



DIREITO ADMINISTRATIVO

VERBO.APOSTILA

SUMÁRIO

1. PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO	04
2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	07
3. PODERES ADMINISTRATIVOS	34
4. ATO ADMINISTRATIVO	52
5. PROCESSO ADMINISTRATIVO	67
6. LICITAÇÃO	77
7. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	119
8. SERVIDORES PÚBLICOS	137
9. BENS PÚBLICOS	160
10. SERVIÇOS PÚBLICOS	181
11. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE.....	207
12. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	236
13. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO	256
14. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	265

LEIA E ASSISTA ÀS VIDEOAULAS
NO SEU CELULAR



1º PASSO

Baixe nosso APP leitor de códigos
na Google Play ou AppStore: **QR BOOK**



2º PASSO

Encontre dentro do livro, os
códigos QR dentro das
disciplinas e temas abordados.



3º PASSO

Abra o APP **QR BOOK** e clique
em **"LER O CÓDIGO"**

4º PASSO

Aguarde o leitor fazer o **SCAN**,
na sequência se abrirá uma
videoaula específica.



5º PASSO

Pronto, aproveite a qualidade das nossas videoaulas,
com os melhores professores.





PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Toda e qualquer ação da Administração Pública deve pautar-se nos mandamentos valorativos, tanto os **explícitos** no art. 37, *caput*, CF, como os ditos **implícitos** que constam do art. 2º, Lei Federal 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal).

Primeiramente falaremos dos princípios explícitos, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.



● PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS

→ **Legalidade Administrativa:** O Administrador Público só poderá fazer aquilo que a lei **manda** ou **autoriza**.

→ **Impessoalidade (Finalidade):** Devemos estudar esse Princípio em duas situações:

1ª: Tudo o que o Administrador Público fizer será de acordo com o interesse coletivo.

2ª: O Administrador não poderá se utilizar de obras ou serviços para promoção pessoal ou para promoção partidária.

Art. 37. (...)

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

→ **Moralidade Administrativa:** O ato do Administrador Público deve ser, além de **legal**, **moral**.

→ **Publicidade:** Também se divide em duas situações:

1ª: O ato deve ser publicado em Diário Oficial para terem seus efeitos.

2ª: O ato publicado deve se tornar público.

Lei 12.527/11

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

- II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;
- VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
- VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

→ **Eficiência:** Inserido em nossa CF pela Emenda n. 19/98, determina que a Administração Pública deve agir de forma eficiente para atingir o seu objetivo. O Servidor deve ter seu desempenho avaliado constantemente, podendo ser exonerado no caso de identificação de falta de desempenho.

● PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS IMPLÍCITOS

Os princípios implícitos estão disciplinados no art. 2º, Lei dos Processos Administrativos Federais, vejamos: *“A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”*.

Os princípios da legalidade, moralidade e da eficiência já foram acima explicados. Iremos explicar os demais princípios.

→ **Razoabilidade:** A atuação do Administrador deve ser razoável em decorrência da situação de fato.

→ **Proporcionalidade:** A resposta do Administrador deve ser proporcional ao ocorrido. Subdivide-se em Adequação e Necessidade.

→ **Segurança Jurídica:** Impede que nova norma legal ou administrativa ou novo entendimento prejudique um direito adquirido.

→ **Ampla Defesa:** Garante ao ofendido o direito de utilizar-se de todas as formas para atingir a sua defesa técnica.

→ **Supremacia do Interesse Público sobre o Privado:** Quando existir conflito entre o interesse público coletivo e um particular, deve prevalecer o interesse público.

→ **Indisponibilidade do Interesse Público:** O Poder Público não poderá deixar de atuar conforma o interesse público em nenhum momento.

→ **Auto Tutela: Súmula 473/STF.** A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Existem, ainda, princípios implícitos não compreendidos no texto do art. 2º, Lei 9.784/99, como o da **continuidade, presunção de legitimidade ou veracidade, motivação e autotutela.** Vejamos:

→ **Princípio da Continuidade do Serviço Público:** Como as necessidades da coletividade são contínuas, os serviços públicos a elas relacionados não podem parar totalmente. A doutrina costuma exemplificar duas situações de incidência deste princípio, a primeira relacionada à **greve dos servidores** e a segunda aos **contratos administrativos**. O exercício do direito de greve no serviço público deve obedecer a limites previstos em lei específica (art.37, VII, CF), tendo o STF decidido que, enquanto não for editada esta lei, aplica-se, no que couber, a legislação geral de greve (Lei 7.783/89), que já impõe certos limites ao setor privado¹.

→ **Princípio da Presunção de Legitimidade:** Há de se presumir que o administrador público está agindo ou agiu de acordo com a lei (presunção de legalidade) e que os fatos por ele considerados são verdadeiros (presunção de veracidade). Tal presunção é **relativa** (*juris tantum*), isto é, admite prova em contrário, mas impõe a inversão do ônus da prova a favor da Administração.

→ **Princípio da Motivação:** A Administração deve indicar os fundamentos de fato e de direito de suas decisões, qualquer que seja a espécie de ato administrativo. Por se tratar de formalidade necessária para se permitir o controle de legalidade, a Lei 9.784/99 determina expressamente que nos processos administrativos seja observado o critério da “indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão”, impondo ainda o dever de motivação de grande parte dos atos administrativos (art. 2º, parágrafo único, VII c/c art. 50).

→ **Princípio da Autotutela:** A hierarquia administrativa possibilita, dentre outras coisas, que as autoridades superiores revisem os atos praticados pelos subalternos. Esta possibilidade de revisão, inerente à via administrativa, é a chamada **autotutela**, que tem a ver, portanto, com o controle exercido pela Administração sobre os atos de seus próprios agentes públicos.

¹ STF, MI 670 e 708, relator min. Gilmar Mendes e MI 712, relator min. Eros Grau, julg. 25/10/2007.

2

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

● CONCEITO

Administração Pública é, em sentido prático ou subjetivo, o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas coletivas públicas (tais como as autarquias locais) que asseguram a satisfação das necessidades coletivas variadas, como a segurança, a cultura, a saúde e o bem estar das populações.

● ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Combinando o art. 37, CF, com o Decreto-Lei 200/67, identificamos a formação da Administração Pública.

Administração Pública Direta (Entes Políticos)	Administração Pública Indireta (Entes Administrativos)
- União - Distrito Federal - Estados - Municípios	- Fundação Pública - Autarquia - Sociedade de Economia Mista - Empresa Pública
Pessoas Jurídicas de Direito Público	Pessoas Jurídicas de Direito Público e de Direito Privado

● REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

O Direito Administrativo é uma matéria que se sustenta em dois importantes princípios: **Supremacia do Interesse Público sobre o Privado**, que determina que o Estado poderá restringir direitos individuais em prol do atendimento ao interesse público (um ótimo exemplo é o procedimento de desapropriação, que estudaremos em capítulo futuro), e **Indisponibilidade do Interesse Público**, princípio responsável por estabelecer um limite na ação do administrador, determinando limitações ao Estado (exemplo interessante é a necessidade de realização de concurso público para contratação de agentes públicos). Esses princípios reunidos compõem o chamado **Regime Jurídico Administrativo**.

Vale destacarmos, nesse momento, as principais prerrogativas gozadas pelo Estado para garantia da manutenção da Supremacia do Interesse Público. Tais prerrogativas são garantidas a todos os entes de Direito Público do Estado. Logo, não se aplicam aos entes de Direito Privado, mesmo que esses façam parte da organização administrativa.

→ **Prazos Processuais**

CPC/15

Art. 183. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público gozarão de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, cuja contagem terá início a partir da intimação pessoal.

→ Remessa Necessária, Reexame Necessário ou Duplo Grau de Jurisdição Obrigatório**CPC/15**

Art. 496. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença:

(...)

§ 3º Não se aplica o disposto neste artigo quando a condenação ou o proveito econômico obtido na causa for de valor certo e líquido inferior a:

I - 1.000 (mil) salários-mínimos para a União e as respectivas autarquias e fundações de direito público;

→ Imunidade Tributária Recíproca**CF/88**

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

VI - instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

(...)

§ 2º A vedação do inciso VI, "a", é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

→ Bens Protegidos

Considerados bens públicos, com todas as suas prerrogativas (Inalienabilidade, Impehorabilidade, Impossibilidade de Oneração e Imprescritíveis). Esse assunto será estudado em capítulo específico.

→ Regime de Precatório**CF/88**

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

Como **limitações impostas pela Indisponibilidade do Interesse Público** destacamos necessidade de realização de concurso público, obrigação de licitação prévia para aquisição de bens ou contratação de serviços, obrigação de prestação de contas como principais exemplos.

Apesar do visto acima, não podemos esquecer que, no caso da ECT (Empresa de Correios e Telégrafos - Correios) haverá aplicação das prerrogativas do Estado como se Pessoa Jurídica de Direito Público fosse, por força de norma legal e de entendimento exarado por tribunais superiores.

Decreto-lei 509/69

Art. 12. A ECT gozará de isenção de direitos de importação de materiais e equipamentos destinados aos seus serviços, dos privilégios concedidos à Fazenda Pública, quer em relação a imunidade tributária, direta ou indireta, impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços, quer no concernente a foro, prazos e custas processuais.

● CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

São técnicas administrativas utilizadas pela Administração Pública, seja ela Direta ou indireta. Vamos a elas:

→ **Centralização:** Órgãos e Agentes Públicos trabalhando diretamente para a Administração Pública Direta;

→ **Descentralização:** Consiste na transferência da prestação de serviço para a Administração Indireta ou para particular. Pode ocorrer por Outorga Legal (Descentralização por Serviço), quando se transfere também a Titularidade e a Execução do serviço, ou por Delegação por Colaboração (Descentralização por Delegação) - Permissionários, Autorizatórios ou Concessionários - através de **licitação**, quando se transfere apenas a Execução do serviço.

→ **Desconcentração:** Técnicas administrativa de divisão de órgãos; é a distribuição do serviço dentro da mesma Pessoa Jurídica.

Segundo a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, descentralização pode sofrer uma classificação inicial na formação da Administração Pública, sendo a instituição da Administração Direta conhecida como **descentralização política** e a instituição da Administração Indireta conhecida como **descentralização administrativa**.

● ADMINISTRAÇÃO DIRETA

Administração Direta é termo utilizado em nosso país para designar o **conjunto de órgãos que integram a estrutura interior da máquina administrativa do ente federado**, em nível federal, estadual, distrital ou municipal. Tem relação com o fenômeno da **centralização administrativa**, no qual a entidade política (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) exercita, ela própria, por meio de seus órgãos, a atividade administrativa de que é titular. Cumpre salientar, todos os entes políticos são, ao mesmo tempo, entes administrativos, quando estejam exercendo a função administrativa.

A noção envolve aspectos importantes:

"o primeiro consiste em considerarmos, nesse caso, o Estado como pessoa administrativa. Depois, é mister lembrar que a Administração Direta é constituída por órgãos internos dessas mesmas pessoas; tais órgãos são o verdadeiro instrumento da

ação da Administração Pública, pois que a cada um deles é cometida uma competência própria, que corresponde a partículas do objetivo global do Estado. Por fim, vale destacar o objetivo dessa atuação: o desempenho das múltiplas funções administrativas atribuídas ao Poder Público em geral".²

Assim, ao se empregar o termo na Administração Direta federal, está se falando da União, enquanto entidade administrativa; a Administração Direta estadual equivale a determinado Estado-membro, o mesmo ocorrendo em relação ao Distrito Federal (distrital). E cada Município brasileiro é uma Administração Direta municipal.

● ÓRGÃOS PÚBLICOS E DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA

Órgãos são centros de atribuição desprovidos de personalidade jurídica, de maneira que a sua atuação consubstancia a atuação da própria entidade administrativa da qual fazem parte. No campo privado e comercial, toda e qualquer empresa, por mais simples que seja a sua estrutura, demanda alguma divisão de tarefas entre os seus dirigentes, evitando com isso um congestionamento de funções. Com a Administração Pública não poderia ser diferente, mormente se consideramos a vastidão da máquina administrativa nos dias atuais.

Denomina-se **desconcentração administrativa** essa distribuição de funções na estrutura interna de uma mesma pessoa jurídica administrativa, cujas atividades são, então, exercidas por seus diversos órgãos.

Como assinala Di Pietro, na desconcentração ocorre

“uma distribuição interna de competências, ou seja, uma distribuição de competências dentro da mesma pessoa jurídica; sabe-se que a Administração Pública é organizada hierarquicamente, como se fosse uma pirâmide em cujo ápice se situa o Chefe do Poder Executivo. As atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros. Isso é feito para descongestionar, desconcentrar, tirar do centro um volume grande de atribuições, para permitir seu mais adequado e racional desempenho”.³

A legislação federal (art.1º, §2º, da Lei 9.784/99) cuidou de definir a figura do órgão como uma unidade de atuação sem personalidade jurídica, distinguindo-a de outras categorias tais como a **entidade** (unidade de atuação, com personalidade jurídica) e a **autoridade** (pessoa física, que exerce a função pública). Por exemplo, um Auditor-Fiscal (autoridade) desempenha suas funções no âmbito de determinada Delegacia Regional da Receita Federal (órgão subalterno), subordinada à Secretaria da Receita Federal do Brasil (órgão superior), por sua vez subordinada ao Ministro da Fazenda (órgão autônomo), todos integrantes da administração direta da União (entidade).

Segundo o art. 61, §1º, II, e, da CF/88, a criação de um órgão público depende de lei, de iniciativa privativa do respectivo Chefe do Poder Executivo (federal, estadual, distrital ou municipal), de modo que apenas outra lei, da mesma iniciativa, poderá extingui-lo (princípio do paralelismo das formas). O art.84, VI, da CF/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 32/2001, apenas admite que o Presidente da República, por decreto, faça modificações na organização administrativa federal que não impliquem aumento de despesas, porém sem

² CARVALHO FILHO, Manual..., cit.

³ DI PIETRO, Direito Administrativo, cit.

criar ou extinguir órgãos, ainda que possa extinguir funções ou cargos públicos declarados vagos. Assim como ocorre com leis que criam ou extinguem órgãos, o decreto de organização administrativa é um ato de efeitos concretos, sem caráter normativo.

Em relação à criação e extinção de órgãos públicos integrantes das estruturas dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público, iniciativa legislativa cabe a cada um deles respectivamente, conforme dispõem os artigos 51, IV; 52, XIII; 96, I, b, d e II, b, c, d; 127, §2º, todos da Constituição Federal de 1988. Esta mesma autonomia de organização está prevista nas leis orgânicas da Magistratura e do Ministério Público.

Registre-se que, pelo **princípio da simetria**, a regra constitucional que reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para a criação e extinção de órgãos da sua Administração deve ser aplicada a todos os entes federados, conforme já se posicionou o Supremo Tribunal Federal, ao declarar in-constitucional lei estadual que atribuía a iniciativa ao Legislativo.⁴

Conforme será visto em tópico posterior, além dos órgãos podem existir, dentro da máquina estatal, **entidades administrativas** também criadas a partir de lei da iniciativa do Executivo, algumas com personalidade de direito público (autarquias), como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL; outras com personalidade de direito privado (empresas estatais), a exemplo do Banco do Brasil S.A. e da Petrobrás S.A. Justamente por terem personalidade jurídica, tais entidades não são órgãos, integrando a chamada **Administração indireta**, a ser estudada em tópico posterior.

Só há um meio para saber se determinada estrutura de atuação administrativa é um órgão ou entidade: examinando o conteúdo da lei que lhe viabilizou a existência. Se o legislador deu-lhe personalidade jurídica, é uma entidade; se não, é um órgão. De nada adianta ater-se à nomenclatura para buscar distinguir órgão e entidade. Em direito, o nome por si só nada diz, e muitas vezes até engana. Há determinadas "superintendências" que são órgãos e outras que são entidades. Por exemplo, a Superintendência Regional da Polícia Federal na Bahia é um órgão local, subordinado ao Departamento de Polícia Federal, do Ministério da Justiça. Já a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) é uma pessoa jurídica (autarquia).

Importante frisar que o órgão não tem personalidade jurídica, pois é tão-somente uma parte do ente (ou entidade), no tocante às suas relações com terceiros, assim como no que tange à sua responsabilidade civil. Nas palavras de Celso Antônio,

*“os órgãos não passam de simples partições internas da pessoa cuja intimidade estrutural integram, isto é, não têm personalidade jurídica. Por isto, as chamadas relações interorgânicas, isto é, entre os órgãos, são, na verdade, relações entre os agentes, enquanto titulares das respectivas competências, os quais, de resto – diga-se de passagem –, têm direito subjetivo ao exercício delas e dever jurídico de expressarem-nas e fazê-las valer, inclusive contra intromissões indevidas de outros órgãos”.*⁵

Mas a ausência de personalidade jurídica não retira a importância da atuação dos órgãos como centros de competência administrativa. Enquanto no direito privado a capacidade

⁴ STF, ADI 1275/SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 08/06/2007.

⁵ MELLO, Curso..., cit.

para agir pressupõe a presença de um sujeito de direito (pessoas físicas e jurídicas), isso apresenta menor relevo no âmbito do direito público, onde “é frequente que os poderes e as competências sejam atribuídos a núcleos organizacionais que não têm personalidade jurídica”⁶. Por isso o Direito Administrativo reconhece certa autonomia jurídica aos órgãos para determinadas atividades, atribuindo-lhe poderes, direitos e deveres, tal como se pessoa jurídica fosse.

O fato de serem firmados contratos ou convênios em nome do órgão (inclusive com um CNPJ próprio, para facilitar o controle) por si só não o torna uma pessoa jurídica, porque os seus poderes se restringem apenas aos atos referentes à sua gestão administrativa, atuando como um centro de imputação jurídica da vontade da pessoa jurídica à qual pertence.

Muito já se discutiu sobre a natureza da relação existente entre um órgão e a pessoa jurídica da qual faz parte. Foram criadas basicamente três teorias:

- a) **teoria do mandato;**
- b) **teoria da representação;**
- c) **teoria da imputação.**

Iniciou-se construindo a tese de que o órgão representaria a pessoa jurídica, tal qual ocorre numa relação de mandato. Porém, as denominadas teorias do mandato e da representação não esclarecem adequadamente a situação jurídica dos órgãos, pois a vontade manifestada no âmbito do órgão não é senão a vontade da entidade à qual pertence.

Sob essa ótica, a atuação dos órgãos públicos é melhor explicada pela teoria do órgão, também chamada de **teoria da imputação**, idealizada pelo jurista Otto Gierke. Na verdade, a vontade que movimenta a Administração Pública somente pode ser a de seus agentes, as pessoas físicas inseridas na estrutura dos órgãos públicos. Por isso, é a lei que imputa juridicamente ao Estado a vontade do agente do órgão público, de modo que, agindo o órgão, está agindo a pessoa jurídica da qual ele faz parte. O órgão não tem juridicamente vontade própria, senão a vontade imputada à pessoa jurídica da qual faz parte, conforme previsto em lei. Mais acertado seria, então, dizer que o órgão *presenta* (e não *representa*) a pessoa jurídica.

Justamente por não terem personalidade jurídica, a regra geral é a de que os órgãos não possuem capacidade para atuar em juízo, sobretudo em ações versando sobre direitos patrimoniais, cuja responsabilidade é da pessoa jurídica da qual faz parte. Assim, por exemplo, se um cidadão sofre dano causado por um preposto da Polícia Militar, órgão da Secretaria de Segurança Pública, eventual responsabilidade civil será direcionada ao respectivo Estado-membro. Este é que deverá figurar como réu no respectivo processo.

● HIERARQUIA ENTRE OS ÓRGÃOS PÚBLICOS

No âmbito da desconcentração administrativa, com a distribuição escalonada de funções entre diversos órgãos, é de se esperar que exista uma unidade de comando conferindo direção a todos eles. Daí ser imprescindível haver um **liame de subordinação** entre órgãos, o que se denomina **hierarquia administrativa**.

A hierarquia não é um fenômeno exclusivo da Administração. Em sentido amplo, ela existe em qualquer agrupamento organizado de pessoas, no qual haja divisão de tarefas dire-

⁶ JUSTEN FILHO, Curso..., cit.

cionadas ao cumprimento de um interesse predefinido e reputado superior ao interesse pessoal de cada agente. Podem naturalmente variar os mecanismos hierárquicos, conforme o caso. Mas no sentido estrito que ora é abordado, a hierarquia somente existe propriamente entre órgãos dispostos dentro da mesma cadeia de comando, numa estrutura montada pela lei sob a forma de pirâmide e em cujo vértice figurará o órgão **superior**, que por sua vez direciona a atuação de todos os demais órgãos que são **subalternos** uns aos outros, descendo até a base.

No âmbito interno da Administração Pública ocorrem relações não apenas de subordinação, mas também de **coordenação** entre órgãos ou agentes. Daí porque o art. 12, Lei 9.784/99, prevê a delegação de atribuições de alguns órgãos para outros órgãos ou titulares, *“ainda que estes não lhes sejam hierarquicamente subordinados”*.

Quando a lei atribui a determinado órgão público a competência exclusiva para a prática de um ato, não é possível haver a transferência administrativa dessa atribuição para outro órgão, ainda que hierarquicamente superior. Segundo o art. 15, Lei 9.784/99, *“será permitida, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a avocação temporária de competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior”*. Apesar de o texto do permissivo não dizer expressamente, subentende-se que tal avocação somente é possível quando não seja hipótese de competência exclusiva do órgão subalterno. Essa deve ser a exegese adequada, já que, em relação à delegação, a referida legislação foi expressa ao proibi-la para as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade (art. 13, III). A mesma razão justifica que seja assim também na avocação, consoante vem entendendo a doutrina. Conforme assinala Maria Sylvania Di Pietro, *“a possibilidade de avocação existe como regra geral decorrente da hierarquia, desde que não se trate de competência exclusiva do subordinado”*.⁷

Somente existe poder hierárquico no âmbito dos órgãos que desempenham funções administrativas, típica ou atipicamente. Não se aplica o princípio da hierarquia no desempenho das funções legislativa e judiciária, pois os agentes dos órgãos públicos competentes para exercerem tais funções (deputados, senadores, vereadores, juízes, desembargadores etc.) gozam de prerrogativas de independência funcional, decidindo apenas de acordo com a sua consciência e sem se submeter a ordens superiores. Nesse diapasão,

*“entre os órgãos do Legislativo há uma igualdade fundamental, que não permite qualquer aplicação do princípio. Os representantes políticos estão no mesmo pé de igualdade. No Poder Judiciário também não existe hierarquia. Embora haja instâncias, os órgãos judiciais não apresentam entre si relações de direção e dependência, no sentido próprio da vinculação hierárquica. Os juízes de instância superior não são superiores hierárquicos dos de instância inferior”*⁸.

Conclui-se que, no âmbito dos órgãos que compõem os Poderes Legislativo e Judiciário, somente se poderá falar em hierarquia quando estiverem exercendo atipicamente uma função administrativa, vale dizer, quando atuam como Administração Pública. O mesmo ocorre em relação aos órgãos que integram o Ministério Público, bem como no tocante aos Tribunais de Contas.

● ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS INDEPENDENTES

⁷ DI PIETRO, *Direito Administrativo*, cit.

⁸ BARROS JÚNIOR, Carlos S. de. *Compêndio de Direito Administrativo II*, RT, 1969.

Como já foi dito, a própria ideia de órgão remete a uma unidade de comando despersonalizada no interior da Administração, o que pressupõe a existência de uma rede hierarquizada de atribuições administrativas. Forçoso concluir que, em regra, os órgãos subalternos não dispõem de autonomia administrativa, porquanto sujeitos à direção dos órgãos superiores, que por sua vez estão submetidos às deliberações do chefe do Poder Executivo, no âmbito da Administração Direta, ou do dirigente da entidade estatal, no âmbito da Administração Indireta.

Destarte, falar-se em órgãos independentes numa estrutura desconcentrada parece soar como algo paradoxal. Contudo, existem realmente órgãos que, tendo sua competência definida diretamente pela Constituição e em razão da peculiar missão que desempenham, dispõem de independência administrativa frente à autoridade central da pessoa jurídica à qual pertencem.

Por força do princípio da separação dos poderes na organização do Estado brasileiro, há órgãos que, apesar de integrarem a estrutura da Administração Direta da pessoa política (União, estados-membros, Distrito Federal e municípios), não estão subordinados ao chefe do Executivo. Tal se passa com os órgãos do Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, os quais formam uma Administração à parte, não subordinada ao Executivo. Essa independência, repita-se, encontra fundamento direto na própria Constituição Federal.

Cada Poder tem a sua própria Administração Direta, chefiada por órgãos autônomos, razão pela qual o art.84, II da CF/88 – ao prever que compete privativamente ao Presidente da República exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal – deve ser interpretado sistematicamente com outros dispositivos constitucionais que asseguram independência aos demais Poderes.

Com efeito, a Carta Magna vigente confere competência privativa à Câmara dos Deputados para elaborar o seu regimento interno, organizar a estrutura administrativa e dispor sobre o funcionamento daquela casa parlamentar (CF/88, art. 51, III e IV), o mesmo ocorrendo em relação ao Senado Federal (CF/88, art. 52, XII e XIII). No âmbito do Poder Judiciário, a Lei Maior dá aos Tribunais a competência privativa para eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, dispondo sobre a competência e o funcionamento da sua administração (CF/88, art. 96, I, a e b), regra que também se aplica aos Tribunais de Contas, no que couber (CF, art. 73). A autonomia administrativa do Ministério Público está igualmente assegurada na Constituição (CF/88, art. 127, §2º).

Assim, por exemplo, o Senado Federal é órgão autônomo da Administração Direta da União, pois as suas decisões administrativas são tomadas em última instância por seu Presidente ou pela Mesa Diretora, conforme previsto no seu regimento interno. No âmbito do Poder Judiciário, cada Tribunal tem também a sua autonomia administrativa centralizada, seja na presidência do órgão, no respectivo órgão especial ou conselho de administração, a depender do regimento de cada órgão, existindo ainda órgãos superiores da administração judiciária previstos a própria Constituição, quais sejam o Conselho da Justiça Federal - CJF (CF/88, art. 105, p. único, II) e o Conselho Nacional de Justiça - (CF/88, art.103, §4º). No Ministério Público, cada Procuradoria terá seu próprio aparelho administrativo centralizado, tanto no âmbito dos Estados-membros, quanto no âmbito da União. Há aí também um órgão administrativo superior, o Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP (CF, art.130-A, §2º), que define parâmetros gerais para a sua administração. Em todos esses casos, existe poder hierárquico no tocante às questões administrativas, porém, apenas entre os órgãos que integram a respectiva

estrutura independente (Legislativo, Judiciário, MP e Tribunal de Contas), não havendo sujeição a hierarquia perante o Executivo.

● ÓRGÃOS COM PERSONALIDADE JUDICIÁRIA

Outro enfoque digno de registro diz respeito à **capacidade processual** dos órgãos administrativos que dispõe de independência funcional. Em regra, por serem unidades despersonalizadas, os órgãos não possuem capacidade para figurar como parte num processo judicial, sendo isso, a princípio, reservado a pessoas físicas ou jurídicas (CPC, art. 70). Todavia, tal como acontece com algumas categorias despersonalizadas do direito privado (v.g., o condomínio, a massa falida, o espólio, a sociedade de fato etc.), é reconhecida a capacidade processual de certos órgãos públicos quando o ordenamento jurídico lhes confere autonomia institucional, podendo defender em juízo assuntos específicos relacionados às suas funções típicas.

Por vezes essa capacidade processual do órgão já vem explicitamente prevista em lei ou na própria Constituição, como acontece com o Ministério Público (CF, art. 129). Noutros casos, mesmo à míngua de previsão explícita, admite-se tal capacidade quando imprescindível à defesa de prerrogativas funcionais do órgão ou, ainda, em caso de conflitos entre órgãos integrantes de estruturas hierárquicas distintas (conflitos interorgânicos).

Foi assim, por exemplo, que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a capacidade processual da câmara legislativa para discutir em juízo assuntos especificamente relacionados à sua competência funcional frente aos demais poderes do Estado, pacificando “entendimento de que certos órgãos materialmente despersonalizados, de estatura constitucional, possuem personalidade judiciária (capacidade para ser parte) ou mesmo, como no caso, capacidade processual (para estar em juízo)” - ADI 1557, rel. min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 18.06.2004. Essa capacidade, que decorre do próprio sistema de freios e contrapesos, não exige o julgador de verificar a legitimidade *ad causam* do órgão despersonalizado, isto é, sua legitimidade para a causa concretamente apreciada. Consoante a jurisprudência sedimentada nesta Corte, tal legitimidade existe quando o órgão despersonalizado, “por não dispor de meios extrajudiciais eficazes para garantir seus direitos-função contra outra instância de Poder do Estado, necessita da tutela jurisdicional”.⁹

Diz-se, então, que o órgão, apesar de não possuir personalidade jurídica, dispõe de **personalidade judiciária**, podendo ajuizar ação na defesa dos seus poderes institucionais, envolvendo questão afetas ao seu funcionamento e autonomia administrativa.

Como já se posicionou também o Superior Tribunal de Justiça,

"as câmaras municipais possuem capacidade processual limitada à defesa de seus direitos institucionais, ou seja, aqueles vinculados à sua independência, autonomia e funcionamento. (...) A Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, mas apenas personalidade judiciária, de modo que só pode demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais, entendidos esses como sendo os relacionados ao funcionamento, autonomia e independência do órgão. (...) A despeito de sua capacidade processual para postular direito próprio (atos *interna corporis*) ou para defesa de suas prerrogativas, a Câmara de Vereadores não possui legitimidade para discutir em juízo a validade da cobrança de contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamento dos exercentes de mandato eletivo, uma

⁹ STF, RE 595176 AgR / DF, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 06/12/2010.