AULA: “O regime jurídico da Administração Pública”

**Parte I. Administração Pública em um Estado Federal**

Administração pública “**é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas**[[1]](#footnote-1)”. O termo é empregado pelo artigo 37 da Constituição Federal em **duplo sentido**: ***(i)*** ora como conjunto orgânico, usualmente distinguível entre administração “direta” e “indireta”; ***(ii)*** ora como atividade administrativa, submetida aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Em um Estado Federal, a administração - tida como conjunto orgânico - é imputada às entidades componentes da federação, pessoas políticas de Direito Público Interno que, autônomas, estruturam a República. Tem-se administração federal, estadual, distrital e municipal.

**Parte II. Administração Pública: desconcentração e descentralização**

A administração pública, com vistas à maximização de eficiência (art. 37, C.F.) pode transferir atribuições a outra pessoa de direito público, o que se denomina **descentralização**. A descentralização pode ser territorial, quando a pessoa jurídica de direito publico se concede a administração de determinado espaço (no Brasil, o único exemplo é o território federal); pode ser por serviços (quando a pessoa jurídica se atribui execução de serviço público); e pode ser por colaboração, (quando a execução de serviço público é transferida a agente privado). Distingue-se, pois, a descentralização da **desconcentração** administrativa: distribuição de atribuições **dentro de uma mesma pessoa jurídica**.

É o fenômeno da descentralização administrativa que dá origem a diferentes pessoas jurídicas de direito público vinculadas a cada um dos Poderes Executivos federais *i.e.* **administração indireta**. Contrasta com a **administração direta**, composta por órgãos subordinados ao Poder Executivo.

A administração indireta é formada por: ***(i)*** autarquias; ***(ii)*** empresas públicas; ***(iii)*** sociedades de economia mista; ***(iv)*** fundações.

1. **Autarquia:** é **pessoa jurídica de direito público** criada por lei com capacidade de **autoadministração e especializada em determinados fins ou atividades**. Como pessoa jurídica, tem deveres perante a administração pública centralizada, mas também o direito ao desempenho do serviço público a ela confiada.
2. **Empresa pública:** é **pessoa jurídica de direito privado de capital público**, cuja autorização é prevista em lei[[2]](#footnote-2), que desempenha atividade de natureza econômica vinculada aos fins estabelecidos na lei que a instituiu. A empresa pública pode assumir – no âmbito federal – quaisquer formas admitidas em direito. No âmbito estadual e municipal, se adequará a uma das formas previstas na legislação comercial.
3. **Sociedade de Economia Mista: pessoa jurídica de direito privado**, **cujo** **capital deve ser majoritariamente público**, cuja autorização é prevista em lei[[3]](#footnote-3), e que desempenha atividade de natureza econômica vinculada aos fins estabelecidos na lei que a instituiu. Diferentemente das Empresas Públicas, **será sempre sociedade anônima** (art. 5° do Dec. Lei n° 200/67).
4. **Fundação:** é dotação patrimonial personalizada, prevista em lei, com capacidade de autoadministração, a que é atribuída atividade estatal no âmbito social em benefício de terceiros estranhos a entidade. Há **divergência doutrinária** sobre a natureza jurídica das fundações instituídas pelo Estado. Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende que o Estado pode criar **fundações privadas e públicas**. Fundações de personalidade jurídica privada são regidas pelo Código Civil e se assemelham a empresas públicas e sociedades de economia mista por estarem vinculadas a fim estatal. Fundações de personalidade jurídica pública estão submetidas a regime público e usufruem das prerrogativas típicas de órgãos públicos, *e.g.*, presunção de veracidade dos atos, não submissão à fiscalização do MP e sujeição a processo especial de execução.

**Parte III. Administração Pública e intervenção na economia**

A intervenção do Estado brasileiro na economia se dá conforme a natureza da **atividade econômica (*lato sensu*)**. O serviço público (*e.g.* art. 21, C.F.) é de titularidade estatal, pode ser prestado diretamente ou em regime de concessão (art. 175, C.F.) e fica sob regime de direito público. A **atividade econômica (*stricto sensu*)** é prerrogativa de particulares, em regime de liberdade econômica. No entanto, poderá o Estado intervir em âmbito da atividade econômica (*stricto sensu*) quando presente **relevante interesse público ou imperativo de segurança nacional** (art.173, C.F.). Paralelo a isso, tem-se ainda os **regimes de monopólio** de minerais e hidrocarbonetos, de titularidade da União (art. 177, C.F.).

O Estado atua na ordem econômica de duas formas: **participação** e **intervenção**. Haverá participação toda vez que o Estado for agente econômico (arts. 173-177, C.F.). Intervenção, por sua vez, haverá quando o Estado se apresenta como regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Fiscalização é disciplina e controle da economia; incentivo, sua promoção sem meios coativos; e planejamento é a previsão de determinados comportamentos econômicos e sociais futuros pela formulação de objetivos e coordenação de ações para ordenação macroeconômica.

**Parte IV. Administração Pública e advocacia pública**

A advocacia pública é “função essencial à justiça” (Título IV, Seção II, CF) pioneiramente prevista pela Constituição de 1988. É entidade de representação judicial e extrajudicial da União e submetida a esta. É, portanto, órgão parcial. À sua semelhança, atuam as Procuradorias nos âmbitos estaduais e distritais.

**Parte V. Casos especiais**

**OAB –** O STF definiu, na ADIN n° 3026/DF, que a OAB é entidade *sui generis*, sendo serviço público independente, que não integra a administração pública nem direta, nem indiretamente.

**Sistema S** – Não integra nem a administração pública direta, nem a indireta. Tem natureza de direito privado.

1. DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 658, 36° edição, São Paulo: Malheiros, 2012. [↑](#footnote-ref-1)
2. Empresas públicas nem sempre são criadas por lei, pois são pessoas jurídicas de direito privado. Podem surgir da desapropriação de ações de sociedade privada, por exemplo. [↑](#footnote-ref-2)
3. [↑](#footnote-ref-3)