

# ENTIDADES ADMINISTRATIVAS E POLÍTICAS

- Entidades **Políticas**: 

União
Estados e DF
Municípios

Têm capacidade de:

- Autoadministração
- Auto-organização
- Autogoverno

→ **Têm autonomia política**

- Entidades **Administrativas**: P.J. de direito público ou privado criadas pelas entidades políticas para exercer parte de sua capacidade de autoadministração.

→ São as entidades da Administração Indireta

→ Só têm capacidade administrativa específica (= autoadministração)

## ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

### (DES)CONCENTRAÇÃO

- Ocorre dentro de uma mesma pessoa jurídica.
- Técnica administrativa para distribuição interna de competências.
- Ex.:** Quando a União se organiza em ministérios ou uma autarquia se organiza em departamentos.
- Há **hierarquia** e subordinação (cabe o controle hierárquico)
- Formas :**
  1. Em razão da matéria (Saúde, Educação)
  2. Por hierarquia (Ministério, Delegacia)
  3. Territorial (Norte, Sul...)

### (DES)CENTRALIZAÇÃO

- Prestação **centralizada** de serviço púb.: Por meio de seus órgãos e agentes da adm. direta. → por órgãos **despersonalizados** (Integrantes da entidade política)

- Prestação **descentralizada**: Distribuição de competências para outra pessoa (PF ou PJ). → **não há hierarquia**

#### • Tipos:

##### 1. Por **outorga**, por serviços, técnica:

- Exige-se lei para 

Criar
Autorizar a
criação de

 outra entidade.
- Dá origem à **administração indireta**.
- Transfere a **titularidade** do serviço.
- **Não há hierarquia** ou subordinação. → Controle = Tutela / supervisão ministerial (= controle finalístico)

##### 2. Por **delegação** ou colaboração:

- Por um **ato administrativo** (Autorização de (= precariedade) serviço público) ou
- Por **contrato administrativo** (Concessão ou (= prazo determinado) permissão)

##### 3. **Territorial** ou geográfica:

- Capacidade administrativa genérica.

## CONCEITO

- Centros de competência **despersonalizados**.
- Para desempenho de funções estatais.
- Através de seus **agentes**.
- Sua atuação é imputada à **PJ** que integram.  
Pessoa política ou  
administrativa

## ATUAÇÃO DO ESTADO POR SEUS AGENTES

### • TEORIAS:

#### 1. Do mandato:

- Agente público é mandatário do estado.
- Como um contrato: pressupõe existência de duas pessoas com vontade própria.
- **Crítica** = não explica como o Estado poderia outorgar o mandato. (ente abstrato)

#### 2. Da representação:

- Representa os incapazes
- Equipara o agente a um tutor/curador
  - Crítica = 1. equipara a PJ ao incapaz
    - 2. ideia de que o Estado confere representantes a si mesmo (Tutela/curatela não é assim)
    - 3. se o representante ultrapassa seus poderes, a PJ não responderia

#### 3. Do órgão: ( Otto Gierke )

- PJ manifesta-se por meio de órgãos, como se o próprio Estado o fizesse. (Teoria da imputação)
- Fundamenta-se no **princípio da imputação volitiva** quando um órgão manifesta-se, é a própria PJ, sob ponto de vista jurídico, que o faz, de

## CAPACIDADE PROCESSUAL

- Regra geral: **não têm capacidade processual** (são despersonalizados)
- **Órgão públicos de natureza constitucional** podem impetrar **mandado de segurança** em defesa de suas competências, quando violado por outro órgão.
- Órgãos podem, também, promover a liquidação e execução de indenizações decorrentes do código de defesa do consumidor.

# ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA = ÓRGÃOS PÚBLICOS =

## CRIAÇÃO

### PODER EXECUTIVO

- **Lei** em sentido formal (Criação ou extinção) de iniciativa do Chefe do Executivo.
- Sua organização e funcionamento pode ser disciplinada por **Decreto Autônomo** se não implicar aumento de despesa.

### PODER LEGISLATIVO

- Por ato próprio de cada casa (criação, organização, funcionamento e extinção)

### PODER JUDICIÁRIO

- **Lei** de iniciativa do STF, STJ, Tribunais superiores para criação, extinção e organização da estrutura judiciária.

### MP E TRIBUNAIS DE CONTAS

- **Lei** de iniciativa própria para criação, extinção e organização de sua estrutura.

## QUANTO À POSIÇÃO ESTATAL

### 1. Independentes : (= primários )

- Previstos na CF/88
- Representativos dos Poderes
- Não têm qualquer subordinação hierárquica ou funcional

- Têm precipuamente função
  - política, judicial ou quase judicial
- Seus membros são agentes políticos
- Ex.: Presidência da República, TCU, Câmara dos Dep., Senado, STF, MPU...

### 2. Autônomos :

- Imediatamente abaixo dos órgãos independentes.
- Têm ampla autonomia
  - administrativa
  - financeira
  - técnica
- São órgãos diretivos
- Ex.: Ministérios, Secretarias, AGU...

### 3. Superiores:

- Têm poder de
  - direção
  - controle
  - decisão
  - comando
- Sujeitos a
  - subordinação e
  - controle hierárquico
- Não têm autonomia administrativa ou financeira
- Ex.: Gabinetes, Procuradorias, Departamentos...

## QUANTO À ESTRUTURA

### 1. Simples ou Unitários:

- Único centro de competências (Concentração)
- Ex.: Portarias

### 2. Compostos:

- Reúnem diversos órgãos subordinados (Desconcentração)
- Ex.: Ministérios

## QUANTO À ATUAÇÃO FUNCIONAL

### 1. Singulares ou Unipessoais:

- Decisão por um único chefe
- Ex.: Presidência, Prefeituras...

### 2. Colegiados ou Pluripessoais:

- Decisão por um conjunto de membros
- Ex.: Tribunais

# ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

*organização*  
administrativa

= CLASSIFICAÇÃO DOS  
ÓRGÃOS PÚBLICOS =  
(HELY LOPES MEIRELLES)

### 4. Subalternos:

- Atribuições de execução
- Pouco poder decisório
- Ex.: Portarias, Seções de Expediente

Serviços de rotina, cumprimento de decisões, atendimento ao público...

# ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

organização  
administrativa

CLASSIFICAÇÃO DOS  
ÓRGÃOS PÚBLICOS



## MARIA DI PIETRO

- Quanto a:

### ESTRUTURA

#### 1. Burocráticos:

- A cargo de uma PF ou de várias PF's **ordenadas verticalmente**.  
( Estrutura hierárquica )
- Equipara-se aos órgãos unipessoais.

#### 2. Colegiados:

- Por uma coletividade de PF's **ordenadas horizontalmente**.  
( Coordenação e Coligação )
- Não há hierarquia.

### COMPOSIÇÃO

#### 1. Singulares:

- Integrados por um único agente.
- Ex.: Presidência da república.

#### 2. Coletivos:

- Integrados por vários agentes.
- Ex.: Tribunal de impostos e taxas.

## BANDEIRA DE MELLO

- Quanto a:

### FUNÇÕES QUE EXERCEM

#### 1. Ativos:

- Expressam as decisões estatais para cumprir os fins da PJ.
- Ex.: Ministérios.

#### 2. De Controle:

- Fiscalizam e controlam atividades de outros órgãos/agentes.
- Ex.: TCU.

#### 3. Consultivos:

- Aconselhamento e elucidação aos órgãos ativos.
- Ex.: AGU.

## ADMINISTRAÇÃO DIRETA

- Conjuntos de **órgãos** que integram pessoas políticas ou federativas.

→ Têm competência para o exercício de atividades administrativas do Estado de forma **centralizada**.



→ Não têm personalidade jurídica!

## ÓRGÃOS

- Centros de competência **despersonalizados**.

- Em todos os poderes e em todas as esferas.

→ A maior parte está no Poder Executivo.

- As entidades da administração indireta também podem possuir órgãos.

- **Não** são livremente criados e extintos → dependem de lei.

## ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

- Composta por entidades administrativas com **personalidade jurídica própria**.

→ Possuem patrimônio próprio, capacidade de autoadministração e receita própria, autonomia técnica, administrativa e financeira.

- Atividade administrativa **descentralizada**.
- Criação ou autorização via **lei específica**.

- Não têm autonomia política e estão vinculadas à Administração Direta. (Mas não há subordinação)

- Composta por:
1. Autarquias
  2. Fundações Públicas
  3. Empresas Públicas
  4. Sociedade de Economia Mista

- É possível que existam nos poderes Legislativo e Judiciário, mas a maior parte está no Executivo.

- Os **consórcios públicos** constituídos como **Associação Pública** integram a administração indireta de todos os entes consorciados.

## ASPECTOS GERAIS

- Pessoa jurídica de **Direito Público**.
- Desempenha funções típicas da administração.
  - ↳ Sem caráter econômico  
= "serviço público descentralizado"
- Mediante controle administrativo (Tutela).
- Tem capacidade de autoadministração.
- Especialização dos fins e atividades.

Seus bens têm natureza de bens públicos

## criação e extinção

- Dependem de **lei específica**  
Iniciativa privativa do Chefe do Poder a que vinculada.

**Obs:** Conselhos de fiscalização de profissões, com exceção da OAB, são autarquias. **Ex.:** CRM, CFN, CFM...

# AUTARQUIAS

## PESSOAL

- Seus servidores são **estatutários**  
Regime jurídico único
- Devem prestar concursos públicos.
- Submetem-se ao **teto constitucional**.
- Seus dirigentes são **nomeados** pelo Chefe do Poder a que vinculadas. **↳** Investidura conforme sua lei de criação.

Se efetivos, têm direito à estabilidade.

## TUTELA OU CONTROLE

- É um controle **finalístico** (Também chamado de tutela administrativa/ supervisão ministerial)
  - ↳ **Não** é controle hierárquico!  
E é feito nos limites expressamente previstos em lei.
- A autarquia é só vinculada à Administração Direta, mas **não** há subordinação.

## AUTARQUIAS SOB REGIME ESPECIAL

- Têm alguma **prerrogativa especial**.
- Com o objetivo de terem **maior autonomia**.
  - Ex.: Agências Reguladoras
- Normalmente seus dirigentes têm **mandato fixo**.

## PRERROGATIVAS

- Imunidade tributária recíproca
- Impenhorabilidade/imprescritibilidade de seus bens
- Prescrição quinquenal
- Créditos sujeitos à execução fiscal
- Prazo processual em dobro e duplo grau de jurisdição obrigatório.

## AGÊNCIAS REGULADORAS

- Dupla função:
  1. Assumem poderes/encargos do poder concedente nos contratos de concessão.
  2. Regulação: estabelecer regras de conduta, fiscalizar, reprimir, punir...
- Relacionadas à matéria de sua competência outorgada por lei.
- Têm tipicamente **Poder de Polícia**.



BACEN e CVM **não** são Ag. Reguladoras

- Têm autonomia

Financeira e Patrimonial  
 Orçamentária  
 Administrativa  
 Técnica

Dirigidas por colegiado → membros nomeados pelo Presidente após prévia aprovação do Senado (vedada exoneração *ad nutum*). Com mandato de prazo fixo.

Só perdem o mandato em caso de:

1. Renúncia
2. Condenação judicial transitada em julgado
3. Processo Administrativo Disciplinar
4. Outras condições na lei criadora

- Submetem-se ao controle interno e à vinculação ao Ministério do setor relacionado.
- Alguns **exemplos**: ANEEL, ANTT, ANATEL

## AGÊNCIAS REGULADORAS e EXECUTIVAS

### AGÊNCIAS EXECUTIVAS

- Título concedido a **autarquias e fundações** que cumpram certos **requisitos**.
  1. Ter uma plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional.
  2. Celebrar contrato de gestão com o respectivo Ministério.
- Não são um novo tipo de entidade administrativa, mas só uma **qualificação especial**.  
(ato discricionário do presidente)
- Visando aumentar a eficiência das Autarquias e Fundações.
- Os contratos de gestão têm periodicidade **mínima** de **1 ano** e estabelecerão
 

objetivos metas indicadores de desempenho
--

 e recursos necessários.
- As agências executivas têm **limite duplicado** para dispensa de licitação.

## ASPECTOS GERAIS

- São a personificação de um patrimônio.
- Instituída por uma pessoa política, destinando parte do Patrimônio Público a uma atividade de interesse social.
  - ( Dotação patrimonial e recursos orçamentários )
  - A dotação pode ser também parte particular
- Têm capacidade de autoadministração.
- São sujeitas ao controle administrativo. (Pela administração direta)

## NATUREZA JURÍDICA

- Podem ser Pessoa Jurídica de Direito:
  - Criadas por lei
  - **Público**: Terão natureza autárquica.
  - **Privado**: Administrada como as Fundações Privadas.
  - Regime jurídico híbrido:
    - Aplicam-se: Concurso Público
    - Licitações
    - Contratos administrativos
  - Autorizadas por lei.

# FUNDACÕES PÚBLICAS

## ATIVIDADES

(Interesse Social)

- Comumente destinam-se a:
  1. Assistência Social
  2. Assistência médica e hospitalar
  3. Educação e ensino
  4. Pesquisa
  5. Atividades culturais
- Cabe a **Lei Complementar** definir suas áreas de atuação.



## REGIME JURÍDICO

PRERROGATIVAS	F.P DE DIREITO PÚBLICO	F.P DE DIREITO PRIVADO
Imunidade Tributária	Sim	Sim
Prerrogativas Processuais	Sim	Não
Regime de Precatório	Sim	Não
Bens Públicos	Sim	Não
Licitações	Sim	Sim
Servidores Efetivos	Sim	Não

## CARACTERÍSTICAS COMUNS

1. Criação autorizada por lei específica. sua extinção (segundo o STF) não exige lei específica, podendo se dar por uma autorização legislativa genérica (salvo se a lei que autorizou a criação exigir)
2. P.J. de Direito Privado → criadas com o registro do ato constitutivo.
3. Sujeição ao controle estatal.
4. Derrogação parcial do regime de direito privado por normas de direito público.
5. Vinculação aos fins de sua lei.
6. Atividade econômica.
7. Sujeitam-se a princípios administrativos e concurso público.

Regime de pessoal = celetista ( CLT + RGPS )  
 ↘ ( Emprego público )  
 = não tem estabilidade

Se empresa estatal dependente, aplica-se o teto remuneratório.

8. Em regra, devem licitar,

Salvo:

- Licitação dispensada
  - Relacionado ao objeto social.
  - Oportunidade de parceria.
- Contratação direta
  - Licitação dispensável ou
  - Inexigível

9. Não gozam do prazo quinquenal de prescrição.

10. Independentemente da atividade que desempenham, E.P. e S.E.M. não se submetem ao regime falimentar
  - as entidades políticas instituidoras podem

## EMPRESAS ESTATAIS

EMPRESAS PÚBLICAS E  
 = SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA =

## ATIVIDADES DESENVOLVIDAS

1. Exploração de atividade econômica:
  - Quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse público.
  - Predominam as regras de direito privado, próprio das empresas privadas.

→ Não podem gozar de benefícios fiscais não extensivos ao setor privado (salvo em monopólio). (Não têm imunidade tributária)
2. Prestação de serviço público:
  - Não pode aqueles típicos do Estado (Existem P.J. de Direito Público)
  - Predominantemente, regras de Direito Público ( Observar o princípio da continuidade do serviço público )
  - Podem gozar da imunidade tributária recíproca (STF) → Se exclusivos.
    - ( Mas ainda não há consenso )

Os bens afetados aos serviços têm os privilégios da fazenda Pública. (Impenhorabilidade, precatórios...)

## DIFERENÇAS ENTRE E.P. E S.E.M.

### FORMA JURÍDICA

CAI MUITO!

- **S.E.M.** devem ser, obrigatoriamente, uma **Sociedade Anônima S/A.**  
São reguladas pela lei das S.A.'s (Lei 6.404/76)
- **E.P.** podem ter qualquer forma admitida em direito → uni/pluripessoais e até mesmo S/A.

A União pode criar uma E.P. "sui generis" sob forma inédita!

## EMPRESAS ESTATAIS EMPRESAS PÚBLICAS E = SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA =

## DIFERENÇAS ENTRE E.P. E S.E.M.

### COMPOSIÇÃO DO CAPITAL

CAI MUITO!

- **S.E.M.** admitem capital público e privado.  
Mas o controle acionário deve manter-se com o ente instituidor (maioria das ações com direito a voto).
- **E.P.** só admite capital público.

Mas não é necessário que pertença a uma única pessoa política ou administrativa.

## DIFERENÇAS ENTRE E.P. E S.E.M.

### FORO PROCESSUAL

IMPORTANTE!

#### E.P. Federal

Oponente  
Autora  
Ré  
Assistente

Justiça Federal.

Se Estadual  
ou Municipal

→ Justiça Estadual.  
(Comum)

#### S.E.M. →

Justiça Estadual.  
Salvo quando a União intervém,  
é deslocado para a Justiça Federal.

- Causas que envolvam relação de trabalho → Justiça do trabalho.

(S.E.M. e E.P.)