

SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA.....	11
■ COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS DE GÊNEROS VARIADOS.....	11
■ RECONHECIMENTO DE TIPOS E GÊNEROS TEXTUAIS.....	13
■ DOMÍNIO DA ORTOGRAFIA OFICIAL.....	22
■ DOMÍNIO DOS MECANISMOS DE COESÃO TEXTUAL.....	24
EMPREGO DE ELEMENTOS DE REFERENCIAÇÃO, SUBSTITUIÇÃO E REPETIÇÃO, DE CONECTORES E DE OUTROS ELEMENTOS DE SEQUENCIAÇÃO TEXTUAL	24
■ DOMÍNIO DA ESTRUTURA MORFOSSINTÁTICA DO PERÍODO	29
RELAÇÕES DE COORDENAÇÃO ENTRE ORAÇÕES E ENTRE TERMOS DA ORAÇÃO	35
RELAÇÕES DE SUBORDINAÇÃO ENTRE ORAÇÕES E ENTRE TERMOS DA ORAÇÃO	35
REGÊNCIA VERBAL E NOMINAL.....	38
CONCORDÂNCIA VERBAL E NOMINAL.....	39
■ EMPREGO DAS CLASSES DE PALAVRAS	45
Colocação dos Pronomes Átonos	55
EMPREGO DE TEMPOS E MODOS VERBAIS	56
■ EMPREGO DOS SINAIS DE PONTUAÇÃO	65
■ EMPREGO DO SINAL INDICATIVO DE CRASE.....	68
■ REESCRITA DE FRASES E PARÁGRAFOS DO TEXTO	69
SIGNIFICAÇÃO DAS PALAVRAS.....	69
SUBSTITUIÇÃO DE PALAVRAS OU DE TRECHOS DE TEXTO; REORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA DE ORAÇÕES E DE PERÍODOS DO TEXTO; REESCRITA DE TEXTOS DE DIFERENTES GÊNEROS E NÍVEIS DE FORMALIDADE	71
■ REDAÇÃO OFICIAL.....	74
MANUAL DE REDAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	74
NOÇÕES DE LÍNGUA INGLESA.....	119
■ COMPREENSÃO DE TEXTOS VARIADO – CONHECIMENTO E USO DAS FORMAS CONTEMPORÂNEAS DA LINGUAGEM INGLESA	119
DOMÍNIO DO VOCABULÁRIO E DA ESTRUTURA DA LÍNGUA, IDEIAS PRINCIPAIS E SECUNDÁRIAS, EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS, RELAÇÕES INTRATEXTUAIS E INTERTEXTUAIS	119

■ ITENS GRAMATICAIS RELEVANTES PARA COMPREENSÃO DE CONTEÚDOS SEMÂNTICOS 125

DIREITO CONSTITUCIONAL 169

■ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 169

CONCEITO 172

CLASSIFICAÇÕES 172

PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS 175

EMENDAS CONSTITUCIONAIS 178

■ DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS 179

DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS 180

DIREITOS SOCIAIS 200

NACIONALIDADE 207

PARTIDOS POLÍTICOS 212

■ ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA 216

UNIÃO 216

ESTADOS 219

MUNICÍPIOS 220

DISTRITO FEDERAL E ARTIGO Nº 23 221

■ ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 228

DISPOSIÇÕES GERAIS 228

SERVIDORES PÚBLICOS 237

■ PODER EXECUTIVO 241

ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA E DOS MINISTROS DE ESTADO 244

■ PODER LEGISLATIVO 247

CONGRESSO NACIONAL 247

CÂMARA DOS DEPUTADOS 250

SENADO FEDERAL 250

DEPUTADOS E SENADORES 251

■ PODER JUDICIÁRIO 266

DISPOSIÇÕES GERAIS 266

ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO: COMPETÊNCIAS.....	266
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ): COMPOSIÇÃO E COMPETÊNCIA	282
■ FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA.....	290
MINISTÉRIO PÚBLICO.....	290
ADVOCACIA	295
DEFENSORIA PÚBLICAS	295
■ ARTIGOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	297
ARTIGO Nº 170	297
ARTIGO Nº 225	298
ARTIGO Nº 231	299
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	247
■ NOÇÕES DE SISTEMA OPERACIONAL (AMBIENTE WINDOWS).....	247
CONCEITOS DE ORGANIZAÇÃO E DE GERENCIAMENTO DE INFORMAÇÕES, ARQUIVOS, PASTAS E PROGRAMAS	247
■ EDIÇÃO DE TEXTOS, PLANILHAS E APRESENTAÇÕES (AMBIENTE MICROSOFT OFFICE).....	266
■ REDES DE COMPUTADORES.....	288
CONCEITOS BÁSICOS, FERRAMENTAS, APLICATIVOS E PROCEDIMENTOS DE INTERNET E INTRANET	288
PROGRAMAS DE NAVEGAÇÃO (MICROSOFT EDGE, MOZILLA FIREFOX, GOOGLE CHROME E SIMILARES).....	289
SÍTIOS DE BUSCA E PESQUISA NA INTERNET	290
REDES SOCIAIS.....	292
■ SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO	292
PROCEDIMENTOS DE SEGURANÇA	292
COMPUTAÇÃO NA NUVEM (CLOUD COMPUTING).....	297
Noções de Malware	307
Antivírus	312
Windows Defender	315
Firewall	315
Antispyware.....	316
■ PROCEDIMENTOS DE BACKUP E ARMAZENAMENTO DE DADOS NA NUVEM (CLOUD STORAGE)	317

LEGISLAÇÃO	247
■ RESOLUÇÃO Nº 246 DE 2011 - REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	247
NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO	259
■ NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO	259
■ ABORDAGENS CLÁSSICA, BUROCRÁTICA E SISTÊMICA DA ADMINISTRAÇÃO	267
■ EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL APÓS 1930: REFORMAS ADMINISTRATIVAS E A NOVA GESTÃO PÚBLICA.....	273
■ PROCESSO ADMINISTRATIVO	279
FUNÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO: PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E CONTROLE	279
■ ESTRUTURA ORGANIZACIONAL.....	282
■ CULTURA ORGANIZACIONAL.....	289
■ EQUILÍBRIO ORGANIZACIONAL	291
■ GESTÃO DE PESSOAS: OBJETIVOS, DESAFIOS E CARACTERÍSTICAS DA GESTÃO DE PESSOAS	292
■ COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL	293
RELAÇÕES INDIVÍDUO/ORGANIZAÇÃO.....	293
LIDERANÇA, MOTIVAÇÃO E DESEMPENHO	294
■ GESTÃO DA QUALIDADE E MODELO DE EXCELÊNCIA GERENCIAL.....	295
PRINCIPAIS TEÓRICOS E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA A GESTÃO DA QUALIDADE	296
CICLO PDCA	299
FERRAMENTAS DE GESTÃO DA QUALIDADE	300
■ MODELO DO GESPÚBLICA	304
■ NOÇÕES DE GESTÃO DE PROCESSOS: TÉCNICAS DE MAPEAMENTO, ANÁLISE E MELHORIA DE PROCESSOS.....	306
■ GESTÃO DE PROJETOS	308
PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS MODELOS DE GESTÃO DE PROJETOS	308
ELABORAÇÃO, ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE PROJETOS	309
PROJETOS E SUAS ETAPAS	311
■ METODOLOGIA ÁGIL	315

■ NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS MATERIAIS.....	322
■ NOÇÕES DE ESG.....	326
DIREITO ADMINISTRATIVO.....	331
■ NOÇÕES DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	331
CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO	331
CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO	336
ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA	339
AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES, EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA	341
ADMINISTRAÇÃO FUNCIONAL	352
REQUISIÇÃO.....	353
■ ATO ADMINISTRATIVO	354
CONCEITO	354
REQUISITO	354
ATRIBUTOS	358
CLASSIFICAÇÃO.....	358
ESPÉCIES	360
■ AGENTES PÚBLICOS	361
CONCEITO	361
ESPÉCIES, DISPOSIÇÕES DOUTRINÁRIAS E DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS.....	361
CARGO, EMPREGO E FUNÇÃO PÚBLICA.....	361
LEGISLAÇÃO PERTINENTE: REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS	362
ADMISSÃO	362
Concurso Público	363
ESTÁGIO PROBATÓRIO	364
VENCIMENTO BÁSICO	367
LICENÇA	369
DEMISSÃO.....	373
Aposentadoria.....	380
■ PODERES ADMINISTRATIVOS.....	387

USO E ABUSO DO PODER.....	387
REGULAMENTAR.....	388
HIERÁRQUICO.....	389
DISCIPLINAR.....	390
DE POLÍCIA.....	391
■ LICITAÇÃO	393
PRINCÍPIOS, CONTRATAÇÃO DIRETA: DISPENSA E INEXIGIBILIDADE, MODALIDADES, TIPOS E PROCEDIMENTO.....	393
■ CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	393
CONTROLE EXERCIDO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	396
CONTROLE LEGISLATIVO	400
CONTROLE JUDICIAL	404
■ RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	407
RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO DIREITO BRASILEIRO	409
RESPONSABILIDADE POR ATO COMISSIVO E POR OMISSÃO DO ESTADO	411
REQUISITOS PARA A DEMONSTRAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO	412
CAUSAS EXCLUDENTES E ATENUANTES DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO	412
GESTÃO DE CONTRATOS	419
■ LEGISLAÇÃO APLICÁVEL À CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS: LEI Nº 14.133/2021.....	419
■ INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5/2017 DA SECRETARIA DE GESTÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO.....	471
■ ELABORAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS	479
CLÁUSULAS E INDICADORES DE NÍVEL DE SERVIÇO	480
PAPEL DO FISCALIZADOR DO CONTRATO.....	481
PAPEL DO PREPOSTO DA CONTRATADA.....	481
ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL	481
REGISTRO E NOTIFICAÇÃO DE IRREGULARIDADES.....	482
DEFINIÇÃO E APLICAÇÃO DE PENALIDADES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS	482

DIREITO ADMINISTRATIVO

NOÇÕES DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Estudaremos a organização administrativa do Estado brasileiro. Serão apresentadas as principais características da Administração direta e indireta, bem como os institutos da centralização, descentralização, concentração e desconcentração.

A organização administrativa envolve o estudo da estrutura interna da Administração Pública, ou seja, os órgãos e pessoas jurídicas (PJs) que a compõem. Trata-se de assunto relevante para a compreensão da “máquina pública” e seus possíveis mecanismos de planejamento, gestão e controle.

Esse tema é visto com maior profundidade na disciplina de direito administrativo. Sabendo disso, nosso objetivo não é esgotar todo o assunto, e sim trazer os principais pontos que são cobrados pelos examinadores na disciplina de Administração Pública.

O tema em tela é positivado na Constituição Federal, de 1988, mais especificamente no famoso art. 37, o qual nos informa os princípios da Administração Pública que todos os entes públicos (de todas as esferas) devem seguir: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Dica

As iniciais dos princípios da Administração Pública formam o famoso mnemônico: **LIMPE**.

Na esfera federal, esse assunto é disciplinado pelo Decreto nº 200, de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração federal trazendo conceitos inerentes à ciência da administração, além de estabelecer diretrizes para a reforma administrativa.

Segundo afirma o próprio Hely Lopes Meirelles (2016, p. 67),

[...] após a organização soberana do Estado, com a instituição constitucional dos três Poderes que compõem o Governo, e a divisão política do território nacional, temos a organização da Administração.

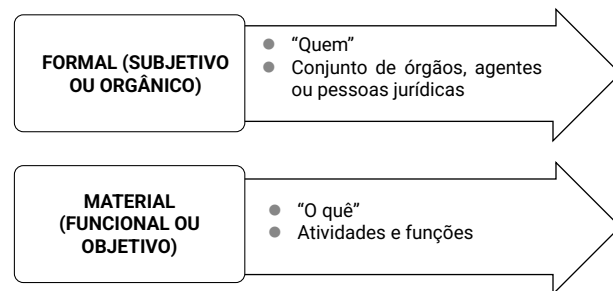
Ou seja, além da divisão em União, estado, Distrito Federal e município e dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, temos a estruturação legal das **entidades** e **órgãos** que irão desempenhar funções através dos agentes públicos (pessoas físicas).

Em geral, essa organização acontece por lei e, de caráter excepcional, por decreto e normas inferiores,

quando não demanda a criação de novos cargos ou aumenta a despesa pública.

Mas o que seria, então, a Administração?

Segundo o autor, Administração Pública, em seu sentido **formal** (subjutivo ou orgânico), é um conjunto de órgãos instituídos para alcançar os objetivos do governo. Já em seu sentido **material** (funcional ou objetivo), é um conjunto de funções necessárias aos serviços públicos de uma forma geral.



Numa visão global, a Administração é todo o aparelhamento do Estado pré-ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

Assim, a Administração pratica atos de **execução**, com maior ou menor autonomia funcional, de acordo com a competência do órgão e de seus agentes.

É importante salientar que a Administração **não** pratica atos de **governo**, sendo importante fazermos essa distinção (no dia a dia, as pessoas costumam trazer os termos como sinônimos, mas eles não são, então cuidado).

O governo atua por meio dos atos de soberania, com autonomia política na condução dos negócios públicos (é a “condução política dos negócios públicos”). Comparativamente, Hely Lopes (2013, p. 69) nos diz que:

*Administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica;
Administração é conduta hierarquizada;
Administração executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução.
Governo é atividade política e discricionária;
Governo é conduta independente;
Governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução.*

A atuação do governo, enquanto função política, é objeto de estudo do direito constitucional.

Veja que, em suma, a Administração é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do governo.

Feita toda essa introdução, vamos, agora, conhecer como é realizada essa estruturação da Administração Pública brasileira.

CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

A Administração Pública tem algumas formas de atuação: ela pode ser **direta** ou **indireta**, pode ser **centralizada** ou **descentralizada**. Para fins didáticos, iremos abordar, primeiramente, os pontos que envolvem as formas centralizadas e descentralizadas.

A Administração direta coincide com os próprios entes da Federação, enquanto a Administração indireta são as entidades públicas criadas para o exercício das atividades administrativas.

Nesse sentido, observe a redação do art. 4º, do Decreto-Lei nº 200, de 1967:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - 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.

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Assim, é importante ressaltar que as formas centralizadas e descentralizadas dizem respeito ao modo de atuação da Administração Pública. Ou seja, referem-se à forma como as atividades são desenvolvidas pela Administração.

Antes de adentrarmos o conceito propriamente dito, é importante atentar para a semântica (significado) das palavras que compõem nossos conceitos (centralização x descentralização).

As entidades da Administração indireta têm personalidade jurídica própria, e o termo indica que, ao serem criadas, essas entidades atuarão de forma “separada” da estrutura administrativa “central” do ente federado em questão. Em outras palavras, elas atuarão de forma “descentralizada”.

A atividade administrativa pode ser desempenhada diretamente pelos entes da Federação, sem qualquer interferência de outra entidade, o que significa dizer que não há transferência de atividade para qualquer outra pessoa. Quando exercida dessa forma, diz-se que o sujeito de direito administrativo exerce de forma centralizada.

Nesse contexto, podemos definir a **centralização** como sendo a execução das atividades administrativas pelo próprio Estado, ou seja, podemos entender que as atividades foram desenvolvidas pela União, estados, municípios ou Distrito Federal.

Contudo, a Administração pode estabelecer a criação de órgãos específicos para o desempenho dessas atividades específicas, sendo importante lembrar que o conceito doutrinário de centralização se aplica à Administração Pública de qualquer dos entes federados.

Para ilustrar, vejamos um exemplo: o Ministério da Educação faz parte da estrutura centralizada do governo, já uma universidade federal a ele vinculada será uma autarquia (entidade da Administração indireta).

Atenção! Não há relação de hierarquia entre as entidades da Administração indireta e a estrutura administrativa central; há apenas **vinculação** para fins de controle finalístico.

Em outros termos, a entidade da Administração indireta estará ligada a um órgão da Administração direta que verificará se os objetivos para os quais a entidade foi criada estão sendo cumpridos.

Portanto, a **centralização** se dá quando o Estado executa diretamente suas tarefas por intermédio de **órgãos** e agentes administrativos subordinados a uma única pessoa política (Carvalho Filho, 2014). Na prática, é o que ocorre com as atribuições exercidas diretamente pela União, estados, Distrito Federal e municípios.

Dessa maneira, quando dissemos que as competências estão centralizadas no governo federal, isso indica que a personalidade jurídica da União é responsável pelas atribuições impostas pelo ordenamento jurídico.

É por esse motivo que se conceitua **Administração direta** como o conjunto dos órgãos dos quatro entes políticos (União, estados-membros, municípios e Distrito Federal) que desempenham de maneira **centralizada** a atividade administrativa. Assim, os atos são praticados pelos órgãos estabelecidos pela pessoa jurídica da qual faz parte.

Sendo assim, os órgãos públicos não terão personalidade jurídica e estarão subordinados ao ente que a criou.

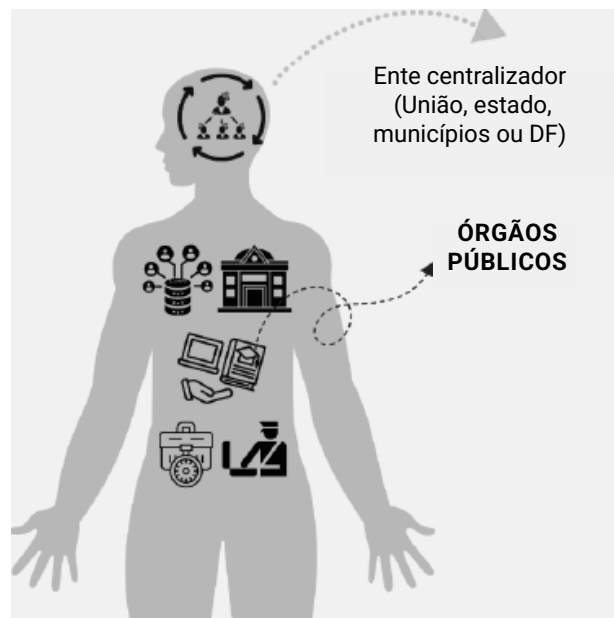
Dica

Na centralização, há hierarquia na relação entre o ente criador e o órgão criado, e os órgãos públicos não têm personalidade jurídica.

Para tornar ainda mais fácil a sua compreensão, pensemos no corpo humano. O corpo humano analisado externamente seria o ente. Para o desempenho de funções específicas, conta com órgãos (pulmões, coração etc.).

Nesse caso, pensemos no ente (seja ele estado, município, União ou Distrito Federal): os órgãos são criados para desempenhar atividades específicas como a segurança, saúde e educação.

Além disso, assim como no corpo humano, os órgãos estão subordinados ao todo. Não é possível o funcionamento de um órgão fora daquele ente (corpo).



Neste ponto, é possível que o ente político deseje concentrar a distribuição interna do serviço; como consequência, haverá um número mais reduzido

de órgãos. Assim, quanto mais concentra o serviço, menos órgãos são criados.

Por outro lado, a **descentralização** é a técnica por meio da qual a Administração Pública atribui suas competências a pessoas jurídicas autônomas, criadas por ela própria para esse fim.

Na descentralização administrativa, o Estado executa indiretamente suas tarefas, que são delegadas a outras entidades (Administração indireta ou particulares prestadores de serviços públicos).

Assim, é possível que o ente veja a necessidade de **desconcentrar** a execução da atividade administrativa e, com isso, criar outros órgãos para o desempenho das atribuições. Geralmente, isso ocorre quando há um grande volume de serviços e é necessário que exista uma melhor distribuição interna do serviço.

Outro exemplo a ser aplicado: comumente, nas trocas do chefe do Poder Executivo Federal, o novo presidente da República tende a reorganizar a estrutura interna da Administração direta federal, ora reagrupando diversos ministérios em um só (concentração), ora desmembrando ministérios em vários outros (desconcentração).

A descentralização corresponde a um princípio fundamental da própria Administração, nos termos do inciso III, art. 6º, do Decreto-Lei nº 200, de 1967:

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:
[...]
III - Descentralização.

Portanto, descentralizar é retirar do centro, afastar, espalhar. Tratando-se das formas de atuação da Administração Pública, temos que a descentralização ocorre quando há a execução indireta das atividades administrativas.

Se a centralização decorre do fato de a Administração Pública exercer suas atribuições diretamente por meio dos seus órgãos, a descentralização ocorre quando a atividade é prestada por pessoa diversa.

Em termos simples, a descentralização pressupõe duas pessoas: o ente político e a entidade pública à qual o ente repassa a atividade para que esta outra pessoa a exerça em seu lugar.

Assim, a Administração direta descentraliza para a Administração indireta a titularidade e a execução da atividade administrativa.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello (1998), temos que na descentralização:

[...] O Estado atua indiretamente, pois o faz através de outras pessoas, seres juridicamente distintos dele, ainda quando sejam criaturas suas e por isso mesmo se constituam, em parcelas personalizadas da totalidade do aparelho administrativo estatal.

Ou seja, a descentralização ocorre quando as atribuições dos entes federativos passam a ser exercidas por outras pessoas jurídicas. Desse modo, não há que se falar em hierarquia: há uma vinculação entre o ente e a pessoa jurídica.

Contudo, não confunda. O fato de não haver hierarquia não impede que a Administração Pública exerça controle e fiscalização dos atos praticados pelas pessoas jurídicas quando da descentralização.

Ademais, na centralização/descentralização, costuma-se utilizar com frequência o termo entidade, veja:

Lei nº 9.784, de 1999

Art. 1º [...]

§ 2º 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, isto 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.

Outra característica importante para a sua prova é que essas entidades (descentralizadas) respondem judicialmente pelos prejuízos causados por seus agentes públicos.

Exemplificando: se um cidadão se sentiu lesado por alguma decisão do Ibama — Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (autarquia), na ação judicial o polo passivo vai ser o próprio Ibama (e não a União).

Atenção! A descentralização pressupõe a criação de pessoas jurídicas autônomas.

É importante salientar que, na desconcentração, o controle é exercido de forma hierárquica, isto é, há subordinação de um órgão a outro, uma vez que os órgãos de menor hierarquia permanecem subordinados aos órgãos que lhes são superiores. Exemplo em uma pirâmide hierárquica:



Ainda com relação aos órgãos, é importante mencionar que eles não têm personalidade jurídica, de modo que não são titulares de direitos e obrigações.

Observe, por exemplo, que todas as atividades de um dos ministérios de Estado são atividades de responsabilidade da União, pois os ministérios são órgãos da União.

Do mesmo modo, os órgãos não têm patrimônio próprio, uma vez que todo o patrimônio utilizado pelos órgãos é da pessoa jurídica à qual pertence. Assim, todo o patrimônio de um ministério de Estado não é do ministério, mas, sim, da União.

Além disso, os órgãos não têm capacidade processual, pois, via de regra, não podem figurar como autor ou réu na relação processual. Ressaltamos, todavia, que alguns órgãos contam com capacidade processual para a defesa de suas prerrogativas institucionais, como no caso das defensorias públicas, do ministério público, de órgãos do Poder Legislativo ou do Poder Judiciário, entre outros.

Para facilitar o entendimento, vejamos a tabela a seguir:

CENTRALIZAÇÃO	DESCENTRALIZAÇÃO
Há o acúmulo de poder em um ente federativo	Há a dissipação do poder administrativo para outras entidades
É o desempenho das atividades públicas pelo próprio ente federativo (Administração direta)	As atividades são desempenhadas por outras pessoas, contudo representam a Administração
Há hierarquia entre os entes federativos e os órgãos públicos	Não há hierarquia entre as entidades e os entes federativos
É conferida apenas a titularidade da execução; o ente federativo continua tendo a titularidade da atividade	Pode ocorrer por outorga, por delegação. É conferida ao ente a titularidade da atividade e da sua execução
Órgãos públicos não têm personalidade jurídica	As entidades públicas têm personalidade pública que pode ser de direito público ou privado

A descentralização pode ocorrer de duas maneiras: mediante outorga ou delegação. Vejamos a seguir:

● Descentralização Mediante Outorga

O Estado, **mediante lei**, cria ou autoriza a criação de uma entidade e atribui a ela determinado serviço público por prazo **indeterminado**. Neste caso, transfere-se a **titularidade** e a **execução** do serviço público.

A descentralização mediante outorga decorre do princípio da especialidade, de modo que se criam entidades para o desempenho de finalidades específicas.

É válido ressaltar que a descentralização mediante outorga também é conhecida como descentralização legal ou descentralização por serviços.

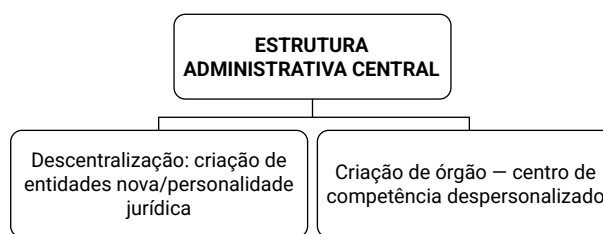
Nessa descentralização, há a transferência tanto da titularidade das atividades realizadas como da sua execução. Portanto, essa descentralização ocorre por meio de **lei**, e é desse movimento que surge a Administração indireta.

Como exemplo, tem-se a criação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), em 1969; à época (vigente a Constituição, de 1967), era de competência da União manter os serviços postais e o Correio Aéreo Nacional.

Neste caso, ocorreu a descentralização mediante outorga, instituindo a ECT, na forma de empresa pública, com a competência de executar e controlar os serviços postais em todo o território nacional.

Cabe ressaltar que não há que se falar em vínculo de hierarquia e subordinação entre o poder outorgante e o outorgado. Apenas ocorre uma forma de vinculação, na qual impera o controle finalístico (supervisão ou tutela administrativa), que busca fiscalizar e apurar se os fins objetivados estão sendo alcançados.

Para que não se faça confusão quanto à estrutura administrativa, vejamos o esquema a seguir:



● Descentralização por Delegação

O Estado, **mediante ato ou contrato**, transfere a **execução** de determinado serviço público por prazo **determinado**. Podemos citar como exemplo a delegação da União à empresa de telefonia fixa XPTO, mediante contrato, da prestação de serviços públicos de telefonia fixa.

Diferentemente do que ocorre na outorga, na descentralização por delegação há o estabelecimento de um contrato entre as partes. Além disso, no caso da delegação há a concessão apenas da execução das tarefas destinadas. Assim, é notório que os entes federativos continuam a ter a titularidade das atividades.

No caso de a descentralização por outorga ocorrer para concessionárias e permissionárias, a transferência ocorrerá por prazo determinado e será celebrada mediante contrato;

Se a descentralização ocorrer para uma autorizatória, o prazo poderá ser indeterminado. Isso acontece porque, nesse caso, a transferência poderá ser cessada a qualquer tempo pelo Estado devido à precariedade do instituto da descentralização para as autorizatórias.

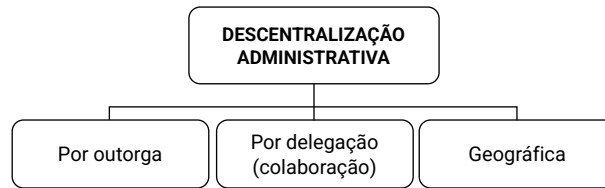
Ressaltamos que, na descentralização por delegação, também **não existe vínculo de hierarquia e subordinação**, mas o controle é mais amplo e rígido, podendo ser exercido pelo poder concedente ao particular de diversas formas.

Para facilitar seu estudo, veja a tabela a seguir:

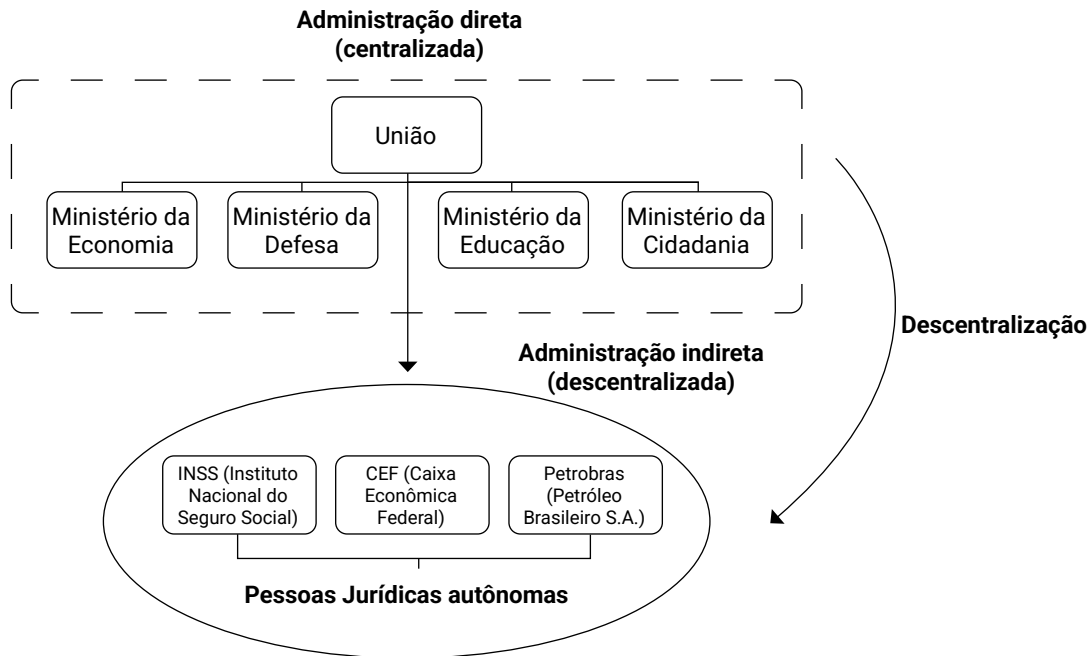
DESCENTRALIZAÇÃO	
Entidades com personalidade jurídica própria	
Não existe vínculo de hierarquia e subordinação	
Descentralização mediante outorga	Descentralização por delegação
Mediante lei	Mediante ato ou contrato
Transfere a titularidade e a execução	Transfere apenas a execução
Prazo indeterminado	Prazo determinado

Nessa esteira, vejamos alguns exemplos em frases: “a União criou a autarquia Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com o objetivo de operacionalizar o reconhecimento dos direitos dos segurados do regime geral de previdência social” ou “a União criou a empresa pública (EP) Caixa Econômica Federal (CEF) com o propósito de incentivar a poupança e conceder empréstimos sob penhor” ou, ainda, “a União criou a sociedade de economia mista (SEM) Petrobras com o principal objetivo sendo a exploração petrolífera no Brasil em prol da União”.

Em todos os exemplos anteriores, ocorreu a **descentralização**, ou melhor, ocorreu a **transferência das competências para outra pessoa jurídica**. Assim, para melhor compreensão das formas de descentralização administrativa, vejamos:



Destarte, na figura a seguir, resta claro o instituto da descentralização. Podemos observar a União (governo federal) transferindo competências para outras pessoas jurídicas autônomas, criadas para atividades específicas.



A respeito da descentralização territorial, é importante ressaltar que, no Brasil, temos o exemplo emblemático dos territórios federais. Esses territórios são integrantes da União, contam com personalidade jurídica de direito público e capacidade administrativa genérica, mas não têm capacidade política nem integram a Federação. Atualmente, não há nenhum em vigor.

Veja alguns pontos importantes sobre os tipos de descentralização que são mais cobrados.

- Por colaboração (delegação):
 - em geral, o Estado não cria a entidade que passa a executar o serviço;
 - a transferência é apenas da execução em si, e não da titularidade;
 - pode ocorrer tanto por meio de contrato quanto por ato.
- Por serviços ou outorga:
 - aqui, o Estado **cria** entidade que passa a executar e ter a titularidade do serviço;
 - há transferência tanto da execução quanto da titularidade;
 - em geral, ocorre por meio da **lei**.
- Territorial:
 - integram a União;
 - não há territórios federais no Brasil atualmente;
 - não são entes da Federação;
 - não têm capacidade política;
 - são “entidades locais”, com delimitações geográficas;
 - têm personalidade jurídica própria.

Concentração é o fenômeno em que temos uma absorção ou avocação de competências de um órgão sobre outro. Difere-se da descentralização justamente neste aspecto: os órgãos públicos, ao contrário das autarquias, fundações etc., não têm personalidade jurídica própria e, por isso, não têm a mesma autonomia dos entes descentralizados, permanecendo vinculados hierarquicamente ao Estado.

Em outras palavras, a concentração é quando o cumprimento das competências administrativas acontece por meio de órgãos públicos despersonalizados e sem nenhuma divisão interna.

Esta técnica existe na teoria, mas, na prática, é muito difícil de acontecer — pois, em regra, os órgãos públicos são repartidos (secretarias, departamentos) para facilitar a gestão e a divisão de tarefas.

Importante!

Na concentração, pressupõe-se a ausência completa de divisão de tarefas internamente: é como se fosse um órgão público sem nenhum departamento e sem nenhuma hierarquia.

Desconcentração, por sua vez, 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 isto a sua vinculação hierárquica.

Cabe ressaltar que a desconcentração pode ocorrer tanto na Administração direta (criação de órgãos) quanto na Administração indireta (distribuição e subdivisão da entidade em órgãos, departamentos etc.). Veja os pontos mais importantes quanto à **desconcentração**:

- atribuição de competência a órgãos sem personalidade jurídica própria;
- órgãos vinculados hierarquicamente (subordinação);
- pode ocorrer na Administração direta e indireta;
- segmentação de competências, dentro de uma mesma pessoa jurídica, destinadas a um órgão.

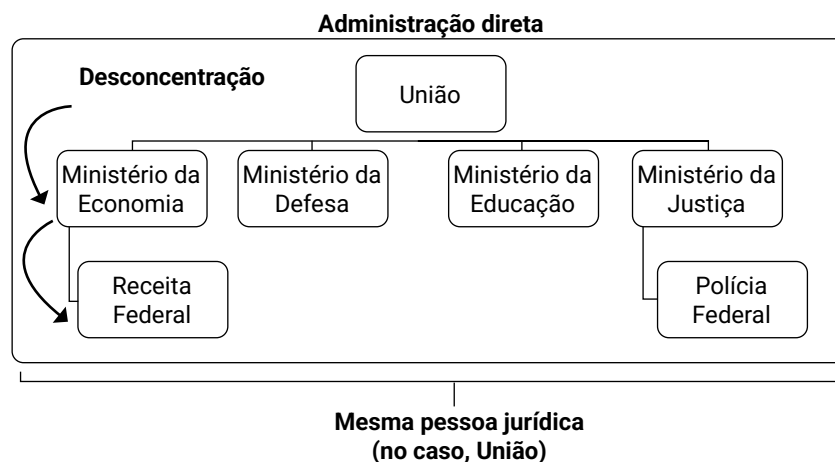
Dica

Lembre-se do jogo de palavras a seguir para diferenciar a descentralização da desconcentração:

- des**CE**ntralização: Cria **Entidade**;
- des**CO**ncentração: Cria **Órgão**.

Assim, na desconcentração as atribuições são alocadas entre os órgãos públicos pertencentes à mesma pessoa jurídica, mantendo a vinculação hierárquica; não há a criação de outras pessoas jurídicas: simplesmente as competências são distribuídas dentro de uma única PJ.

São exemplos clássicos de desconcentração a transferência de competência e atribuições do governo federal para os seus ministérios (exemplos: Justiça, Economia, Cidadania). Portanto, percebemos, nos exemplos, que se trata de uma divisão das atividades internamente, permanecendo na mesma pessoa jurídica.



Por fim, quanto aos assuntos abordados, as bancas examinadoras tendem a explorar as diferenças entre a descentralização e a desconcentração. Desse modo, o quadro a seguir é de suma importância para sua aprovação:

DESCONCENTRAÇÃO	DESCENTRALIZAÇÃO
Competências atribuídas a órgãos públicos sem personalidade própria	Competências atribuídas a entidades com personalidade jurídica autônoma
Administração direta (ou centralizada)	Administração Pública indireta (ou descentralizada)
Em regra, os órgãos não podem ser acionados diretamente perante o Poder Judiciário	Podem responder judicialmente pelos seus atos
Exemplos: ministérios da União, secretarias estaduais e municipais, Polícia Federal, Receita Federal	Exemplos: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedade de economia mista

Portanto, nas palavras de Hely Lopes (2013, p. 439), a desconcentração “[...] é uma técnica administrativa de simplificação e aceleração do serviço dentro da mesma entidade”.

Ou seja, a Administração ainda executa centralizadamente o serviço, mas o distribui entre vários órgãos da mesma entidade para facilitar sua realização e obtenção pelos usuários.

Para finalizar a abordagem a respeito da desconcentração, veja a seguir alguns exemplos trazidos por Cyonil (2017, p. 296):

- **Desconcentração por matéria ou temática (assunto):** quando o Poder Executivo federal é desconcentrado em ministérios (Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego etc.) de diversas áreas;
- **Desconcentração territorial ou geográfica:** quando os tribunais federais, por exemplo, são espalhados nos mais diversos estados. Veja que continua sendo a mesma pessoa jurídica (União), mas em bases territoriais distintas;
- **Desconcentração hierárquica ou funcional:** uma secretaria de Saúde, por exemplo, é órgão subordinado à prefeitura (dois órgãos do município). Ou seja, existe ali uma hierarquia. Isso é o que a doutrina chama de desconcentração hierárquica ou funcional.

Órgãos Administrativos

Muito importante para a desconcentração é a noção de **órgão público** ou **órgão administrativo**. Nessa esteira, veja a seguir o que diz a Lei nº 9.784, de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal, no § 2º, do art. 1º:

Art. 1º [...]

§ 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - órgão - a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta;

II - entidade - a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica;

III - autoridade - o servidor ou agente público dotado de poder de decisão.

Assim, podemos definir órgão administrativo (ou órgão público) como um **núcleo de competências do Estado sem personalidade jurídica própria**. Por ser órgão despersonalizado, não pode integrar os polos ativo ou passivo das ações que objetivam a reparação de danos causados pelo exercício da Administração, devendo a pessoa jurídica à qual o órgão pertence ser acionada em tais hipóteses.

Atenção! Os órgãos públicos pertencem às pessoas jurídicas, mas não são pessoas jurídicas.

Outro ponto bastante cobrado nas provas é a impossibilidade, em regra, de órgãos públicos figurarem no passivo de ações judiciais, ou seja, eles não são acionados diretamente perante o Poder Judiciário.

Dica: 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 à qual 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.

Assim, a criação e extinção de órgãos permitem que a Administração Pública se organize da maneira mais eficaz, conforme a decisão de seus agentes públicos.

Vamos a um exemplo para facilitar o entendimento. No caso da estrutura federal, abaixo da presidência da República, temos vários ministérios. Vale lembrar que o número de ministérios pode variar de um governo para outro, ou até mesmo dentro de um mesmo mandato. Isso acontece para melhorar a organização dos serviços públicos vinculados a cada um desses órgãos.

Ainda, considerando o conceito de órgão previamente exposto, cada um deles tem suas competências definidas (Ministério da Educação, Ministério da Saúde etc.).

Dentro dessas áreas, os órgãos atuam em nome da União, pois são centros de competência **despersonalizados**. Em outras palavras, as consequências de suas ações serão imputadas à União, à qual estão **subordinados hierarquicamente**.

Por exemplo, os ministérios e órgãos do Poder Executivo federal são criados por lei de iniciativa privativa do presidente, por força da alínea “e”, inciso II, § 1º, art. 61, da Constituição Federal:

Art. 61 [...]

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

[...]

De forma similar, isso também ocorre nos estados e municípios em relação às suas secretarias e ao governo ou prefeitura.

Vale a pena destacar que a criação de órgãos tem o objetivo de dividir as tarefas e aumentar a eficiência do serviço público.

Diante disso, é importante lembrar os seguintes conceitos:

- **Concentração:** extinção de órgãos (ou sua não criação);
- **Desconcentração:** criação de órgãos dentro de uma mesma pessoa jurídica.

A criação e a extinção dos órgãos públicos se dão sempre **mediante lei**, igual ao que ocorre com as autarquias e demais entidades da Administração indireta, com personalidade jurídica de direito público.

Entretanto, as regras quanto ao seu funcionamento, a sua estruturação e outros aspectos secundários são regulamentadas pelo Poder Executivo, **mediante decreto**.

Outra característica interessante dos órgãos públicos diz respeito à sua **capacidade processual**. Em regra, órgãos públicos não podem ingressar em juízo, porque eles não têm personalidade jurídica própria.

Entretanto, existem algumas exceções. São os casos dos órgãos públicos independentes. Por serem independentes (e não autônomos), eles não estão vinculados a outro órgão ou entidade, possuindo prerrogativas de ordem constitucional e sendo titulares de direitos subjetivos.

É o caso da Câmara dos Deputados, da presidência da República, do Senado, do Supremo Tribunal Federal (STF) etc. Todos esses órgãos independentes possuem capacidade postulatória para ingressar em juízo, a fim de defender os seus próprios interesses.

Há, inclusive, uma classificação quanto às diferentes espécies de órgãos, podendo ser:

● Quanto à Natureza dos Órgãos

A teoria subjetiva afirma que eles se confundem com o próprio agente público. Já a teoria objetiva afirma que órgãos são apenas unidades funcionais (o agente público não é a figura central aqui). Já a teoria mista abarca tanto o agente público quanto as atribuições.

Sobre esse impasse, Hely Lopes Meirelles (2013, p. 72) nos diz:

Cada órgão, como centro de competência governamental ou administrativa, tem necessariamente funções, cargos e agentes, mas é distinto desses elementos, que podem ser modificados, substituídos ou retirados sem supressão da unidade orgânica. Isto explica por que a alteração de funções, ou a vacância dos cargos, ou a mudança de seus titulares, não acarreta a extinção do órgão.

Além disso, é importante saber que, como o órgão não é uma “pessoa”, não é possível ser parte em um processo, em regra. Ou seja, não têm capacidade processual. Então, o que acontece quando o órgão precisa mover uma ação? Aquela que figura no polo ativo ou passivo do processo é a pessoa jurídica à qual o órgão pertence.

Resumindo: em regra, os órgãos, por não terem personalidade jurídica, não contam com capacidade processual, salvo nos casos em que os órgãos são titulares de direitos subjetivos, o que acaba conferindo a capacidade processual para defender suas prerrogativas e competências.

● Quanto à Posição Estatal

- **Órgãos independentes:** como vimos, são os que representam o Estado em seus Três Poderes, não havendo uma relação de hierarquia entre eles (Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, tribunais, varas judiciais etc.);
- **Órgãos autônomos:** órgãos subordinados diretamente à cúpula da Administração. Têm grande autonomia administrativa, financeira e técnica, caracterizando-se como órgãos diretos (ministério público, defensoria pública, Advocacia-Geral da União, Procuradoria-Geral da República etc.);
- **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.);
- **Órgãos subalternos:** destinam-se à execução dos trabalhos de rotina e cumprem ordens superiores (portarias, seções de expediente etc.).

● Quanto à Composição (Estrutura)

- **Órgãos simples (unitários):** são aqueles que têm 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;

- **Órgãos compostos:** têm em sua estrutura outros órgãos menores, seja com o desempenho de função principal ou com o auxílio nas atividades. As funções são distribuídas em vários centros de competência, sob a supervisão do órgão de chefia.

● Quanto à Forma de Atuação Funcional

- **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;
- **Órgãos coletivos:** 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.

Em relação às modalidades de desconcentração, a doutrina tende a classificá-la em três espécies distintas:

- **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 das delegacias de polícia;
- **Desconcentração material ou temática:** distribui as competências administrativas tendo em vista a especialização de cada órgão em um assunto específico. Exemplo: Ministério da Cultura da União;
- **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.

Para finalizar, é imperioso ressaltar dois importantes dispositivos constitucionais sobre a criação ou extinção de órgãos públicos:

Art. 48 (CF, de 1988) Cabe ao **Congresso Nacional**, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

XI - criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública

[...]

Art. 84 Compete **privativamente ao Presidente da República**:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

[...]

I ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA

A administração (organização administrativa) é o instrumento disponibilizado ao Estado que permite a divisão das competências para pôr em prática as opções do governo, isto é, buscar a satisfação dos interesses essenciais da coletividade. Nesse sentido, a Administração Pública tem o poder de criar órgãos e entidades públicas para execução de suas políticas governamentais.

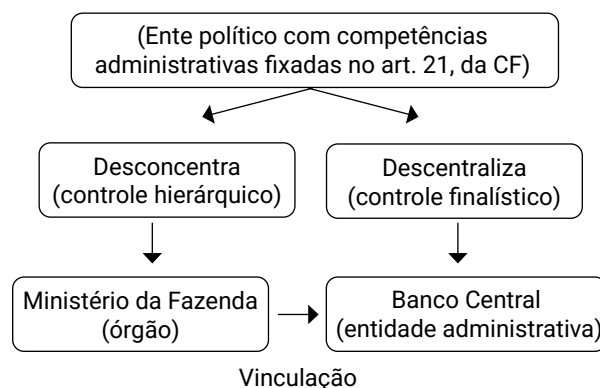
Ao se criar uma entidade da Administração Pública indireta, esta adquire personalidade jurídica e passa a submeter-se ao controle finalístico do ente que a instituiu, também denominado tutela, controle administrativo ou supervisão ministerial.

Nesse tipo de controle, não existe relação de subordinação, uma vez que somente é verificado se a entidade descentralizada está realizando suas atividades de acordo com as atribuições fixadas.

Note que cada entidade da Administração indireta fica vinculada a um determinado ministério, que, por sua vez, realizará o controle finalístico da entidade.

Exemplo:

União Federal



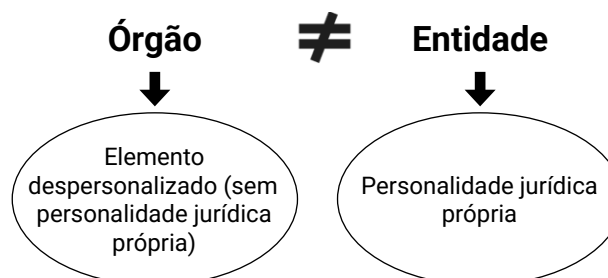
Afinal, qual a diferença entre órgãos e entidades públicas? Órgão é uma unidade de atuação constituída na estrutura interna de determinada entidade política ou administrativa, e, por isso, não tem personalidade jurídica própria. Em regra, faz parte da Administração direta do Estado.

Dica

O órgão é um **elemento despersonalizado** por não ter personalidade jurídica própria.

Por outro lado, a entidade é uma unidade de atuação dotada de personalidade jurídica, ou seja, uma pessoa jurídica, pública ou privada, abrangendo tanto as entidades políticas (autonomia política) como as entidades administrativas (capacidade de gerir seus próprios negócios).

Desse modo, percebemos que a principal diferença entre o órgão e a entidade é em relação à sua personalidade jurídica:



Assim, a divisão da Administração se dá por meio da Administração direta e indireta, conforme veremos no art. 4º, do Decreto-Lei nº 200, de 1976:

Art. 4º A Administração Federal compreende:
 I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.
 II - 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.

Assim, antes de aprofundar os conceitos e desdobramentos da Administração indireta, é preciso ter em mente que duas das subclassificações da Administração Pública são a Administração direta e a Administração indireta.

Essa separação diz respeito à forma como serão desempenhadas as atividades administrativas, se pelos próprios entes federativos ou pela criação de entidades para que desempenhem tais funções.

Tratando-se de Administração direta, referimo-nos aos entes federativos, quais sejam: União, estados, municípios e Distrito Federal.

Já a Administração indireta compreende a criação de entidades para que exerçam atividades específicas da Administração Pública. É justamente o movimento de descentralização por outorga que permite a “criação” da Administração Pública.

Ela se subdivide em:

- Fundações;
- Autarquias;
- Sociedades de economia mista; e
- Empresas públicas.

Lembre-se do mnemônico “FASE”.

Administração direta, ou **centralizada**, é a parte da Administração Pública que compreende as pessoas jurídicas de direito público interno (União, estados, municípios e Distrito Federal), somados a todos os seus ministérios, ouvidorias, secretarias e outros tantos órgãos despersonalizados.

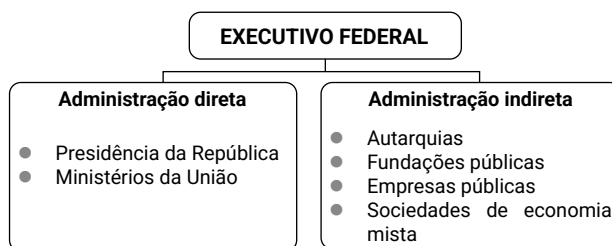
Já a **Administração indireta** ou **descentralizada** é a expressão utilizada para designar o conjunto de pessoas jurídicas autônomas criadas pelo próprio Estado para atingir determinada finalidade pública.

Se as entidades são dotadas de personalidade jurídica própria, elas têm patrimônio próprio, que não se confunde com o patrimônio pessoal de seus agentes, e também têm responsabilidade pelos danos e prejuízos causados por seus agentes públicos, podendo responder judicialmente pela prática desses atos.

É importante ressaltar uma pequena desatualização no dispositivo anterior, que não menciona o consórcio público de direito público (também conhecido como associação pública), o qual também é uma entidade integrante da Administração indireta, conforme previsto no Código Civil:

Art. 41 São pessoas jurídicas de direito público interno:
 I - a União;
 II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;
 III - os Municípios;
 IV - as autarquias, inclusive as **associações públicas**;
 V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.
 [...]

Neste sentido, para melhor compreensão, vejamos o fluxograma a seguir para facilitar o entendimento:



Importante!

A criação de entidades da Administração indireta é em respeito ao princípio da especialidade, ou seja, são criadas para servir uma finalidade específica.

Nesse contexto, veja, a seguir, um resumo sintetizado entre a Administração direta e a indireta:

ADMINISTRAÇÃO DIRETA	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
Composta por União, estados, municípios e Distrito Federal	Composta pelas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas
Pode ser entendida como a prestação de serviços e atividades públicas pelo próprio Estado	Deve ser entendida como a realização de atividades específicas da Administração por meio de entidades criadas para esse fim
Exemplos de Administração direta: ministérios, secretarias, Câmara dos Deputados	Exemplos de Administração indireta: Banco Central, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Banco do Brasil

Características Comuns

A fim de facilitar a compreensão, devemos ter em mente que as entidades da Administração indireta contam com pontos de semelhança e de diferença. Dessa forma, vamos às características comuns das entidades administrativas para, posteriormente, falarmos de cada uma de modo prioritário:

- **Especialidade:** todas as entidades são instituídas com uma atividade específica. Ou seja, cada entidade é criada para determinado fim;
- **Reserva legal:** há a necessidade da existência de **lei específica** que designe a instituição da entidade. Além disso, a lei específica deve ser iniciativa do chefe do Poder Executivo;
- **Controle finalístico ou supervisão ministerial:** não há hierarquia entre a Administração direta e a Administração indireta; há apenas um controle, uma supervisão, para averiguar o cumprimento da finalidade das entidades;