



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

Função Legislativa	Função Judiciária	Função Executiva
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

Constituição Federal	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
DL 200/1967	Organização da Administração Pública federal
Lei Federal nº 9.784/1999	Regula o processo administrativo federal
Código Civil	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
FEDERAL	Artigo 21 da Constituição Federal Decreto-Lei nº 200/1967	Presidência da República Ministérios
ESTADUAL	Artigo 25 da Constituição Federal Constituições Estaduais	Governo do Estado Secretários de Estado
DISTRITAL	Artigo 32 da Constituição Federal Lei Orgânica do Distrito Federal	Governo do Distrito Federal Secretários Distritais
MUNICIPAL	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.

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

Fundações instituídas pelo Estado		
	Direito Público	Direito Privado
CONCEITO	Entidade administrativa Poder de autoridade	Integra a Administração Indireta, constituídas para atividades sociais. Sem prerrogativa de poder público
CRIAÇÃO	Lei específica instituidora	Lei específica autorizadora + Inscrição dos Atos Constitutivos no Registro (art. 45 CC)
OBJETO	Atividades sociais (art. 62 CC)	Atividades sociais (art. 62 CC). LC define objeto (art. 37, XIX CF)
PESSOAL	Regime estatutário (art. 39 CRFB, ADI 2135/DF)*	Regime da CLT + normas de restrição ao agente público (concurso, acumulação, teto remuneratório)
PATRIMÔNIO	Bens públicos (art. 98 CC)	Bens privados (com derrogação)
ATOS E CONTRATOS	Atos e contratos administrativos	Atos e contratos privados
CONTROLE	Assegurar a finalidade estabelecida na Lei instituidora	Assegurar a finalidade na Lei complementar que determinou seu objeto
FISCALIZAÇÃO	Tribunal de Contas (Art. 66 CC inaplicável)	Tribunal de Contas (Art. 66 CC inaplicável)
PRERROGATIVAS	Imunidades tributárias (art. 150, VI, "a" e §2º CF) prazos processuais de fazenda pública	Imunidades tributárias (art. 150, VI, "a" e §2º CF)
RESPONSABILIDADE	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)
CRIAÇÃO	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)
PESSOAL	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)
PATRIMÔNIO	Bens privados com restrição à alienação e à penhora (continuidade). Admite usucapião	Bens privados sem restrição à penhora (regime jurídico das empresas privadas). Admite usucapião
ATOS E CONTRATOS	Atos e contratos privados (regra) e administrativos no desempenho de tais funções (S. 333 STJ)	Atos e contratos privados - art. 173, §1º CF
CONTROLE TC	Art. 71, II CRFB (STF passou a admitir em 2006)	Art. 71, II CRFB (STF passou a admitir em 2006). Doutrina: somente atividade administrativa
LICITAÇÃO	Regras gerais da Lei nº 8.666/1993	Estatuto Jurídico próprio art. 173, §1º CF
IMUNIDADE TRIB.	STF: aplica o art. 150, VI, “a” da CF	Art. 173§2º CRFB – vedação de privilégios fiscais
RESPONSABILIDADE	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.