

Tribunal de Justiça do Estado do Ceará

TJ-CE

Técnico Judiciário - Área Técnico-Administrativa

JL048-N9

Todos os direitos autorais desta obra são protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/12/1998.
Proibida a reprodução, total ou parcialmente, sem autorização prévia expressa por escrito da editora e do autor. Se você conhece algum caso de "pirataria" de nossos materiais, denuncie pelo sac@novaconcursos.com.br.

OBRA

Tribunal de Justiça do Estado do Ceará - TJ-CE

Técnico Judiciário - Área Técnico-Administrativa

Edital Nº 01/2019 – Abertura de Concurso Público

AUTORES

Língua Portuguesa - Profª Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco
Organização Judiciária do Estado do Ceará - Profº Ricardo Razaboni
Direito das Pessoas com Deficiência - Profª Bruna Pinotti
Noções de Administração Pública - Profª Silvana Guimarães
Noções de Gestão Pública - Profª Silvana Guimarães
Noções de Direito Constitucional - Profº Ricardo Razaboni
Noções de Direito Administrativo - Profº Fernando Zantedeschi

PRODUÇÃO EDITORIAL/REVISÃO

Elaine Cristina
Leandro Filho
Christine Liber

DIAGRAMAÇÃO

Thais Regis
Renato Vilela

CAPA

Joel Ferreira dos Santos



www.novaconcursos.com.br

sac@novaconcursos.com.br

APRESENTAÇÃO

PARABÉNS! ESTE É O PASSAPORTE PARA SUA APROVAÇÃO.

A Nova Concursos tem um único propósito: mudar a vida das pessoas.

Vamos ajudar você a alcançar o tão desejado cargo público.

Nossos livros são elaborados por professores que atuam na área de Concursos Públicos. Assim a matéria é organizada de forma que otimize o tempo do candidato. Afinal corremos contra o tempo, por isso a preparação é muito importante.

Aproveitando, convidamos você para conhecer nossa linha de produtos "Cursos online", conteúdos preparatórios e por edital, ministrados pelos melhores professores do mercado.

Estar à frente é nosso objetivo, sempre.

Contamos com índice de aprovação de 87%*.

O que nos motiva é a busca da excelência. Aumentar este índice é nossa meta.

Acesse **www.novaconcursos.com.br** e conheça todos os nossos produtos.

Oferecemos uma solução completa com foco na sua aprovação, como: apostilas, livros, cursos online, questões comentadas e treinamentos com simulados online.

Desejamos-lhe muito sucesso nesta nova etapa da sua vida!

Obrigado e bons estudos!

*Índice de aprovação baseado em ferramentas internas de medição.

CURSO ONLINE



PASSO 1

Acesse:

www.novaconcursos.com.br/passaporte



PASSO 2

Digite o código do produto no campo indicado no site.

O código encontra-se no verso da capa da apostila.

*Utilize sempre os 8 primeiros dígitos.

Ex: JN001-19



PASSO 3

Pronto!

Você já pode acessar os conteúdos online.



SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA

| | |
|---|-----|
| Elementos de construção do texto e seu sentido: gênero do texto (literário e não literário, narrativo, descritivo e argumentativo); interpretação e organização interna..... | 01 |
| Semântica: sentido e emprego dos vocábulos; campos semânticos; emprego de tempos e modos dos verbos em português..... | 19 |
| Morfologia: reconhecimento, emprego e sentido das classes gramaticais; processos de formação de palavras; mecanismos de flexão dos nomes e verbos..... | 22 |
| Sintaxe: frase, oração e período; termos da oração; processos de coordenação e subordinação; concordância nominal e verbal; transitividade e regência de nomes e verbos; padrões gerais de colocação pronominal no português; mecanismos de coesão textual..... | 64 |
| Ortografia..... | 90 |
| Acentuação gráfica..... | 93 |
| Emprego do sinal indicativo de crase..... | 96 |
| Pontuação..... | 99 |
| Reescrita de frases: substituição, deslocamento, paralelismo; variação linguística: norma culta..... | 107 |

ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO CEARÁ

| | |
|---|----|
| Lei n. 16.397, de 14.11.17, e alterações..... | 01 |
|---|----|

DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

| | |
|---|----|
| Lei n. 13.146/2015..... | 01 |
| Resolução CNJ n. 230, de 22 de junho de 2016..... | 05 |

NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

| | |
|---|----|
| Características básicas das organizações formais modernas: tipos de estrutura organizacional, natureza, finalidades e critérios de departamentalização..... | 01 |
| Processo organizacional: planejamento, direção, comunicação, controle e avaliação..... | 13 |
| Organização administrativa: centralização, descentralização, concentração e desconcentração; organização administrativa da União; administração direta e indireta; agências executivas e reguladoras..... | 14 |
| Gestão de processos. Gestão de contratos. Planejamento estratégico..... | 14 |

NOÇÕES DE GESTÃO PÚBLICA

| | |
|--|----|
| Modelos de gestão pública: patrimonialista, burocrático (Weber) e gerencial..... | 01 |
| Conceitos de eficácia e efetividade aplicados à Administração Pública: avaliação e mensuração do desempenho governamental..... | 06 |

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| Orçamento público. Princípios orçamentários. Diretrizes orçamentárias. Processo orçamentário. Métodos, técnicas e instrumentos do orçamento público; normas legais aplicáveis. Receita pública: categorias, fontes, estágios; dívida ativa. Despesa pública: categorias, estágios. Suprimento de fundos. Restos a pagar. Despesas de exercícios anteriores. A conta única do Tesouro..... | 09 |
| Gestão de suprimentos e logística na Administração Pública. A modernização do processo de compras..... | 40 |
| Noções de licitação pública: fases, modalidades, dispensa e inexigibilidade..... | 53 |

NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL

| | |
|--|----|
| Constituição: conceito e classificações..... | 01 |
| Direitos e garantias fundamentais: direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais e direitos políticos... | 03 |
| Organização do Estado: organização político-administrativa; União; Estados, Distrito Federal, Municípios e Territórios..... | 07 |
| Administração pública: disposições gerais e servidores públicos..... | 09 |
| Poder Legislativo: Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Senado Federal e parlamentares federais, estaduais e municipais Poder Executivo: atribuições do Presidente da República e dos Ministros de Estado. Poder Judiciário: disposições gerais e Conselho Nacional de Justiça (CNJ)..... | 19 |
| Funções essenciais à justiça: Ministério Público, advocacia e Defensorias Públicas..... | 45 |

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

| | |
|--|----|
| Noções de organização administrativa. Centralização, descentralização, concentração e desconcentração. Administração direta e indireta. Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Órgão público: conceito, classificação, competências públicas..... | 01 |
| Ato administrativo. Conceito, requisitos, atributos, classificação, espécies, anulação, revogação e convalidação; discricionariedade e vinculação..... | 06 |
| Agentes públicos..... | 12 |
| Poderes administrativos. Hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia. Uso e abuso do poder..... | 18 |
| Licitação. Princípios. Contratação direta: dispensa e inexigibilidade. Modalidades. Tipos. Procedimento..... | 23 |
| Contratos administrativos: conceito e características..... | 23 |
| Controle da Administração Pública. Controle exercido pela administração pública. Controle judicial. Controle legislativo..... | 30 |
| Responsabilidade civil do Estado. Responsabilidade civil do Estado no direito brasileiro. Responsabilidade por ato comissivo do Estado. Responsabilidade por omissão do Estado. Requisitos para a demonstração da responsabilidade do Estado. Causas excludentes e atenuantes da responsabilidade do Estado..... | 39 |
| Regime jurídico-administrativo. Conceito. Princípios expressos e implícitos da administração pública..... | 42 |
| Processo administrativo (Lei no 9.784/99): das disposições gerais; dos direitos e deveres dos administrados..... | 45 |
| Serviços Públicos: conceito e princípios..... | 48 |
| Improbidade Administrativa - Lei no 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa: das disposições gerais; dos atos de improbidade, das penas..... | 60 |

ÍNDICE

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

| | |
|--|----|
| Noções de organização administrativa. Centralização, descentralização, concentração e desconcentração. Administração direta e indireta. Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Órgão público: conceito, classificação, competências públicas..... | 01 |
| Ato administrativo. Conceito, requisitos, atributos, classificação, espécies, anulação, revogação e convalidação; discricionariedade e vinculação..... | 06 |
| Agentes públicos..... | 12 |
| Poderes administrativos. Hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia. Uso e abuso do poder..... | 18 |
| Licitação. Princípios. Contratação direta: dispensa e inexigibilidade. Modalidades. Tipos. Procedimento..... | 23 |
| Contratos administrativos: conceito e características..... | 23 |
| Controle da Administração Pública. Controle exercido pela administração pública. Controle judicial. Controle legislativo. | 30 |
| Responsabilidade civil do Estado. Responsabilidade civil do Estado no direito brasileiro. Responsabilidade por ato comissivo do Estado. Responsabilidade por omissão do Estado. Requisitos para a demonstração da responsabilidade do Estado. Causas excludentes e atenuantes da responsabilidade do Estado..... | 39 |
| Regime jurídico-administrativo. Conceito. Princípios expressos e implícitos da administração pública..... | 42 |
| Processo administrativo (Lei no 9.784/99): das disposições gerais; dos direitos e deveres dos administrados..... | 45 |
| Serviços Públicos: conceito e princípios..... | 48 |
| Improbidade Administrativa - Lei no 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa: das disposições gerais; dos atos de improbidade, das penas..... | 60 |

NOÇÕES DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO, CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA. AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES, EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. ÓRGÃO PÚBLICO: CONCEITO, CLASSIFICAÇÃO, COMPETÊNCIAS PÚBLICAS.

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

1. Conceito de Administração Pública

Administração Pública é uma expressão que pode comportar pelo menos dois sentidos: na sua **acepção subjetiva, orgânica e formal**, a Administração Pública confunde-se com a pessoa de seus agentes, órgãos, e entidades públicas que exercem a função administrativa. Já na **acepção objetiva e material** da palavra, podemos definir a administração pública (alguns doutrinadores preferem colocar a palavra em letras minúsculas para distinguir melhor suas concepções), como a atividade estatal de promover concretamente o interesse público.

Também podemos dividir, na acepção material, em administração pública *lato sensu* e *stricto sensu*. Em sentido amplo, abrange não somente a função administrativa, como também a função política, incluindo-se nela os órgãos governamentais. Em sentido estrito, administração pública envolve apenas a função administrativa em si.

O Decreto-Lei nº 200/1967 é a legislação que dispõe sobre a organização administrativa, além de estabelecer diretrizes para a Reforma Administrativa. Para compreender melhor o que vem a ser a Administração Direta e Indireta, é imprescindível conhecer sobre os fenômenos da desconcentração e descentralização.

2. Descentralização e Administração Indireta

Descentralização é a técnica em que a Administração Pública atribui suas competências às pessoas jurídicas autônomas, criadas por ela própria para esse fim. É considerada um princípio fundamental da própria Administração, nos termos do art. 6º, III, do Dec-Lei nº 200/67.

Na descentralização, costuma-se utilizar com bastante frequência o termo **entidade**. Nos termos do art. 1º, § 2º, II, da Lei nº 9.784/1999: "Para os fins desta Lei, consideram-se: II – entidade - a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica". Entidade da Administração, assim, é qualquer pessoa jurídica autônoma cujo serviço público foi outorgado pela entidade federativa, isso é, pelas pessoas jurídicas de Direito Público interno (União, Estados, Municípios, Distrito Federal, etc.). Os membros federais, nesses casos, realizam apenas uma tarefa de controle e fiscalização do serviço prestado pela entidade outorgada. O conjunto de pessoas jurídicas autônomas criadas pelo próprio Estado para atingir determinada finalidade denomina-se **Administração Indireta ou Descentralizada**.

Se as entidades são dotadas de personalidade jurídica própria, elas têm responsabilidade pelos danos e prejuízos causados por seus agentes públicos, podendo responder judicialmente pela prática desses atos.

As entidades da Administração Indireta podem ter personalidade jurídica de Direito Público ou de Direito Privado. Tal diferença é bastante relevante no que diz respeito ao procedimento de criação dessas entidades autônomas.

As pessoas jurídicas de direito público são criadas por lei (art. 37, XIX, da CF/1988), e a sua personalidade jurídica advém no momento em que tal legislação entra em vigor no âmbito jurídico, não havendo necessidade de registro em cartório.

As pessoas jurídicas de direito privado, todavia, são autorizadas pela lei (art. 37, XX, da CF/1988), ou seja, a legislação deve permitir que ela exista, para que o Poder Executivo regule suas funções mediante a expedição de decretos. Sua personalidade jurídica, dessa forma, está condicionada ao seu registro em cartório.

São pessoas jurídicas de Direito Público, membros da Administração Indireta: as autarquias, as fundações públicas, agências reguladoras e associações públicas. São pessoas jurídicas de Direito Privado: as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as fundações governamentais com estrutura de pessoa jurídica de Direito Privado, as subsidiárias, e os consórcios públicos de Direito Privado.

2.1 Autarquias

As autarquias são pessoas jurídicas de Direito Público interno, criadas por legislação própria, que tem por escopo exercer as funções típicas da Administração Pública. Seu conceito também encontra-se disposto no art. 5º, I, do Dec-Lei nº 200/1967: "Para os fins desta lei, considera-se: 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."

A doutrina tende a classificar as autarquias nos seguintes grupos:

- I) **Administrativas:** são as autarquias comuns, apresentam regime jurídico ordinário. Exemplo: Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).
- II) **Especiais:** possuem maior autonomia em relação as autarquias administrativas devido a presença de certas características, como a presença de dirigentes com mandato fixo. Podem se subdividir em: **b.1) especiais *stricto sensu*** (Banco Central); e **b.2) agências reguladoras** (Anatel, Anvisa).
- III) **Corporativas:** são as corporações profissionais, que promovem o controle e a fiscalização de categorias profissionais. Exemplos: Crea, CRO, CRM.
- IV) **Fundacionais:** são as fundações públicas, entidades que arrecadam patrimônio para o cumprimento de um objetivo específico. Exemplos: Funai, Procon, Funasa.

V) **Territoriais:** são as autarquias de controle da União, também denominadas territórios federais (art. 33 da CF/1988). A atual Constituição aboliu os territórios federais remanescentes.

VI) **Associativas:** são as autarquias criadas pelo resultado de uma celebração de consórcio público, também denominadas **associações públicas**. Se o contrato de consórcio público envolver múltiplos entes da Federação, tais autarquias podem ser transfederativas. Exemplo: associação criada entre União, Estados e Municípios para a construção de um teatro.

2.2 Fundações Públicas

As fundações públicas são consideradas espécies de autarquias, possuindo diversas características similares. Fundação pública é, nos termos do art. 5º, IV, do Dec-Lei nº 200/1967: "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.". A Funai, Funasa, o IBGE, são alguns exemplos de fundações públicas.

Pelo conceito disposto na legislação, percebe-se que o referido Decreto-Lei dispõe serem as fundações como entidades com personalidade jurídica de Direito Privado. Tal conceituação não foi recepcionada pela Constituição de 1988 que, em seu art. 37, XIX, decidiu não fazer tal distinção: "somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação".

Dessa forma, concluímos que as fundações podem ser tanto de Direito Público como de Direito Privado, dependendo do que a lei instituidora da fundação delimitar quanto as suas competências. Todavia, importante frisar que, mesmo as fundações de regime jurídico privado deve obediência às normas públicas, e não à legislação civil.

2.3 Agências Reguladoras

O surgimento das agências reguladoras possui fortes relações com a época das privatizações na segunda metade dos anos 1990. Neste contexto, as agências reguladoras foram introduzidas, sobretudo pelas ECs nºs 8 e 9, ambas de 1995, para atuar como órgãos reguladores, fiscalizadores e controladores da iniciativa privada, que passaram a desenvolver as tarefas originalmente atribuídas ao Estado. Alguns exemplos de agências reguladoras: Aneel, Anatel, Ancine, ANP, entre outros.

As agências reguladoras também são autarquias sob um regime especial, se diferenciando das autarquias comuns em dois aspectos. Os dirigentes das agências reguladoras, primeiramente, gozam de **estabilidade**, não podem ser exonerados por qualquer motivo, ao contrário das autarquias, em que seus dirigentes atuam em cargos

de comissão. Assim, os dirigentes das agências têm maior proteção contra o desligamento forçado, promovendo maior estabilidade no exercício de seu cargo.

Todavia, esses mesmos dirigentes possuem um mandato fixo, pois seus cargos não são vitalícios. A existência de mandato fixo garante também maior segurança jurídica, visto que a sua ocupação naquela posição privilegiada tem prazo determinado para se encerrar. A duração dos mandatos pode variar dependendo da cada agência, podendo ser de 3 anos como na Anvisa, 4 anos como na Aneel, ou até 5 anos como na Anatel.

As agências reguladoras podem ser classificadas:

I) Quanto à sua **origem:** a) agências federais; b) estaduais; c) municipais; d) distritais.

II) Quanto à **atividade preponderante:** a) agências de serviço, que exercem as funções típicas; b) agências de polícia, que exercem fiscalização das atividades econômicas; c) agências de fomento, que ajudam a desenvolver o setor privado; d) agências de uso de bens públicos.

III) Quanto à **previsão constitucional:** a) agências com referência constitucional (a Anatel tem previsão no art. 21, XI, da CF/1988); b) agências sem referência constitucional, são a grande maioria.

IV) Quanto ao **instante de sua criação:** a) agências de primeira geração (1996 a 1999) na época das privatizações; b) de segunda geração, de 2000 a 2004; c) de terceira geração, que adveio com as agências pluripotenciárias (2005 em diante), exercendo múltiplas funções simultaneamente.

2.4 Associações públicas

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são os entes responsáveis pela regulamentação dos consórcios públicos e dos convênios de cooperação, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (art. 241 da CF/1988).

Essas pessoas jurídicas autônomas, criadas pelos entes federados, e que tem por objeto medidas de mútua cooperação, denominam-se **consórcio públicos**. Os consórcio públicos são disciplinados pela Lei nº 11.107/2005. Uma das características mais distintas dos consórcios é a possibilidade deles possuírem natureza de Direito Público ou de Direito Privado.

Consórcios de Direito Privado obedecem às normas da legislação civil. Possuem regime celetista, embora não possam ter fins lucrativos. Por isso, não integram a Administração Pública. Já os consórcios de direito público são as associações públicas propriamente ditas, podendo ser inclusive transfederativas se integrarem todas as esferas das pessoas consorciadas (federal, estadual, municipal).

2.5 Empresas públicas e sociedades de economia mista

Empresas estatais são as pessoas jurídicas de Direito Privado pertencentes à Administração Indireta. São duas: as **empresas públicas**, e as **sociedades de economia mista**.

As empresas públicas e as sociedades de economia mista apresentam características em comum:

- A) **Atuação na prestação de serviços públicos ou no desenvolvimento de atividade econômica:** as empresas exploradoras de atividade econômica geralmente recebem menor controle pela Administração, embora também apresentem certas vantagens, como não ter imunidade a impostos, e seus bens não tem natureza pública, podendo ser penhorados.
- B) **Sofrem controle pelo Tribunal de Contas da União:** bem como do Poder Judiciário, no que couber.
- C) **Contratação de bens e serviços mediante prévia licitação:** a licitação é processo utilizado a fim de promover uma competição justa com as empresas privadas do mesmo setor. Tal imposição não é exigida para as empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica.
- D) **Obrigatoriedade de realização de concurso público:** trata-se de uma forma de avaliar os melhores funcionários dentro de um grupo seletivo de candidatos.
- E) **Contratação de pessoal pelo regime celetista:** seus membros são denominados empregados públicos, salvo as hipóteses de contratação para cargo comissionado. É também vedada a acumulação de cargos, empregos ou funções públicas.
- F) **Impossibilidade de decretar sua falência:** nos termos do art. 2º, I, da Lei nº 11.101/2005.

As **empresas públicas** são pessoas jurídicas de Direito Privado, cuja criação depende de autorização legal. Sua personalidade é concedida pelo registro de seus atos constitutivos em cartório, com a totalidade de seu capital público, e regime organizacional livre (art. 5º, II, do Dec-Lei nº 200/1967), podendo ser organizadas como sociedade anônima, ou de responsabilidade limitada, ou ainda sociedade por comandita de ações. São empresas públicas: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Caixa Econômica Federal (CEF), e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

As **sociedades de economia mista** tem seu conceito legal previsto no art. 5º, III, do Dec-Lei nº 200/1967. São pessoas jurídicas de direito privado, cuja criação também depende de autorização legal e registro em cartório, possui a maioria de seu capital público, e devem ser obrigatoriamente organizadas como sociedades anônimas. São sociedades de economia mista: Petrobrás, Banco do Brasil, Eletrobrás.

Percebemos algumas diferenças entre as empresas públicas e as sociedades de economia mista. A primeira diz respeito ao capital constitutivo: enquanto que nas empresas públicas, todo o seu capital deve ser público (o Dec-Lei nº 200/1967 dispõe que seu capital deve advir totalmente "da União", mas admite-se também o capital de origem estadual e municipal), as sociedades de economia mista admitem a presença do capital de origem privada, mas pelo menos 50% mais uma de suas ações com direito a voto devem pertencer ao Estado. Além disso, outra diferença relevante é em relação à forma de sua organização: as sociedades de economia mista devem obrigatoriamente ter a estrutura de sociedade anônima, trata-se de disposição legal do próprio Dec-Lei nº 200/1967. As empresas públicas, por sua vez, não sofrem essa imposição, podendo adotar a estrutura que desejar. Uma terceira e igualmente importante diferença diz respeito ao foro competente para dirimir conflitos de ordem judicial: enquanto que as ações que possuem as empresas públicas como parte no processo são de competência da Justiça Federal, as ações envolvendo as sociedades de economia mista são de competência da Justiça Estadual, exceto se houver relevante interesse da União no pleito, caso em que a competência é absorvida pela Justiça Federal. No tocante a questões de ordem trabalhista, todavia, o foro competente é a Justiça do Trabalho.

Esquemáticamente, temos:

| Diferenças entre as empresas estatais | Empresa Pública | Sociedade de Economia Mista |
|---------------------------------------|------------------------|--|
| Composição do capital | Integralmente Público | Misto (a maioria deve ser público) |
| Forma de organização | Forma Livre | Sociedade Anônima |
| Foro competente | Justiça Federal | Justiça Estadual (salvo casos de interesse da União) |

2.4 Desconcentração e Administração Direta

Desconcentração é a técnica utilizada para o exercício de competências administrativas, mediante órgãos públicos despersonalizados e vinculados hierarquicamente aos entes da Federação. Há a repartição das atribuições entre os órgãos públicos pertencentes a uma mesma pessoa jurídica, por isso sua vinculação hierárquica. Difere-se da descentralização justamente nesse aspecto: os órgãos públicos, ao contrário das autarquias, fundações, etc, não tem personalidade jurídica própria, e por isso, não possuem a mesma autonomia dos entes descentralizados, permanecendo vinculados hierarquicamente ao Estado.

Muito importante para a desconcentração é a noção de órgão público. Nos termos do art. 1º, § 2º, I, da Lei nº 9.784/1999, órgão público é "a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta". Assim, podemos definir órgão público um núcleo de competências do Estado, sem personalidade jurídica própria. Por ser órgão despersonalizado, não pode integrar no polo ativo ou passivo das ações que objetivam a reparação de danos causados pelo exercício da Administração, devendo a pessoa jurídica a que o órgão pertence ser acionada em tais hipóteses.



#FicaDica

A **Teoria do Órgão** (também pode aparecer como princípio da imputação volitiva) é uma invenção doutrinária que procura imputar as ações cometidas pelos agentes e servidores públicos à pessoa jurídica a que ele esteja ligado. Pela teoria do órgão, os agentes públicos não podem responder pessoalmente pelos atos que praticam no exercício de suas funções, uma vez que a responsabilidade pela execução de tais tarefas é do Estado, sendo representado por seus órgãos e entes com personalidade jurídica própria.

Há, inclusive, uma classificação quanto as diferentes espécies de órgãos, que poderão ser:

A) Quanto à posição estatal:

- a.1) órgãos independentes são os que representam o Estado em seus Três Poderes, não havendo uma relação de hierarquia entre os mesmos (Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Tribunais, Varas Judiciais, etc);
- a.2) **órgãos autônomos**, são os órgãos subordinados diretamente à cúpula da Administração. Têm grande autonomia administrativa, financeira e técnica, caracterizando-se como órgãos diretivos (Ministério Público, Defensoria Pública, AGU, PGR, etc).
- a.3) órgãos superiores, possuem poder de direção, controle, decisão e comando dos assuntos de sua competência específica. Representam as primeiras divisões dos órgãos independentes e autônomos (Gabinetes, Coordenadorias, Departamentos, Divisões, etc);
- a.4) órgãos subalternos: são os que se destinam à execução dos trabalhos de rotina, cumprem ordens superiores. (Portarias, seções de expediente, etc).

B) Quanto à composição:

- b.1) **órgãos simples**: são aqueles que possuem apenas um único centro de competência, sua característica fundamental é a ausência de outro órgão em sua estrutura, para auxiliá-lo no desempenho de suas funções;
- b.2) **órgãos compostos**: são aqueles que possuem em sua estrutura outros órgãos menores, seja com desempenho de função principal ou de auxílio nas atividades, as funções são distribuídas em vários centros de competência, sob a supervisão do órgão de chefia.

C) Quanto à forma de atuação funcional:

- c.1) **órgãos singulares**: são aqueles que decidem e atuam por meio de um único agente, o chefe. Possuem agentes auxiliares, mas sua característica de singularidade é desenvolvida pela função de um único agente, em geral o titular;

c.2) **órgãos coletivos**: são aqueles que decidem pela manifestação de muitos membros, de forma conjunta e por maioria, sem manifestação de vontade de um único chefe. A vontade da maioria é imposta de forma legal, regimental ou estatutária.

Todos esses órgãos, somados à União, os Estados, Municípios e o Distrito Federal, compõem a denominada **Administração Direta, ou Centralizada**.

Em relação às modalidades de desconcentração, a doutrina tende a classificar a desconcentração em três espécies distintas:

- I) **Desconcentração territorial ou geográfica**: é aquela em que todos os órgãos recebem as mesmas competências em relação à matéria, a diferença encontra-se apenas nas regiões em que devem atuar. É o caso da Delegacias de Polícia.
- II) **Desconcentração material ou temática**: é a que distribui as competências administrativas tendo em vista a especialização de cada órgão em um assunto específico. Exemplo: o Ministério da Cultura da União.
- III) **Desconcentração hierárquica ou funcional**: o elemento diferenciador é a relação de subordinação e hierarquia entre os órgãos públicos. Exemplo: os tribunais administrativos possuem subordinação em relação aos órgãos de primeira instância.

As técnicas da desconcentração e da descentralização não são presentes, apenas, na Administração Direta e Indireta, respectivamente. As obras doutrinárias costumam colocar tais formas juntas apenas para fins didáticos. É perfeitamente possível que haja, por exemplo, a criação de órgãos dentro de uma autarquia, ou de uma empresa pública; bem como é possível ocorrer a descentralização na Administração Central, na criação de um Estado novo.



EXERCÍCIOS COMENTADOS

1. (SEAD-AP – ANALISTA ADMINISTRATIVO – FCC – 2018) A desconcentração e descentralização, como formas de organização administrativa, interferem na conclusão acerca da incidência do controle interno e externo porque:

- a) somente os órgãos administrativos, unidades de execução que são criadas quando da utilização do modelo de descentralização, estão sujeitos a controle externo e interno em igualdade de extensão e consequências.
- b) o controle exercido pela Administração pública central é mais rigoroso sobre as entidades que integram a Administração pública indireta, em especial no que se refere à possibilidade de anulação de atos e contratos praticados.
- c) os Tribunais de Contas exercem controle externo sobre os atos praticados pela Administração pública indireta exclusivamente no que se refere à legalidade, não lhes sendo autorizada análise de economicidade ou de outros parâmetros de aspecto discricionário.