



# **Direito Administrativo I:**

## **Tema: Organização Administrativa**

**PROF. DR. GUSTAVO JUSTINO DE OLIVEIRA**

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP)

# Sumário de Aula

## 1. Organização administrativa: Noções Fundamentais

- Separação de poderes e função administrativa
- Federalismo e organização administrativa
- Sentido subjetivo e objetivo de administração
- Bases jurídicas

## 1. Centralização e Descentralização Administrativas

- Desconcentração Administrativa
- Descentralização administrativa

## 3. Administração Direta

- Conceito
- Estrutura

## 4. Administração Indireta

- Conceito
- Regime de Direito Público e de Direito Privado das entidades administrativas
- Autarquias
- Fundações Públicas
- Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista

## 5. Administração Pública e figuras em situação peculiar

## 6. Entidades “paraestatais” ou entidades privadas em colaboração

## 7. Administração Pública e Temática Atual

# Ponto 01: Organização Administrativa: noções fundamentais

## *Separação de poderes e função administrativa*

- Organização Administrativa: funções administrativas típicas a cargo do poder executivo

<b>Função Legislativa</b>	<b>Função Judiciária</b>	<b>Função Executiva</b>
Criação de norma primária	Resolução de lide com força de coisa julgada	Critério residual: realização de finalidades públicas

## ***Federalismo e organização administrativa***

- Organização política de três níveis → Divisão vertical (não hierárquica)

### **Autonomia Federal**



# Ponto 01: Organização Administrativa: noções fundamentais

## Sentido subjetivo e objetivo de administração

### Sentido subjetivo, formal ou orgânico

- As pessoas jurídicas, os órgãos e os agentes que exercem atividades administrativas
- Administração Pública (sujeito)

### Sentido objetivo, material ou funcional

- A função administrativa ou o conteúdo material da atividade administrativa
- Administração Pública (objeto)

## Bases Jurídicas Gerais

<b>Constituição Federal</b>	Tópico Constitucional da Administração Pública – artigos 37 a 41  Ditames difusos em toda a Constituição: Art. 173,§1º, 2º e 3º: Regime Jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista
<b>DL 200/1967</b>	Organização da Administração Pública federal
<b>Lei Federal nº 9.784/1999</b>	Regula o processo administrativo federal
<b>Código Civil</b>	Arts. 40 e 41 – pessoas jurídicas de direito público interno

# Ponto 02: Centralização e Descentralização Administrativa

- Distribuição de atividade do centro para a periferia

## DESCONCENTRAÇÃO

- Distribuição da atividade no âmbito da mesma pessoa jurídica.
- Órgãos administrativos: Unidades de atuação que englobam um conjunto de pessoas e meios materiais ordenados para realizar uma atribuição predeterminada.

## DESCENTRALIZAÇÃO

- Transferência do poder decisório a entes com personalidade jurídica própria.
- Administração Central transfere poder decisório e atribuições a entes com personalidade jurídica própria.

# Ponto 03: A Administração Direta

## Conceito

- Generalidade de tarefas e atribuições - Divisão de tarefas em órgãos (desconcentração)
- Vínculo de subordinação – hierarquia
- Órgãos em situação peculiar: vinculação à estrutura administrativa – autonomia como maior independência
  - Art. 172 do Decreto Lei nº 200/1967 – serviços incumbidos de atividade de ensino industrial
  - Procuradoria Geral do Estado SP (art. 98 a 102 Constituição Estadual)

“Administração direta é o conjunto dos órgãos integrados na estrutura da chefia do Executivo e na estrutura dos órgãos auxiliares da chefia do executivo”. (MEDAUAR, 2015, p. 79)

## Estrutura

Ente federativo	Norma de estrutura	Estrutura Administrativa
<b>FEDERAL</b>	Artigo 21 da Constituição Federal Decreto-Lei nº 200/1967	Presidência da República Ministérios
<b>ESTADUAL</b>	Artigo 25 da Constituição Federal Constituições Estaduais	Governo do Estado Secretários de Estado
<b>DISTRITAL</b>	Artigo 32 da Constituição Federal Lei Orgânica do Distrito Federal	Governo do Distrito Federal Secretários Distritais
<b>MUNICIPAL</b>	Artigo 29 da Constituição Federal Leis Orgânicas dos Municípios	Prefeitura Secretários Municipais

# Ponto 04: A Administração Indireta

## Conceito

"Administração indireta é o conjunto de entidades personalizadas que executam, de modo descentralizado, serviços e atividades de interesse público". (MEDAUAR, 2015, p. 85)

### ➤ Finalidades legais do ente descentralizado

- Controle finalístico pelo ente central (Não há hierarquia nem controle hierárquico)
- Âmbito Federal: supervisão ministerial (art. 19 e ss do Decreto – Lei 200/1967)

### ➤ Estrutura básica: Decreto-Lei 200/1967

- Autarquias
- Fundações Públicas
- Empresas Públicas
- Sociedades de economia mista

### ➤ Inovação da Lei 11.107/2005 – Consórcios públicos

- Se constituído como associação pública
- Integra a Administração indireta dos entes centrais

## Regime de Direito Público e de Direito Privado das entidades administrativas

### DIREITO PÚBLICO

- Autarquia
- Fundações
- Associações Públicas

#### Código Civil:

**Art. 41.** São pessoas jurídicas de direito público interno: (...)

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas

V - as demais entidades de caráter público **criadas por lei**

### DIREITO PRIVADO

- Fundação Pública
- Empresa Pública
- Sociedade de Economia Mista

#### Código Civil:

**Art. 41. Parágrafo único:** . Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado **estrutura de direito privado**, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas **deste Código**.

# Ponto 04: A Administração Indireta

## *Autarquias*

### **Decreto Lei 200/1967.**

**Art. 5º...** 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.

<b>CONCEITO</b>	Pessoa jurídica que desempenha atividades administrativas de forma descentralizada e sob regime jurídico de direito público.
<b>CRIAÇÃO</b>	Lei específica instituidora (art. 37 XIX CF)
<b>OBJETO</b>	Atividades "típicas" de Estado
<b>PESSOAL</b>	Regime estatutário (Art. 39 CRFB, ADI 2135/DF)*
<b>PATRIMÔNIO</b>	Bens públicos (art. 98 CC)
<b>ATOS E CONTRATOS</b>	Atos e contratos administrativos
<b>CONTROLE</b>	Assegurar a finalidade estabelecida na Lei instituidora
<b>FISCALIZAÇÃO</b>	Tribunal de Contas
<b>PRERROGATIVAS</b>	Imunidades tributárias (art. 150, VI, "a" e §2º CF) e prazos processuais de Fazenda Pública
<b>FORO</b>	Autarquias Federais: Justiça Federal/ Demais entes: Justiça Estadual
<b>RESPONSABILIDADE</b>	Responsabilidade Objetiva – art. 37, §6º CRFB

# Ponto 04: A Administração Indireta

## *Autarquias*

### ➤ **Autarquias Especiais: Associações Públicas**

- Lei dos Consórcios Públicos – Lei n 11.107/2005.
- Entes federativos “contratualizam” a realização de objeto do interesse comum
- Acordos precedidos de autorizações legislativas (art. 5º)

### ➤ **Autarquias especiais: Agências reguladoras**

- Autarquias com regime jurídico especial, dotadas de autonomia reforçada em relação ao ente central
- Atenuação dos monopólios estatais (EC nº 05, 08 e 09/1995). Programa Nacional de Desestatização.
- Empresas Públicas
- Poder de Polícia. Regulação setorial

### ➤ **Autarquias especiais: Agências executivas**

- Qualificação conferida às autarquias e fundações que possuam um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional e que celebrem um contrato de gestão com o Ministério Supervisor
- Art. 51 e 52 da Lei 9.649/1998 e Decreto 2.487/1998

# Ponto 04: A Administração Indireta

## *Fundações Públicas*

### **Decreto Lei 200/1967.**

**Art. 5º... 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.

### ➤ **Divergência Doutrinária**

- Fundações de Direito Público: instituídas por lei, autarquia fundacional (regime jurídico-administrativo)
- Fundações de Direito Privado: autorizada a constituição. Regime de direito privado com derrogação parcial por normas de direito público.

“[...] a **fundação pública** não se identifica com a **fundação de direito público**. Aquela [**fundação pública**] é uma **pessoa de direito privado**, que desempenha atividades sob regime de direito privado e que é mantida, total ou parcialmente, com recursos públicos. Já a **fundação de direito público** é dotada de **personalidade jurídica de direito público** e investida em funções privativas de Estado, sendo mantida exclusivamente com recursos públicos” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 316)

# Ponto 04: A Administração Indireta

## *Fundações Públicas*

<b>Fundações instituídas pelo Estado</b>		
	<b>Direito Público</b>	<b>Direito Privado</b>
<b>CONCEITO</b>	Entidade administrativa Poder de autoridade	Integra a Administração Indireta, constituídas para atividades sociais. <b>Sem prerrogativa de poder público</b>
<b>CRIAÇÃO</b>	Lei específica <b>instituidora</b>	Lei específica <b>autorizadora</b> + Inscrição dos Atos Constitutivos no Registro (art. 45 CC)
<b>OBJETO</b>	Atividades sociais (art. 62 CC)	Atividades sociais (art. 62 CC). LC define objeto (art. 37, XIX CF)
<b>PESSOAL</b>	Regime estatutário (art. 39 CRFB, ADI 2135/DF)*	Regime da CLT + normas de restrição ao agente público (concurso, acumulação, teto remuneratório)
<b>PATRIMÔNIO</b>	Bens públicos (art. 98 CC)	Bens privados (com derrogação)
<b>ATOS E CONTRATOS</b>	Atos e contratos administrativos	Atos e contratos privados
<b>CONTROLE</b>	Assegurar a finalidade estabelecida na <b>Lei instituidora</b>	Assegurar a finalidade na <b>Lei complementar</b> que determinou seu objeto
<b>FISCALIZAÇÃO</b>	Tribunal de Contas (Art. 66 CC inaplicável)	Tribunal de Contas (Art. 66 CC inaplicável)
<b>PRERROGATIVAS</b>	Imunidades tributárias (art. 150, VI, "a" e §2º CF) prazos processuais de fazenda pública	Imunidades tributárias (art. 150, VI, "a" e §2º CF)
<b>RESPONSABILIDADE</b>	Responsabilidade Objetiva – art. 37, §6º CRFB	Se prestarem serviços públicos: Responsabilidade Objetiva – art. 37, §6º CRFB

# Ponto 04: A Administração Indireta

## *Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista (“Estatais”)*

### ➤ Empresa Pública

- pessoa jurídica de direito privado, integrante da Administração Indireta, criada por autorização legal, sob qualquer forma societária admitida em direito, cujo capital é formado por bens e valores oriundos das pessoas administrativas, para prestar serviços públicos ou executar atividades econômicas

### ➤ Sociedade de Economia Mista

- pessoa jurídica de direito privado, integrante da Administração Indireta, criada por autorização legal, sob a forma societária de sociedade anônima, cujo capital é formado por bens e valores oriundos das pessoas administrativas e de particulares, com controle acionário do Estado, para prestar serviços públicos ou executar atividades econômicas

#### Exploram Atividade Econômica

**Fundamento:** Imperativo de Segurança nacional – excepcionalidade (**art. 173 CF**)

#### Prestam Serviço Público

**Fundamento:** faculdade de prestar direta ou indiretamente esses serviços (**art. 175 CF**)

# Ponto 04: A Administração Indireta

## *Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista (“Estatais”)*

Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista		
Prestadoras de Serviço Público (art. 175 CF)		Exploradoras de Atividade Econômica (art. 173 CF)
<b>CRIAÇÃO</b>	Lei específica autorizadora (arts. 37 XIX e 61, §1º, “b” e “e” CRFB) e Registro dos atos constitutivos (art. 45 CC)	Lei específica autorizadora (arts. 37 XIX e 61, §1º, “b” e “e” e Registro dos atos constitutivos (art. 45 CC)
<b>PESSOAL</b>	Regime da CLT + normas de restrição ao agente público (concurso, acumulação, teto remuneratório)	Regime da CLT + normas de restrição ao agente público (concurso, acumulação, teto remuneratório)
<b>PATRIMÔNIO</b>	Bens privados <b>com</b> restrição à alienação e à penhora (continuidade). <b>Admite usucapião</b>	Bens privados <b>sem</b> restrição à penhora (regime jurídico das empresas privadas). <b>Admite usucapião</b>
<b>ATOS E CONTRATOS</b>	Atos e contratos privados (regra) e administrativos no desempenho de tais funções (S. 333 STJ)	Atos e contratos privados - art. 173, §1º CF
<b>CONTROLE TC</b>	Art. 71, II CRFB (STF passou a admitir em 2006)	Art. 71, II CRFB (STF passou a admitir em 2006). <b>Doutrina:</b> somente atividade administrativa
<b>LICITAÇÃO</b>	Regras gerais da Lei nº 8.666/1993	Estatuto Jurídico próprio art. 173, §1º CF
<b>IMUNIDADE TRIB.</b>	STF: aplica o art. 150, VI, “a” da CF	Art. 173§2º CRFB – vedação de privilégios fiscais
<b>RESPONSABILIDADE</b>	Responsabilidade Objetiva – art. 37, §6º CRFB	Responsabilidade Subjetiva – art. 173, §1º, II CRFB/observar relações de consumo

# Ponto 04: A Administração Indireta

## *Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista (“Estatais”)*

**Lei 13.303, de 30 de junho de 2016**

- **Dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo todas as esferas (Federal, Estadual, Municipal e Distrito Federal).**
  - Definições artigos 3º e 4º
  - Obriga a implementação de regras de governança corporativa – art. 6º
  - Requisitos mínimos de práticas de transparência
  - Estatutos – estrutura específica para área de *compliance* e risco – art. 18,
  - Exigência de um código de conduta com requisitos mínimos – art. 9º, § 1º
  - Função social da empresa pública e sociedade de economia mista – art. 27
  - Regime jurídico para exploradoras de atividade econômica – art. 2º
  - Fiscalização pelo Estado e pela sociedade. Lei de acesso à informação – art. 85 e ss
  - Regras para contrato de publicidade
  - Sujeição à Lei 12.846/2013 – Lei Anticorrupção

## Ponto 05: Administração Pública e Figuras em Situação Peculiar

### *Figuras jurídicas em situação peculiar*

- Ordens e conselhos profissionais
- Fundações de Apoio a instituições oficiais de ensino superior
- Empresas controladas pelo poder público
- Serviços sociais autônomos
- Terceiro setor em parceria
- Organizações sociais – Contratos de gestão – Lei 9637/1998
- Organizações da Sociedade civil de Interesse Público – OSCIPs e termos de parceria (Lei 9790/1999)
- Organização da sociedade civil em mútua cooperação com a administração – Lei 13019/2014

## Ponto 06: Entidades Administrativas de Direito Privado

### *Entidades “paraestatais” ou entidades privadas em colaboração*

“...paraestatais são definidas como pessoas jurídicas de direito privado, instituídas por particulares, com ou sem autorização legislativa, para o desempenho de atividades privadas de interesse público, mediante fomento e controle pelo Estado” (DI PIETRO, 2012, p. 480-482).

- As entidades da Administração Indireta, para alguns, são denominadas “paraestatais”
- Aproximação entre entidades paraestatais e terceiro setor
- Serviços sociais autônomos
- Organizações sociais – OS e Contratos de gestão (Lei 9.637/1998)
- Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs (Lei 9790/1999)
- Organização da sociedade civil em mútua cooperação com a Administração (Lei 13019/2014)

# Ponto 07: Administração Pública e Temática Atual

## ➤ **Organização Administração Pública e das Relações com os entes em colaboração**

- Correção das impropriedades conceituais do Decreto-Lei 200/1967
- Entidades paraestatais e das entidades de colaboração (figuras atípicas)
- Desafio de organizar a administração no âmbito de uma norma geral
- Competências dos diversos entes distribuídas na Constituição Federal

## ➤ **Projeto de Lei 6.621/2016 - Organização, processo decisório e controle social das Agências Reguladoras**

- Ausência de tutela ou de supervisão hierárquica (art. 3º) – blindagem política?
  - Relatório Anual, Plano de Gestão Anual, Agenda Regulatória e Avaliação de Impacto Regulatório
- ↳ mais burocracia ou controle da atividade da Administração Pública?

# Referências Bibliográficas

- BRASIL. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. 86p.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- MODESTO, Paulo (Org.). Nova organização administrativa. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015
- OLIVEIRA, Gustavo Justino. Contrato de gestão. São Paulo: RT, 2008.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 3.ed.rev.atual. e ampl. São Paulo: Método, 2015, pp. 53-81.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Administração Pública, concessões e terceiro setor. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 7-167.
- PETERS, B. Guy; PIEERE, Jon (Orgs.). Administração pública: coletânea. Brasília: ENAP; São Paulo: UNESP, 2010.
- Proposta de Organização da Administração Pública e das Relações com os entes em colaboração. Lei orgânica. Comissão de Juristas. Ciclo de debates. Secretaria de Gestão. Ministério do Planejamento. Acesso em 04.03.2016. Disponível em [http://www.gespublica.gov.br/anteprojeto-de-lei-organica/Lei%20Organica%20%28Comissao%20de%20Juristas\\_a\\_01%20set%2009%29.pdf](http://www.gespublica.gov.br/anteprojeto-de-lei-organica/Lei%20Organica%20%28Comissao%20de%20Juristas_a_01%20set%2009%29.pdf).