



Faculdade Paraibana

**Direito Administrativo: Organização Administrativa
Brasileira**

Material Didático destinado à sistematização
do conteúdo da disciplina Bases
Constitucionais da Administração Pública
Publicação no Semestre 2014.1
Autor: Alberico Santos Fonseca

Dados de acordo com: AACR2, CDU e Cutter
Biblioteca Central – FAP / PB

F676l Fonseca, Albérico Santos

Direito Administrativo: Organização Administrativa Brasileira /
Albérico Santos Fonseca. – João Pessoa, PB: [s.n], 2014.2.

7 p.

Material didático da disciplina Bases Procedimentais da
Administração Pública – Faculdade Paraibana - Curso de
Direito, 2014.1.

1. Direito administrativo. 2. Material didático. I.
Título.

DIREITO ADMINISTRATIVO

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA BRASILEIRA

1. Organização administrativa: centralização, descentralização, concentração e desconcentração; organização administrativa da União; administração direta e indireta. Terceiro Setor

a) Descentralização, Centralização, Concentração e Desconcentração.

Diz-se que a atividade administrativa é descentralizada quando é exercida por pessoa ou pessoas distintas do Estado. Diz-se que a atividade administrativa é centralizada quando é exercida pelo próprio Estado, ou seja, pelo conjunto orgânico que lhe compõe a intimidade.

Na centralização, o Estado atua diretamente por meio dos seus órgãos, isto é, das unidades que são simples repartições interiores de sua pessoa e que por isto dele não se distinguem. **Consistem, portanto, em meras distribuições internas de plexos de competência**, ou seja, em "desconcentrações" administrativas.

Na descentralização, o Estado atua indiretamente, pois o faz através de outras pessoas, seres juridicamente distintos dele.

Descentralização e desconcentração são conceitos claramente distintos. A descentralização pressupõe pessoas jurídicas diversas: aquela que originariamente tem a titulação sobre determinada atividade e aquela ou aquelas às quais foi atribuído o desempenho da atividade em causa.

A desconcentração está sempre referida a uma só pessoa, pois cogita-se da distribuição de competências na intimidade dela, mantendo-se, pois, o liame unificador da hierarquia

Ocorre a concentração quando há uma transferência das atividades dos órgãos periféricos para os centrais.

b) Organização Administrativa da União. Administração Direta e Indireta.

A organização administrativa mantém estreita correlação com a estrutura do Estado e a forma de Governo adotada; o Brasil, no caso uma federação, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito, assegura a autonomia político-administrativa aos seus membros, mas sua administração há de corresponder, estruturalmente, as postulações constitucionais.

a) Administração Direta

A Administração Pública, não é propriamente constituída de serviços, mas, sim, de órgãos a serviço do Estado, na gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, o que nos permite concluir que no âmbito federal, a **Administração direta é o conjunto dos órgãos integrados na estrutura administrativa da União.**

A Administração Direta possui poderes políticos e administrativos, eis que é responsável pela formulação de políticas públicas.

a.1) Órgãos Públicos.

Órgãos Públicos são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem.

Características dos Órgãos; não tem personalidade jurídica; expressa a vontade da entidade a que pertence (União, Estado, Município); é meio instrumento de ação destas pessoas jurídicas; é dotado de competência, que é distribuída por seus cargos.

a.2) Administração Direta Federal

A Administração direta Federal é dirigida por um órgão independente, supremo e unipessoal, que é a Presidência da República, e por órgãos autônomos também, unipessoais, que são os Ministérios, aos quais se subordinam ou se vinculam os demais órgãos e entidades descentralizadas.

a.3) Administração Direta Estadual

A Administração direta Estadual acha-se estruturada em simetria com a Administração Federal, atenta ao mandamento constitucional de observância aos princípios estabelecidos na mesma, pelos Estados-membros, e às normas complementares, relativamente ao atendimento dos princípios fundamentais adotados pela Reforma Administrativa.

a.4) Administração Direta Municipal

A administração direta municipal é dirigida pelo Prefeito, que, unipessoalmente, comanda, supervisiona e coordena os serviços de peculiar interesse do Município, auxiliado por Secretários municipais, sendo permitida, ainda, a criação de autarquias e entidades estatais visando à descentralização administrativa.

a.5) Administração Direta do Distrito Federal.

Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios; entretanto, não é nenhum nem outro, constituindo uma entidade estatal anômala, ainda que, se assemelhe mais ao Estado, pois tem Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo próprios. Pode ainda, organizar seu sistema de ensino, instituir o regime jurídico único e planos de carreira de seus servidores, arrecadar seus tributos e realizar os serviços públicos de sua competência.

b) Administração Indireta

A Administração indireta é o conjunto dos entes (personalizados) que, vinculados a um Ministério, prestam serviços públicos ou de interesse público.

A Administração Indireta, via de regra, possui, somente, poderes administrativos, eis que não lhe cabe, em tese, formular políticas públicas. **O Banco Central é uma exceção a essa regra.**

A expressão "*Administração Indireta*", que doutrinariamente deveria coincidir com "*Administração Descentralizada*", dela se afasta parcialmente. Por isto, ficaram fora da categorização como Administração indireta os casos em que a atividade administrativa é prestada por particulares, "*concessionários de serviços públicos*", ou por "*delegados de função ou ofício público*".

Em síntese, 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) fundações públicas; c) agências reguladoras; d) agências executivas; e) empresas públicas; e f) sociedades de economia mista.

Todas as entidades da administração indireta estão sujeitas: **à necessidade da lei, para a sua criação; aos princípios da administração pública; à exigência de concurso público para admissão do seu pessoal; e à licitação para suas contratações.**

A autarquia é criada diretamente pela Lei. As Empresas Públicas, as Sociedades de economia mista e as Fundações têm a sua criação autorizada por lei. Há necessidade de autorização legal também para a criação de subsidiárias das referidas entidades.

b.1) Pessoas Jurídicas de Direito Público

b.1.1) Autarquias

Entidades autárquicas são pessoas jurídicas de Direito Público, de natureza meramente administrativa, criadas por lei específica, para a realização de atividades, obras ou serviços descentralizados da entidade estatal que as criou **(desempenham atividade típica da entidade estatal que a criou)**.

As autarquias são criadas para desempenharem atividades típicas da administração pública e não atividades econômicas. O nosso direito positivo limitou o seu desempenho desde o Decreto-Lei 200.

Funcionam e operam na forma estabelecida na lei instituidora e nos termos de seu regulamento. As autarquias podem desempenhar atividades econômicas, educacionais, previdenciárias e quaisquer outras outorgadas pela entidade estatal-matriz, mas sem subordinação hierárquica, sujeitas apenas ao controle finalístico de sua administração e da conduta de seus dirigentes.

b.1.2) Fundações Públicas

São pessoas jurídicas de direito público, com características patrimoniais, criadas mediante autorização legal para desenvolver atividades que não sejam, obrigatoriamente, típicas do Estado.

Características:

- Equiparam-se às autarquias;
- Têm personalidade jurídica de direito público;
- Base patrimonial.

O posicionamento das Fundações Públicas sempre foi variado. Hoje, com o advento da CF/88, foi encerrada essa dubiedade de posicionamento quando determina que a Fundação Pública é submetida ao regime da administração indireta.

As Fundações Públicas foram equiparadas às Autarquias. Possuem personalidade jurídica de direito público.

Hoje, não mais existe justificativa para se manter a diferença entre as Fundações e as Autarquias.

b.1.3) Agências Reguladoras

São autarquias especiais, assim consideradas por serem destinadas a realizar regulação e fiscalização sobre as atividades das concessionárias de serviços públicos. Ex: ANATEL, ANEEL, ANA, etc.

b.1.4) Agências Executivas

São pessoas jurídicas de direito público, galgadas a essa qualificação por apresentarem um planejamento estratégico para melhora na prestação de serviços públicos e no emprego de recursos públicos.

Firmam com o Estado um contrato de gestão, pelo qual se comprometem a atingir metas pré-estabelecidas. Caso não as atinja, podem vir a perder a qualificação conseguida.

As Agências Executivas são autarquias que vão desempenhar atividades de execução na administração pública, desfrutando de autonomia decorrente de contrato de gestão. É necessário um decreto do Presidente da República, reconhecendo a autarquia como Agência Executiva. Ex.: INMETRO.

b.2) Pessoas Jurídicas de direito privado criadas pelo Estado

b.2.1) Empresas Públicas

Empresas públicas são pessoas jurídicas de Direito Privado criadas por lei específica, com capital exclusivamente público, para realizar atividades de interesse da Administração instituidora nos moldes da iniciativa particular, podendo revestir qualquer forma e organização empresarial. Ex: ECT, CEF, CAESB, etc.

O que caracteriza a empresa pública é seu capital exclusivamente público, de uma só ou de várias entidades, mas sempre capital público. Sua personalidade é de Direito Privado e suas atividades se regem pelos preceitos comerciais. É uma empresa, mas uma empresa estatal por excelência, constituída, organizada e controlada pelo Poder Público.

Difere da autarquia e da fundação pública por ser de personalidade privada e não ostentar qualquer parcela de poder público; distingue-se da sociedade de economia mista por não admitir a participação do capital particular.

Qualquer das entidades políticas pode criar empresa pública, desde que o faça por lei específica (CF, art. 37, IX); a empresa pública pode ter forma societária econômica convencional ou especial; tanto é apta para realizar atividade econômica como qualquer outra da competência da entidade estatal instituidora; quando explorar atividade econômica, deverá operar sob as normas aplicáveis às empresas privadas, sem privilégios estatais; em qualquer hipótese, o regime de seu pessoal é o da legislação do trabalho.

O patrimônio da empresa pública, embora público por origem, pode ser utilizado, onerado ou alienado na forma regulamentar ou estatutária,

independentemente de autorização legislativa especial, porque tal autorização está implícita na lei instituidora da entidade. Daí decorre que todo o seu patrimônio bens e rendas - serve para garantir empréstimos e obrigações resultantes de suas atividades, sujeitando-se a execução pelos débitos da empresa, no mesmo plano dos negócios da iniciativa privada, pois, sem essa igualdade obrigacional e executiva, seus contratos e títulos de crédito não teriam aceitação e liquidez na área empresarial, nem cumpririam o preceito igualizador do § 1º do art. 173 da CF.

b.2.1) Sociedades de Economia Mista

As sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de Direito Privado, com participação do Poder Público e de particulares no seu capital e na sua administração, para a realização de atividade econômica ou serviço de interesse coletivo outorgado ou delegado pelo Estado. EX: BB, PETROBRÁS, etc.

O objeto da sociedade de economia mista tanto pode ser um serviço público ou de utilidade pública como uma atividade econômica empresarial.

A forma usual de sociedade de economia mista tem sido a anônima, obrigatória para a União mas não para as demais entidades estatais.

Na extinção da sociedade, seu patrimônio, por ser público, reincorpora-se no da entidade estatal que a instituíra.

A sociedade de economia mista não está sujeita a falência, mas seus bens são penhoráveis e executáveis e a entidade pública que a instituiu responde, subsidiariamente, pelas suas obrigações.

b.2.2) Fundações de Direito Privado criadas pelo Estado

São pessoas jurídicas governamentais de direito privado, sem fins lucrativos, com características patrimoniais, destinadas, não obrigatoriamente a desenvolver atividades típicas do Estado. Ex: Fundação Getúlio Vargas; IBGE