

Olá, pessoal, hoje trago uma aula sobre Administração Pública direta e indireta. Espero que gostem. Antes, um aviso aos concurreseiros: o edital do TCU deve ser publicado no dia 20/07/07, com provas na segunda quinzena de setembro. É uma excelente oportunidade para os que estiverem preparados. O TCU é um dos melhores órgãos para se trabalhar na Administração Pública, e a remuneração é excelente. Boa sorte aos que forem disputar uma vaga neste concurso.

Vamos à nossa aula.

### **Administração Direta**

A Administração Pública subdivide-se em Administração Direta (centralizada) e Administração Indireta (descentralizada). A Administração Direta é composta pelas pessoas políticas ou entes estatais (União, estados, Distrito Federal e municípios). Correspondem às entidades federativas de nosso Estado.

As entidades políticas são pessoas jurídicas de direito público, o que significa dizer que as leis que as regem são eminentemente de Direito Público, em que imperam diversos princípios típicos deste ramo da ciência jurídica, como a supremacia do interesse público. Contrapõem-se às pessoas jurídicas de direito privado, que são regidas por normas de Direito Privado, sem privilégios em relação a outras pessoas físicas ou jurídicas.

### **Administração Indireta**

Muitas vezes, para um melhor desempenho das funções estatais, procede-se a uma descentralização de competências, outorgando-se funções a pessoas jurídicas diversas do ente estatal, que permanecerão vinculadas a este (não subordinadas), para efeitos de controle e avaliação de desempenho. São as chamadas pessoas meramente administrativas, pois não possuem poder político, como os entes estatais, desempenhando apenas funções administrativas, para uma melhor eficiência do aparelho do Estado.

Estas pessoas administrativas compõem a chamada Administração Indireta e podem ser de quatro tipos: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

### **Autarquias**

As autarquias são pessoas jurídicas de direito público criadas para desempenhar descentralizadamente atividades típicas de Estado, outorgadas (e não delegadas) pelo ente estatal para seu melhor desempenho. São regidas pelo direito público justamente por desempenharem funções típicas de Estado, como saúde, educação, previdência social etc.

As autarquias não visam ao lucro e são criadas diretamente por lei específica, não sendo necessário o registro de seus atos constitutivos em órgão de registro de pessoas jurídicas. Possuem autonomia administrativa e patrimônio próprio.

Sendo autônomas, não há subordinação entre as autarquias e o ente estatal, ao qual se vinculam apenas para efeito do controle finalístico, por meio do qual a Administração Direta verifica o

cumprimento das funções que lhes foram atribuídas (poder de tutela administrativa). Tal característica é inerente também às demais entidades da Administração Indireta.

Por serem pessoas de direito público, possuem imunidade tributária em relação a impostos sobre patrimônio, renda ou serviços, desde que vinculados às suas atividades essenciais, e os mesmos privilégios processuais atribuídos aos entes políticos, como o recurso de ofício, o prazo em dobro para recorrer e o prazo em quádruplo para contestar. Além disso, seus bens são considerados públicos, sendo impenhoráveis e imprescritíveis.

As causas em que as autarquias federais são partes são julgadas pela Justiça Federal, exceto as de acidentes de trabalho (Justiça Estadual) e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho (art. 109, I, CF/88). No caso de autarquias estaduais ou municipais, a competência é da Justiça Estadual.

O pessoal das autarquias é, via de regra, estatutário, sendo as relações de trabalho julgadas pela Justiça Federal (se for uma autarquia federal). Dizemos via de regra, pois atualmente a lei permite a criação de empregos públicos (CLT) na administração direta, autárquica e fundacional.

### **Autarquias em Regime Especial**

Algumas autarquias são consideradas autarquias em regime especial. São autarquias a que a lei instituidora confere privilégios específicos e aumenta sua autonomia em relação às autarquias comuns. São exemplos o Banco Central e as agências reguladoras.

As agências reguladoras são autarquias de regime especial criadas para regular certo setor da atividade econômica ou administrativa (ex: ANATEL, ANVISA, ANS etc). Entre os privilégios conferidos às agências reguladoras, citamos o mandato fixo de seus dirigentes, a autonomia financeira (parafiscalidade) e o poder normativo.

### **Fundações Públicas**

As entidades públicas fundacionais são pessoas jurídicas criadas para o desempenho de atividades sociais, culturais, assistenciais etc. Representam a personificação de um patrimônio para o desempenho de um fim determinado, sem qualquer fim lucrativo.

Antes da emenda constitucional 19/1998, as fundações públicas eram consideradas pessoas jurídicas de direito público, pois eram criadas diretamente pela lei. Após a EC 19/98, elas passaram a ter sua criação apenas autorizada por lei específica (art. 37, XIX, CF/88), devendo a Administração efetuar o arquivamento de seus atos constitutivos em órgão de registro de pessoas jurídicas, situação característica de pessoas jurídicas de direito privado. Entretanto, existem fundações públicas que foram criadas por lei, sendo estas consideradas de direito público.

Desse modo, temos hoje dois tipos de fundações públicas: as de direito público (criadas diretamente pela lei) e as de direito privado (cuja criação é autorizada por lei e efetivada por decreto do Executivo).

Se forem de direito público, terão também os mesmos privilégios tributários e processuais dos entes estatais e autárquicos, inclusive quanto ao foro de competência. Seus bens serão considerados

públicos, sendo imprescritíveis e impenhoráveis. Na verdade, as fundações públicas de direito público são consideradas espécies de autarquias, não sendo incomuns as expressões “fundação autárquica” ou “autarquia fundacional”.

Em qualquer caso, as áreas de atuação das fundações públicas são definidas em lei complementar. Quanto a seu pessoal, valem as mesmas regras das autarquias, se a fundação pública for de direito público, sendo o pessoal celetista, se ela for de direito privado.

### **Agências Executivas**

Poderão ser qualificadas pelo Poder Público como agências executivas as autarquias e fundações que celebrem com ele contrato de gestão, obtendo maior autonomia administrativa e financeira, em troca do compromisso de atingir certas metas de desempenho e do aumento da responsabilidade de seus administradores.

As agências executivas, assim como as agências reguladoras, não são um novo tipo de entidade da Administração Indireta. Trata-se apenas de autarquias ou fundações que receberam uma qualificação especial, para o melhor cumprimento de sua missão.

Ressalte-se que não é o contrato de gestão que concede privilégios às agências executivas. Estes devem ser previstos em lei, em atendimento ao Princípio da Legalidade. O contrato de gestão apenas define quais entidades poderão ser enquadradas como agências executivas, usufruindo dos privilégios legais.

### **Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista**

As empresas públicas e as sociedades de economia mista são espécies do gênero empresas estatais. Suas características comuns são o fato de serem pessoas jurídicas de direito privado, cuja criação é autorizada por lei específica, para a prestação de serviços públicos ou para a execução de atividades econômicas de comercialização ou de produção de bens ou serviços.

No caso de execução de atividades econômicas, só será permitida a criação de empresa estatal quando for indispensável à segurança nacional ou a relevante interesse coletivo.

Em razão da natureza de suas atividades, concorrem com a iniciativa privada, razão pela qual não se lhes permite a concessão de quaisquer privilégios tributários ou trabalhistas não extensíveis ao setor privado, exceto no caso das prestadoras de serviços públicos, em que o STF já estendeu a imunidade tributária, em um caso concreto (Correios).

As empresas públicas e as sociedades de economia mista não estão sujeitas a falência.

Embora sejam pessoas jurídicas de direito privado, estão sujeitas a algumas normas de direito público, como a obrigatoriedade de concurso público para contratação de seu pessoal e de licitação para compras de bens e serviços, além da proibição de acumulação de cargos, empregos e funções públicas. Não obstante a exigência de concurso público, o pessoal das empresas estatais é regido pelo regime trabalhista (CLT).

Entre as diferenças, temos que uma empresa pública é constituída com capital exclusivamente público, devendo a maioria do capital votante pertencer à entidade política que a criou. Admite-se, inclusive, que 100% do capital pertença ao ente estatal criador (sociedade unipessoal). Já a sociedade de economia mista possui a participação de capital privado, desde que o controle acionário permaneça com o ente estatal a que se vincula.

Outra diferença é que a empresa pública pode assumir qualquer forma societária admitida em direito. Já a sociedade de economia mista deve obrigatoriamente revestir a condição de sociedade anônima.

Finalmente, o foro competente para julgar as causas em que empresa pública federal seja parte é a Justiça Federal, exceto as de acidentes de trabalho (Justiça Estadual) e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho (art. 109, I, CF/88). Quanto às empresas públicas estaduais e municipais, a justiça competente é a estadual. Já no caso de sociedade de economia mista, em qualquer caso o foro competente é o estadual.

### **Consórcios Públicos**

A Lei 11.107/05 criou as regras para a criação dos consórcios públicos, para a gestão associada de serviços públicos pelos entes consorciados, que serão os entes federativos. Sempre que um ente federativo não for capaz de prestar isoladamente um serviço público, ele poderá estabelecer um consórcio público com outros entes políticos, para promover a prestação desse serviço.

O consórcio público adquirirá personalidade jurídica de direito público ou de direito privado. No primeiro caso, integrará a administração indireta de todos os entes consorciados, sendo chamado de autarquia interfederativa. Os consórcios públicos de direito público não são, portanto, um novo tipo de entidade da Administração Indireta. São espécies de autarquias, sob a forma de associações públicas.

### **Entidades Paraestatais**

As entidades paraestatais ou entes de cooperação não pertencem à Administração Pública, mas desempenham atividades de interesse do Estado, razão pela qual este incentiva suas atividades, muitas vezes com aportes orçamentários e cessão de pessoal. Como espécies deste gênero, temos os serviços sociais autônomos, as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs).

### **Serviços Sociais Autônomos**

Os serviços sociais autônomos são pessoas jurídicas de direito privado, instituídos em lei, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias profissionais, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições corporativas. Estão sujeitos a controle finalístico e devem prestar contas dos recursos públicos recebidos. São exemplos as entidades do Sistema S: SESI, SESC, SENAI etc.

### **Organizações Sociais**

As organizações sociais são entidades privadas sem fins lucrativos que desempenham atividades de interesse do Estado, dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, à proteção do meio ambiente, à cultura e à saúde. Celebram com o ente estatal um contrato de gestão, por meio do qual recebem tal qualificação (organização social), passando a receber recursos orçamentários, isenções fiscais, direitos de uso de bens públicos e até mesmo cessão de pessoal para o melhor desempenho de suas atividades. Ficam sujeitas, contudo, ao alcance de metas e a prestação de contas ao Estado.

O contrato de gestão não é um contrato, na acepção tradicional do termo, visto que não envolve interesses contraditórios. Trata-se mais de um acordo operacional (acordo-programa), em que a Administração e a entidade privada definem um programa de trabalho, com fixação de metas, critérios para avaliação de desempenho e responsabilidades.

### **Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)**

As OSCIPs são entidades privadas sem fins lucrativos, que desenvolvem atividades de interesse do Estado. Guardam semelhança com as organizações sociais. As OSCIPs recebem essa qualificação por ato do Ministério da Justiça e podem celebrar com o ente estatal um termo de parceria, que define direitos, obrigações, responsabilidades e metas a atingir, passando a receber apoio do Governo, em troca do alcance dessas metas.

O termo de parceria em muito se assemelha ao contrato de gestão, sendo as diferenças principais entre eles o fato de o termo de parceria não prever a utilização de bens públicos, nem a cessão de servidores às entidades paraestatais.

As organizações sociais e as OSCIPs fazem parte do chamado terceiro setor, constituído por entidades privadas que desempenham atividades de interesse público, e harmonizam-se com os ideais de enxugamento do Estado, com a transferência paulatina desse tipo de atividades para o setor privado.

### **Descentralização e Desconcentração**

Chama-se descentralização a delegação ou outorga de atividades públicas a pessoas jurídicas diversas do ente estatal originariamente responsável pela execução da atividade. Já o termo desconcentração significa distribuição interna dessas atividades, dentro da mesma pessoa jurídica.

Ocorre descentralização quando o ente estatal cria uma entidade da Administração Indireta, outorgando-lhe o desempenho de determinada atividade ou serviço. Outra hipótese é a das delegações (e não outorgas) de serviços públicos a entidades particulares, por meio de concessões e permissões.

Já quando o ente estatal, ou uma entidade da Administração Indireta, efetua a distribuição interna de suas atividades, temos apenas desconcentração. A desconcentração é promovida através da criação de órgãos, que são centros de competência inseridos na pessoa jurídica, para o desempenho de parcela do poder estatal. Falaremos um pouco mais sobre os órgãos adiante.

Quando o serviço é prestado pela Administração Direta, esteja ele desconcentrado ou não, diz-se que ocorre a prestação centralizada do serviço.

## Órgãos Públicos

Os órgãos públicos são centros de competência instituídos no âmbito da mesma pessoa jurídica para o desempenho das funções estatais. São desprovidos de personalidade jurídica e integram a estrutura da pessoa a que pertencem, a quem é imputada a responsabilidade pela atuação de seus órgãos.

Embora despersonalizados, estabelecem relações com os administrados, mas sempre atuando em nome da pessoa jurídica a que pertencem. Os órgãos públicos surgem em razão do fenômeno da desconcentração.

Cada órgão possui necessariamente funções, cargos e agentes. Os cargos são lugares criados na estrutura do órgão, a serem providos pelos agentes, pessoas físicas que desempenham as funções previstas para aquele cargo. Os cargos, portanto, possuem um conjunto de funções, a serem desempenhadas pelos agentes que ocuparem estes cargos.

A vontade do agente que executa determinada tarefa expressa a vontade do órgão, que é, em última instância, a vontade da pessoa jurídica à qual o órgão pertence. É o que se chama imputação da conduta do agente ao Estado, decorrente da teoria do órgão.

Vista a teoria, vamos fixar o conhecimento com alguns exercícios.

### Exercícios

Julgue os itens.

- 1) (Técnico Judiciário/TRE MA 2006/CESPE) A administração pública federal compreende a administração direta e a administração indireta, sendo que a primeira constitui-se de entidades dotadas de personalidade jurídica própria, como as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações.
- 2) (Técnico Judiciário/TRE MA 2006/CESPE) É traço comum às empresas públicas e sociedades de economia mista o desempenho de atividade de natureza econômica.
- 3) (Técnico Judiciário/TRE MA 2006/CESPE) As fundações instituídas e mantidas pelo poder público não integram a administração indireta.
- 4) (Técnico Judiciário/TRE MA 2006/CESPE) Os bens das autarquias e fundações públicas são penhoráveis.
- 5) (Técnico Judiciário/TRE MA 2006/CESPE) São características das autarquias: criação por decreto, personalidade jurídica pública e grande abrangência de fins ou de atividades.
- 6) (Técnico Judiciário/TRE MA 2006/CESPE) Todas as entidades da administração indireta têm personalidade jurídica de direito público.

- 7) (Técnico Judiciário/TRE MA 2006/CESPE) O Estado realiza a função administrativa por meio de órgãos, agentes e pessoas jurídicas, organizando-se e atuando de três modos distintos: centralização, descentralização e desconcentração.
- 8) (Técnico Judiciário/TRE MA 2006/CESPE) A administração indireta é o conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à administração direta, têm competência para o exercício, de forma centralizada, de atividades administrativas.
- 9) (Técnico Judiciário/TRE MA 2006/CESPE) A descentralização administrativa pode ser feita de duas formas: por outorga e por delegação.
- 10) (Técnico Judiciário/TRE MA 2006/CESPE) Ocorre a centralização administrativa quando o Estado executa suas tarefas diretamente, por meio de seus próprios órgãos e agentes.
- 11) (Técnico Administrativo/TRE PA 2006/CESPE) A Administração Direta compreende os serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.
- 12) (Analista Judiciário/TRE PA 2006/CESPE) A descentralização é a distribuição interna de competências com o objetivo de tirar do centro da direção da administração pública um volume grande de atribuições, para permitir o mais adequado e racional desempenho de uma pessoa jurídica.
- 13) (Analista Judiciário/TRE PA 2006/CESPE) O ente decorrente da desconcentração age por outorga do serviço ou atividade ou por delegação de sua execução, sempre em nome do Estado, detentor do poder da administração pública.
- 14) (Analista Judiciário/TRE PA 2006/CESPE) Como decorrência do processo de descentralização, surgem as entidades estatais e paraestatais tais como o Banco Central do Brasil, o Ministério da Fazenda, a EMBRAPA, o SERPRO, entre outras.
- 15) (Analista Judiciário/TRE PA 2006/CESPE) A desconcentração administrativa opera como decorrência da distinção entre os níveis de direção e execução.
- 16) (Administrador/ENAP 2006/ESAF) Entre as chamadas pessoas administrativas de direito público, integrantes da Administração Indireta Federal, incluem-se as empresas públicas e as autarquias da União.
- 17) (Agente de Arrecadação/SEFAZ AL 2002/CESPE) No que tange à organização administrativa, o Estado de Alagoas pertence à administração direta e a sua Secretaria de Estado da Fazenda à administração indireta.
- 18) (Auditor Fiscal/INSS 2002/ESAF) O que distingue, fundamentalmente, os órgãos da Administração Direta Federal das entidades da Administração Indireta é o fato de integrarem ou não a estrutura orgânica da União Federal.
- 19) (Assistente Jurídico/AGU 1999/ESAF) Pela teoria do órgão, entende-se que a vontade da pessoa jurídica manifesta-se por meio de agentes que compõem os órgãos de sua estrutura. Por esta teoria, a vinculação da vontade órgão e agente se dá mediante imputação.

20) (Papiloscopista/Polícia Civil DF 2000/CESPE) Na centralização administrativa, o Estado atua diretamente por meio de seus órgãos, ou seja, das unidades que são meras repartições interiores de sua pessoa e que, por isso, dele não se distinguem.

21) (Técnico Judiciário/TRT 6.<sup>a</sup> Região 2002/CESPE) Os órgãos da União, dos estados-membros e dos municípios são dotados de personalidade jurídica própria em razão da competência que possuem para a realização de suas funções.

22) (Procurador/ INSS 1998/CESPE) As sociedades de economia mista somente podem ser criadas por meio de lei específica, apesar de tais entes serem criados sob a forma de pessoa jurídica de direito privado.

23) (Procurador/ INSS 1998/CESPE) Uma empresa pública é constituída de capital exclusivamente público, embora esse capital possa pertencer a mais de um ente.

24) (Procurador/ INSS 1998/CESPE) São processadas e julgadas na justiça federal as ações propostas por servidores contra as empresas públicas federais com as quais mantenham relação jurídica laboral.

25) (Auditor Fiscal/ INSS 1998/CESPE) As autarquias são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público e caracterizam-se pelo desempenho de atividades tipicamente estatais.

26) (Auditor Fiscal/ INSS 1998/CESPE) As autarquias beneficiam-se dos mesmos prazos processuais aplicáveis à administração pública centralizada.

27) (Auditor Fiscal/ INSS 1998/CESPE) As autarquias caracterizam-se como órgãos prestadores de serviços públicos dotados de autonomia administrativa.

28) (Procurador/ INSS 1999/CESPE) Os empregados de sociedades de economia mista não precisam prestar concurso público para ingressar em empresas estatais, porque estas se submetem a regime jurídico próprio das empresas privadas.

29) (Procurador/ INSS 1999/CESPE) A administração pública, tomada em acepção subjetiva, não engloba os serviços sociais autônomos.

30) (Agente/PF 2000/CESPE) A administração pública direta é integrada por pessoas jurídicas de direito público, tais como a União, os ministérios e as secretarias, enquanto a administração indireta é integrada tanto por pessoas jurídicas de direito público, como as autarquias e as empresas públicas, quanto por pessoas jurídicas de direito privado, como as sociedades de economia mista.

31) (Advogado/Cia Energética de Brasília 2000/CESPE) As empresas públicas e as sociedades de economia mista vinculadas à administração pública federal possuem foro privilegiado na justiça federal.

32) (Advogado/Cia Energética de Brasília 2000/CESPE) As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão ser registradas em cartórios de pessoas jurídicas ou em juntas comerciais para poderem adquirir personalidade jurídica.

33) (Auditor Fiscal/ INSS 2001/CESPE) O atraso reprovável do INSS em pagar dívida para com segurado não pode levar à penhora dos bens do Instituto como meio de satisfação forçada do direito do credor.

34) (Escrivão/PF 2002/CESPE) As organizações sociais são um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade, regulado por meio de contratos de gestão. O Estado continuará a fomentar as atividades regidas pelas organizações sociais publicizadas e exercerá sobre elas um controle estratégico: lhes cobrará resultados necessários à consecução dos objetivos das políticas públicas.

35) (Analista Judiciário/STJ 2004/CESPE) Diferentemente das empresas públicas, as sociedades de economia mista devem se inscrever obrigatoriamente na modalidade de sociedade anônima.

36) (Analista Judiciário/TRE AL 2004/CESPE) De acordo com a doutrina administrativista, as agências reguladoras têm natureza jurídica de empresa pública.

37) (Procurador Federal/AGU 2006/CESPE) As fundações públicas são entidades dotadas de personalidade jurídica própria, voltadas ao desenvolvimento de atividades que não exijam, obrigatoriamente, execução por órgãos ou entidades de direito público.

38) (Procurador Federal/AGU 2006/CESPE) As agências reguladoras foram criadas com personalidade jurídica de direito privado, com base em um regime especial.

39) (Analista Judiciário/STJ 2004/CESPE) Os órgãos são simples partições internas de pessoas de direito público e as relações interorgânicas devem ser exercidas pelos agentes titulares das competências atribuídas aos mesmos.

40) (Técnico/Receita Federal 2005/ESAF) A entidade da Administração Indireta, que se conceitua como sendo uma pessoa jurídica de direito público, criada por força de lei, com capacidade exclusivamente administrativa, tendo por substrato um patrimônio personalizado, gerido pelos seus próprios órgãos e destinado a uma finalidade específica, de interesse público, é a fundação pública.

41) (Técnico/Receita Federal 2005/ESAF) As sociedades de economia mista, constituídas com capitais predominantes do Estado, são pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração Pública Indireta, são regidas pelas normas comuns aplicáveis às empresas particulares, estando fora do âmbito de incidência do Direito Administrativo.

42) (Procurador/PGFN 2004/ESAF) Consoante a teoria do órgão, este é apenas parte do corpo da entidade e, por conseqüência, todas as suas manifestações de vontade são consideradas como da própria entidade.

43) (Procurador/PGFN 2004/ESAF) A teoria do órgão, de ampla aceitação entre os administrativistas pátrios, reconhece personalidade jurídica ao órgão, que passa a ser sujeito de direitos e obrigações.

Gabarito:

1E	2C	3E	4E	5E	6E	7C	8E	9C	10C	11C	12E	13E
14E	15C	16E	17E	18C	19C	20C	21E	22C	23C	24E	25C	26C
27E	28E	29C	30E	31E	32C	33C	34C	35C	36E	37C	38E	39C
40C	41E	42C	43E									

Bem, pessoal, por hoje é só. Espero que tenham gostado. Aproveito para convidar aqueles que queiram treinar exercícios mais avançados de Direito Administrativo, já visando ao próximo concurso do TCU, a se inscreverem em uma de minhas turmas de exercícios, no Curso Cathedra, em Brasília. A próxima turma terá início no dia 03/08/07. O telefone do curso é (61) 3274-2401.

Grande abraço e até a próxima.

Luciano Oliveira.