

3

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

3.1 INTRODUÇÃO

Organização administrativa é o capítulo do Direito Administrativo que estuda a estrutura interna da Administração Pública, os órgãos e pessoas jurídicas que a compõem.

No âmbito federal, o tema é disciplinado pelo **Decreto-Lei n. 200/67** que “dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa”.

Para cumprir suas competências constitucionais, a Administração dispõe de **duas técnicas** diferentes: a **desconcentração** e a **descentralização**.

A compreensão desses dois institutos é fundamental para analisar a organização interna da Administração Pública.

3.2 CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

Concentração é a técnica de cumprimento de competências administrativas por meio de **órgãos públicos** despersonalizados e **sem divisões internas**. Trata-se de situação raríssima, pois pressupõe a ausência completa de distribuição de tarefas entre repartições públicas internas.

Na **desconcentração** as **atribuições são repartidas entre órgãos públicos** pertencentes a uma única pessoa jurídica, mantendo a **vinculação hierárquica**. Exemplos de desconcentração são os **Ministérios** da União, as **Secretarias** estaduais e municipais, as **delegacias** de polícia, os **postos de atendimento da Receita Federal**, as **Subprefeituras**, os **Tribunais** e as **Casas Legislativas**.

A diferença entre concentração e desconcentração é baseada na noção de **órgão público**. **Órgão público** é um **núcleo de competências** estatais **sem personalidade jurídica** própria.

A prova de Procurador do Trabalho considerou **INCORRETA** a assertiva: “A transferência de atribuições no âmbito da Administração Pública do centro para setores periféricos dentro da mesma pessoa jurídica elimina a vinculação hierárquica”.

A prova da OAB Nacional elaborada pelo Cespe considerou **ERRADA** a assertiva: “A Receita Federal tem natureza jurídica autárquica”.

A prova de Delegado de Polícia/SP considerou **CORRETA** a assertiva: “Definem-se como ‘centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais’ os órgãos públicos”.

No mesmo sentido, o art. 1º, § 2º, I, da Lei n. 9.784/99 conceitua órgão como a **unidade de atuação** integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta. Os órgãos públicos pertencem a pessoas jurídicas, mas não são pessoas jurídicas. São divisões internas, **partes de uma pessoa governamental**, daí receberem também o nome de **repartições públicas**. Não tendo personalidade própria, os órgãos não podem ser acionados judicialmente para responder por prejuízos causados por seus agentes. **Ação judicial** equivocadamente **dirigida contra órgão público deve ser extinta** sem julgamento de mérito por ilegitimidade de parte.

Cabe à pessoa jurídica a que o órgão pertence ser acionada judicialmente para reparação de danos. Assim, por exemplo, se prejuízo for causado pelo Ministério da Cultura, sendo órgão despersonalizado, a ação judicial deve ser intentada contra a União Federal, que é a pessoa jurídica a que o Ministério da Cultura **pertence**.

A prova da Magistratura/SP considerou CORRETA a afirmação: "Um veículo oficial que fica à disposição do Presidente da Câmara Municipal causa dano a terceiro. Em ação de indenização movida por este, quem deverá figurar no polo passivo é o Município respectivo".

Nunca órgãos públicos podem figurar nos polos ativo ou passivo de ações ordinárias.

Porém, a doutrina e a jurisprudência reconhecem casos raros de **alguns órgãos públicos** dotados de **capacidade processual especial**, também chamada de **capacidade judiciária** ou "**personalidade judiciária**". É o caso da Presidência da República e da Mesa do Senado. Essa capacidade processual especial restringe-se basicamente à possibilidade de tais órgãos realizarem

A prova da OAB Nacional elaborada pelo Cespe considerou CORRETA a afirmação: "Alguns órgãos públicos têm capacidade processual já que são titulares de direitos subjetivos próprios a serem defendidos".

a defesa de suas prerrogativas em juízos, especialmente em sede de **mandado de segurança e habeas data**.

Nesse sentido, foi editada a Súmula 525 do STJ: "A Câmara de vereadores não possui personalidade jurídica, apenas personalidade judiciária, somente podendo demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais".

A possibilidade de alguns órgãos públicos serem dotados de capacidade processual "especial", isto é, restrita a determinadas ações, como mandado de segurança e o **habeas data**, foi difundida no Brasil pela obra de Hely Lopes Meirelles.

Entretanto, inegável a constatação de que atualmente certos órgãos públicos brasileiros possuem **capacidade processual geral e irrestrita**, podendo atuar livremente em grande variedade de ações judiciais, como é o caso do **Ministério Público** e da **Defensoria Pública**.

O conjunto formado pela somatória de todos os órgãos públicos integrantes da estrutura de cada entidade federativa recebe o nome de **Administração Pública Direta** ou **Centralizada**. Assim, pertencem à Administração Direta, além das próprias entidades federativas, ou seja, **União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios**, também os **Ministérios, Secretarias, Delegacias, Tribunais, Casas Legislativas, Prefeituras, Ministério Público, Defensorias, Tribunais de Contas** etc.

3.2.1 Espécies de desconcentração

A doutrina classifica as desconcentrações em diversas espécies segundo o critério empregado para repartir as competências entre diversos órgãos públicos:

a) **desconcentração territorial ou geográfica**: é aquela em que as competências são divididas delimitando as regiões onde cada órgão pode atuar. A característica fundamental dessa espécie de desconcentração é que **cada órgão público detém as mesmas atribuições materiais** dos demais, variando somente o âmbito geográfico de sua atuação. Exemplos: Subprefeituras e Delegacias de Polícia;

b) **desconcentração material ou temática**: é a distribuição de competências mediante a **especialização de cada órgão em determinado assunto**. Exemplo: Ministérios da União;

c) **desconcentração hierárquica ou funcional**: utiliza como critério para repartição de competências a **relação de subordinação** entre os diversos órgãos. Exemplo: tribunais administrativos em relação aos órgãos de primeira instância.

3.3 CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

Centralização é a técnica de cumprimento de competências administrativas por **uma única pessoa jurídica** governamental. É o que ocorre, por exemplo, com as atribuições exercidas diretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Já na **descentralização**, as competências administrativas são distribuídas a **pessoas jurídicas autônomas**, criadas pelo Estado para tal finalidade. Exemplos: **autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista**.

A prova da Defensoria Pública/BA elaborada pelo Cespe considerou CORRETA a afirmação: "A descentralização pressupõe a criação de pessoas jurídicas diversas".

A noção fundamental que distingue centralização e descentralização é a de **entidade**. Nos termos do art. 1º, § 2º, II, da Lei n. 9.784/99, entidade é a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica própria. Tendo personalidade autônoma, tais entidades **respondem judicialmente** pelos prejuízos causados por seus agentes públicos.

A descentralização, nos termos do art. 6º do Decreto-Lei n. 200/67, tem **natureza jurídica de princípio fundamental** da organização administrativa.

O conjunto de pessoas jurídicas autônomas criadas pelo Estado recebe o nome de **Administração Pública Indireta** ou **Descentralizada**.

3.4 RELAÇÕES ENTRE OS DOIS FENÔMENOS

A diferença entre **concentração** e **desconcentração** leva em conta a **quantidade de órgãos públicos** encarregados do exercício das competências administrativas. Por outro lado, a distinção entre **centralização** e **descentralização** baseia-se no **número de pessoas jurídicas autônomas** competentes para desempenhar tarefas **públicas**.

A prova de Procurador do Trabalho considerou INCORRETA a assertiva: "A ideia de Administração Pública direta e indireta equivale aos conceitos de Administração Pública concentrada e desconcentrada".

Como são duas diferenciações independentes, é possível combinar os institutos em **quatro formas distintas** de organização da estrutura administrativa:

a) **centralização concentrada (unipessoalidade mono-orgânica)**: quando a competência é exercida por uma única pessoa jurídica sem divisões internas. Seria o caso, improvável na prática, de uma entidade federativa que desempenhasse diretamente todas as suas competências sem divisão em órgãos públicos;

b) **centralização desconcentrada (unipessoalidade pluriorgânica)**: a atribuição administrativa é cometida a uma única pessoa jurídica dividida internamente em diversos órgãos públicos. É o que ocorre, por exemplo, com as competências da União Federal exercidas pelos Ministérios;

c) **descentralização concentrada (multipessoalidade mono-orgânica)**: ocorre quando são atribuídas competências administrativas a pessoa jurídica autônoma sem divisões internas. Exemplo: autarquia sem órgãos internos;

d) **descentralização desconcentrada (multipessoalidade pluriorgânica)**: é a situação surgida quando as competências administrativas são atribuídas a pessoa jurídica autônoma dividida em órgãos internos. Exemplo: autarquia estruturada internamente em diversos órgãos e repartições.

3.5 COMPARAÇÃO ENTRE DESCONCENTRAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

A semelhança entre os dois nomes faz da comparação entre desconcentração e descentralização um lugar-comum nas provas e concursos públicos.

Convém destacar as principais diferenças mencionadas entre as duas técnicas, utilizando o quadro abaixo.

Quadro comparativo entre desconcentração e descentralização	
Desconcentração	Descentralização
Competências atribuídas a órgãos públicos sem personalidade própria	Competências atribuídas a entidades com personalidade jurídica autônoma
O conjunto de órgãos forma a chamada Administração Pública Direta ou Centralizada	O conjunto de entidades forma a chamada Administração Pública Indireta ou Descentralizada
Órgãos não podem ser acionados diretamente perante o Poder Judiciário, com exceção de alguns órgãos dotados de capacidade processual especial	Entidades descentralizadas respondem judicialmente pelos prejuízos causados a particulares
Exemplos: Ministérios, Secretarias, Delegacias de Polícia, Delegacias da Receita Federal, Tribunais e Casas Legislativas	Exemplos: Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista

▶ Pergunta: Qual a diferença entre administração pública extroversa e administração pública introversa?

Resposta: Administração pública **extroversa** é o conjunto de relações jurídicas externas entre o Poder Público e os administrados. A administração pública **introversa** significa o complexo das vinculações internas envolvendo agentes públicos, órgãos estatais e entidades administrativas.

3.6 TEORIA DO ÓRGÃO PÚBLICO

A doutrina sempre procurou explicar como a atuação do agente público é atribuída ao Estado. A evolução do tema encontrou respaldo na formulação de **quatro teorias** diferentes:

a) **teoria da identidade**: a primeira tentativa de explicar o assunto afirmava que órgão e agente formam uma unidade inseparável, de modo que o **órgão público é o próprio agente**. O equívoco dessa concepção é evidente, pois sua aceitação implica concluir que a morte do agente público causa a extinção do órgão;

b) **teoria da representação**: influenciada pela lógica do Direito Civil, a teoria da representação defende que o **Estado é como um incapaz**, não podendo defender pessoalmente seus próprios interesses. Assim, o **agente público atua exercendo uma espécie de curatela** dos interesses governamentais suprindo a incapacidade. Essa teoria também falha na tentativa de explicar o problema, na medida em que, sendo incapaz, o Estado não poderia nomear seu representante, como ocorre com os agentes públicos;

c) **teoria do mandato**: outra teoria concebida para explicar o problema sustentava que entre o Estado e o agente público haveria uma **espécie de contrato de representação**, de modo que o agente receberia uma delegação para atuar em nome do Estado. O erro dessa concepção está em não conseguir apontar em qual momento e quem realizaria a outorga do mandato;

d) **teoria da imputação volitiva**: aceita pela unanimidade dos doutrinadores modernos, a teoria da imputação sustenta que o **agente público atua em nome do Estado, titularizando um órgão público** (conjunto de competências), de modo que a **atuação ou o comportamento do agente no exercício da função pública é juridicamente atribuída(o) – imputada(o) – ao Estado**.

A prova da AGU/2006 elaborada pelo Cespe considerou CORRETA a afirmação: "A teoria do órgão, atualmente adotada no sistema jurídico, veio substituir as teorias do mandato e da representação".

3.6.1 Teoria da imputação volitiva de Otto Gierke

O idealizador da **moderna teoria do órgão público** baseada na noção de **imputação volitiva** foi o alemão **Otto Friedrich von Gierke** (1841-1921). Gierke **comparou o Estado ao corpo humano**. Cada repartição es-

A prova de Procurador Federal/2007 elaborada pelo Cespe considerou CORRETA a afirmação: "Foi o jurista alemão Otto Gierke quem estabeleceu as linhas mestras da teoria do órgão e indicou como sua principal característica o princípio da imputação volitiva".

tatal funciona como uma parte do corpo, como um dos órgãos humanos, daí a origem do nome "órgão" público. A personalidade, no corpo, assim como no Estado, é um atributo do todo, não das partes. Por isso, **os órgãos públicos não são pessoas, mas partes integrantes da pessoa estatal**. E mais. Assim como no corpo humano há uma especialização de funções capaz de harmonizar a atuação conjunta das diferentes partes, com órgãos superiores responsáveis por comandar, e outros, periféricos,

encarregados de executar as ordens centrais, o Estado também possui órgãos dispostos de modo hierarquizado, razão pela qual alguns exercem funções superiores de direção enquanto outros atuam simplesmente executando os comandos que lhes são determinados.

Irretocável pela precisão da metáfora com o corpo humano, relacionando com precisão agente, órgão e Estado, a teoria de Gierke permanece aceita universalmente, mesmo quase um século após seu **desenvolvimento**.

3.6.1.1 Previsão constitucional da teoria da imputação volitiva

A Constituição Federal de 1988 adota a teoria da imputação volitiva no art. 37, § 6º, ao prescrever que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes "nessa qualidade" causarem a terceiros. A expressão "nessa qualidade" exige que o comportamento lesivo tenha sido realizado com o *status* de agente público para que se cogite do dever de indenizar, promovendo-se, então, a imputação da conduta à pessoa jurídica governamental.

No julgamento do RE 327.907/SP, o Supremo Tribunal Federal reafirmou que a teoria da imputação tem previsão direta no Texto Constitucional de 1988 (art. 37, § 6º).

3.6.1.2 Desdobramentos da teoria da imputação volitiva

Além de explicar eficazmente as relações entre agente, órgão e Estado, a teoria da imputação volitiva tem o poder de apontar a solução para diversos problemas de Direito Administrativo. Entre tantos desdobramentos da referida teoria, merecem destaque:

1) impede a propositura de ação de indenizatória diretamente contra a pessoa física do agente se o dano foi causado no exercício da função pública (precedente do STF: RE 327.907/SP);

2) impossibilita a responsabilização civil do Estado se o dano foi causado pelo agente público fora do exercício da função pública. Exemplo: policial de folga que atira no vizinho (questão elaborada pela FGV no Exame da OAB 2010.3). Nesse caso, o policial responderá com seu patrimônio pessoal pelo dano causado ao vizinho;

3) autoriza a utilização das prerrogativas do cargo somente nas condutas realizadas pelo agente durante o exercício da função pública. Desse modo, as prerrogativas funcionais não são dadas *intuitu personae*, não acompanham a pessoa do agente público o dia todo, para onde ele for. Fora do horário do expediente, no trânsito, em casa, o agente está temporariamente desacompanhado das prerrogativas especiais decorrentes da sua função pública, sob pena de cometer excesso de poder ou desvio de finalidade.

3.6.2 Espécies de órgãos públicos

Hely Lopes Meirelles classifica os diversos tipos de **órgãos públicos** a partir de três critérios diferentes: quanto à posição hierárquica, quanto à estrutura e quanto à atuação funcional. Importante frisar que nessas classificações o autor utiliza a noção de órgão em sentido mais amplo do que tradicionalmente se empresta ao instituto. É por isso que menciona, por exemplo, a existência de órgãos "autônomos" ou "independentes", o que, em princípio, é algo contraditório com a natureza subordinada inerente à acepção clássica atribuída ao vocábulo "órgão".

A prova da AGU/2006 elaborada pelo Cespe considerou CORRETA a afirmação: "Quando Hely Lopes Meirelles conceitua os órgãos públicos como centros de competência, instituídos para o desempenho de funções estatais, por meio de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem, fica claro que o autor adota a teoria do órgão".

1) Quanto à **posição hierárquica**:

a) **independentes** ou **primários**: aqueles originários da Constituição Federal e representativos da **cúpula dos Poderes** Estatais, **não sujeitos** a qualquer **subordinação hierárquica** ou **funcional**. Exemplos: **Casas Legislativas**, **Chefias do Executivo**, **Tribunais do Poder Judiciário**, **Ministério Público** e **Tribunais de Contas**;

A 13ª prova da Magistratura Federal da 3ª Região considerou CORRETA a afirmação: "A organização desconcentrada significa a repartição interna de atribuições administrativas aos diversos órgãos integrantes da mesma pessoa jurídica, sob uma mesma ordem hierárquica".

b) **autônomos**: estão situados imediatamente **abaixo dos órgãos independentes**, gozando de ampla **autonomia** administrativa, financeira e técnica e dotados de competências de **planejamento**, **supervisão** e **controle** sobre outros órgãos. Exemplos: **Ministérios**, **Secretarias** e **Advocacia-Geral da União**;

c) **superiores**: possuem competências diretas e decisórias, mas se encontram **subordinados a uma chefia superior**. Não têm autonomia administrativa ou financeira. Exemplos: **Gabinetes**, **Secretarias-Gerais**, **Procuradorias Administrativas** e **Coordenadorias**;

d) **subalternos**: são os órgãos comuns dotados de **atribuições predominantemente executórias**. Exemplo: **repartições comuns**.

2) Quanto à **estrutura**:

a) **simples** ou **unitários**: constituídos somente por um centro de competências. Exemplo: **Presidência da República**;

b) **compostos**: constituídos por diversos órgãos menores. Exemplos: **Secretarias**.

3) Quanto à **atuação funcional**:

a) **singulares** ou **unipessoais**: compostos por um único agente. Exemplo: **Prefeitura Municipal**;

b) **colegiados** ou **pluripessoais**: constituídos por vários membros. Exemplo: **tribunal administrativo**.

4) Quanto à **atividade**:

a) **ativos**: promovem a execução de decisões administrativas. Exemplo: órgãos de controle sobre a realização de obras públicas¹;

b) **consultivos**: desempenham atividade de assessoria e aconselhamento a autoridades administrativas, emitindo pareceres e respondendo a consultas. Exemplo: Conselho de Defesa Nacional;

c) **de controle**: responsáveis pela fiscalização das atividades de outros órgãos. Exemplos: Tribunais de Contas, Corregedorias e Controladoria-Geral da União.

5) Quanto à **situação estrutural**²:

a) **diretivos**: exercem função de comando e direção. Exemplo: Presidência da República;

b) **subordinados**: desempenham tarefas rotineiras de mera execução. Exemplo: Departamento Pessoal.

3.6.2.1 Órgãos administrativos despersonalizados anômalos

Segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto³, existem três tipos de órgãos administrativos especiais com previsão constitucional, definidos no art. 25, § 3º, da CF, como **agrupamentos de municípios limítrofes**:

- regiões metropolitanas;
- aglomerações urbanas;
- microrregiões.

3.6.2.2 Natureza especial dos Tribunais de Contas, do Ministério Público e das Defensorias Públicas

Os Tribunais de Contas, o Ministério Público e as Defensorias são órgãos públicos primários bastante peculiares dentro da estrutura organizacional brasileira. A proximidade da natureza jurídica dessas três instituições torna conveniente o seu estudo como uma categoria à parte.

Devem ser destacadas as **seguintes características comuns** a tais órgãos:

a) **são órgãos primários ou independentes**: a própria Constituição Federal disciplina a estrutura e atribuições das referidas instituições, não sujeitando a qualquer subordinação hierárquica ou funcional;

b) **não integram a Tripartição de Poderes**: os Tribunais de Contas, o Ministério Público e as Defensorias Públicas não pertencem à estrutura do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário;

c) **são destituídos de personalidade jurídica**: como todo órgão público, tais instituições não são pessoas jurídicas, mas integram a estrutura da Administração Direta da respectiva entidade federativa;

¹ Rafael Carvalho Rezende Oliveira, *Curso de direito administrativo*, p. 79.

² José dos Santos Carvalho Filho, *Manual de direito administrativo*, p. 17.

³ *Curso de direito administrativo*, p. 278.

d) **gozam de capacidade processual**: embora desprovidos de personalidade jurídica autônoma, os referidos órgãos públicos possuem capacidade processual especial para atuar em mandado de segurança e *habeas data*. No caso do Ministério Público e das Defensorias, a capacidade processual é geral e irrestrita;

e) **mantêm relação jurídica direta com a entidade federativa**⁴: os Tribunais de Contas, o Ministério Público e as Defensorias Públicas vinculam-se diretamente com a respectiva entidade federativa, sem passar pelo “filtro” da Tripartição dos Poderes.

3.6.3 Conceitos de órgão, entidade e autoridade na Lei n. 9.784/99

A Lei Federal do Processo Administrativo (Lei n. 9.784/99), em seu art. 1º, § 2º, possui conceitos de órgão, entidade e autoridade, que são muito cobrados em provas e concursos. Então, vale a pena memorizar:

- ▶ **ÓRGÃO**: a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta;
- ENTIDADE**: a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica;
- AUTORIDADE**: o servidor ou agente público dotado de poder de decisão.

3.7 PERSONALIDADE ESTATAL

A moderna Ciência Política (Teoria Geral do Estado) reconhece que o Estado constitui uma entidade dotada de personalidade jurídica própria, sendo capaz de titularizar direitos e **deveres**. A **forma federativa** de Estado, adotada pela Constituição de 1988, associada à **estrutura descentralizada** de nossa Administração Pública, caracteriza-se pela coexistência de **múltiplas personalidades jurídicas estatais**. Isso porque, além de cada entidade federativa ser uma pessoa jurídica autônoma integrante da República Federativa do Brasil, existem ainda milhares de entidades descentralizadas componentes da Administração Indireta, tanto em âmbito federal quanto nas esferas estadual, distrital e municipal.

As entidades federativas são pessoas jurídicas de direito público interno (art. 41 do Código Civil). Convém lembrar que a **União Federal** goza de **natureza jurídica dúplice**, sendo simultaneamente pessoa jurídica de direito público interno e pessoa jurídica de direito internacional público.

Na Administração Indireta existem pessoas jurídicas estatais de direito público (autarquias, agências, fundações públicas e associações públicas) e pessoas jurídicas estatais de direito privado (empresas públicas, sociedades de economia mista, subsidiárias e consórcios públicos de direito privado).

A prova de Analista Judiciário TRT8 em 2016 elaborada pelo Cespe considerou ERRADA a afirmação: “O Estado é um ente despersonalizado”.

⁴ Trata-se de característica identificada pelo Ministro Carlos Ayres Britto especificamente quanto ao Tribunal de Contas da União (*O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas*, p. 3). Não há razão, porém, para operar-se de modo diferente como o Ministério Público e as Defensorias Públicas.

Assim, embora só existam pessoas jurídicas estatais de direito privado na Administração Indireta, as de direito público podem existir tanto na Administração Direta (entidades federativas) quanto na Administração Indireta (autarquias, por exemplo).

Porém, as pessoas jurídicas de direito público da Administração Indireta não têm exatamente o mesmo regime normativo das entidades federativas, embora ambas sejam pessoas de direito público.

3.7.1 Entidades federativas versus entidades públicas da Administração Indireta

As principais diferenças entre as entidades federativas e as pessoas jurídicas de direito público da Administração Indireta (autarquias, por exemplo) são as seguintes:

- a) entidades federativas integram a Administração Pública Direta, já as entidades públicas descentralizadas compõem a Administração Pública Indireta;
- b) entidades federativas são pessoas político-administrativas, já as entidades descentralizadas têm personalidade puramente administrativa;
- c) entidades federativas exercem funções legislativas, executivas e jurisdicionais (exceto os Municípios), já as entidades públicas descentralizadas desempenham funções exclusivamente administrativas;
- d) entidades federativas são multicompetenciais, já as pessoas jurídicas da Administração Indireta são especializadas em um setor de atuação;
- e) entidades federativas são imunes a todos os impostos (art. 150, VI, a, da CF), já as pessoas jurídicas de direito público da Administração Indireta são imunes somente aos impostos incidentes sobre patrimônio, renda e serviços vinculados a suas finalidades essenciais (art. 150, § 2º, da CF);
- f) entidades federativas são criadas pela Constituição Federal, já as pessoas jurídicas de direito público da Administração Indireta são instituídas por lei (art. 37, XIX, da CF);
- g) entidades federativas não podem ser extintas sob a vigência da ordem constitucional atual (art. 60, § 4º, I, da CF), já as entidades públicas da Administração Indireta podem ser extintas por lei (art. 37, XIX, da CF);
- h) entidades federativas podem celebrar entre si convênios e consórcios públicos visando a persecução de objetivos de interesse comum, já as entidades públicas da Administração Indireta estão proibidas de participar de tais parcerias (art. 241 da CF);
- i) entidades federativas têm competência tributária (art. 145 da CF), já as entidades públicas da Administração Indireta podem, no máximo, exercer por delegação legal as funções de arrecadação e fiscalização (art. 7º do Código Tributário Nacional);
- j) a cúpula diretiva das entidades federativas é formada por agentes políticos diretamente eleitos pelo povo, já os dirigentes das entidades públicas da Administração Indireta são ocupantes de cargos comissionados nomeados pelo poder central;
- k) entidades federativas respondem objetiva, direta e exclusivamente pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, já as entidades públicas da Administração Indireta respondem objetiva e diretamente pelos danos que seus agentes causarem a

terceiros mas não exclusivamente porque se a entidade não conseguir pagar a indenização integral a pessoa federativa poderá ser acionada subsidiariamente;

1) entidades federativas têm competência para desapropriar, já as entidades públicas da Administração Indireta, como regra, não possuem tal competência (exceto Aneel e Dnit)⁵.

No quadro abaixo sintetizamos os mais importantes elementos da comparação entre pessoas federativas e pessoas jurídicas de direito público da Administração Indireta.

Entidades Federativas	Entidades Públicas Descentralizadas
União, Estados, Distrito Federal e Municípios	Autarquias, Fundações Públicas, Agências Reguladoras e Associações Públicas
Pessoas jurídicas de direito público interno (e de direito internacional, no caso da União). Natureza político-administrativa	Pessoas jurídicas de direito público interno. Personalidade puramente administrativa
Gozam de todas as prerrogativas da Fazenda Pública em juízo	Idem
Não podem falir	Idem
Nunca exploram diretamente atividade econômica	Idem
Integram a Administração Pública Direta ou Centralizada	Integram a Administração Pública Indireta ou Descentralizada
Funções legislativas, executivas e jurisdicionais	Somente funções administrativas
São multicompetenciais	Especializadas em um setor de atuação
Imunidade a todos os impostos	Imunes a impostos sobre patrimônio, renda e serviços vinculados a suas finalidades essenciais
Criadas pela Constituição Federal	Criadas por lei
Não podem ser extintas na ordem jurídica atual	Podem ser extintas por lei específica
Podem celebrar convênios e consórcios públicos	Não podem
Dotadas de competência tributária	Não têm competência tributária
Dirigentes são agentes políticos eleitos pelo povo	Dirigentes são ocupantes de cargos em comissão nomeados pelo poder central
Responsabilidade objetiva, direta e exclusiva	Responsabilidade objetiva, direta e não exclusiva (a entidade federativa responde subsidiariamente)
Têm competência para desapropriar	Não têm competência para desapropriar

⁵ Sobre o tema, vide Capítulo 14 deste Manual.

3.8 ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA. DEVIDO PROCESSO LEGAL DE CRIAÇÃO

A Administração Pública Indireta ou Descentralizada é composta por **peças jurídicas autônomas** com natureza **de direito público** ou **de direito privado**.

A natureza jurídica de direito público ou de direito privado determina diversas características jurídicas especiais, definindo qual o regime jurídico aplicável.

Além disso, as pessoas jurídicas de **direito público** são **criadas por lei** (art. 37, XIX, da CF), o que significa dizer que o surgimento da personalidade jurídica ocorre com a entrada em vigor da lei instituidora, **sem necessidade de registro em cartório** (devido processo legal público de criação). Se não houver previsão de *vacatio legis*, a entrada em vigor da lei instituidora ocorre na data de sua publicação da lei. Se existir previsão de *vacatio legis*, a personalidade jurídica surge somente após o encerramento do intervalo entre a publicação e a entrada em vigor.

Já as pessoas jurídicas de **direito privado** são **autorizadas por lei** (arts. 37, XIX, da CF, 3º e 4º da Lei n. 13.306/2016), ou seja, é publicada uma lei permitindo a criação, depois o Executivo expede um decreto regulamentando a criação e, por fim, **a personalidade nasce com o registro dos atos constitutivos em cartório** (devido processo legal privado de criação, atendendo ao disposto no art. 45 do Código Civil).

São pessoas de **direito público**: **autarquias, fundações públicas, agências reguladoras e associações públicas**.

Possuem personalidade de **direito privado**: **empresas públicas, sociedades de economia mista, subsidiárias, fundações governamentais e consórcios públicos de direito privado**.

Pessoas jurídicas da Administração Indireta

De direito público	De direito privado
Autarquias	Empresas públicas
Fundações públicas	Sociedades de economia mista
Agências reguladoras	Fundações governamentais
Associações públicas	

A 177ª prova da Magistratura/SP considerou CORRETA a afirmação: "Pessoa jurídica de Direito Público, com autonomia, com patrimônio e receita próprios, criada por lei para executar atividades típicas da Administração Pública, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada, constitui conceito de autarquia".

3.8.1 Autarquias

Autarquias 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**.