
Organização administrativa:

Descrição

A organização administrativa é um dos **temas mais recorrentes** em concursos p blicos e representa a **espinha dorsal do Direito Administrativo**. Compreender profundamente seus conceitos não significa apenas definir definições, mas **dominar a lógica jurídica** que estrutura a atuação estatal, a distribuição de compet ncias e a execução dos serviços p blicos.

Esta explicação aborda de forma **sistemática, profunda e didática** os institutos da **centralização, descentralização, concentração, desconcentração**, bem como a distinção entre **Administração Direta e Administração Indireta**, com observações estratégicas, pontos de atenção e respaldo em **fontes normativas, doutr rias e jurisprudenciais**, incluindo **s mulas do STF e do STJ em sua literalidade**.

Fundamentos Normativos

A base jurídica da organização administrativa encontra-se principalmente em dois diplomas:

Constituição Federal de 1988:

- Arte. 37, caput: disposições dos princ pios aplicáveis à Administração Direta e Indireta
- Arte. 37, incisos XIX e XX: tratam da cria  o de entidades da Administração Indireta

Decreto-Lei não 200/1967:

Embora anterior à CF/88, permanece em vigor no que não a contraria, especialmente nos arts. 4 o e 10.

Decreto-Lei não 200/1967, art. 4 o: É a Administração Federal compreende: I é a Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Minist rios; II é a Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias; b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista; d) Fundações Públicas.  

Decreto-Lei não 200/1967, art. 10: É a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.  

Centralização Administrativa

Conceito

A **centralização** ocorre quando o **próprio ente político** (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios) **executa diretamente as atividades administrativas**, por meio de seus  rg os e agentes, sem transferir a execução para outra pessoa jurídica.

Características

- **Não há cria  o de pessoa jurídica distinta** do ente federativo
- A atuação se d  por meio de ** rg os p blicos** (que não têm personalidade jurídica)
- Existe **autoridade administrativa plena** entre os  rg os
- O próprio ente responde pelos atos praticados

Quando um Minist rio da União presta determinado serviço público diretamente, sem repass lo para outra entidade, temos uma situação de **centralização administrativa**.

Ponto de aten o para concursos

  **ATEN O**: Centralização **NÃO** significa **ausência de  rg os**. Os  rg os existem e podem ser numerosos, mas **permanecem dentro da mesma pessoa jurídica** (o ente federativo). O que caracteriza a centralização é a **ausência de transferência da execução para outra pessoa jurídica**.

Doutrina

Segundo **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**, a centralização é uma forma mais simples de administração, mas pode gerar lentidão e ineficiência quando a estrutura estatal cresce demais.

Descentralização Administrativa

Conceito

A **descentralização** ocorre quando o Estado **transfere a execução** de determinada atividade administrativa **para outra pessoa jurídica**, distinta do ente político originário.

Características fundamental

- **Criação ou reconhecimento de outra pessoa jurídica** para executar uma atividade
- **Não existe classificação** entre a entidade central e a entidade descentralizada
- Há apenas **vinculação** ou **controle final stico** (tutela administrativa)

- Uma entidade descentralizada que atua com **autonomia administrativa e financeira**
- Permanência da titularidade estatal sobre a atividade

Formas de descentralização

A descentralização pode ocorrer de **duas formas** principais:

Descentralização por outorga (ou legal)

- Ocorrer **lei mediante consulta específica**
- Transfere não apenas a **execução**, mas também a **titularidade** do serviço
- Cria entidades da **Administração Indireta** (autarquias e fundações públicas de direito público)
- É **permanente**, só podendo ser desfeita por lei
- Exemplo: criação de uma autarquia por lei para executar serviços previdenciários

Descentralização por delegação (ou negociação)

- Ocorre mediante **contrato, ato administrativo ou autorização legal**
- Transfere apenas a **execução** do serviço, mantendo o Estado como titular
- Abrange **concessão, permissão e autorização** de serviços públicos
- É **precário e revogável**, conforme condições condicionais
- Exemplo: concessão de serviço público de transporte coletivo para empresa privada

Observação relevante

• **IMPORTANTE:** Descentralização **não se confunde com privatização**. Na descentralização, o serviço continua sendo **público**, apenas sua **execução** é limitada. O Estado mantém o poder de controle e fiscalização.

Controle finalístico (tutela administrativa)

Como não há hierarquia na descentralização, o ente central exerce **controle finalístico**, também chamado de **tutela administrativa** ou **supervisão ministerial**, que consiste em:

- Verifique o cumprimento das finalidades legais
- Fiscalizar a gestão administrativa e financeira
- **Não pode rever atos administrativos** da entidade descentralizada por critérios de mérito
- Só pode anular atos ilegais, respeitando-se a autonomia da entidade

Doutrina

Hely Lopes Meirelles define: "Descentralização é a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica".

Maria Sylvia Zanella Di Pietro classifica a descentralização em:

- **Descentralização política** : própria da organização federativa (União, Estados, DF e Municípios)
- **Descentralização administrativa** : o que nos interessa especificamente neste tema

Concentração Administrativa

Conceito

A **concentração** refere-se   **reunião de compet ncias em um único  rg o** , sem repartição interna de atribuições.

Características

- Fen meno **intraorg nico** (dentro da mesma pessoa jurídica)
- **Poucos  rg os** na estrutura administrativa
- **Acúmulo de atribuições** em cada  rg o
- Estrutura administrativa **simplificada**

Uma Prefeitura de município pequeno que possui apenas uma Secretaria de Administração acumulando funções de recursos humanos, patrim nio, licitações e contratos apresenta **concentração administrativa** .

Ponto de atenção

 ! • **CUIDADO**: Concentração não se confunde com centralização :

- **Centralização**  ? **descentralização** : referir-se   existência ou não de outra pessoa jurídica
- **Concentração**  ? **desconcentração** : referir-se   quantidade de  rg os dentro da mesma pessoa jurídica

Desconcentração Administrativa

Conceito

A **desconcentração** ocorre quando h j **distribuição interna de compet ncias** dentro da **mesma pessoa jurídica** , por meio da cria  o de  rg os especializados para facilitar e agilizar a gestão administrativa.

Características fundamental

- Ocorre **no interior da mesma pessoa jurídica**

- Dã origem aos **ãrgãos pãblicos** (sem personalidade jurãdica)
- Existe **hierarquia administrativa** entre os ãrgãos
- Nãõ hã autonomia plena, apenas **competãncias especãficas**
- ã? feito por lei, decreto ou norma interna, conforme o nãvel do ãrgão

Critãrios de desconcentraã§ãõ

A desconcentraã§ãõ pode ocorrer por diferentes critãrios:

Desconcentraã§ãõ territorial (geogrãfica)

- Distribuiã§ãõ de competãncias considerando o **territãrio**
- Exemplo: Delegacias Regionais da Receita Federal espalhadas pelo paã

Material de desconcentraã§ãõ (por assunto)

- Distribuiã§ãõ segundo a **matãria** ou **especializaã§ãõ**
- Exemplo: Ministãrios (Saãde, Educaã§ãõ, Fazenda, etc.)

Desconcentraã§ãõ hierãrquica

- Distribuiã§ãõ por **nãveis de decisãõ**
- Exemplo: estrutura de um Ministãrio com secretarias, departamentos, coordenadas e divisães

Sim.

A estrutura de um Ministãrio federal apresenta descentralizaã§ãõ:

- Ministro (ãrgãõ superior)
- Secretarias (ãrgãos subordinados)
- Departamentos (ãrgãos subordinados)
- Coordenaã§ães (ãrgãos subordinados)
- Divisães (ãrgãos subordinados)

Todos esses ãrgãos pertencem ã **mesma pessoa jurãdica** (Uniãõ), mas cada um tem **competãncias especãficas**.

Observaã§ãõ estratãgica para concursos

ã? i, • **ESSENCIAL PARA PROVAS:**

Aspecto	Desconcentraã§ãõ	Descentralizaã§ãõ
Criaã§ãõ	ãrgãos pãblicos	Pessoas
Personalidade Nãõ.		Posse
Relaã§ãõ	Hierãrquias	Vinculaã§ãõ/Controle finalãstico

Aspecto	Desconcentração	Descentralização
Exemplo	Ministérios, Secretarias Autarquias, Fundações, Empresas Públicas	

Doutrina

Hely Lopes Meirelles ensina: "A desconcentração é uma divisão interna de competências da mesma pessoa jurídica, sem perda de vínculo hierárquico".

Maria Sylvia Zanella Di Pietro : "Desconcentração e descentralização não se confundem: a primeira ocorre no âmbito interno de uma pessoa jurídica; a segunda pressupõe a existência de pelo menos duas pessoas jurídicas distintas".

Administração Direta

Conceito

A **Administração Direta** é composta por **órgãos integrados à estrutura** dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), que exercem atividades administrativas de forma **centralizada**.

Composição

Na União:

- Presidência da República
- Ministérios
- Órgãos subordinados

Nos Municípios:

- Prefeitura
- Secretarias Municipais
- Órgãos subordinados

Nos Estados e no Distrito Federal:

- Governadoria
- Secretarias Estaduais
- Órgãos subordinados

Características

- **Não possuem personalidade jurídica própria** (são órgãos)
- Atuam em nome do **próprio ente federativo**
- São sujeitos **autoridade administrativa**
- Seus atos são imputados ao ente político

- Submetem-se integralmente ao **regime jurídico de direito público**

Base

Constituição Federal, art. 37, caput: "A administração pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência."

Ponto de atenção

• **IMPORTANTE:** A Administração Direta existe em **todos os níveis federativos** e em **todos os Poderes** (Executivo, Legislativo e Judiciário), pois todos possuem função administrativa a ser exercida.

Administração Indireta

Conceito

A **Administração Indireta** é composta por **pessoas jurídicas** criadas ou autorizadas por lei para exercer atividades administrativas de forma **descentralizada**, vinculadas ao ente federativo que as criou.

Composição legal (Decreto-Lei 200/67, art. 4º, II)

A Administração Indireta compreende **quatro categorias de entidades** :

Autarquias

Conceito: Pessoa jurídica de **direito público**, criada por lei específica, para executar atividades típicas de Administração Pública.

Características:

- Criação: **por lei específica**
- Personalidade jurídica: **de direito público**
- Atividade: **serviços públicos típicos**
- Regime de pessoal: **estatutário** (em regra)
- Patrimônio: **público**
- Imunidade tributária: **possui** (art. 150, §2º, CF)

- Prerrogativas: goza de prerrogativas típicas da Fazenda Pública (execução fiscal, impenhorabilidade de bens, prazo em dobro, etc.)

Exemplo: INSS, IBAMA, BACEN, Universidades Federais

Fundações Públicas

Conceito: Pessoa jurídica **sem fins lucrativos**, criada ou autorizada por lei, com patrimônio personalizado destinado a uma **finalidade específica** de interesse público.

Características:

- Criação: **autorizada por lei específica**
- Personalidade jurídica: **de direito público** (majoritária na doutrina) ou **de direito privado**
- Atividade: **serviços sociais** (educação, saúde, cultura, assistência social, pesquisa)
- Regime aplicável: se de direito público, equipara-se às autarquias
- Imunidade tributária: **possui**, quando de direito público

Exemplo: FUNAI, Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), IBGE

Empresas Públicas

Conceito: Pessoa jurídica de **direito privado**, com capital **exclusivamente público**, criada para exploração de atividade econômica ou prestação de serviços públicos.

Características:

- Autorização: **por lei específica**
- Personalidade jurídica: **de direito privado**
- Capital: **100% público** (pode ser de mais de um ente)
- Forma jurídica: **qualquer forma admitida em direito** (SA, Ltda, etc.)
- Foro: **Justiça Federal** (quando federais) ou **Justiça Estadual** (quando estaduais/municipais)
- Regime pessoal: **celetista** (CLT)
- Imunidade tributária: **possui** se prestar serviço público essencial e exclusivo; **não possui** se explorar atividade econômica

Exemplo: Caixa Econômica Federal (CEF), BNDES, Correios, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)

Sociedades de Economia Mista

Conceito: Pessoa jurídica de **direito privado**, com capital **misto** (público e privado), oferecida obrigatoriamente como **sociedade anônima** (SA), para exploração de atividade econômica ou prestação de serviços públicos.

Características:

- Autorização: **por lei específica**

- Personalidade jurídica: **de direito privado**
- Capital: **misto** (público + privado), com maioria do capital votante do Poder Público
- Forma jurídica: **obrigatoriamente Sociedade Anônima (SA)**
- Fórum: **Justiça Estadual** (mesmo sendo Federal)
- Regime pessoal: **celetista** (CLT)
- Imunidade tributária: **possui** se prestar serviço público essencial e exclusivo; **não possui** se explorar atividade econômica

Exemplo: Petrobras, Banco do Brasil, Eletrobras (antes da privatização)

Características comuns a todas as entidades da Administração Indireta

- Possuem **personalidade jurídica própria**
- São criados ou autorizados por **lei específica**
- Possuem **autonomia administrativa e financeira**
- Possuem **patrimônio próprio**
- Estão sujeitos ao **controle finalístico** (tutela administrativa), não hierárquico
- Devem respeitar os **princípios do art. 37 da CF**
- Estão sujeitas a **licitação** e **concurso público**
- Seus agentes podem responder por **improbidade administrativa**

Ponto de atenção estratégico

• **PERGUNTA RECORRENTE EM CONCURSOS:**

Qual a diferença entre Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista?

Aspecto	Empresa Pública	Sociedade de Economia Mista
Capital	100% público	Misto (público + privado)
Forma jurídica	Qualquer (Ltda, SA, etc.)	Obrigatoriamente SA
Foro (federais)	Justiça Federal	Justiça Estadual

Regime híbrido

As entidades da Administração Indireta submetem-se a um **regime híbrido** :

- Parcialmente: direito público (controle, princípios, criação por lei)
- Parcialmente: direito privado (gestão, contratos, relações com terceiros)

Quadro Comparativo Geral

Critério	Administração Direta	Administração Indireta
Personalidade	Não possui (são)	Possui (são pessoas jurídicas)
Criação	Por lei, decreto ou ato interno	Por lei específica ou autorização legal

Crit�rio	Administra�o Direta	Administra�o Indireta
Autonomia	N�o possui	Possui (administrativa e financeira)
Hierarquias	Existe (entre)	N�o existe (apenas vincula�o)
Controle	Hierarquico	Finalista (tutela)
Exemplo	Minist�rios, Secretarias	Autarquias, Funda�es, EP, SEM

Jurisprudência dos Tribunais Superiores

A investiga o do STF e do STJ é **essencial** para a compreensão aprofundada do tema e **frequentemente cobrada em concursos**.

S mulas sobre autotutela administrativa (aplicáveis à Administra o Direta e Indireta)

S mula 346 do STF

 A administra o pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. 

S mula 473 do STF

 A administra o pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvados, em todos os casos, a aprecia o judicial. 

Observa o importante: Essas s mulas consagram o **princípio da autotutela administrativa**, segundo o qual a Administra o Pública (Direta e Indireta) pode:

- **Anular** seus atos **illegais** (viciados)
- **Revogar** seus atos **inconvenientes ou inoportunos** (mesmo que legais)

S mula Vinculante 13 do STF (Nepotismo)

 A nomea o de colabora o, colabora o ou parente em linha reta, colateral ou por externa, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em carga de dire o, chefia ou assessoramento, para o exercício de carga em comissão ou de confiança ou, ainda, de fun o gratificada na administra o pública direta e indireta em quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com compreensão do ajuste mediante designa es recíprocas, viola a Constitui o Federal. 

Observação relevante: Esta fórmula alcança expressamente a **Administração Direta e Indireta**, reforçando que ambas são igualmente aplicadas aos **princípios constitucionais**, especialmente aos princípios da **impessoalidade e moralidade** (art. 37, caput, CF/88).

Pontos de atenção especiais para concursos públicos

Diferença crucial: Órgão ? entidade

Esta é uma das **distinções mais cobradas** em provas:

Órgão público:

- **Não** possui personalidade jurídica
- Resultado da **desconcentração**
- Integra a **Administração Direta**
- Relação de **Órgão**
- Exemplo: Ministério da Saúde

Entidade:

- **Possui** personalidade jurídica
- Resultado da **descentralização**
- Integra a **Administração Indireta**
- Relação de **vinculação** (controle finalístico)
- Exemplo: INSS (autarquia)

Técnicas de memorização para provas

Mnemônico para Administração Indireta:

AFES = **A** utarquias, **F** undações, **E** mpresas Públicas, **S** ociedades de Economia Mista

- **Descentralização** → cria **ENTIDADES** (pessoas jurídicas)
- **Desconcentração** → cria **ÓRGÃOS** (sem personalidade jurídica)
- **Administração Direta** → controle **hierárquico**
- **Administração Indireta** → controle **finalístico**

Aplicação prática dos conceitos

Situação 1: Criação de uma nova Secretaria em Ministério

Tipo: Desconcentração administrativa

Razão: Está sendo criado um **administrador** (Secretaria) dentro da **mesma pessoa jurídica** (União), sem criação de nova personalidade jurídica.

Situação 2: Criação de autarquia para fiscalização ambiental

Tipo: Descentralização administrativa (por outorga)

Razão: Está sendo criada uma **nova pessoa jurídica** (autarquia) com personalidade jurídica própria, mediante lei específica.

Situação 3: Concessão de serviço público de transporte

Tipo: Descentralização administrativa (por delegação)

Razão: O Estado transfere a **execução** do serviço a uma empresa privada, por meio de contrato de concessão, mantendo a titularidade.

Tanto a Administração Direta quanto a Indireta estão **igualmente vinculadas** aos princípios do art. 37 da Constituição Federal:

- **Legalidade:** só podemos agir quando autorizados por lei
- **Impessoalidade:** devo tratar todos de forma isonômica, sem favorecimentos
- **Moralidade:** devem agir com ética e probabilidade
- **Publicidade:** seus atos devem ser transparentes e divulgados
- **Eficiência:** deve-se buscar os melhores resultados com os recursos disponíveis

Outros princípios aplicáveis

- **Supremacia do interesse público**
 - **Indisponibilidade do interesse público**
 - **Continuidade dos serviços públicos**
 - **Autotutela**
 - **Motivação dos atos administrativos**
 - **Razoabilidade e proporcionalidade**
-

Para dominar este tema nas provas de concurso, é **necessário** :

• **Diferenciar criação de entidade** - criação não tem personalidade jurídica; entidade tem

• **Associar descentralização à criação de pessoas jurídicas** - Administração Indireta

• **Associar desconcentração à criação de órgãos** - dentro da mesma pessoa jurídica

• **Compreender que Administração Direta e Indireta coexistem** - são formas complementares de organização

â? Reconhecer que ambos se submetem aos princÃpios do art. 37 da CF â?? legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiÃncia

â? Memorizar as quatro categorias da AdministraÃÃo Indireta â?? autarquias, fundaÃÃes, empresas pÃblicas e sociedades de economia mista

â? Entender o controle: hierÃrquico (Adm. Direta) vs. finalÃstico (Adm. Indireta)

â? Conhecer as sÃmulas relevantes: especialmente SÃmulas 346 e 473 do STF e SÃmula Vinculante 13

doutrinÃrias

- **MEIRELLES, Hely Lopes.** Direito Administrativo Brasileiro. 42Ãª ed. SÃo Paulo: Malheiros, 2016.
 - **DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella.** Direito Administrativo. 35Ãª ed. SÃo Paulo: Atlas, 2022.
 - **CARVALHO FILHO, JosÃ dos Santos.** Manual de Direito Administrativo. 36Ãª ed. SÃo Paulo: Atlas, 2022.
 - **BANDEIRA DE MELLO, Celso AntÃnio.** Curso de Direito Administrativo. 35Ãª ed. SÃo Paulo: Malheiros, 2021.
-

ObservaÃÃo final: Os conceitos de domÃnio desses nÃo apenas **garantem acertos em questÃes objetivas**, mas fornecem uma **base estrutural indispensÃvel** para compreender todo o Direito Administrativo e resolver questÃes discursivas e prÃticas em provas de concursos pÃblicos.

Data de criaÃÃo

03/20/2025

Autor

admin