

**Tema:**  
**Neurociência e Inteligência artificial:**  
**As novas interfaces do conhecimento**



## **COMO FUNCIONA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA NO BRASIL**

Vinicius Rodrigues Silva Cavalcante PEREIRA<sup>1</sup>  
Guilherme Prado Bohac De HARO<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo destrinchar conceitos iniciais, entretanto, fundamentais do Direito Administrativo, e mostrar ao leitor como giram as engrenagens da gestão do Estado brasileiro, dando foco à Administração Pública Indireta. O artigo mostra, justamente, o início desta matéria do Direito e vai até o momento em que explica a Administração Pública Indireta como um todo, incluindo seus órgãos e funções. Para tal diretriz, realizou-se, em primeiro, a conceitualização de Administração Pública, definindo-a e a caracterizando em seus diferentes sentidos, chegando a se qualificar, portanto, a Administração Pública em duas outras grandes, que são as denominadas Administração pública Direta e Indireta. Após, coube realizar a diferenciação entre a Administração Pública Direta e Indireta, mencionando ainda o apontamento e descrição dos procedimentos chamados “desconcentração” e “descentralização”, os quais fazem a “ponte” entre a Administração Pública e a Administração Pública Direta e Indireta, respectivamente. Com as informações passadas até este momento do artigo, resta, de fato, entrar em sua parte final, descrevendo e detalhando as pessoas Jurídicas que fazem parte da Administração Pública Indireta, as quais são as Autarquias, Fundações, Empresas Estatais e Consórcios Públicos, todas foco do presente artigo. Para realização deste foi utilizado doutrina específica e artigos científicos da matéria de Direito Administrativo.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Administração Pública Direta. Administração Pública Indireta. Desconcentração. Descentralização.

**ABSTRACT:** The aim of this article is to break down the initial but fundamental concepts of Administrative Law and show the reader how the wheels of Brazilian state management turn, focusing on Indirect Public Administration. The article shows the very beginning of this 1art of law and goes on to explain Indirect Public Administration as a 1arto, including its bodies and functions. To this end, the conceptualization of Public Administration was first carried out, defining it and characterizing it in its 1arto

<sup>1</sup> Estudante Do Curso de Direito na Instituição de ensino superior Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente.  
E-mail: [vinicius.cav.pereira@hotmail.com](mailto:vinicius.cav.pereira@hotmail.com)

<sup>2</sup> Professor Do Curso de Direito na Instituição de ensino superior Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente.

in senses, thus parting Public Administration in two broad categories, which are called Direct and Indirect Public Administration. After that, it was time to differentiate between Direct and Indirect Public Administration, also mentioning and describing the procedures called “deconcentration” and “decentralization”, which bridge the gap between Public Administration and Direct and Indirect Public Administration, respectively. With the information provided up to this point in the article, it remains to go into its final part, describing and detailing the legal entities that are part of the Indirect Public Administration, which are the Autarchies, Foundations, State Companies and Public Consortia, all of which are the focus of this article. Specific doctrine and scientific articles on the subject of Administrative Law were used to produce this article.

**Keywords:** Public Administration. Direct Public Administration. Indirect Public Administration. Deconcentration. Decentralization.

## 1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública Indireta é uma ramificação da Administração Pública do Brasil. Esta última, de uma maneira muito mais abrangente, tem a função de organizar e administrar, por assim dizer, o país. Para isso, irá se valer de várias funções administrativas e prerrogativas além de órgãos específicos para a realização de tal objetivo.

Dentro dessa perspectiva, portanto, a Administração Pública Indireta tem grande importância na organização do país, porém, de maneira mais estrita e peculiar, uma vez que é constituída de pessoas jurídicas que possuem certa desvinculação e independência da própria Administração Pública.

Devido a tais peculiaridades e diferenças que possui perante a Administração Pública, a Administração Pública Indireta se torna um assunto em que ocorre muitas divergências doutrinárias e jurisprudenciais, se tornando um curioso tema, o que ocasiona no presente artigo, que objetiva uma simples, clara e objetiva explicação a seu respeito.

Ampliando ainda o conceito de Administração Pública Indireta, há as Autarquias, Fundações, Empresas Estatais, que se dividem em Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista e os Consórcios Públicos. Todos estes são tipos de pessoas jurídicas que estão incumbidos de realizarem atividades administrativas as quais lhe foram passadas, mas, com restrições e uma série de regras importantes,

que acabam delimitando até onde cada pessoa jurídica tem o direito e o dever de atuar na função administrativa.

O artigo é fundamentado por doutrinas do Direito Administrativo e artigos científicos. Todos possuem necessária teoria, bem como eventuais problemas práticos e serviram de maneira extremamente suficiente para com o objetivo do presente.

A matéria de fato deste artigo se inicia com a conceitualização de Administração Pública e faz uma correlação com os três poderes constitucionais, assim como a divide e também conceitualiza em seus diferentes sentidos, objetivo e subjetivo. Posteriormente, caracteriza e destrincha a Administração Pública em Administração Pública Direta e Indireta. Antes, portanto, de listar e detalhar as pessoas jurídicas da Administração Pública Indireta, é válido mencionar-se o procedimento realizado para que uma função administrativa passe da Administração Pública para um dos órgãos da Administração Pública Indireta, que é chamado de “descentralização”.

## **2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

### **2.1 Conceito**

O Estado, segundo retira-se da própria constituição Federal, possui como um de seus principais fundamentos a soberania e detém como alguns dos principais objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, além da garantia do desenvolvimento nacional bem como a erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais. E para que possa realizar e cumprir com os seus objetivos e as quase ilimitadas tarefas que o Estado Moderno exige, é regido por três poderes, independentes e harmônicos entre si, também citados na Constituição Federal, os quais são o executivo, legislativo e judiciário. Todos possuem funções típicas, aquelas que são normais para os poderes, ou seja, foram criados para as exercerem, e também funções atípicas, aquelas que raramente fazem, se tornando exceções ao usual. Dando um enfoque nestas últimas, em sua totalidade, compreendem funções exercidas por um poder mas que na verdade são de outro. Como exemplo, a função típica do poder executivo é a administração, porém, em alguma exceção, ou seja, praticando uma atipicidade, irá exercer uma função normativa, que pertence, na realidade, ao poder legislativo. Um caso concreto disso é quando o executivo produz normas através de seu poder regulamentar (Art. 84, IV, CF), ou ainda edita medidas provisórias (Art. 62, CF), e,

produzir normas e editar medidas provisórias são, tipicamente, função do poder legislativo. O sistema, de maneira geral, funciona dessa maneira, para que assim os poderes possam se complementar e coexistir a harmonia citada pela Constituição, realizando as tarefas e objetivos planejados e almejados pelo Estado.

A partir da breve apresentação sobre o Estado e seus poderes, é possível extrair que a atividade administrativa pertence tipicamente, dentre esses, ao executivo. Entretanto, fica vago ainda o conceito de Administração Pública, pois, mesmo identificando a atividade típica do poder executivo como atividade administrativa, não se faz possível identificar com exatidão todos os órgãos que podem realizar de fato a função administrativa. Diante de tal impasse, se define, portanto, que a Administração Pública, em verdade, possui dois sentidos: objetivo e subjetivo.

Pelo sentido objetivo, também chamado de material, esse se caracteriza pela atividade que exerce, ou seja, neste caso, sendo a própria função administrativa. Já pelo sentido subjetivo, ou formal, se caracteriza pelo que é formada, ou seja, pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos encarregados de exercer a função administrativa. Segundo alguns autores, há ainda outras duas maneiras de se caracterizar a Administração Pública, partindo da ideia de que administração significa planejar e executar, em sentido amplo e estrito, respectivamente. Consoante Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022, p. 92):

em sentido amplo, a Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais. Ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a Administração Pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa; em sentido estrito, a Administração Pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política.

Analisando e transparecendo o trecho citado pela autora acima mencionada, a Administração Pública em sentido amplo inclui como tal os Órgãos Administrativos e Órgãos Governamentais (sentido subjetivo) e a Função Administrativa em conjunto com a Função Política (sentido objetivo). Enquanto que

em sentido estrito, preza apenas os Órgãos Administrativos (sentido subjetivo), e tão somente a função administrativa (sentido objetivo), como sendo de fato Administração Pública. Ainda, de acordo com o jurista Hely Lopes Meirelles (2010, p. 65-66):

A Administração é todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; pratica, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e seus agentes.

Pode-se retirar da definição que Meirelles deu à Administração Pública, que por mais que existam sentidos diferentes, a Administração Pública se forma justamente pela fusão destes, tanto do sentido subjetivo, determinando os órgãos e entes que a formam, bem como as atividades que esses exercem, ou seja, a função administrativa, pelo sentido objetivo. Entretanto, este considera apenas a Administração Pública em sentido estrito, ou seja, que essa se dá exclusivamente pelos Órgãos Administrativos e Função Administrativa, excluindo-se, portanto, os órgãos Governamentais e, conseqüentemente, a Função Política.

Antes de partir-se para quais são os órgãos e quais funções cabem à Administração Pública, há algo que deve ser esclarecido. Dentro da definição de Meirelles, e conforme análise desta acima, é possível verificar a sentença “A administração Pública não pratica atos de governo”, bem como concluir que este, assim como Sylvia, diferencia o termo “Governo” do termo “Administração”, o que cria uma diferenciação entre os dois termos e seus significados. O próximo subtópico será destinado especificamente para tratar desta diferença entre Administração Pública e Governo.

## **2.2 Administração Pública x Governo**

Aproveitando-se o “gancho” do tópico anterior, no qual foi realizada uma breve diferenciação entre Função Administrativa e Função Política, além de ser identificado a dissimilitude entre, não apenas estes termos, mas o significado da Administração Pública e Governo e o que ambos compreendem, faz-se necessário, portanto, utilizarmos um tópico exclusivo para desmistificar tal divergência.

Para que se possa estabelecer a acima referida diferença de termos e significados é necessário, como visto recentemente, colocar-se como objeto de análise também, ambos vocábulos, em sentidos objetivo e subjetivo e amplo e estrito.

No tópico antecedente pôde-se determinar que a Administração Pública, em seu sentido amplo, abrange tanto a função administrativa como a função política através da óptica objetiva, bem como colocam juntos os Órgãos Administrativos e Órgãos Governamentais quanto a sua subjetividade. Entretanto, em seu sentido estrito, aceita somente a função administrativa e os Órgãos Administrativos, de maneira objetiva e subjetiva, respectivamente. Bom, através disso, é extraível de tal raciocínio que, se tratando do sentido amplo da Administração Pública, é possível se retirar de tal, a leve diferença entre suas funções e seus órgãos, a ponto de permitir diferenciar Governo de Administração Pública, o que implica na conclusão de que são coisas diferentes. Válido mencionar o termo “leve diferença” tendo em vista que, mesmo tendo suas funções e órgãos “trabalhando” de maneira conjunta, formando assim a Administração Pública, consegue-se compará-los, de tal maneira que se permite diferenciá-los e chegar-se na distinção dos termos Governo e Administração Pública.

Tendo em mente as observações realizadas acima, para que se prossiga rumo à diferenciação entre Administração e Governo, em seu sentido, primeiramente, objetivo, é necessário voltar-se à definição dos três poderes exercidos pelo Estado, desta vez definidos pelas palavras de Renato Alessi (1970, t. 1:7-8):

Legislação é ato de produção jurídica primário, porque fundado única e diretamente no poder soberano, do qual constitui exercício direto e primário; mediante a lei, o Estado regula relações, permanecendo acima e à margem das mesmas; A jurisdição é a emanação de atos de produção jurídica subsidiários dos atos primários. Nela também o órgão estatal permanece acima e à margem das relações a que os próprios atos se referem; A administração é a emanação de atos de produção jurídica complementares, em aplicação concreta do ato de produção jurídica primário e abstrato contido na lei. Nessa função, o órgão estatal atua como parte das relações a que os atos se referem, tal como ocorre nas relações de direito privado. A diferença está em que, quando se trata de Administração Pública, o órgão estatal tem o poder de influir, mediante decisões unilaterais, na esfera de interesses de terceiros, o que não ocorre com o particular. Daí a posição de superioridade da Administração na relação de que é parte.

Através da significação dos três poderes pelo autor, este mostra que a atividade de realizar atos de produção jurídica complementares (administrativas) se agarram não apenas a prática concreta dos atos de produção jurídica primários

(legislativos), mas, junto a essa, executa também a função de governo, uma vez que, segundo definição do próprio autor, tal função “implica uma atividade de ordem superior referida à direção suprema e geral do Estado em seu conjunto e em sua unidade, dirigida a determinar os fins da ação do Estado, a assinalar as diretrizes para as outras funções, buscando a unidade da soberania estatal”. Percebe-se que as definições de Alessi a respeito do termo Administração Pública se dão através do sentido amplo desta, ou seja, há uma junção da atividade administrativa com as atividades políticas. A partir das considerações do autor acima, logo, percebe-se a diferença entre funções administrativas e funções políticas. Ambas, por mais que realizadas juntas, considerando o sentido amplo, através do qual é possível tal distinção, os Órgãos Governamentais e sua Função Política tem como objetivo a planificação e projeção de metas governamentais, enquanto que os Órgãos Administrativos e sua Função Administrativa executa tais metas e planejamentos.

Segundo lição de Hely Lopes Meirelles (2010, p. 66):

Comparativamente, podemos dizer que Governo é atividade política e discricionária; a Administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica. Governo é conduta independente; Administração é conduta hierarquizada. O Governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução; a Administração executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução. A Administração é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo. Isto não quer dizer que a Administração não tenha poder de decisão. Tem. Mas o tem somente na área de suas atribuições e nos limites legais de sua competência executiva, só podendo opinar e decidir sobre assuntos jurídicos, técnicos, financeiros ou de conveniência e oportunidade administrativas, sem qualquer faculdade de opção política sobre a matéria

O autor pontua e detalha ainda mais a diferença presente entre Governo e Administração Pública, tornando-se possível concluir que de fato, são coisas diferentes, onde o Governo é responsável, basicamente, por realizar atribuições projeção e de direção, enquanto que a Administração Pública executa o determinado pelo Governo.

### **2.3 Administração Pública (Sentido Objetivo e Sentido Subjetivo)**

Após discutido e resolvido a diferença entre Governo e Administração Pública, cabe voltar-se a uma análise mais esmiuçada da Administração Pública em

seu sentido objetivo, ou seja, as atividades administrativas e a Administração Pública em seu sentido subjetivo, portanto, voltando-se a quem de fato exerce as atividades administrativas.

### **2.3.1 Administração Pública (Sentido Objetivo)**

O Estado exerce, através de órgãos e pessoa jurídicas, inúmeras atividades administrativas, onde todas são voltadas a promoção e atendimento do interesse público e coletivo. Nesse sentido, as atividades administrativas se juntam e formam basicamente três funções principais, que são: o Fomento, a Polícia Administrativa e os Serviços Públicos.

O Fomento trata-se de função administrativa onde o Estado atua de maneira indireta sobre a economia do país. Em suma, cabe ao Fomento incentivar a iniciativa privada, a qual deverá ser voltada ao interesse público, seja através de desenvolvimento social ou econômico. Este poderá ser realizado de várias maneiras, entretanto, Fernando Andrade de Oliveira (1975, p.13-14) menciona um rol bem abrangente, mas não taxativo:

O fomento das atividades privadas se realiza, de modo mais direto, quando o Estado as subvenciona, com a doação de recursos financeiros, previstos nos seus orçamentos. Esses auxílios em dinheiro geralmente beneficiam empreendimentos na área social, sem fins lucrativos, e desde que os bens patrimoniais das pessoas jurídicas beneficiadas, quando extintas, sejam destinados a entidades congêneres ou públicas. São ressalvas que se impõem, pela razão óbvia de que esses recursos não podem enriquecer os particulares. As iniciativas privadas com fins lucrativos podem ser estimuladas, mas sob a forma de financiamentos, isto é, de empréstimos de dinheiro com o pagamento de juros a taxas mais baixas que as cobradas no mercado.

Os incentivos fiscais são também larga e proveitosamente aplicados. A imunidade constitucional tributária prestigia cometimentos com objetivos espirituais (os templos de qualquer culto), culturais (livros, jornais e periódicos), políticos, sindicais, educativos e de assistência social. A imunidade é restrita aos impostos, uma vez que as taxas e a contribuição de melhoria são vinculadas a determinados fins. Por outro lado, no apoio a atividades privadas de utilidade pública, mediante isenções e outros favores fiscais, cumprem os tributos sua função social, que é exercida, ainda, em outra direção, com o agravamento das obrigações dos contribuintes, para desestimular fatos lesivos ao bem comum.

Outras formas de fomento podem consistir: na doação, venda, cessão ou concessão de uso de terras e outros bens públicos, móveis ou imóveis, e na desapropriação de bens de terceiros. Tudo isso em proveito de instituições beneficentes ou culturais, de atividades de colonização, da instalação de distritos industriais, do funcionamento de feiras e do pequeno comércio em vias públicas, etc.



Como visto, o incentivo à iniciativa privada, o fomento, pode ser realizado de várias formas. O autor acima mencionado, entretanto, destaca as principais, que são: as subvenções, ou seja, auxílios financeiros; favores fiscais e as desapropriações.

Quanto a Polícia Administrativa, essa atividade não diz respeito e nem se confunde com a Polícia Judiciária, aquela que trata de atividades investigativas e punitivas dos infratores penais, mas sim, uma atividade de limitação da prática dos direitos individuais em favor do interesse coletivo.

Nas palavras, novamente, de Fernando Andrade de Oliveira (1975, p.15):

Na tutela do interesse público, compete ao Estado fomentar as iniciativas dos particulares, econômica e socialmente úteis e, concomitantemente, coibir as ações e omissões nocivas, segundo o ordenamento jurídico. Nesse segundo campo, atuam os órgãos e as entidades que compõem a polícia administrativa, exercendo uma especial manifestação do poder estatal, correspondente ao poder de polícia.

Analisando o transcrito acima, vê-se que fomento e poder de polícia administrativo andam lado a lado, se complementando. E, quando se trata dessa última, quanto a maneira que coibi as ações e omissões nocivas, detém certa discricionariedade, atuando assim através de sanções, licenças ou notificações, bem como outros meios de vedações, observando, sempre, o interesse público.

Se tratando, agora, dos Serviços Públicos, é necessário, antes de se definir seu conceito, entender que se trata de matéria de extrema significância dentro do Direito Administrativo. Houve uma longa trajetória, alguns séculos, para se definir exatamente o que eram os Serviços Públicos. Entretanto, neste artigo, o qual pretende a objetividade, tal história não será relevante, e será considerado apenas as questões de mérito do conceito dos Serviços Públicos.

Os Serviços Públicos são definidos por autores e doutrinadores em basicamente dois sentidos, que não se complementam, ou seja, são divergentes. O primeiro deles é o sentido amplo, que considera como serviços públicos todas as atividades administrativas do Estado. Hely Lopes Meirelles (2003, p.319) traz sua definição, fundamentada no sentido amplo, onde serviço público é “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais,

para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado.”

Nas palavras do autor, percebe-se de fato a amplitude do termo ao considerar toda atividade voltada ao coletivo, ou até mesmo, que seja oportuna ao Estado, como sendo serviços públicos. Nesse mesmo sentido, há ainda autores que atribuem também ao termo “serviços públicos” atividades não apenas da Administração, mas sim do Estado, ou seja, incluindo atividades dos poderes judiciário e legislativo como também sendo serviços públicos, ampliando mais ainda sua atuação.

Ademais, existe ainda o sentido restrito do termo aqui apresentado, que, como o próprio nome diz, restringe os serviços públicos a atividades somente da Administração Pública, bem como os diferencia do poder de polícia administrativo, tal qual diferenciação no sentido amplo não há.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho (2010, p.692) define serviço público sobre essa ótica restritiva:

serviço público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob regime de direito público.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022), não há a possibilidade de considerar o sentido amplo mais correto que o sentido restrito e vice e versa, mencionando ainda que o Direito Positivo adota ambas as versões, dentro da própria Constituição Federal.

Prosseguindo, ainda tratando das disposições dos serviços públicos, estes podem ser classificados de até 5 (cinco) maneiras diferentes. Podem ser classificados: a) Quanto ao sujeito; b) Quanto ao objeto; c) Quanto à maneira de satisfazer o interesse coletivo; d) Quanto a quem pertence e sua obrigatoriedade; e) Quanto a sua exclusividade.

No tocante à classificação em relação ao sujeito dos serviços públicos, temos esses podendo ser próprios ou impróprios. Segundo os autores Arnaldo de Valles e Rafael Bielsa, que deram origem à presente classificação, próprios são os serviços públicos em que o Estado os toma como próprios desse e realiza-os, sempre

em face do interesse coletivo, por meio de seus próprios órgãos ou por meio de pessoas jurídicas a que lhes foram passadas a competência de execução dos serviços públicos, através de concessão ou permissão. Esses últimos são institutos que permitem o Estado em transferir a responsabilidade de execução de certo serviço público a pessoas jurídicas de direito privado. Impróprios, portanto, são aqueles serviços públicos em que o Estado não os executa, nem por meio de seus órgãos e agentes, diretamente, nem mesmo por meio de pessoas jurídicas de direito privado a que lhes foram passadas a responsabilidade de algum serviço público por meio de concessão ou permissão. Neste caso, os serviços públicos serão executados por particulares, em que o Estado apenas autoriza, regulamenta e fiscaliza tal exercício desses serviços. Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022, p.153):

eles correspondem a atividades privadas e recebem impropriamente o nome de serviços públicos, porque atendem a necessidades de interesse geral; vale dizer que, por serem atividades privadas, são exercidas por particulares, mas, por atenderem a necessidades coletivas, dependem de autorização do Poder Público, sendo por ele regulamentadas e fiscalizadas; ou seja, estão sujeitas a maior ingerência do poder de polícia do Estado.

Entretanto, Hely Lopes Meirelles (2003), considera de modo diferente tal classificação. Para esse, próprios seriam os serviços públicos que cumprem com o interesse coletivo, esses sendo de maneira íntima ligado ao poder público, como sendo atividades ligadas a segurança, saneamento e saúde públicas), onde somente seriam executados por órgãos ou entidades públicas. A respeito dos impróprios, estes serviços públicos são aqueles realizados pela Administração Pública, através de seus próprios órgãos, ou através daqueles descentralizados (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações governamentais), bem como também dos particulares que adquiriram a responsabilidade de certo serviço público através de concessão, permissão ou autorização.

Ambas as teses apresentadas são válidas, tendo em vista ser conteúdo meramente teórico.

No que se refere à classificação quanto ao objeto, os serviços públicos podem ser administrativos, comerciais e sociais. Hely Lopes Meirelles (2003, p.321) define estes quando administrativos:

são os que a Administração Pública executa para atender às suas necessidades internas ou preparar outros serviços que serão prestados ao

público, tais como os da imprensa oficial, das estações experimentais e outros dessa natureza

Com relação aos serviços públicos comerciais, são aqueles que são executados pela Administração Pública com o objetivo de satisfazer o interesse coletivo voltado à ordem econômica. Podem ser realizados de maneira direta ou indireta pela Administração. Esses, para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022), fazem jus àqueles serviços públicos elencados na Constituição Federal, em seu artigo 175, caput, que diz: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

A respeito dos serviços públicos sociais, esses fazem jus aqueles prestados tanto pelo poder público como também pelos particulares, visando as necessidades coletivas. São, por exemplo, aqueles referentes ao ensino educacional e a prestação de serviços ligados a saúde.

Adentrando agora no terceiro tipo de classificação, a quanto a satisfação do interesse coletivo, os serviços públicos podem ser *uti universi* e *uti singuli*. A primeira opção ocorre em virtude de necessidades coletivas pela sociedade como um todo, leva, em consideração, a literalidade do termo interesse coletivo, e é onde o Estado os realiza, através, por exemplo, de serviços de proteção a calamidades públicas, bem como a proteção do território nacional contra perigos e ataques externos, além de serviços de iluminação pública, saneamento e até mesmo os diplomáticos. Já a segunda opção, segundo menciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022), podem ser alguns daqueles elencados na classificação anterior. Podem ser serviços comerciais, como, a exemplo, luz elétrica e transporte público, bem como podem ser serviços sociais, exemplificando esses por serviços ligados à previdência, saúde e ensino.

A respeito do quarto tipo de classificação, que diz sobre sua obrigatoriedade e a quem é pertencente, há os serviços públicos originários, consequentemente essenciais, e os derivados outrora facultativos. O autor Caio Tácito (1975) considera os serviços privativos ao Estado como sendo originários, e, em consequência disso, chamados de essenciais, enquanto que, aqueles serviços que são de competência da iniciativa privada, mas o Estado os absorve, através de monopólio ou concorrência com o setor privado, são os considerados serviços públicos derivados, e por essa razão, facultativos.

O último critério de classificação dos serviços públicos também é o mais simples, leva em consideração apenas a exclusividade desses serviços em relação ao Estado. Ou seja, aqueles que são exercidos apenas pelo Estado são os exclusivos, enquanto que aqueles em que a iniciativa privada também pode exercer.

Dessa maneira, finalizando, portanto, as maneiras de classificação dos serviços públicos, uma das atividades administrativas explicadas no presente, finaliza-se também o tópico que trata a respeito da Administração Pública em seu sentido objetivo, ou seja, que trata justamente das funções, atividades administrativas.

### **2.3.2 Administração Pública (Sentido Subjetivo)**

Como encerrado o tópico anterior, que tratava sobre um dos sentidos da Administração Pública, uma vez que esta é composta por dois (objetivo e subjetivo), este tópico, portanto, será destinado a continuação do conteúdo, ou seja, a definição e destrincho da Administração em sentido subjetivo, e conseqüentemente, a proximidade ao mérito do artigo, como logo será demonstrado. Salienta-se, logo de início, que a Administração Pública em sentido subjetivo é dividida em Administração Pública Direta e Administração Pública Indireta.

Anteriormente mencionado, a Administração Pública em sentido subjetivo trata dos entes os quais exercem as atividades administrativas. Predominantemente, é claro, os órgãos que exercem estas atividades são aqueles pertencentes ao poder executivo. Entretanto, os poderes legislativo e judiciário também exercem, mesmo que atipicamente, isto é, não sendo sua principal função, as atividades administrativas. O primeiro realiza as funções administrativas através das chamadas leis de feito concreto, pois são leis emanadas do Legislativo, mas analisando seu conteúdo tem-se basicamente atos administrativos internos. Enquanto o segundo realiza estas atividades através de atos relativos aos próprios funcionários públicos do Judiciário. (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, 2022).

Logo, faz-se concluir que os entes e órgãos públicos que formam a Administração Pública são todos aqueles que fazem parte das pessoas jurídicas políticas, que são a União, Estados, Município e Distrito Federal. Todos esses órgãos, incluindo as próprias pessoas jurídicas políticas serão chamadas de Administração Pública Direta.

Há certas hipóteses, todavia, em que o Estado realiza a transferência das funções administrativas dos órgãos e pessoas jurídicas políticas acima mencionados para outros órgãos, onde esses últimos detêm personalidade jurídica própria, ou seja, possuem certa independência. E esses últimos serão considerados pertencentes à Administração Pública Indireta.

Uma definição, portanto, para Administração Pública, de maneira geral, é dada pela autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022, p.99), que diz que essa é “um conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”.

Vultoso mencionar que tal matéria se encontra presente e detalhada no Decreto-Lei nº 200, de 25/02/1967, em seu art. 4º, a qual teve inclusão de inciso pela Lei nº 7.956, de 10/04/1987, que determinam:

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.

Há ainda a Lei nº 11.107 de 06/04/2005, a qual define Consórcios Públicos como sendo também parte da Administração Pública Indireta, e que também será detalhado mais a frente.

Ora abrangido, de maneira abstrata, ambos tipos de Administração Pública, será dado prioridade ao foco do presente artigo, que é a Administração Pública Indireta, onde a seguir será destrinchada e detalhada.

Ainda assim, antes, será necessário analisarmos o processo em como é realizado a transferência de atividades dos órgãos da Administração Pública Direta para os da Administração Pública Indireta, a fim de melhor exemplificar e explicar como essa última opera.

### **2.3.3 Descentralização x Desconcentração**

Em tópico anterior foi dito que em alguns casos o Estado delibera por transferir algumas funções administrativas à órgãos e entidades públicos que

possuem personalidade jurídica própria, e não atrelada ao Estado. Essa ação é nada mais que a descentralização, ou seja, ato do Estado de distribuir competências para pessoas jurídicas autônomas, criadas pelo próprio Estado, que no caso, são as que fazem parte da Administração Pública Indireta.

A Desconcentração nos remete a algo parecido, entretanto, ainda diferente. A desconcentração também tem o intuito de transmitir tarefas e funções, entretanto, a transmissão não é realizada entre duas pessoas distintas, e sim, às diferentes camadas do mesmo órgão, que neste caso, seriam aqueles pertencentes a chamada Administração Pública Direta. O que mais faz sentido, no sentido do objetivo do presente é o foco na Descentralização, por estar ligada à Administração Pública Indireta.

Voltando-se a Descentralização, essa, por sua vez, possui duas vertentes: a descentralização política e descentralização administrativa.

Quanto a descentralização política, tem-se a seguinte definição, dada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022, p.565):

A descentralização política ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central; é a situação dos Estados-membros da federação e, no Brasil, também dos Municípios. Cada um desses entes locais detém competência legislativa própria que não decorre da União nem a ela se subordina, mas encontra seu fundamento na própria Constituição Federal. As atividades jurídicas que exercem não constituem delegação ou concessão do governo central, pois delas são titulares de maneira originária.

Analisando o acima transcrito, pode-se entender claramente do que se trata a descentralização política ao trazer seu conceito junto dos Estados-membros federativos do Brasil. Estes, de fato, são entes com certa independência da União, uma vez que são detidos de competência legislativa própria. Importando, é claro, observar sua legalidade e constitucionalidade perante a Constituição Federal.

A respeito da descentralização administrativa, esta, por sua vez, ocorre quando há a transferência de funções administrativas a outros entes, onde esses são subordinados do ente central, sendo tal subordinação advinda não de uma Constituição, mas sim do próprio poder central.

Apesar de haverem dois tipos de descentralização, usualmente, há uma mistura de ambas, onde, com isso, por exemplo, tem-se entes descentralizados com personalidade jurídica própria, com capacidade de autoadministração, própria da

descentralização administrativa, e também com autonomia, característica própria da descentralização política (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, 2022). Por autonomia significar a possibilidade de edição das próprias leis, na descentralização política, é onde, em regra, terá esse tipo de característica, uma vez que não há subordinação do ente descentralizado ao ente central, algo que não ocorre na descentralização administrativa, tendo em vista que essa se sujeita não apenas a Constituição, mas também ao poder central. Entretanto, como dito, comumente se fundem os dois tipos de descentralização, concedendo aos entes descentralizados administrativamente certo poder de autoadministração, mas não de autonomia.

Fazendo menção à Administração Pública Indireta, essa seguiria em tese, a descentralização administrativa, onde só poderia possuir a autoadministração. Porém, tal possui uma “pitada” de descentralização política, dando aos entes da Administração Pública Indireta a autonomia que precisam para que sejam de fato entes totalmente descentralizados da Administração Pública Direta.

Em continuidade, a descentralização administrativa, possui três modalidades: a territorial ou geografia; a por serviços, técnica ou funcional e a por colaboração.

A territorial ou geográfica ocorre quando uma entidade possuidora de espaço geográfico é provida de personalidade jurídica própria, pertencente ao direito público e com capacidade administrativa genérica. Este possui características como personalidade jurídica própria, é de direito público e está sujeita a controle pelo poder central. Esse tipo de descentralização é muito comum em Estados unitários, como França por exemplo.

Já a descentralização por serviços é quando há a criação de uma pessoa jurídica de direito privado ou público através do Poder Público, e a esta se transfere a titularidade e execução de certo serviço público.

Através desse tipo de descentralização é que se origina um leque de entidades de direito privado ou público que irão exercer determinado serviço público, as quais serão melhor comentadas à frente. O que fica neste capítulo é o que implica o processo de descentralização por serviços em si, que dá reconhecimento de personalidade jurídica ao ente descentralizado, dá a este uma capacidade de autoadministração com certa independência referente ao poder central e conseqüentemente patrimônio próprio, além de limitações, como, em exemplo, a execução somente ao serviço público que lhe foi dado como responsabilidade e



determinado controle pelo poder central, mas este sempre por lei e limitado, para que se possa garantir a independência do ente descentralizado.

Agora entrando no terceiro tipo de descentralização, a por colaboração, esta ocorre quando há a transferência de serviço público a pessoa jurídica de direito privado já existente através de contrato ou ato administrativo unilateral o que conserva a titularidade do serviço ao Poder Público (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, 2022).

Devido à certa semelhança entre a descentralização por colaboração e a descentralização por serviços, cabe uma breve diferenciação entre estas. A primeira se dá através de contrato ou ato administrativo unilateral que transfere serviço público à entidade de direito privado já existente, conservando a titularidade do serviço ainda ao Poder Público, enquanto que a segunda se cria uma pessoa jurídica pública ou privada através de lei, a qual regula e transmite titularidade a esta pessoa jurídica além de fazer a tutela, porém, sem que haja a falta de independência da pessoa jurídica. Ou seja, na descentralização por colaboração há um controle muito maior das atividades pelo Estado do que na descentralização por serviços, pois em nenhum momento, nesta, deixará de deter o poder sobre a atividade administrativa atribuída à execução por pessoa de direito privado.

Concluindo este capítulo, foi trazido os conceitos de descentralização e desconcentração, dando mais foco à primeira, tendo em vista o objetivo final desta obra.

Conforme foi mencionado anteriormente, a descentralização por serviços origina entidades, pessoas jurídicas de direito privado, as quais iremos tratar com detalhes no próximo tópico.

#### **2.3.4 Entidades de Direito Público e Privado gerados pelo fenômeno da Descentralização Administrativa por serviços (Entes da Administração Pública Indireta)**

Já explicado no tópico anterior como se dá o processo de formação dos entes administrativos indiretos, segue agora o presente capítulo, responsável por primeiro, definir o Regime Jurídico desses entes administrativos, em razão de que entre esses, existem alguns que seguem o regime jurídico Privado e outros o regime jurídico Público.

Estabelecendo assim questões sobre o Regime Jurídico, resta a pormenorização, enfim, das entidades da Administração Pública Indireta, demonstrando como funcionam e, dessa maneira, fechando o presente literário.

#### **2.3.4.1 Regime Jurídico das entidades da Administração Indireta**

Levando em consideração que todos os entes da Administração Pública Indireta, sendo de direito público ou privado, são instituídas pelo direito público. Para que seja feita então uma diferenciação entre como funcionam seus respectivos regimes jurídicos, é básico começar-se diferenciando primeiro as entidades públicas das entidades somente privadas, criadas pela iniciativa privada, para que depois se analise as instituídas pelo poder público.

As pessoas jurídicas de direito privado, criadas através de iniciativa particular possuem como características o objetivo quase sempre lucrativo, entretanto, sempre particular, além de poder fazer qualquer modificação quanto aos seus fins, somando-se a isso, até mesmo a autonomia de se extinguirem. E possuem, é claro, origem advinda do interesse particular. Enquanto isso, as pessoas de direito público, inversamente a anterior, possuem origem derivada do interesse do Estado, sua finalidade não é lucrativa e seu objetivo é sempre de interesse coletivo, e não o individual ou particular. Aliás, essas entidades não possuem a capacidade de se auto modificarem, tanto seus fins quanto as obrigações para se chegarem a estes, e muito menos poderão se extinguir por vontade própria, necessitando do Estado para tal.

Agora, partindo-se das instituições privadas instituídas pelo Poder Público, essas possuem muita semelhança com as instituições públicas. Estas também serão originadas pelo poder Público bem como serão extintas pelo mesmo, incluindo-se a não possibilidade de automodificação de seus fins os quais lhes foram atribuídos. Em regra, não possuem propósitos com fins lucrativos, possuindo apenas uma única exceção a tal regra, a qual iremos ver mais adiante, que se trata das Sociedades de Economia Mista.

Cabe citar aqui, nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022, p.574), um compilado de características comuns entre as pessoas de direito público e direito privado instituídas pelo Estado:

Todas têm personalidade jurídica própria, o que implica direitos e obrigações definidos em lei, patrimônio próprio, capacidade de autoadministração e receita própria;

A sua criação é sempre feita ou autorizada por lei, exigência que consta agora do artigo 37, XIX, da Constituição;

A sua finalidade essencial não é o lucro e sim a consecução do interesse público;

Falta-lhes liberdade na fixação ou modificação de seus próprios fins; a própria lei singular que, ao criar a entidade, define o seu objeto, o qual só pode ser alterado por outra lei da mesma natureza.

Elas não têm a possibilidade de se extinguirem pela própria vontade, sendo somente outra lei capaz de extingui-las, em consonância com o princípio do paralelismo das formas; por isso mesmo, não se aplicam a essas entidades as formas normais de extinção previstas no direito civil e comercial;

A todas elas se aplicam o controle positivo do Estado, o qual tem por finalidade verificar se a entidade está cumprindo os fins para os quais foi criada.

Acima, analisar as várias semelhanças entre as instituições públicas e privadas pertencentes à Administração Pública Indireta, há de se pensar que não há diferenças entre as mesmas. Entretanto, por não serem exatamente iguais, claramente há algo que possa diferenciá-las, que nada mais são que as faculdades e limitações de cada uma.

Quanto as primeiras, estas possuem quase por totalidade as mesmas faculdades e todas limitações dos órgãos da Administração Pública Direta. Já em respeito da segunda, estas só irão dispor das prerrogativas e sofrerão restrições as quais estiverem previstas nas respectivas leis que as criaram ou autorizaram sua criação (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, 2022).

É ainda, a fim de encerrar esta breve menção do assunto, vultuoso mencionar a quais regimes jurídicos cada uma irá ser regida.

Tratando-se da relação jurídica entre os órgãos instituidores (União, Estado, Município e Distrito Federal) e os órgãos instituídos de Direito Público e de Direito privado, com o intuito de ser mantido uma relação entre a Administração Direta e Indireta, serão regidas pelo Direito Público. Agora, concernente a relação entre essas pessoas jurídicas com terceiros e a respeito de sua própria organização haverão algumas diferenças. As jurídicas de direito privado seguirão, é claro, o regime jurídico privado, com pouquíssimas e contáveis exceções, que irão ocorrer em face de normas públicas

preexistentes. Já as jurídicas de direito público irão seguir o regime público, podendo-se valer do direito privado em algumas situações, como por exemplo, na formalização de contratos de venda, locação ou até comodato.

Como visto, as pessoas jurídicas de Direito privado, em face a sua organização e à terceiros, são regidas boa parte pelo direito do mesmo, entretanto, nunca irão ser parte completamente desse, pois além de ter sido criada pelo poder público, também possui grande parte difundida neste Direito, onde, ainda, é de extrema necessidade dessa pessoa jurídica de direito privado atingir o objetivo traçado pelo Estado, em pró da coletividade.

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022, p.575), a autora comenta sobre essa dualidade existente nas pessoas jurídicas de direito privado instituídas pelo poder Público:

Sendo o interesse público indisponível e sempre predominante sobre o particular, a adoção pura e simples do regime jurídico privado seria inaceitável, porque retiraria das entidades da Administração Indireta determinadas prerrogativas que lhes são reconhecidas precisamente para permitir a consecução de seus fins; do mesmo modo que, ao permitir-lhes atuar com autonomia de vontade, própria do direito privado, suprimir-se-iam as restrições legais que o direito público impõe e que constituem a garantia fundamental da moralidade administrativa e do respeito aos direitos dos administrados. As normas de direito público que derogam parcialmente o direito privado têm por objetivo assegurar o equilíbrio entre a posição de supremacia da Administração e a liberdade de atuação que caracteriza as pessoas jurídicas de direito privado.

Conclui-se, portanto, este subcapítulo, onde foi especificado e esclarecido a quais regimes jurídicos irão se submeter as entidades da Administração Pública Indireta, cabendo, agora, citá-las e desmembra-las.

#### **2.3.4.2 Autarquias**

O conceito de Autarquia se encontra presente em nossa legislação no art. 5º, I do Decreto Lei nº 200/1967, o qual será transcrito abaixo:

serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Pode-se extrair do texto supra escrito diversas características das Autarquias, que inclusive são aquelas mencionadas em tópico anterior a respeito dos entes da Administração Pública Indireta de Direito Público. As Autarquias devem obrigatoriamente serem criadas por lei, caminho pelo qual também só poderão se extinguir. Na lei instituidora será tratado a respeito de todas as respectivas diretrizes, objetivos, limitações, e demais delimitações sobre as a Autarquia, além de que, posteriormente a isso, essa deverá seguir somente o que está dito na Lei instituidora. Tal característica é fundamentada também pela Constituição Federal em seu artigo 37, IXI:

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 e, também, ao seguinte:

XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

Voltando-se para o Decreto Lei nº 200/1967, vê-se que as Autarquias são detidas de personalidade jurídica própria, ou seja, são independentes quanto as suas obrigações e direitos em face do Ente Político que a instituiu. Logo, são possuidoras de autoadministração, podem se auto organizar dentro dos limites da lei que a estabeleceu, e para isso, detêm patrimônio e receitas próprios. Entretanto, assim como todo órgão da Administração Pública Indireta, não possuem as Autarquias autonomia, que significa não terem o poder de criar lei ou alterar a própria que as instituiu.

Outro ponto do Decreto, em seu art. 5º, I, é que esse descreve a especialidade das Autarquias. Essas devem seguir estritamente a função administrativa que lhe fora passada em sua instituição. É dessa especificidade que surge o controle administrativo realizado pelo Estado. Ou seja, para que a Autarquia não desvie de sua função e siga realizando a que lhe fora destinada corretamente e dentro dos parâmetros legais, o Estado exerce esse controle a título de fiscalização. Pode-se perceber, nesse momento, que as Autarquias, por mais que detentoras de

personalidade jurídica própria, bem como capacidade de autoadministração, fica ainda sujeita à fiscalização exercida pelo Poder Público.

Quanto ao seu regime jurídico, as Autarquias são de Direito Público, e possuem basicamente as mesmas prerrogativas e limitações de um órgão da Administração Pública Direta.

Para a Jurisprudência, as Autarquias possuem 4 (quatro) tipos de espécies diferentes: Autarquia Comum; Autarquia Sob Regime Especial; Autarquia Fundacional e Autarquia Associativa.

A Autarquia Comum é aquela que em nada se diferencia do disposto no Decreto Lei nº 200/1967, é de certa maneira, uma Autarquia geral, que não possui nenhuma peculiaridade. Exemplos desse caso de Autarquia seria o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), regulado pela Lei nº 10.233/2001, e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), regulado pelo Decreto Lei nº 99.350/1990.

Já a Autarquia Sob Regime Especial tem particularidades que escapam do comum enquadrado no Decreto Lei nº 200/1967, que, através de certos privilégios, visam dar mais autonomia as essas em comparação com as comuns. Lembrando, é claro, que tais privilégios e particularidades devem estar expressas na Lei instituidora da Autarquia. Um grande exemplo dessa espécie é o Banco Central do Brasil (BACEN), instituído pela Lei nº 4.595/1964, que prevê uma grande autonomia quando se tratar de assuntos monetários.

A Autarquia Fundacional, em realidade, é um tipo de Fundação, e leva esse nome por algumas características que a ligam muito a uma Fundação. Esse tipo de "Autarquia" será melhor estudado em próximo capítulo destinado às Fundações, outro tipo de entes da Administração Pública Indireta. Em síntese, por parte da doutrina majoritária considerar a possibilidade das Fundações serem tanto de Direito Público quanto Privado, alegam, portanto que as de Direito Público, em verdade, seriam Autarquias, tendo em vista que pertencem ao regime jurídico do Direito Público.

Quanto à última espécie de Autarquia, a Associativa, mais uma vez, não é bem uma Autarquia de se está falando. Trata-se dos Consórcios Públicos, outro membro da Administração Pública Indireta que também será mais estudado a frente, os quais são de Direito Público e são realizados entre os entes federativos (mais de um). Por exemplo, celebrado entre a União, o Estado de São Paulo e o município de Presidente Prudente para a realização de alguma atividade.

### 2.3.4.3 Fundações

Existem, três espécies de Fundações. Primeiro, aquelas Fundações particulares, que são instituídas pela iniciativa privada e que nada tem relação com a Administração Pública. As Fundações Privadas, entretanto, por mais que instituídas pelo particular, ainda detêm a obrigação de realizarem serviços voltados ao interesse coletivo e social. Logo, a legislação inclui esse tipo de Fundação junto as demais, com o intuito de realizar o controle e tutela, a fim de fiscalização para não desvio de seus fins. O Código Civil, em seu art. 66, atribui tal fiscalização ao Ministério Público, e faz outras considerações em seus parágrafos:

Art. 66. Velará pelas fundações o Ministério Público do Estado onde situadas.  
§ 1º Se funcionarem no Distrito Federal ou em Território, caberá o encargo ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. (Redação dada pela Lei nº 13.151, de 2015)  
§ 2º Se estenderem a atividade por mais de um Estado, caberá o encargo, em cada um deles, ao respectivo Ministério Público.

Logo, após a instituição por particular da Fundação, esse não poderá intervir mais, pois a Fundação detém personalidade jurídica própria, se tornando independente do instituidor, cabendo, portanto, ao Ministério Público exercer a fiscalização.

Ademais, existem ainda as Fundações Públicas, que são entes da Administração Pública Indireta, detidas de certo desentendimento doutrinário. Desde a sua criação, há esses desentendimentos a respeito de sua natureza jurídica, onde existe o questionamento as Fundações são todas de Direito Público ou são todas de Direito Privado.

A Doutrina majoritária, entretanto, reconhece que existem ambos tipos de Fundações, fazendo tal conclusão com base no art. 5º, IV, do Decreto Lei nº 200/1967:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:  
IV – Fundação Pública – a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa,

patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.

Através do acima transcrito, retirado diretamente da Lei, é que se entende, pela maior parte da doutrina, que a depender do tipo de atividade que exerce, uma Fundação poderá ser ou de Direito Privado ou de Direito Público. Observando, sempre, que tal vertente associa as Fundações Públicas de Direito Público como tipos de Autarquias, chamadas de Autarquias Fundacionais.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022, p.583) traz sua definição de Fundação Pública, instituída pelo poder público, como sendo:

patrimônio, total ou parcialmente público, dotado de personalidade jurídica, de direito público ou privado, e destinado, por lei, ao desempenho de atividades do Estado na ordem social, com capacidade de autoadministração e mediante controle da Administração Pública, nos limites da lei.

As características, portanto, das Fundações tanto de Direito Privado quanto de Direito Público, são, conforme rol da autora supra citada (2022, p.583):

- a) dotação patrimonial, que pode ser inteiramente do Poder Público ou semipública e semiprivada;
- b) personalidade jurídica, pública ou privada, atribuída por lei;
- c) desempenho de atividade atribuída ao Estado no âmbito social; com isto fica presente a ideia de descentralização de uma atividade estatal e também a de que a fundação é a forma adequada para o desempenho de funções de ordem social, como saúde, educação, cultura, meio ambiente, assistência e tantas outras; isto precisamente pelo fato de ela objetivar fins que beneficiam terceiros estranhos à entidade;
- d) capacidade de autoadministração; e
- e) sujeição ao controle administrativo ou tutela por parte da Administração Direta, nos limites estabelecidos em lei.

Como já pontuado em tópico anterior, a diferença entre o regime jurídico dos entes da Administração Pública Indireta é a forma como se relacionam com terceiros. Os de Direito Privado irão se relacionar sob o regime jurídico privado, enquanto que os de Direito Público relacionar-se-ão com terceiros através do regime jurídico público. Ademais, é sempre decidido no momento da instituição desses entes se esse será de Direito Público ou Direito Privado, onde, claro, exista a possibilidade, como no caso das Fundações. Logo, a princípio imagina-se que toda essa lógica se aplica também as Fundações, tendo em vista que são entidades da Administração Pública Indireta. Porém, trata-se de ideia um pouco precoce, tendo em vista que



quanto a jurisprudência, o Supremo Tribunal Federal (STF), através do julgamento do Recurso Extraordinário nº 716.378/SP, concluiu que para que se considere uma Fundação de Direito Público ou Direito Privado, deve levar em consideração outros critérios além da simples escolha pelo Legislador que Instituir a Lei de criação da Fundação. Tais critérios fazem menção a utilização ou não de recursos públicos e a realização de atividade estatal, onde, caso haja cumulativamente tais critérios, a Fundação será considerada de Direito Público, mesmo se em sua lei instituidora estiver definido que sua natureza é de Direito Privado. Segue abaixo redação retirada do julgamento do acima mencionado Recurso Extraordinário:

A qualificação de uma fundação instituída pelo Estado como sujeita ao regime público ou privado depende (i) do estatuto de sua criação ou autorização e (ii) das atividades por ela prestadas. As atividades de conteúdo econômico e as passíveis de delegação, quando definidas como objetos de dada fundação, ainda que essa seja instituída ou mantida pelo Poder Público, podem-se submeter ao regime jurídico de direito privado. 2. A estabilidade especial do art. 19 do ADCT não se estende aos empregados das fundações públicas de direito privado, aplicando-se tão somente aos servidores das pessoas jurídicas de direito público

Portanto, com tal decisão, criou-se um conflito entre o Direito Positivo e Jurisprudencial. Cabe ao leitor, agora, tirar suas próprias conclusões e decidir em qual vertente de raciocínio se apoiará.

#### **2.3.4.4 Empresas Estatais**

O termo Empresas Estatais engloba, em verdade, duas espécies de entes da Administração Pública Indireta, que são as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista e suas subsidiárias. Além dessas, entram no termo outras entidades estatais e paraestatais que não se enquadram como Empresas Públicas ou Sociedades de Economia Mista.

É muito importante, antes de iniciar-se a diferenciação e definição de ambos tipos de empresa, mencionar as hipóteses em que o Estado (União, Estados, Municípios) poderá intervir diretamente e indiretamente na economia. O motivo por trás de tal decisão é que, tanto as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista e suas subsidiárias, bem como as outras entidades estatais e paraestatais

existem para que o Estado, através dessas, possa intervir na economia de maneira direta.

Segundo retira-se da própria Constituição Federal, o Estado pode adentrar a economia de maneira direta apenas de duas maneiras, sendo elas sob regime monopolista e regime concorrencial.

A respeito do regime monopolista, por mais que o Estado, através da Constituição Federal e da intervenção indireta repudiem a prática de monopólio na economia brasileira, ele reserva para si o monopólio de certas atividades. Segue abaixo o art. 173, § 4º da Constituição Federal, onde consta a repressão do Estado frente ao monopólio na iniciativa privada:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

Entretanto, como mencionado acima, o Estado estabelece certas atividades a título de monopólio para si, ou seja, apenas o Estado poderá realizar tais atividades.

De acordo com De Plácido e Silva (2016, p.216) definem monopólio como sendo:

monopólio, derivado do latim monopolium, de origem grega (monos – só e poliem vender), quer exprimir o regime em que se dá o direito ou a faculdade a uma pessoa ou a um estabelecimento para que, com exclusividade, produza e venda certas espécies de produtos.

Ademais, a Constituição Federal define quais atividades serão exclusivas da União, conforme art. 177, I a V, e faz importante pontuação em seu §1º:

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I – a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; (Vide Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

II – a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III – a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV – o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V – a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e

utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995) (Vide Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

Como visto, a União poderá realizar, em monopólio, todas e somente as atividades elencadas no artigo acima transcrito. Seu parágrafo primeiro ainda traz importante passagem, dada pela Emenda Constitucional nº 9/1995, em que permite a União contratar tanto empresas estatais como privadas para a realização das atividades listadas nos incisos do artigo 177, tendo como única exceção a atividade descrita no inciso V do artigo.

A respeito, agora, da intervenção do Estado de maneira direta na economia sob o regime concorrencial, esse estabelece igualdade entre o Estado e a iniciativa privada, no sentido de igualarem suas condições de disputa frente à iniciativa privada. É tido presente intervenção descrita também na Constituição Federal, em seu art. 173, caput, que diz: “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.

Portanto, ao Estado caberá, em virtude do regime concorrencial, atuar na economia de maneira direta apenas nas circunstâncias elencadas no artigo 173, caput, da Constituição Federal.

Se a intervenção direta do Estado na economia trata dos momentos em que esse atua diretamente no setor privado, produzindo e contribuindo à economia como Estado-empresa, a forma indireta de intervenção do Estado na economia, será aquela em que o Estado não realiza de fato uma atividade produtiva, mas atua como mero agente fiscalizador, incentivador e planejador da atividade econômica do país.

Na Constituição Federal, a intervenção indireta está positivada em seu artigo 174, caput: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)”

Como visto, o Estado pode ser fiscalizador, incentivador ou promotor e planejador da atividade econômica, atuando, nessas três, de maneira indireta na economia.

Quanto ao Estado fiscalizador, trata-se de fiscalização realizada pelo Estado em face da iniciativa privada, verificando se os órgãos a ela pertencentes vem atuando em conformidade com a legalidade lhes imposta, como por exemplo, análise do princípio da livre concorrência e da formação de cartéis, oligopólios ou monopólios, que venham, certamente, a prejudicar a economia. Trata-se, basicamente, do poder de polícia do Estado. Ademais, para que fosse melhor fiscalizado tais atividades dos particulares, editou-se a Lei nº 8.884/1994, que transformou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em autarquia, e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências.

Agora, no tocante ao Estado promotor da atividade econômica, esse funciona como incentivador, através da prática da atividade administrativa nomeada fomento, que já, inclusive, fora explicada no presente artigo. Através de tal atividade, o Estado fomenta, incentiva o mercado econômico através de diversas estratégias, tais quais algumas são até mesmo mencionadas na Constituição Federal, como em seus artigos 174, §3º e 179, caput:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Concernente a última maneira de intervenção indireta à economia realizada pelo Estado, tem-se esse como agente planejador da atividade econômica. Aqui, o Estado traça objetivos e diretrizes que planeja alcançar em certo e determinado tempo através da lei, guiando assim o processo econômico para que

chegue aos resultados esperados. O artigo 174, § 1 da Constituição Federal menciona o planejamento do Estado:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Finaliza-se, portanto, a definição e conseqüente diferenciação dos meios diretos e indiretos de intervenção à economia realizada pelo Estado, restando voltar-se aos entes das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, instrumentos pelos quais o Estado irá intervir diretamente na Economia.

Para que seja iniciado o tema, faz-se necessário analisarmos os artigos 173 e 175, ambos da Constituição Federal. Tal análise se faz para que seja sanado uma confusão existente, no sentido de distinguir as atividades tipicamente de natureza privada daquelas atividades prestadoras de serviço público, ambas realizadas pelas empresas estatais.

As normas dispostas no Art. 173, incisos e parágrafos só contemplarão as atividades exercidas pelas empresas estatais em concorrência com a iniciativa privada, como o próprio caput do artigo menciona, “a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.”. Ou seja, esse artigo trata apenas das atividades realizadas sob âmbito da natureza privada. Entretanto, em hipótese de a empresa estatal realizar atividade comercial ou industrial, mas tal atividade for considerada serviço público pelo Estado, as normas que incidirão sobre essas empresas não serão do artigo 173 da CF/88, e sim as normas do artigo 175/88. Cabe aqui a transcrição desse último:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – política tarifária;

#### IV – a obrigação de manter serviço adequado.

Como visto, os Serviços Públicos deverão ser prestados através de concessão ou permissão, tanto para Empresas Estatais como empresas do setor privado. Logo, as Estatais que realizarem serviços públicos, mesmo esses sendo comerciais, deverão seguir as disposições do artigo acima transcrito, e não o do 173. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022, p.591) menciona um exemplo de casos semelhantes ao exemplo apresentado:

Nas hipóteses em que a empresa estatal é criada por um ente estatal para prestar serviço público delegado por outro ente estatal, ela tem a natureza de concessionária de serviço público e rege-se pela Lei de Concessões (Lei nº 8.987, de 13-2-95). É o que ocorre com os serviços de energia elétrica, de competência da União (art. 21, XII, b, da Constituição), delegados a empresas estatais sob controle acionário dos Estados. Outro exemplo é o serviço de saneamento delegado por Municípios à SABESP, que é sociedade de economia mista do Estado de São Paulo.

Sanado tal confusão de artigos, voltar-se-á o presente às Empresas Públicas e Sociedades de Economia mista por si próprias.

As Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista e suas subsidiárias estão reguladas na Lei nº 13.303/2016. Ambos conceitos estão dispostos nos artigos 3º e 4º da lei, bem como importantes considerações em seu parágrafo único e §§ 1º e 2º, respectivamente, conforme será visto abaixo:

Art. 3º Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

Parágrafo único. Desde que a maioria do capital votante permaneça em propriedade da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, será admitida, no capital da empresa pública, a participação de outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como de entidades da administração indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 4º Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta.

§ 1º A pessoa jurídica que controla a sociedade de economia mista tem os deveres e as responsabilidades do acionista controlador, estabelecidos na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e deverá exercer o poder de controle no interesse da companhia, respeitado o interesse público que justificou sua criação.

§ 2º Além das normas previstas nesta Lei, a sociedade de economia mista com registro na Comissão de Valores Mobiliários sujeita-se às disposições da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976.

Analisando ambos os conceitos, já consegue-se perceber as principais diferenças entre as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista. A primeira tem seu capital social preenchido integralmente pelos entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), e ainda abre uma relativa exceção, onde caberá capital de outras pessoas jurídicas de Direito Público Interno bem como de entidades da administração Pública indireta na constituição da Empresa Pública, desde que a maioria do capital votante, ou seja, aquele capital representado por ações com direito de voto, permaneçam sob propriedade da União, Estado, Distrito Federal ou Município. Ou seja, o capital de constituição da Empresa Pública é apenas público. Já em relação a Sociedade de Economia Mista, essa também será constituída de capital público, entretanto, será também constituída por capital privado.

Muito se falou até o momento da constituição de capital das empresas. Isso se dá justamente por conta da forma em que as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista irão ser instituídas. A segunda deverá ser sempre instituída sob a forma de Sociedade Anônima, um dos tipos de Sociedade por Ações, regulada pela Lei nº 6.404/1976, o que justifica a sua composição por capitais, que é a maneira como se dá a forma da Sociedade Anônima. Tal obrigatoriedade se encontra positivada no artigo 5º da Lei nº 13.303/2016: “A sociedade de economia mista será constituída sob a forma de sociedade anônima e, ressalvado o disposto nesta Lei, estará sujeita ao regime previsto na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976”. Entretanto, em e tratando das Empresas Públicas, nessas não foi estabelecido nenhuma forma obrigatória ou específica, interpretando-se que, portanto, a lei instituidora da empresa que irá decidir livremente a forma em que se irá funcionar, bem como poderá escolher forma já existente na legislação.

Ademais, a Lei nº 13.303/2016 é muito completa e anda em consonância com a Constituição Federal a respeito das normas e artigos relacionados às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista. O único “porém” a respeito dessa lei é que não traz o conceito de empresas subsidiárias, as quais também fazem parte do conceito de Empresas Estatais. Nesse caso, é necessário buscar o conceito doutrinário dessas empresas. Conforme dito de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022, p. 597), as empresas subsidiárias “trata-se de empresas cujo controle acionário é exercido por empresa pública ou por sociedade de economia mista, ficando a União, Estado, Distrito Federal ou Município com o controle indireto”. Tal interpretação pode

ser retirada do Decreto nº 8.945/16, que regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303/2016, em seu artigo 2º, IV: “Para os fins deste Decreto, considera-se: IV – subsidiária – empresa estatal cuja maioria das ações com direito a voto pertença direta ou indiretamente a empresa pública ou a sociedade de economia mista”.

#### **2.3.4.5 Consórcios Públicos**

Chega então o último ente da Administração Pública Indireta, o qual também foi incluído em tal rol de entes por último, através da Lei 11.107/2005. Posteriormente, foi regulamentado pelo Decreto nº 6.017/2007 e alterado pelo Decreto nº 10.243/2020. A definição de Consórcio Público é encontrada no Decreto nº 6.017/2007 em seu art. 2º, I:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

I – consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

Analisando o inciso vê-se que há a possibilidade de os Consórcios Públicos serem tanto de Direito Público como de Direito Privado. Aliás, como já até mencionado no tópico deste artigo que tratava sobre as Autarquias, e agora, demonstrado no artigo acima, os Consórcios Públicos que forem de Direito Público serão considerados associações públicas, ou em outros termos, Autarquias Associativas. Já aos consórcios de direito privado serão constituídos como pessoa jurídica dessa natureza e sem fins econômicos.

A maneira como será constituída o Consórcio Público deverá, segundo os artigos dispostos da Lei 11.107/2005, seguir certos procedimentos elencados em etapas. Analisando-se os artigos 3º a 6º da lei, tem-se, em ordem, os seguintes passos para a formação do consórcio, de acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022, p.643):

- a) subscrição de protocolo de intenções (art. 3º);
- b) publicação do protocolo de intenções na imprensa oficial (art. 4º, § 5º);
- c) lei promulgada por cada um dos partícipes, ratificando, total ou parcialmente, o protocolo de intenções (art. 5º) ou disciplinando a matéria (art. 5º, § 4º);



- d) celebração de contrato (art. 3º);
- e) atendimento das disposições da legislação civil, quando se tratar de consórcio com personalidade de direito privado (art. 6º, II).

Seguindo-se esses passos, portanto, será constituída o Consórcio Público. Ademais, dando maior atenção à celebração do contrato, a Lei 11.107/2005 dispõe de dois tipos do contrato a ser celebrado entre os entes, que será o contrato de rateio e o contrato de programa. O primeiro encontra-se fundamentado no Art. 8º da lei, e sua definição é dada pelo Decreto que regulamenta tal lei, em seu artigo 2º, VII. Já o segundo está definido no art. 2º, XVI do Decreto 6.017/2007. Segue abaixo a definição de ambos tipos de contrato:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

[...]

VII – contrato de rateio: contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público;

[...]

XVI – contrato de programa: instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa;

Existem ainda os convênios de cooperação, que nada mais são que “pacto firmado exclusivamente por entes da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles”.

### **3. CONCLUSÃO**

Chega-se, portanto, ao final do presente artigo. Por não ter sido uma obra opinativa sobre alguma divergência doutrinária, jurisprudencial ou a respeito de qualquer outra lide, finaliza-se, de maneira sucinta.

Ademais, por se tratar de trabalho informativo e com informações e conceitos estrategicamente colocados, se aprofundou na matéria na medida do necessário para que qualquer pessoa, desde a mais leiga no assunto até a mais experiente consiga extrair o essencial da matéria.

Para tanto, antes de adentrar de maneira direta na Administração Pública Indireta e seus entes componentes, passou-se pelo conceito de Administração Pública em si, onde consolidou-se o pensamento de que essa é formada pela Administração Pública objetiva e Administração Pública subjetiva, que tratam da função administrativa e órgãos que realizam tal função.

Definiu-se ainda a diferença entre Governo e Administração Pública, tais quais podem ser confundidas, e após isso, destrinchada ambas Administração objetiva e subjetiva, chegando assim, ao momento de se pormenorizar os entes que realizam atividades administrativas, os quais se dividem em diretos e indiretos.

Pelo fato do presente visar o funcionamento da Administração Pública Indireta, foi realizado tal ordem, começando-se pelas Autarquias e seguindo com as Fundações, Empresas Estatais e Consórcios Públicos, todas de maneira suscinta e objetiva, visando o melhor entendimento para qualquer pessoa que tenha interesse em começar a se inteirar sobre o assunto, bem como aqueles mais experientes, que talvez possam possuir dúvidas e assim recorrer a leitura da obra.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALESSI, Renato. **Instituciones de derecho administrativo**. Buenos Aires: Bosch, Casa Editorial, 1970. t. 1.

ALMEIDA, Roberto Moreira de. **A Constituição de 1988 e a intervenção estatal no domínio econômico**. Revista de Informação Legislativa. 1997.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Planalto.

BRASIL. Decreto nº 8.107. de 17 de janeiro de 2007. **Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos**. Planalto.

BRASIL. Decreto nº 8.945. de 27 de dezembro de 2016. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. Planalto.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**. Planalto.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Planalto.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005. **Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências**. Planalto.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. **Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.** Planalto.

CEZNE, Andrea Nárriman. **O Conceito de Serviço Público e as transformações do Estado Contemporâneo.** Revista de Informação Legislativa. 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo. Malheiros Editores. 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 36. Ed. São Paulo. Malheiros Editores. 2010.

OLIVEIRA, Fernando Andrade de. **A Administração Pública de na Constituição de 1988.** 1975

PIETRO, Maria Sylvia Di. **Direito Administrativo.** 36 ed. Rio de Janeiro. Editora Forense Ltda. 2022