superiores hierárquicos dos de instância inferior.

Questões para fixar

12) A criação, por uma universidade federal, de um departamento específico para cursos de pós-graduação é exemplo de descentralização.

Comentário:

A criação, por uma universidade federal, de um departamento específico para cursos de pós-graduação é uma maneira de **melhor distribuir internamente suas competências institucionais**, visando ao melhorar seu desempenho. O departamento criado **não** possui personalidade jurídica própria, sendo **vinculado hierarquicamente** aos órgãos superiores da universidade. Temos, assim, apenas uma pessoa jurídica, a universidade, a distribuir internamente suas competências. Portanto, estamos diante de um exemplo de **desconcentração**, e não de descentralização, daí o erro.

Gabarito: Errado

⁴ Alexandrino, M. Paulo, V. (2014, p. 27).

13) Quando o Estado cria uma entidade e a ela transfere, por lei, determinado serviço público, ocorre a descentralização por meio de outorga.

Comentário:

O quesito está correto. A **descentralização** por meio de outorga é sinônimo de descentralização por serviços, funcional ou técnica. Ocorre quando uma **entidade política** (União, Estados, DF e Municípios), mediante *lei*, cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui a *titularidade* e a *execução* de determinado serviço público. Contrapõe-se, portanto, à descentralização por colaboração ou por delegação, em que, por meio de contrato ou ato unilateral, o Estado transfere apenas a *execução* de determinado serviço público a uma pessoa jurídica de direito privado, previamente existente, *conservando* o Poder Público a titularidade do serviço.

Gabarito: Certo

14) Desconcentração administrativa é a distribuição de competências entre órgãos de uma mesma pessoa jurídica.

Comentário:

Afirmção correta. Lembrando que a **desconcentração** envolve apenas uma pessoa jurídica, ao contrário da descentralização, que envolve mais de uma.

Gabarito: Certo

15) A transferência pelo poder público, por meio de contrato ou ato administrativo unilateral, apenas da execução de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado corresponde à descentralização por serviços, também denominada descentralização técnica.

Comentário:

A questão está errada, pois apresenta a definição correspondente à **descentralização por colaboração ou por delegação**. A descentralização por serviços, também denominada descentralização técnica ou funcional, pressupõe a criação, **mediante lei**, de uma pessoa jurídica de direito público ou privado, à qual se atribui a **titularidade** e a **execução** de determinado serviço público, e não apenas a execução.

Gabarito: Errado

16) Em determinada secretaria de governo, as ações voltadas ao desenvolvimento de planos para capacitação dos servidores eram realizadas de forma esporádica, inexistindo setor específico para tal finalidade. A fim de dar maior concretude a uma política de prestação de serviço público de qualidade naquela secretaria, criou-se um departamento de capacitação dos servidores. Nessa situação hipotética, a criação do referido departamento é considerada

- a) desconcentração administrativa.
- b) centralização administrativa.
- c) descentralização administrativa.

- d) medida gerencial interna.
- e) concentração administrativa.

Comentário:

O comando da questão apresenta um exemplo claro de **desconcentração administrativa**, pois foi criado um departamento no âmbito da estrutura organizacional de determinada secretaria de governo, com a finalidade de exercer uma atividade específica. Trata-se de mera **distribuição interna de competências**, que não envolveu a criação de outra pessoa jurídica ou a transferência da atribuição para outra entidade previamente existente. Pelo contrário, foi criado um novo órgão, o departamento de capacitação de servidores, desprovido de personalidade jurídica e subordinado hierarquicamente à aludida secretaria de governo.

Gabarito: alternativa "a"

17) Considere que o Poder Público conserve a titularidade de determinado serviço público a que tenha transferido a execução à pessoa jurídica de direito privado. Nessa situação, a descentralização é denominada:

- a) por colaboração.
- b) funcional.
- c) técnica.
- d) geográfica.
- e) por serviços.

Comentário:

A descentralização em que o Poder Público transfere a **execução, mas não a titularidade**, de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado é denominada **por colaboração** (alternativa "a" - gabarito). Exemplo clássico são as concessões de serviços públicos.

Ao contrário, na **descentralização por serviços** (opção "e") o Poder Público **transfere a execução** e a titularidade do serviço. É o caso da criação de autarquias e fundações públicas. **Descentralização funcional** (opção "b") e **descentralização técnica** (opção "c") são sinônimos de **descentralização por serviços**.

Já a **descentralização geográfica** (opção "d") ocorre quando a pessoa política atribui competências genéricas a determinada entidade geograficamente delimitada, a exemplo da criação de Territórios Federais.

Gabarito: alternativa "a"

Os princípios da centralização, desconcentração e descentralização balizam a divisão da Administração em **direta** e **indireta**. Vamos prosseguir.

Administração Direta

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 público⁵”.

Atenção!!

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

O princípio da **centralização** é inerente à Administração **Direta**. Na verdade, sempre que o conceito de centralização aparece nas provas, ele vem acompanhado da expressão “Administração Direta”. Com efeito, as pessoas políticas União, Estados, DF e Municípios executam, por si próprias, diversas tarefas **internas** e **externas**. Para tanto, se valem de seus inúmeros **órgãos internos**, dotados de competência própria e específica e constituídos por **servidores públicos**, que representam o elemento humano dos órgãos.

*Na **Aula 03** vamos continuar estudando o assunto, vendo, por exemplo, a composição da Administração Direta.*

Órgãos públicos

Como visto, os órgãos públicos são **centros de competência** instituídos para o desempenho de funções estatais. São unidades de ação com atribuições específicas na organização do Estado.

O Estado é uma **pessoa jurídica**. Diferentemente das pessoas físicas, as pessoas jurídicas não possuem vontade própria: elas precisam de alguém para atuar em seu nome. No caso do Estado, esse “alguém” são as pessoas físicas que integram seus órgãos, os **agentes públicos**.

Diversas **teorias** surgiram para explicar as relações do Estado com seus agentes. Vejamos.

Primeiramente se entendeu que os agentes eram **mandatários** do Estado. É a chamada **teoria do mandato**. Tal ideia não vingou porque não explicava como o Estado, que não tem vontade própria, poderia outorgar o mandato.

Passou-se, então, a adotar a **teoria da representação**, pela qual os agentes eram **representantes** do Estado, equiparando o agente à figura do *tutor* ou *curador* das pessoas incapazes. A teoria também foi criticada; primeiro por equiparar o Estado ao incapaz que, ao contrário do Estado, não possui capacidade para designar representante para si mesmo; e segundo porque, da mesma forma que a teoria anterior, permitia ao mandatário ou ao representante ultrapassar os poderes da representação sem que o Estado respondesse por esses atos perante terceiros prejudicados.

Finalmente, foi instituída a **teoria do órgão**, hoje amplamente aceita na doutrina e na jurisprudência, pela qual se presume que a pessoa jurídica manifesta sua vontade por meio dos **órgãos** que a compõem, sendo eles

⁵ Carvalho Filho (2014, p. 459)

mesmos, os órgãos, compostos de **agentes**. Desse modo, quando os agentes agem, é como se o próprio Estado o fizesse.

Conforme ensina Maria Sylvia Di Pietro, com a teoria do órgão "substitui-se a ideia de representação pela de **imputação**". Ao invés de considerar que o Estado outorga a responsabilidade ao agente, passou-se a considerar que os atos praticados por seus órgãos, através da manifestação de vontade de seus agentes, são **imputados** ao Estado. "O órgão é parte do corpo da entidade e, assim, todas as suas manifestações de vontade são consideradas como da própria entidade⁶".

Deve-se notar, contudo, que não é qualquer ato que será imputado ao Estado. É necessário que o agente que pratica o ato esteja agindo conforme a lei ou que, pelo menos, o ato revista-se de **aparência** de ato jurídico legítimo e seja praticado por alguém que pareça ser um agente público (funcionário de fato). Com efeito, o cidadão comum não tem condições de verificar se o agente público foi investido regularmente no cargo ou se ele está agindo dentro de sua esfera de competência. No caso, basta a *aparência* da investidura e o exercício da atividade pelo órgão competente para que, em nome dos princípios da boa-fé, da segurança jurídica e da presunção de legalidade dos atos administrativos, a conduta seja imputada ao Estado⁷.

Criação e extinção

A criação e a extinção de órgãos na Administração Direta do **Poder Executivo** necessitam de **lei em sentido formal**, de **iniciativa do chefe do Poder Executivo** (CF, art. 61, §1º, II, "e"⁸). Ou seja, a lei deve ser aprovada no Poder Legislativo, mas quem dá início ao processo legislativo é o chefe do Executivo.

Já a organização e o funcionamento dos órgãos do Executivo criados por lei podem ser feitos por meio da edição de simples **decretos**, os chamados **decretos autônomos**, desde que não impliquem aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos (CF, art. 84, VI, "a"⁹).

No caso dos órgãos do **Poder Judiciário**, a iniciativa da lei compete ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça, conforme o caso, nos termos do art. 96, II, "c" e "d" da CF. O mesmo ocorre com o **Ministério Público** (CF, art. 127, §2º) e com o **Tribunal de Contas** (CF, art. 73, caput), que também possuem competência para dar início ao processo legislativo referente à própria organização administrativa.

Na Aula 03 vamos estudar a classificação e outras características dos órgãos públicos.

⁶Knoplck *apud* Gierke (2013, p. 29)

⁷ Ver exemplo da certidão emitida por "funcionário de fato" na aula sobre princípios da Administração.

⁸**Art. 61** (...)

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI.

⁹**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 nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Questões para fixar

18) A atuação do órgão público é imputada à pessoa jurídica a que esse órgão pertence.

Comentário:

A questão está correta. 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**.

Gabarito: Certo

19) A Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal compõe a estrutura da administração indireta.

Comentário:

As Secretarias de Estado, assim como os Ministérios, são órgãos do Poder Executivo, desprovidos de personalidade jurídica própria; portanto, compõem a estrutura da Administração Direta, e não da Indireta.

Gabarito: Errado

20) São características dos órgãos públicos, exceto:

- a) integrarem a estrutura de uma entidade política, ou administrativa.
- b) serem desprovidos de personalidade jurídica.
- c) poderem firmar contrato de gestão, nos termos do art. 37, § 8º da Constituição Federal.
- d) resultarem da descentralização.
- e) não possuírem patrimônio próprio

Comentário:

Vamos analisar as alternativas, verificando se são ou não características dos órgãos públicos:

- a) **CERTA**. Os órgãos públicos são unidades administrativas constituídas no âmbito da estrutura organizacional de entidades políticas, ocasião em que formam a chamada Administração Direta (ex: Ministérios do Poder Executivo, Secretarias Estaduais etc.) ou de entidades administrativas (ex: diretorias, superintendências, gerências de empresas públicas).
- b) **CERTA**. Os órgãos públicos não possuem personalidade jurídica. Em consequência, não podem ser sujeitos de direitos e obrigações. As consequências de suas atividades são imputadas à entidade, política ou administrativa, a que se ligam.
- c) **CERTA**, nos termos do art. 37, §8º da CF, que dispõe sobre os contratos de gestão:

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade (...)

d) **ERRADA.** Os órgãos públicos resultam da desconcentração, e não da descentralização. Esta pressupõe a criação de novas entidades, com personalidade jurídica própria, que não se confunde com a da entidade criadora. Já na desconcentração há a criação de unidades despersonalizadas, subordinadas hierarquicamente à entidade criadora.

e) **CERTA.** Os órgãos públicos, por não possuírem personalidade jurídica, também não possuem patrimônio próprio. Seu patrimônio pertence à entidade instituidora.

Gabarito: alternativa "d"

Administração Indireta

Administração Indireta é o conjunto de **pessoas jurídicas** (desprovidas de autonomia política) que, vinculadas à Administração Direta, têm a competência para o exercício de atividades administrativas, de forma **descentralizada**.

Nos termos do art. 4º do Decreto Lei 200/1967¹⁰, a **Administração Indireta** compreende as seguintes categorias de entidades, todas dotadas de **personalidade jurídica própria**:

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

Além dessas entidades, a Administração Indireta contempla ainda os **consórcios públicos**, constituídos sob a forma de **associações públicas**, conforme a disciplina da Lei 11.107/2005.

Conforme esclarece Hely Lopes Meireles, podemos dizer que a administração indireta é constituída dos serviços atribuídos a pessoas jurídicas diversas da União, de **direito público** ou de **direito privado**, vinculadas a um órgão da administração direta, mas **administrativa** e **financeiramente autônomas**.

*A descentralização administrativa está diretamente relacionada à busca pela **eficiência** no desempenho das atividades estatais. A ideia básica é que a criação de uma pessoa jurídica dotada de **autonomia administrativa, gerencial e financeira**, bem como de **pessoal especializado**, permite a realização de atribuições de modo mais eficiente.*

¹⁰ O Decreto-Lei 200/1967 dispõe sobre a organização da **Administração Pública Federal**. Entretanto, a forma de organização prevista no referido Decreto também é aplicável aos Estados, DF e Municípios.

No âmbito federal, geralmente as entidades da administração indireta se vinculam aos Ministérios, integrantes da administração direta. Contudo, a entidade descentralizada também pode se vincular a órgãos equiparados a Ministérios, como Gabinetes e Secretarias ligadas à Presidência da República.

Como já assinalado, essa **vinculação** entre administração direta e indireta caracteriza a **supervisão ministerial**, também denominada de **tutela administrativa**, que tem por objetivos principais a verificação dos resultados alcançados pelas entidades descentralizadas, a harmonização de suas atividades com a política e a programação do Governo, a eficiência de sua gestão e a manutenção de sua autonomia administrativa, operacional e financeira¹¹.

Exemplo disso é o Banco Central, uma entidade da administração indireta (autarquia) que é vinculada (e não subordinada) ao Ministério da Economia. O Banco Central é responsável, entre outras coisas, pela fixação da taxa de juros do país. Tal decisão possui natureza estritamente técnica e, por isso, deve ser tomada com total independência. Assim, a tutela exercida pelo Ministério da Economia não deve contemplar qualquer ingerência na definição da taxa de juros, pois ele não possui ascendência hierárquica sobre o Banco Central. Ao contrário, a supervisão ministerial deve ser orientada para que o Banco Central se mantenha dentro de suas finalidades institucionais, cuidando para que ele não se afaste das normas que deve respeitar.

Detalhe é que **não** só as entidades da administração indireta estão sujeitas à supervisão ministerial. Os órgãos da administração direta também se submetem a esse controle, nos termos do art. 19 do Decreto-Lei 200/1967:

Art. 19. Todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente, excetuados unicamente os órgãos mencionados no art. 32, que estão submetidos à supervisão direta do Presidente da República

A diferença é que a supervisão ministerial exercida sobre as entidades da administração *indireta* possui característica de **controle finalístico** (sem subordinação, apenas vinculação); já sobre a administração *direta* constitui **controle hierárquico**.

Por fim, importante relembrar que existe Administração Pública em **todos os Poderes** e em **todas as esferas** do Estado. Assim, a administração indireta não se restringe ao Poder Executivo. Assim, *nada impede que existam entidades da administração indireta vinculadas a órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário*, embora o mais comum, na prática, seja mesmo a vinculação ao Poder Executivo.

¹¹ Meireles, H. L. (2008, p. 749)

Questões para fixar

21) As autarquias federais detêm autonomia administrativa relativa, estando subordinadas aos respectivos ministérios de sua área de atuação.

Comentário:

A questão está errada. As entidades da administração indireta, dentre elas as autarquias, **não** estão subordinadas aos respectivos Ministérios. Com efeito, a hierarquia existe dentro de uma mesma pessoa jurídica, relacionando-se à ideia de **desconcentração**. Ao contrário, as entidades da administração indireta possuem **personalidade jurídica própria**, diferente da personalidade jurídica do ente instituidor. Dessa forma, a autarquia e o Ministério de sua área de atuação estão ligados por uma relação de **tutela** que, diferentemente da hierarquia, pressupõe a existência de duas pessoas jurídicas, existindo onde haja **descentralização**.

Ademais, vale ressaltar que a **hierarquia existe independentemente de previsão legal**, porque é princípio inerente à organização administrativa. Já a **tutela não se presume**, pois só existe quando a lei prevê. Ambas, contudo, hierarquia e tutela, são modalidades de **controle administrativo**.

Conforme ensina Maria Sylvia Di Pietro, no direito positivo brasileiro não se usa a expressão tutela. Na esfera federal, o que se usa é a expressão **supervisão ministerial**. Nos termos do art. 26 do Decreto-Lei 200/1967, no que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

- A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade.
- A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade.
- A eficiência administrativa.
- A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

Gabarito: Errado

22) Verifica-se a existência de hierarquia administrativa entre as entidades da administração indireta e os entes federativos que as instituíram ou autorizaram a sua criação.

Comentário:

Em **nenhuma forma de descentralização há hierarquia**. Portanto, por serem oriundas da descentralização, as entidades da administração indireta **não** estão subordinadas hierarquicamente aos entes federativos que as instituíram ou autorizaram a sua criação, daí o erro. A partir do momento em que adquirem personalidade jurídica, as entidades passam a ter **vida própria**, podendo atuar com autonomia **administrativa**, operacional e financeira para atingir as finalidades para as quais foram criadas. Contudo, permanecem vinculadas ao ente instituidor para fins de supervisão ministerial, uma espécie de controle finalístico ou tutela que visa a assegurar que as entidades não se desviem dos fins previstos na respectiva lei instituidora.

Gabarito: Errado

Feitas essas considerações, passemos ao estudo das características das entidades da **administração indireta** (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista) assunto bastante explorado nas provas de concurso.

Características gerais

As pessoas jurídicas que integram a administração indireta – **autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista** – apresentam três pontos em comum: **necessidade de lei específica para serem criadas, personalidade jurídica própria e patrimônio próprio**.

Ademais, toda a administração indireta se submete ao **princípio da especialização**, pelo qual as entidades devem ser instituídas para servir a uma finalidade específica.

Entretanto, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista *se diferenciam em vários aspectos*, iniciando pela **finalidade** para as quais são criadas. Com efeito, veremos que as autarquias são indicadas para o desempenho de atividades *típicas de Estado*; as fundações públicas, para o desempenho de atividades de *utilidade pública*; e as empresas públicas e sociedades de economia mista, para a exploração de *atividades econômicas*.

A natureza jurídica das entidades também constitui importante ponto de distinção: as **autarquias** são pessoas jurídicas de **direito público**; as **empresas públicas e sociedades de economia mista** são pessoas jurídicas de **direito privado**; já as **fundações** podem ser tanto de **direito público** quanto de **direito privado**.

As **autarquias**, por serem pessoas de direito público, são efetivamente **criadas por lei específica**. Não há necessidade de qualquer outra providência administrativa para que a autarquia adquira personalidade jurídica e possa ser considerada sujeito de direitos e de obrigações. A própria lei que a cria é suficiente para tanto.

Já as **sociedades de economia mista e empresas públicas**, pessoas jurídicas de direito privado, também necessitam de lei para serem criadas. Todavia, em relação a essas entidades, a Constituição dispõe que a lei irá, tão somente, **autorizar a instituição**. Ou seja, nesses casos, a lei, ainda que necessária, não é suficiente para a criação da pessoa jurídica. Isso porque tais entidades, como dito, são pessoas de **direito privado**. Assim, outras providências devem ser tomadas para a criação da personalidade jurídica, notadamente o **registro em junta comercial** (caso a entidade tenha por objeto o exercício de atividade empresarial) ou em **cartório** (caso o objeto não seja empresarial).

Detalhe é que as **fundações** podem ser tanto de **direito público** como de **direito privado**. Se forem de direito público, o **registro é dispensado**, bastando apenas a edição de lei instituidora específica. O registro é necessário apenas para as fundações de direito privado.

 Esquematizando

Entidade	Natureza jurídica	Aquisição de personalidade jurídica
Autarquia	Direito público	Vigência da lei criadora
Empresas públicas e Sociedades de economia mista	Direito privado	Registro do ato constitutivo*
Fundações	Direito público	Vigência da lei criadora
	Direito privado	Registro do ato constitutivo*

(*) A lei apenas **autoriza** a criação.

Tais procedimentos são previstos nos seguintes incisos do art. 37 da Constituição Federal:

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

XX - 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;

Quando o inciso XIX fala em “lei específica”, o texto constitucional exige a edição de uma **lei ordinária** cujo conteúdo específico seja a criação de *determinada* autarquia ou a autorização da instituição de *determinada* empresa pública, sociedade de economia mista ou fundação. Isso, porém, não significa a necessidade de que a lei autorizadora da criação da entidade seja específica e limitada a dispor sobre isso. É perfeitamente possível que uma lei disponha sobre vários assuntos e, no seu bojo, veicule autorização para a criação de uma entidade descentralizada. **O que se impede é a autorização genérica e indeterminada** para que a Administração crie quantas entidades desejar e quando quiser.

A **criação de subsidiárias** das entidades da administração indireta também deve ser feita **mediante lei**, conforme se depreende do inciso XX do art. 37 da CF, acima transcrito. Com efeito, deve-se entender “autorização legislativa” como sinônimo de “autorização em lei”. Assim, por exemplo, caso a União deseje criar uma subsidiária de determinada sociedade de economia mista federal, o Congresso Nacional deverá editar uma lei ordinária específica, de iniciativa do Presidente da República, autorizando a criação¹².

¹² Um exemplo de autorização legislativa para a constituição de subsidiárias é a [Lei 11.908/2009](#), cujo art. 1º 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”.

Não obstante o inciso XX exigir autorização legislativa “em cada caso”, a jurisprudência do STF firmou o entendimento de que isso não significa necessidade de uma lei para cada subsidiária a ser criada. Segundo o Supremo, para satisfazer a exigência do inciso XX do art. 37 da CF, é suficiente que haja um **dispositivo genérico** autorizando a instituição de subsidiárias na **própria lei que criou a entidade da administração indireta matriz**. A mesma interpretação deve ser dada à parte final do dispositivo, referente à participação no capital de empresas privadas¹³.

Deste modo, por exemplo, caso a lei que autorizou a criação de determinada empresa pública ou sociedade de economia mista *também autorize, de forma genérica*, que essas entidades **criem subsidiárias** ou **adquiram participações societárias** em outras empresas, não há necessidade de nova autorização legislativa para cada subsidiária que se pretenda criar ou para cada participação societária que se pretenda adquirir. Segundo a jurisprudência do Supremo, o dispositivo genérico presente na lei que autorizou a criação das entidades já atende o requisito constitucional que exige autorização legislativa “em cada caso”.

Portanto, vê-se que, em relação à especificidade da lei, a orientação é diferente quando se compara, de um lado, a criação das entidades matriz e, de outro, a instituição das respectivas subsidiárias e a participação no capital de empresas privadas. No primeiro caso, o dispositivo legal deve ser específico; no segundo, pode ser genérico.

Questões para fixar

23) Nos termos de nossa Constituição Federal e de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, depende de autorização em lei específica:

- a) a instituição das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de fundações, apenas.
- b) a instituição das empresas públicas e das sociedades de economia mista, apenas.
- c) a instituição das autarquias, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de fundações, apenas.
- d) a participação de entidades da Administração indireta em empresa privada, bem assim a instituição das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e subsidiárias das estatais.
- e) a participação de entidades da Administração indireta em empresa privada, bem assim a instituição das empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e subsidiárias das estatais.

Comentário:

A questão deve ser resolvida com base no art. 37, XIX e XX da CF:

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

¹³ Ver [ADI 1.649/DF](#).

XX - 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;

Vamos então analisar cada assertiva:

a) **CERTA**. Nos termos do inciso XIX, depende de **autorização** em **lei específica** a instituição de **empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação**, apenas. De fato, a instituição das autarquias é feita **diretamente** por **lei específica**, e não apenas autorizada por ela. Já a criação de subsidiárias e a participação em empresa privada dependem de autorização legislativa, a qual, segundo a jurisprudência do STF, pode ser dada de forma genérica na lei que criou ou autoriza a criação da entidade matriz.

b) **ERRADA**. Além das empresas públicas e das sociedades de economia mista, a instituição de **fundações** também depende de **autorização legislativa**. Mas isso quando se tratar de fundações públicas de **direito privado**, uma vez que as de direito público são consideradas uma **espécie de autarquia** e, portanto, criadas diretamente por lei.

c) **ERRADA**. A instituição das **autarquias** é feita **diretamente** pela **lei específica**, e não apenas autorizada por ela.

d) **ERRADA**. Idem ao anterior. Ademais, a participação de entidades da Administração indireta em empresa privada **não** depende de autorização em lei específica, sendo suficiente que haja dispositivo contendo uma **autorização genérica** na própria lei que criou a entidade da administração indireta matriz.

e) **ERRADA**. A participação de entidades da Administração indireta em empresa privada e a instituição de subsidiárias das estatais **não** dependem de autorização em lei específica, sendo suficiente, segundo a jurisprudência do Supremo, que haja dispositivo contendo uma autorização genérica na própria lei que criou a entidade matriz.

Gabarito: alternativa "a"

Na Aula 03 vamos continuar estudando o assunto, vendo em detalhes as características de cada uma das entidades componentes da administração indireta.

Vamos, agora, resolver algumas questões da banca FUMARC, para conhecer o seu estilo.

Questões comentadas da banca Fumarc

1. (FUMARC – Prefeitura de Matozinhos 2016)

Acerca da Administração Indireta, é CORRETO afirmar:

- a) A lei que cria autarquia pode definir livremente seu regime de pessoal.
- b) As autarquias podem desenvolver atividades com intuito de lucro, desde que sejam típicas de Estado.
- c) As pessoas jurídicas advindas da descentralização administrativa devem observar o princípio da especialidade no exercício de funções administrativas, sendo vedado o exercício de atividade política de governo por tais pessoas.
- d) As pessoas jurídicas de direito privado podem exercer todas as atividades-fins da Administração Pública.

Comentários:

a) **ERRADA.** Não é possível estabelecer regime de pessoal diferenciado para as autarquias. A Constituição determina a adoção de **regime jurídico único** para os servidores públicos da administração pública direta, autarquias e fundações públicas, nos termos da redação vigente do art. 39 da CRFB/88. Dessa forma, o regime jurídico da autarquia será o mesmo definido para os servidores públicos da administração direta.

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

b) **ERRADA.** As autarquias são criadas para executar **atividades típicas da administração pública**. A doutrina defende, então, que as autarquias devem executar **serviços públicos de natureza social** e **atividades administrativas**, excluindo-se os serviços e atividades de cunho econômico e mercantil. Nesse sentido, as autarquias **não** podem desenvolver atividades com o intuito de lucro.

c) **CERTA.** O **princípio da especialidade** reflete a ideia de **descentralização** administrativa, em que se criam entidades para o desempenho de finalidades específicas. Ademais, as entidades da administração pública indireta, criadas por descentralização administrativa, não exercem atividade política. A atividade política (de governo) é exercida pelos entes federados, decorrentes da descentralização política (Estados, Distrito Federal e Municípios).

d) **ERRADA.** As pessoas jurídicas de direito privado não podem exercer todas as atividades da administração pública, existindo atividades que devem ser exercidas apenas por pessoas jurídicas de direito público. Um exemplo é o poder de polícia, o qual, para a doutrina majoritária e para o Supremo Tribunal Federal, somente pode ser exercido por pessoas jurídicas de direito público.

Gabarito: alternativa "c"

2. (FUMARC – PC/MG 2011)

No tocante à Federação, assinale a alternativa CORRETA:

- a) A descentralização política autoriza a participação direta dos Estados nos planos nacionais.
- b) A partir da CF de 1988, os municípios podem editar formalmente suas constituições locais.
- c) A autonomia, no sentido técnico-político, pode ser resumida, especificamente, na capacidade de auto-organização assegurada a cada ente da federação para organização própria e dos seus serviços.
- d) O regime federativo exige a descentralização política.

Comentários:

- a) **ERRADA.** A descentralização política não autoriza participação direta dos Estados nos planos nacionais, eis que esses entes são competentes para atuação direta apenas em seu âmbito local. A representação dos Estados nos planos nacionais ocorre de forma indireta, mediante eleição de Senadores para representação no Congresso Nacional.
- b) **ERRADA.** Os municípios regem-se por lei orgânica, conforme previsto no art. 29 da CRFB/88. A Constituição Federal não previu a possibilidade de edição de Constituições municipais.
- c) **ERRADA.** A autonomia não pode ser resumida à capacidade de auto-organização, abrangendo também o **autogoverno** e a **autoadministração**. A auto-organização se refere à possibilidade de criação de seu próprio diploma constitutivo. O autogoverno, por sua vez, permite aos entes federados eleger dirigentes e organizar seu governo. Finalmente, a autoadministração assegura a possibilidade de organização dos próprios serviços.
- d) **CERTA.** A **descentralização política** é própria dos Estados federados e ocorre na criação de entidades políticas para o exercício de competências próprias, não provenientes do ente central. Como exemplo, temos a criação dos Estados e Municípios, entes locais com competência legislativa própria, conferida diretamente pela Constituição.

Gabarito: alternativa "d"

3. (FUMARC – PC/MG 2011)

Dentre as assertivas abaixo, é CORRETO afirmar que

- A) o Estado é pessoa jurídica e a expressão de sua vontade pode ser entendida como a decisão do membro de cúpula de cada Poder Pertinente, ou seja, do agente político.
- B) os agentes públicos são mandatários do Estado.
- C) o órgão público, ainda que desprovido de personalidade jurídica, pode atuar em Juízo, na defesa dos seus interesses, em caráter excepcional, desde que exista expressa previsão legal.
- D) a vontade do órgão de representação plúrima ou colegiado deve emanar da unanimidade ou da maioria das vontades dos agentes que o integram, mesmo em se tratando de ato de rotina administrativa.

Comentários:

a) **ERRADA**. A vontade do Estado é expressada nos atos de todo e qualquer agente público, e não apenas dos agentes políticos. Quando um Técnico do TJ-MG certifica a autuação de um processo no Tribunal, ele está manifestando a vontade do Estado da mesma forma que quando os membros do STF aprovam uma Súmula Vinculante. Lembre-se da **teoria do órgão**, pela qual os atos dos agentes públicos são imputados ao Estado, ou seja, à pessoa jurídica na qual estejam vinculados.

b) **ERRADA**. A teoria do mandato é que dizia que os agentes públicos seria mandatários do Estado, mas essa teoria não é a que prevalece atualmente. Adotamos, sim, a chamada **teoria do órgão**, que substituiu a ideia de representação pela de imputação. Assim, pela teoria do órgão, os atos dos agentes públicos são **imputados** ao Estado.

c) **CERTA**. Em regra, o órgão **não possui capacidade processual**, uma vez que **não possui personalidade jurídica**. Em consequência, não pode figurar como sujeito ativo ou passivo de uma ação judicial. A capacidade, em regra, é da própria **pessoa política** (União, Estados, DF e Municípios). Assim, por exemplo, não se interpõe ação judicial contra a Receita Federal, e sim contra a União. Contudo, há exceções.

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 membros¹⁴. 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. Ao contrário, no segundo caso, em que a omissão do Prefeito impedia o exercício da competência do Legislativo Municipal de julgar as contas do Prefeito (CF, art. 31), reconheceu-se a capacidade do órgão para impetrar mandado de segurança com o fim de defender suas prerrogativas e competências.

Ressalte-se que essa capacidade só é reconhecida em relação aos chamados **órgãos autônomos e independentes**, que são os órgãos mais elevados do Poder Público, de natureza constitucional, e apenas quando defendem suas prerrogativas e competências. Não alcança, portanto, os demais órgãos, superiores e subalternos. Como exemplos de órgãos que podem ter capacidade processual para defender suas prerrogativas, desde que exista previsão legal, podemos mencionar as **Câmaras Municipais** e o **Tribunal de Contas da União**.

d) **ERRADA**. Os atos de rotina administrativa dos órgãos colegiados podem ser delegados ao seu Presidente. Geralmente, tal delegação ocorre através dos respectivos Regimentos Internos.

Gabarito: alternativa "c"

Bem, por hoje é só. *Bons estudos!*

Prof. Erick Alves

¹⁴REsp 1.109.840/AL

Lista de questões comentadas

1. (FUMARC – Prefeitura de Matozinhos 2016)

Acerca da Administração Indireta, é CORRETO afirmar:

- a) A lei que cria autarquia pode definir livremente seu regime de pessoal.
- b) As autarquias podem desenvolver atividades com intuito de lucro, desde que sejam típicas de Estado.
- c) As pessoas jurídicas advindas da descentralização administrativa devem observar o princípio da especialidade no exercício de funções administrativas, sendo vedado o exercício de atividade política de governo por tais pessoas.
- d) As pessoas jurídicas de direito privado podem exercer todas as atividades-fins da Administração Pública.

2. (FUMARC – PC/MG 2011)

No tocante à Federação, assinale a alternativa CORRETA:

- a) A descentralização política autoriza a participação direta dos Estados nos planos nacionais.
- b) A partir da CF de 1988, os municípios podem editar formalmente suas constituições locais.
- c) A autonomia, no sentido técnico-político, pode ser resumida, especificamente, na capacidade de auto-organização assegurada a cada ente da federação para organização própria e dos seus serviços.
- d) O regime federativo exige a descentralização política.

3. (FUMARC – PC/MG 2011)

Dentre as assertivas abaixo, é CORRETO afirmar que

- A) o Estado é pessoa jurídica e a expressão de sua vontade pode ser entendida como a decisão do membro de cúpula de cada Poder Pertinente, ou seja, do agente político.
- B) os agentes públicos são mandatários do Estado.
- C) o órgão público, ainda que desprovido de personalidade jurídica, pode atuar em Juízo, na defesa dos seus interesses, em caráter excepcional, desde que exista expressa previsão legal.
- D) a vontade do órgão de representação plúrima ou colegiado deve emanar da unanimidade ou da maioria das vontades dos agentes que o integram, mesmo em se tratando de ato de rotina administrativa.

Gabarito

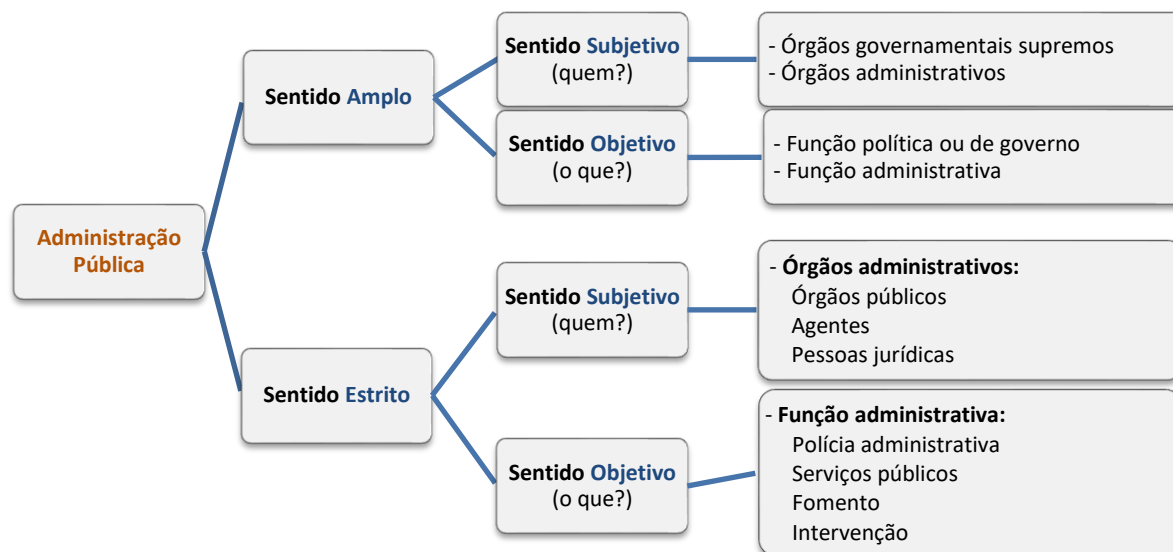
1. c
2. d

3. c



Resumo direcionado

- **Administração Pública – sentidos:** amplo x estrito; subjetivo, formal, orgânico x objetivo, material, funcional.



➤ DESCENTRALIZAÇÃO X DESCONCENTRAÇÃO

Desconcentração

- Distribuição **interna** de competências
- **Mesma** pessoa jurídica **pode ocorrer na Adm. Direta e Indireta*
- **Órgãos públicos**
- **Hierarquia** (controle hierárquico)

Descentralização

- Desempenho **indireto** de atividades públicas
- **Outra** pessoa jurídica **pública ou privada*
- **Entidades administrativas e entes delegatários** (concessionárias)
- **Não** há hierarquia (tutela e fiscalização)

➤ AUTARQUIAS, EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

Entidade	Natureza jurídica	Aquisição de personalidade jurídica
Autarquia	Direito público	Vigência da lei criadora
Empresas públicas e Sociedades de economia mista	Direito privado	Registro do ato constitutivo*
Fundações	Direito público	Vigência da lei criadora
	Direito privado	Registro do ato constitutivo*

Legislação pertinente

Constituição Federal

Art. 37 (...)

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

XX - 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;

(...)

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

(...)

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados (...)

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

(...)

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal (...)

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

(...)

Art. 61 (...)

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que (...)

II - disponham sobre (...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI

(...)

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

(...)

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República (...)

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

(...)

Art. 96. Compete privativamente:

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;

d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;

(...)

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

(...)

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

(...)

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

§ 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

(...)

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal.

§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei.

Decreto-Lei 200/1967

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

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

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

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

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

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

(...)

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

- I - Planejamento.
- II - Coordenação.
- III - Descentralização.

IV - Delegação de Competência.

V - Controle.

(...)

Art. 19. Todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente, excetuados unicamente os órgãos mencionados no art. 32, que estão submetidos à supervisão direta do Presidente da República.

Art. 20. O Ministro de Estado é responsável, perante o Presidente da República, pela supervisão dos órgãos da Administração Federal enquadrados em sua área de competência.

(...)

Art. 25. A supervisão ministerial tem por principal objetivo, na área de competência do Ministro de Estado:

I - Assegurar a observância da legislação federal.

II - Promover a execução dos programas do Governo.

III - Fazer observar os princípios fundamentais enunciados no Título II.

IV - Coordenar as atividades dos órgãos supervisionados e harmonizar sua atuação com a dos demais Ministérios.

V - Avaliar o comportamento administrativo dos órgãos supervisionados e diligenciar no sentido de que estejam confiados a dirigentes capacitados.

VI - Proteger a administração dos órgãos supervisionados contra interferências e pressões ilegítimas.

VII - Fortalecer o sistema do mérito.

VIII - Fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos.

IX - Acompanhar os custos globais dos programas setoriais do Governo, a fim de alcançar uma prestação econômica de serviços.

X - Fornecer ao órgão próprio do Ministério da Fazenda os elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro.

XI - Transmitir ao Tribunal de Contas, sem prejuízo da fiscalização deste, informes relativos à administração financeira e patrimonial dos órgãos do Ministério.

Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

I - A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade.

II - A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade.

III - A eficiência administrativa.

IV - A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

Parágrafo único. A supervisão exercer-se-á mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamento:

- 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 produtividade;
- i) intervenção, por motivo de interesse público.

Referências

- Alexandrino, M. Paulo, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 22ª ed. São Paulo: Método, 2014.
- Bandeira de Mello, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- Borges, C.; Sá, A. **Direito Administrativo Facilitado**. São Paulo: Método, 2015.
- Carvalho Filho, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- Di Pietro, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.
- Furtado, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- Knoplock, G. M. **Manual de Direito Administrativo: teoria e questões**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- Justen Filho, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- Marrara, Thiago. As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade. **Revista Digital de Direito Administrativo**. Ribeirão Preto. V. 1, n. 1, p. 23-51, 2014.
- Meirelles, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- Scatolino, G. Trindade, J. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª ed. Jus PODIVM, 2014.