

# Organização Administrativa (Resumos de Direito Administrativo)

Organização administrativa (Resumos de Direito Administrativo). Antes de adentrar ao tema principal, é importante registrar as duas acepções básicas que revestem o termo administração pública:

- Sentido Subjetivo: Grafado com iniciais maiúsculas, trata-se de Administração em sentido orgânico – são os órgãos e entidades no exercício da função administrativa, independentemente do Poder a que pertence.
- Sentido Objetivo: – Grafado com iniciais minúsculas, trata-se da administração em sentido material – é a própria função administrativa.

Obs: É de bom tom destacar que a administração pública, seja qual for o sentido outorgado, não está presente apenas no Poder Executivo. Constitui também espaço de atuação dos Poderes Legislativo e Judiciário, vez que também executam atividades administrativas. Ex: organização interna de seus órgãos, realização de concursos para contratação de pessoal, realização de licitação para aquisição de bens e contratação de serviços, etc.

Neste sentido, o art. 37 da Constituição Federal de 88 (CF/88), assim dispõe:

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de*

*legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*(grifo nosso)*

O referido artigo, ilustra bem a observação acima feita. Executivo, Legislativo e Judiciário possuem Administração Pública Direta e Indireta (inteligência do art. 37 da CF/88)

## **Administração Direta x Administração Indireta (Organização administrativa)**

Na organização administrativa essa diferenciação é importante, pois é a partir dela que é possível vislumbrar os agentes que exercem a função administrativa e qual a sua posição frente ao ente federativo.

**Administração Direta** – Conjunto de órgãos que integram as pessoas federativas, aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, das atividades administrativas do Estado (Carvalho Filho, 2016).

**Administração Indireta** – Conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada. (Carvalho Filho, 2016).

A Administração Indireta, na verdade, é o próprio Estado executando algumas de suas funções de forma descentralizada. Daí outros dois importantes conceitos.

# Administração Centralizada x Administração Descentralizada (Organização administrativa)

Organização administrativa

**Centralização** – É o desempenho de competências administrativas por uma única pessoa jurídica governamental (Mazza, 2012). A distribuição das competências dentro do mesmo ente federado é chamada de desconcentração.

**Descentralização** – As competências administrativas são exercidas por pessoas jurídicas autônomas, criadas pelo Estado para tal finalidade (Mazza, 2012). Ex: Autarquias, empresas públicas etc.

Assim, quando a atividade administrativa é exercida pelo próprio ente federado, como o município, ou através dos órgãos que compõem a sua estrutura interna, fala-se de administração direta exercida de forma centralizada. Ex: as ações realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde do Município X.

Por outro lado, quando a atividade administrativa é exercida por entidade com personalidade jurídica própria criadas pelos entes federados para determinada finalidade, fala-se de administração indireta exercida de forma descentralizada. Ex: as ações realizadas pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE do Município X (Normalmente, os SAAE's são criados na forma de autarquia).

O art. 1º, §2º, incisos I e II da Lei 9.784/99, corrobora a distinção feita entre órgão e entidade:

Art. 1º (...)

§ 1º (...)

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

*I – órgão – a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta;*

*II – entidade – a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica;*

Destarte:

– **Órgão:** a unidade de atuação **integrante da estrutura** da Administração direta e da estrutura da Administração indireta; integrante significa **SEM PERSONALIDADE JURÍDICA** – segue a ordenação superior; alguns podem ter capacidade processual, mas não é INERENTE.

Obs: Excepcionalmente alguns terão capacidade processual (também chamados de capacidade judiciária ou personalidade judiciária). Ex: Mesa do Senado, Presidência da República

– **Entidade:** a unidade de atuação dotada de **personalidade jurídica autônoma**; sempre terá capacidade processual.

**\*continua na próxima página...**

## **Teoria da Imputação Volitiva**

Organização administrativa

Conhecida como Teoria do Órgão Público, idealizada pelo alemão Otto Gierke. Ela explica a relação agente, órgão, Estado. A importância dessa teoria é muito grande, sobretudo ao

discutir-se acerca da responsabilização do Estado.

O Estado propriamente dito, bem como os órgãos, entidades e demais núcleos integrantes de sua estrutura não falam por si. É necessário que os agentes públicos atuem para que a função administrativa se concretize.

Pois bem, pela teoria do órgão público, o agente público atua em nome do Estado, titularizando um órgão público. Desta forma, a atuação do agente é atribuída ao próprio Estado.

Ex1: Policiais realizam blitz em favela e acabam se envolvendo em troca de tiros com traficantes. Um morador foi atingido por disparo realizado por um policial (que tinha como alvo os traficantes armados). Apesar de o tiro ter sido feito pelo agente, eventual ação reparatória manejada pelo morador será feita em face do Estado.

Ex2: Um morador da cidade x procura a secretaria municipal de saúde para o fornecimento de determinado medicamento indispensável à sua sobrevivência. O funcionário da secretaria negou atendimento ao paciente por não haver disponibilidade do medicamento. Nesse caso, a competente ação para entrega do medicamento deverá ser feita em face do Estado (*in caso*, o Município).

## **Entidades da Administração Pública Indireta (Organização administrativa)**

Organização administrativa

A Administração Pública Indireta é composta por pessoas jurídicas autônomas que podem ter natureza jurídica de direito privado ou público. Abaixo, apresentamos as referidas

entidades e suas principais características, de maneira sucinta:

## **Autarquias (Entidades da Administração Pública Indireta):**

Organização administrativa

São pessoas jurídicas de direito público interno, pertencentes à Administração Pública Indireta, criadas por lei específica para o exercício de atividades típicas da Administração Pública. (MAZZA, 2012)

Ex. Autarquias Federais: INSS e IBAMA

Ex. Autarquias Estaduais: Em Minas Gerais – IMA (Instituto Mineiro de Agropecuária) e IEF (Instituto Estadual de Florestas)

Ex. Autarquias Municipais: SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto

**Características:** São pessoas jurídicas de direito público / criadas e extintas por lei específica / dotadas de autonomia gerencial, orçamentária e patrimonial / exercem atividade típicas (nunca exercem atividade econômica) / imunes a impostos / seus bens são públicos / celebram contratos administrativos / regime de contratação de pessoal é estatutário / possuem prerrogativas especiais da fazenda pública / responsabilidade é objetiva e direta.

## **Agências Reguladoras (Entidades da Administração Pública Indireta):**

Organização administrativa

As agências reguladoras são autarquias com regime especial, possuindo todas as características jurídicas das autarquias comuns mas delas se diferenciando pela presença de duas peculiaridades em seu regime jurídico. (MAZZA, 2012)

– Dirigentes estáveis e mandatos fixos: Possuem um mandato determinado e (diferentemente do que ocorre com as autarquias comuns) apenas perdem o cargo de direção em virtude de: encerramento do mandato; por renúncia; ou por sentença judicial transitada em julgado. Tal prerrogativa garante maior independência e autonomia.

Exemplo: ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) e ANCINE (Agência Nacional de Cinema).

Obs: Após se desligarem da Agência Reguladora, os seus dirigentes devem passar pelo período chamado de *quarentena*, no qual o ex-dirigente fica impedido para o exercício de atividades ou de prestar qualquer serviço no setor regulado pela respectiva agência.

## **Associações Públicas (Entidades da Administração Pública Indireta):**

Organização administrativa

O art. 241 da CF/88 prevê a figura dos Consórcios Públicos, mas é a lei 11107/2005 quem a delinea de maneira mais completa. O decreto federal 6017/2007 que regulamenta a referida lei, conceitua os consórcios públicos nos seguintes termos:

Consórcio Público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da [Lei nº 11.107, de 2005](#), para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como

associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos

Imagine que 10 municípios de determinada região do estado estejam enfrentando problemas com relação à destinação final dos resíduos sólidos (destinação do lixo) de acordo com as normas para preservação do meio ambiente. Como se trata de problema que é comum a todos eles, podem juntar esforços com vistas ao atendimento dessa demanda. Esta é a figura dos consórcios públicos.

**Consórcio com natureza de direito privado sem fins econômicos:** basicamente submete -se às regras da legislação civil, mas tem que seguir a legislação administrativa quanto à licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal sob regime celetista (Mazza, 2012).

**Associação pública:** Se as entidades consorciadas optarem por conferir natureza jurídica de direito público, a nova pessoa jurídica recebe a denominação de associação pública. De acordo com a regra prevista no art. 6º da Lei n. 11.107/2005, a associação pública integra a administração Pública Indireta de todos os entes consorciados (Mazza, 2012). A Associação Pública recebe, portanto, tratamento análogo às autarquias.

**Privilégios:** As associações públicas poderão:

1 – Promover desapropriações e instituir servidões, nos limites estabelecidos pelos entes consorciados.

2 – Possibilidade de serem contratadas pela Administração Direta ou Indireta, com dispensa de licitação.

3 – O dobro ou triplo do limite previsto na Lei 8666/93 para contratação direta por dispensa de licitação em razão do



valor, a depender do número de entes consorciados.

## **Empresas Estatais (Entidades da Administração Pública Indireta):**

Organização administrativa

É a denominação ofertada por parte da doutrina às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

## **Empresa Pública (Entidades da Administração Pública Indireta):**

São pessoas jurídicas de direito privado, criadas por autorização legislativa, com totalidade de capital público e regime organizacional livre. (MAZZA, 2012)

Exemplo: Empresa de Correios e Telégrafos (ECT) e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO)

**Características:** criação autorizada por lei / registro dos atos constitutivos no cartório competente / registro na Junta Comercial / capital total público / forma organizacional livre (pode constituir-se sob qualquer forma admitida em direito, como por exemplo, sociedade anônima e limitada)/ sofre controle pelo Tribunal de Contas / deve contratar mediante licitação / dever de realização de concurso para contratação de pessoal / regime de pessoal é o celetista.

Obs: As empresas públicas são criadas mediante autorização legislativa para exploração de atividade econômica ou prestação de serviço público, isso significa que a sua personalidade jurídica surge apenas após o devido registro dos atos constitutivos em cartório (diferentemente das autarquias).

**\*continua na próxima página...**

## **Sociedade de Economia Mista (Entidades da Administração Pública Indireta):**

Pessoas jurídicas de direito privado, criadas mediante autorização legislativa, com maioria de capital público e organizadas obrigatoriamente como sociedades anônimas. (MAZZA, 2012)

Exemplo: Petrobrás e Banco do Brasil

**Características:** as mesmas das empresas públicas. Diferencia-se nos seguintes aspectos:

Maioria do capital é público (nas empresas públicas a totalidade é pública) / deve assumir a forma de sociedade anônima (as empresas públicas podem assumir qualquer forma admitida em direito).

### **Quadro Comparativo (MAZZA, 2012)**

<b>Empresas públicas</b>	<b>Sociedades de economia mista</b>
Base legal: art. 5o, II, do Decreto -Lei n. 200/67	Base legal: art. 5o, III, do Decreto -Lei n. 200/67
Pessoas jurídicas de direito privado	Pessoas jurídicas de direito privado
Totalidade de capital público	Maioria de capital votante é público
Forma organizacional livre	Forma obrigatória de S.A.
As da União têm causas julgadas perante a justiça federal	Causas julgadas perante a justiça comum estadual
As estaduais, distritais e municipais têm causas julgadas, como regra, em Varas da Fazenda Pública	As estaduais, distritais e municipais têm causas julgadas em Varas Cíveis

Outro comparativo importante destacado por Mazza (2012) é com relação à atividade principal da estatal, já que o enquadramento legal de cada uma dependerá desse fator. Nos seguintes termos:

<b>Prestadoras de serviço público</b>	<b>Exploradoras de atividade econômica</b>
Imunes a impostos	Não têm imunidade
Bens públicos	Bens privados
Responsabilidade objetiva	Responsabilidade subjetiva
O Estado responde subsidiariamente	O Estado não tem responsabilidade pelos danos causados
Sujeitam-se à impetração de Mandado de Segurança	Não se sujeitam à impetração de Mandado de Segurança
Maior influência do Direito Administrativo	Menor influência do Direito Administrativo
Obrigadas a licitar	Obrigadas a licitar, exceto para bens e serviços relacionados com suas atividades finalísticas

## **Fundações Públicas (Entidades da Administração Pública Indireta):**

Organização administrativa

São pessoas jurídicas de direito público interno, instituídas por lei específica mediante a afetação de um acervo patrimonial do Estado a uma dada finalidade pública. (MAZZA, 2012)

Exemplo: FUNAI e IBGE

**Características:** as mesmas das autarquias, razão pela qual também são conhecidas como Autarquias Fundacionais ou Fundações Autárquicas.

## Fundações Governamentais de Direito Privado

Fundações governamentais são conceituadas como pessoas jurídicas de direito privado, criadas mediante autorização legislativa, com a afetação de um acervo de bens à determinada finalidade pública. (MAZZA, 2012)

Exemplo: Fundação Padre Anchieta (SP)

### Comparativo entre Fundações Públicas e Fundações Governamentais de Direito Privado (Mazza, 2012)

<b>Fundações públicas</b>	<b>Fundações governamentais</b>
Pessoas jurídicas de direito público	Pessoas jurídicas de direito privado
Pertencem à Administração Pública Indireta	Pertencem à Administração Pública Indireta
Criadas por lei específica	Criadas por autorização legislativa
A personalidade jurídica surge com a simples publicação da lei	A personalidade jurídica surge com o registro dos atos constitutivos em cartório, após publicação de lei autorizando e do decreto regulamentando a instituição
São extintas por lei específica	São extintas com a baixa em cartório
Espécie do gênero autarquia	Categoria autônoma
Titularizam serviços públicos	Não podem titularizar serviços públicos

Gostou do artigo? Vá até o final da página e compartilhe com seus amigos nas redes sociais...

Grande abraço a todos...

[Cadastre-se](#) e receba as novidades do blog

[Curta](#) nossa FanPage...

***Material organizado com base em anotações e resumos de aulas e doutrinas como Alexandre Mazza e Fernanda Marinela.***