



**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIO DE  
SERGIPE – FANESE  
CURSO DE BACHARELADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**JOSÉ MANOEL NEVES DA SILVA**

**A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA E A GESTÃO PÚBLICA**

**Aracaju - SE  
2015.2**

**JOSÉ MANOEL NEVES DA SILVA**

**A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA E A GESTÃO PÚBLICA**

**Artigo apresentado à Coordenação do Curso de Bacharelado em Ciências Contábeis da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe – FANESE, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.**

**Orientador: Prof<sup>o</sup>. Esp. Cantidiano Novais Dantas**

**Coordenadora de Curso: Prof<sup>a</sup>. Esp. Luciana Matos dos Santos Figueiredo**

**Aracaju - SE  
2015.2**

**JOSÉ MANOEL NEVES DA SILVA**

**A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA E A GESTÃO PÚBLICA**

**Artigo apresentado a Coordenação do Curso de Ciências Contábeis, da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe – FANESE, como requisito parcial e obrigatório para obtenção do grau de bacharel em Ciências Contábeis. Banca examinadora formada por:**

**Aprovada com média: \_\_\_\_\_**

---

**Profº Esp. Cantidiano Novais Dantas**

---

**Professor Avaliador**

---

**Professor Avaliador**

---

**José Manoel Neves da Silva**

**Aracaju (SE), \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.**

## RESUMO

A Administração Pública é sempre tema atual, porém, também muito polêmico, em face de tudo o que a envolve, seja por conta da sensação de poder que ela dá, seja por conta dos resultados obtidos ou a falta deles, enfim, por conta de tudo o que a envolve. O Estado é o responsável pela prestação dos serviços públicos. O volume de atividades excede a capacidade do Estado de gerir e desempenhar, sozinho, as atividades de sua competência. A problemática deste trabalho é: qual a contribuição da Administração Pública Indireta para a gestão pública no Brasil? O objetivo geral é estudar qual a contribuição que a Administração Pública Indireta traz para a sociedade. Neste sentido, os objetivos específicos são: abordar sobre as bases conceituais da Administração Pública; resumir a evolução histórica da Administração Pública no Brasil; apresentar os princípios da Administração Pública; abordar sobre as entidades que fazem parte da Administração Pública Indireta no Brasil. A metodologia é de estudo bibliográfico. Ao final, admite-se que só com a ajuda da Administração Pública Indireta é possível o Estado atender as necessidades de toda coletividade.

**Palavras-chave:** Estado. Princípios. Administração Pública.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b>	
<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>06</b>
<b>2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL</b>	<b>08</b>
2.1 A Evolução da Administração Pública no Brasil	09
2.2 Princípios da Administração Pública	10
2.2.1 Princípio da Legalidade	11
2.2.2 Princípio da Impessoalidade	12
2.2.3 Princípio da Moralidade	13
2.2.4 Princípio da Publicidade	13
2.2.5 Princípio da Eficiência	14
2.3 Características da Administração Pública	15
<b>3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA</b>	<b>17</b>
3.1 Entidades da Administração Pública Indireta	18
3.1.1 Autarquia	18
3.1.2 Fundação Pública	19
3.1.3 Sociedade de Economia Mista	20
3.1.4 Empresa Pública	20
<b>4 CONTRIBUIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA PARA A GESTÃO PÚBLICA</b>	<b>22</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>24</b>
<b>6 REFERÊNCIAS</b>	<b>25</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>27</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As organizações bem-sucedidas, via de regra, tem na administração seu maior trunfo. É na administração que os objetivos e os caminhos a serem percorridos para o alcance do sucesso organizacional são abordados, discutidos, alinhados e definidos.

Administrar é uma ciência e Chiavenato (2012, p.11) afirma que através desta ciência todas as demais podem transformar suas descobertas, inovações e invenções em melhores serviços e produtos para a sociedade.

A sociedade, por sua vez, cobra cada vez uma boa administração, não das organizações particulares, visto que estas têm seus próprios donos para tomar conta, mas sim, da Administração Pública, que tem como responsabilidade o trato da coisa pública, ou seja, a administração dos bens e produtos de todos.

O Estado é o responsável pela prestação dos serviços públicos e, no início, a gestão e execução desses serviços era feita unicamente por ele, de forma direta, porém o volume de atividades foi crescendo de tal forma que excedeu a capacidade do Estado de gerir e desempenhar as atividades de sua competência. A alternativa encontrada foi a descentralização dos serviços públicos, implantando-se então, a Administração Pública Indireta, onde o Estado delega ou outorga, a terceiros, a realização de serviços públicos.

Este estudo apresenta a Administração Pública Indireta como tema principal com o propósito de responder a seguinte problemática: Qual a Contribuição da Administração Pública Indireta para a Gestão Pública no Brasil?

Para responder ao questionamento proposto o presente estudo tem como objetivo geral estudar qual a contribuição que a Administração Pública Indireta traz para a sociedade.

Sabendo-se, ainda, que a Administração Pública brasileira direta ou indireta é baseada em princípios pré-definidos que norteiam todas as pessoas físicas ou jurídicas que fazem parte da máquina estatal, os objetivos específicos deste trabalho são: abordar sobre as bases conceituais da Administração Pública; resumir a evolução histórica da Administração Pública no Brasil; apresentar os princípios da Administração Pública; abordar sobre as entidades que fazem parte da Administração Pública Indireta no Brasil.

Para o alcance dos objetivos deste trabalho, utilizou-se da metodologia bibliográfica. As pesquisas foram realizadas em livros, jornais, revistas e sites da internet. Todos específica à área pública.

Conseguir e reter pessoas físicas e jurídicas que se identificam e seguem os princípios norteadores pré-definidos pela Constituição Federal, para alcançar o objetivo geral da Administração Pública, que é a melhoria de vida das pessoas, das organizações, dos Estados, dos Municípios e da União, sob a ótica dos gestores públicos, é um desafio cada vez maior, que quando superado, traz inúmeros benefícios para a sociedade. Sendo assim, faz-se necessário conhecer o processo evolutivo da Administração Pública, que se desenvolveu de tal maneira que possibilitou a aproximação das fronteiras entre o público e o privado, permitindo maior comunicação, eficiência, economicidade, eficácia e efetividade da gestão pública.

Além disso, este trabalho justifica-se, também, pelo conhecimento compartilhado objetivando o fornecimento de subsídios que permitam à sociedade analisar a contribuição da Administração Indireta no serviço público, visto que os interesses públicos estão acima de todos os outros e que a Administração Pública deve zelar pela qualidade na prestação dos serviços, pela redução de custos, adequação, padronização e otimização de processos, respondendo, assim, aos anseios da sociedade.

## **2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

São inúmeros os conceitos encontrados para Administração Pública, no entanto, todos convergem, de forma resumida, para o fornecimento de serviços de qualidade à população.

Chiavenato, (2012, p. 97) define Administração Pública como “o instrumento do governo para planejar, organizar, dirigir e controlar todas as ações administrativas, com objetivo de dar plena e cabal satisfação das necessidades coletivas básicas”.

Paludo (2010, p. 21) ressalta que a Administração Pública compreende o Governo, a estrutura administrativa e a administração, efetivamente.

Andrade (2002, p. 35), conceitua-a Administração Pública como:

Todo serviço prestado pela Administração, direta ou indireta ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer a necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniência do Estado.

Destaca-se, no entanto, dois diferentes sentidos para Administração Pública: o subjetivo e o objetivo. Ressalta Carvalho Filho (2010 p. 12), que a razão é, por um lado, o grande número de órgãos e agentes públicos que compõem o Estado e, do outro lado, a extensa gama de tarefas e atividades que compõem o objetivo do Estado.

No sentido subjetivo, o conceito se refere ao próprio Estado. É o conjunto de órgãos e entidades responsáveis pela execução das atividades administrativas, com a finalidade de atingir os fins do próprio Estado.

Já no sentido objetivo, a Administração Pública confunde-se com a própria atividade administrativa exercida. Relaciona-se com o que a Administração Pública faz, ou seja, é o Estado administrando. Caracteriza-se com a função administrativa.



## 2.1 A Evolução da Administração Pública no Brasil

A Administração Pública no Brasil ocorreu de três formas distintas que evoluíram ao longo da história política e social brasileira.

A primeira delas, da época do Império até a Era Vargas, conhecida como patrimonialista foi marcada por grandes corrupções no serviço público e pelo nepotismo, visto que os cargos públicos eram ocupados pelos nobres por indicação dos monarcas que consideravam o Estado como patrimônio particular e se utilizavam de seus poderes para distribuir os cargos conforme conveniência própria e benefícios que seriam adquiridos com tais indicações.

Chiavenato, (2012, p.107) sobre esta época ressalta “o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores”.

Com o surgimento do capitalismo industrial e as democracias no século XIX, a corrupção e o nepotismo passaram a ser combatidos. Foi exigência do capitalismo a separação entre o Estado e o mercado, ou seja, separar efetivamente o que era público do que era privado, para que se instalasse a democracia. Surge então, na Era Vargas, a Administração Burocrática, baseada nos princípios da profissionalização do servidor, da impessoalidade, da ideia de carreira pública, da hierarquia funcional e do formalismo. Os controles passam a ser rígidos em todos os processos como forma de combater os vícios da administração anterior. Chiavenato, (2012 p. 107), discorrendo sobre o assunto, afirma:

Os controles administrativos que visam a evitar a corrupção e o nepotismo são sempre *a priori*. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas, por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas.

Apesar de estar presente na Constituição de 1988 e de fazer parte do sistema do direito administrativo brasileiro, o modelo adotado se mostrou ineficiente, visto que não havia agilidade, nem baixo custo, nem qualidade nos serviços que eram prestados aos cidadãos, pois o controle passou a ser a própria razão de ser do Estado, perdendo, com isso, o foco de sua missão que é servir a sociedade.

Surge, então, a necessidade de se ter uma Administração Pública voltada para o interesse e necessidade da população, cada vez mais exigente e

conhecedora de seus direitos. Dessa forma se instala a Administração Gerencial, onde a busca pela redução de custos e aumento da qualidade nos serviços públicos são dois de seus grandes pilares. Busca-se a otimização dos resultados dos serviços públicos, onde aumentar a capacidade de governança do Estado com efetividade e eficiência de seus serviços era primordial.

Adotou-se, então, o modelo gerencial, que se tornou cada vez mais forte em benefício das mudanças estruturais ocorridas nas organizações. Sobre este assunto, Chiavenato (2012, p. 108) ressalta que os modelos anteriores não foram totalmente descartados, na verdade, houve um aprimoramento dos métodos eficazes e descartes dos ineficazes, possibilitando assim a criação de agências reguladoras que zelam pela prestação dos serviços públicos, pela redução de custos, adequação, padronizações e otimizações de processos e descentralização da máquina estatal.

Com o contínuo desenvolvimento do Estado Social, os interesses públicos ficaram acima de todos os outros. A Administração Pública passa a ter como foco principal, atender aos anseios da sociedade. Paludo (2010, p. 109) afirma “Com a reforma gerencial proposta, o Estado deixa de ser o responsável direto pela produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador”.

Com avanço das mudanças, estabeleceram-se princípios que balizam a atuação dos gestores na Administração Pública.

## **2.2 Princípios da Administração Pública**

Os princípios que alicerçam a Administração Pública estão pontuados na Constituição Federal de 1988, no caput do art. 37. Alguns de forma totalmente expressa, outros de forma implícita, no entanto, eles não se excluem; ao contrário, somam-se, completam-se.

São estes princípios os alicerces jurídicos que influenciam, norteiam, direcionam, e conduzem todo o exercício da função administrativa pública, direta e indireta e pelos quais todo ordenamento jurídico é influenciado e governado.

No caput 37 da Constituição Federal, estão listados os princípios explícitos:

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. (BRASIL, 1988).

Outros princípios ainda são destacados nos incisos e parágrafos do próprio Art. 37, inciso XXI e parágrafos 1.º a 6.º, da Constituição Federal. São os da licitação, dos ilícitos administrativos, da responsabilidade das pessoas jurídicas e o da prescricibilidade.

Os princípios implícitos, também são encontrados no mesmo artigo, mas como o próprio conceito diz, de forma implícita, é o caso do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, o da razoabilidade, o da finalidade, e da proporcionalidade.

Os princípios são aplicáveis a toda máquina estatal, incluindo-se os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Do mesmo modo, os princípios da Administração Pública devem ser aplicados por todos os que fazem parte da Administração Pública Indireta, ou seja, Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas.

Nos sub-tópicos seguintes são destacados cada um desses princípios.

### **2.2.1 Princípio da Legalidade**

Expressamente apontado na Constituição Federal, inciso II do Art. 5º: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, o Princípio da Legalidade é considerado um dos baluartes constitucional de proteção individual. É a garantia que ninguém será compelido a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, que não esteja definido em lei.

No entanto, ao mesmo tempo em que aparece como uma garantia individual, onde o indivíduo é livre para fazer tudo, menos o que a lei proíbe, o Princípio da Legalidade também é um limitador para a atuação do Poder Público, pois determina que as exigências do Estado só devem ser cumpridas se estiverem previstas em lei. Em caso de omissão da lei, o Estado está proibido de agir.

O doutrinado Carvalho Filho (2010 p. 264), analisando o Princípio da Legalidade quanto ao processo de licitações, afirma:

No campo das licitações o princípio da legalidade impõe, principalmente, que o administrador observe as regras que a lei traçou para o procedimento. É a aplicação do devido processo legal, segundo o qual se exige que a Administração escolha a modalidade certa; que seja bem clara quanto aos critérios seletivos; que só deixe de realizar a licitação nos casos permitidos na lei; que verifique com cuidado, os requisitos da habilitação dos candidatos, e, enfim, que se disponha a alcançar os objetivos colimados seguindo os passos dos mandamentos legais.

Portanto, este princípio traça o caminho do administrador público, visto que mesmo em busca do interesse geral, ele não é livre para fazer o que bem entender. Só pode fazer aquilo que está antecipadamente autorizado em lei, com isso, este Princípio confere ao Estado um caráter democrático, garantindo segurança jurídica e observância a todo sistema jurídico.

### **2.2.2 Princípio da Impessoalidade**

Este princípio visa garantir que todos tenham tratamento igual perante a lei, sem distinção e que o tratamento diferenciado seja restringido apenas aos casos previstos em lei.

Paludo (2010 p. 25), discorrendo sobre o princípio da impessoalidade estabelecido na Constituição Federal de 1998, ressalta que o mesmo foi ratificado pela Lei de Improbidade Administrativa e que abraça toda a Administração Pública, seja ela direta ou indireta, inclusive os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, independentemente do nível hierárquico dos agentes públicos.

É direito de todo cidadão ser tratado igualmente com civilidade, rapidez e confiabilidade, indistintamente.

Ávila (2004, p. 210) exterioriza:

A impessoalidade restará como o princípio que impõe à Administração Pública o dever de respeitar o direito de igualdade dos Administrados e de não se valer da máquina pública para lograr proveito pessoal ou de outrem; o dever de proceder com objetividade na escolha dos meios necessários para a satisfação do bem comum; o dever de imparcialidade do administrador quando da prática de atos e decisões que afetem interesses privados perante a Administração, e, inclusive, na decisão sobre o conteúdo dos

interesses públicos em concreto; o dever de neutralidade do administrador, que deve caracterizar a postura institucional da Administração e determinar aos agentes públicos o dever de não deixar que suas convicções políticas, partidárias ou ideológicas interfiram no desempenho de sua atividade funcional; e, ainda, na sua exteriorização, o dever de transparência.

O princípio da impessoalidade, além de apontar que todo cidadão deve ser tratado de forma igualitária, aponta também que todas as ações, atos ou provimentos do agente administrativo devem retratar tão somente a vontade do Estado e não pode ser imputado como vontade própria do agente que comete o ato.

### **2.2.3 Princípio da Moralidade**

É direito de todo cidadão uma Administração Pública honesta, moral e ética e à luz da improbidade administrativa.

Sobre este princípio, Meirelles (1990, p. 79) defende: “O princípio da moralidade exige do servidor público o elemento ético de sua conduta”. A autora ressalta ainda, que neste caso o servidor público “não terá de decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto”.

O doutrinador Carvalho Filho (2010 p. 25) enfatiza que:

Não faltam instrumentos de combate a condutas e atos ofensivos ao princípio da moralidade administrativa. Cumpre, isso sim, aos órgãos competentes e aos cidadãos em geral diligenciar para que se invalidem esses atos e se apliquem aos responsáveis severas punições, isso é óbvio, enquanto o futuro não demonstrar que os administradores públicos e as pessoas em geral estejam realmente mais apegados aos valores morais que devem inspirar uma sociedade justa e equânime.

Observa-se que todos os agentes públicos, independentemente de seu nível hierárquico, são obrigados a respeitar o princípio da moralidade.

### **2.2.4 Princípio da Publicidade**

Este princípio estipula que o Estado, seja na Administração Pública Direta, seja na Indireta, deve ser transparente e dar conhecimento dos atos, dados e fatos do governo, ressalvando claro, os casos dispostos em lei.

A Constituição Federal, no Art. 5º, inciso XXXIII, preconiza que:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Pereira (2010, p. 77) sustenta que a transparência contribui para a boa governança e que é indispensável, pois admite que os gestores da Administração Pública sejam controlados pela sociedade, permitindo assim que haja progresso contínuo no desenvolvimento socioeconômico e na consolidação da democracia.

Destaca Carvalho Filho (2010 p. 31) que é vedado a utilização da publicidade como instrumento de propaganda pessoal e ressalta: “a publicidade de atos, programas, serviços e campanhas de órgãos públicos tem por objetivo somente de educar, informar e orientar”.

### **2.2.5 Princípio da Eficiência**

O Princípio da Eficiência foi tornado explícito na Constituição Federal através da Emenda Constitucional nº 19/1998. É o princípio que orienta sobre a qualidade do serviço público a ser prestado ao cidadão. É a busca da excelência na prestação do serviço público, ou seja, a melhor qualidade com o menor custo possível.

Meirelles (2002) salienta que “o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração” e conceitua o princípio da eficiência como:

O que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (MEIRELLES 2002, p. 58).

Carvalho Filho (2010 p; 34) adverte, porém, que nem todo processo eficiente é eficaz ou tem efetividade e que o desejável é que essas qualificações caminhem simultaneamente: a eficiência, definida pelo autor como o modo pelo qual é processada a atividade administrativa; a eficácia que representa os meios e

instrumentos empregados para a realização das atividades e enfim, a efetividade, defendida pelo autor como o resultado obtido através da ação administrativa.

A Administração Pública se sujeita a diversos outros princípios, entre eles, os da licitação, dos ilícitos administrativos, da responsabilidade das pessoas jurídicas e o da prescribibilidade. Assim como aqueles implícitos, como é o caso do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, o da razoabilidade, o da finalidade e o da proporcionalidade.

Pereira (2010, p. 77) defende que: “A busca permanente da prática destes princípios na administração do país ou na gestão de qualquer instituição deve ser vista como uma condição indispensável para a instituição continue a progredir”. Ressalta, ainda, que é importante a participação constante e proativa de todos os envolvidos, sejam eles, políticos, gestores, órgãos de controle, ou a sociedade, para que a boa governança seja mantida.

### **2.3 Características da Administração Pública**

Apresentados os princípios constitucionais da Administração Pública, é importante abordar sobre as características deste tipo de administração.

A Administração Pública age de acordo com competências previamente definidas e é, segundo Paludo (2010, p.23), caracterizada em: Executora (prestação de serviços públicos e prática de atos administrativos); instrumental (ferramenta do Estado para realização de seus fins); hierarquizada (obedece à hierarquia), tem competência limitada (a competência é estabelecida por lei), tem responsabilidade técnica (obedece a normas jurídicas e técnicas), poder apenas administrativo (não tem poder político), dependente (é dependente das decisões do governo e outros órgãos) e neutra (deve tratar todos igualmente sem distinção).

Os serviços públicos por definição são de responsabilidade do Estado, que tem como objetivo atender as necessidades da coletividade, porém pelo crescente aumento na quantidade e complexidade dos serviços a serem prestados para a sociedade, é interesse do Estado criar parcerias que tornem viável a execução dos serviços públicos.

Silva (2011) ressalta que a gestão não é somente direta. Existe agora participação indireta, mantida pelo Estado de acordo com o objetivo e o interesse

coletivo, de forma a promover o interesse social. Portanto, o serviço público pode ser exercido por entidades da Administração Pública Direta ou Indireta.

Segundo Andrade (2002 p.36), são nas esferas: Federal, Estadual e Municipal, representando os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que são harmônicos entre si, apesar de independentes, que se encontra a efetivação dos serviços públicos da Administração Pública Direta, por meio dos seus órgãos.

O autor cita, ainda, a classificação do serviço público quanto a sua essencialidade: os Essenciais e os Não Essenciais.

Os serviços públicos Essenciais são serviços que se caracterizam como os motivadores da origem, da criação do Estado. Os serviços Não Essenciais: são considerados os serviços de utilidade pública, de necessidade pública, indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade e não podem ser descontinuados. São serviços com perspectivas autênticas de urgência. A descontinuidade dos serviços públicos, Essências e Não Essenciais coloca em perigo iminente a segurança, saúde e sobrevivência do cidadão.

Andrade, (2002, p. 37) sobre as formas e meios de prestação dos serviços públicos, esclarece que estão divididos em: centralizados, descentralizados e desconcentrados.

Os serviços públicos centralizados são exercidos exclusivamente pelo Estado, ou seja, Administração Pública Direta, onde o governo assume a titularidade e os encargos dos trabalhos.

Os serviços públicos descentralizados ocorrem com a transferência dos serviços públicos para terceiros, podendo ser feita por outorga, onde o poder público transfere a própria titularidade do serviço, conferida por lei. A transferência dos serviços públicos para terceiros pode ser feita, também, por delegação, onde ocorre apenas a transferência da execução do serviço, através de concessões, contratos ou permissões.

Os serviços públicos desconcentrados são os distribuídos internamente entre os próprios órgãos, com a intenção de dar qualidade e celeridade a execução do serviço, porém o mesmo continua centralizado.

Podem, portanto, os serviços públicos serem executados de forma direta ou indireta, desde que o controle continue nas mãos do Estado.



### 3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA

A Administração Pública Direta é aquela em que os serviços prestados são executados pelo próprio Estado. Neste caso, os serviços públicos estão a cargo da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, que o exercem através de seus Ministérios, Secretarias Estaduais e Municipais, Coordenadorias e Delegacias, ou seja, através dos órgãos integrantes de suas relativas estruturas.

São exemplos de serviços da Administração Pública Direta: a saúde, a educação, o planejamento, as obras públicas, entre outros.

Em relação à Administração Pública Indireta, Andrade, (2002, p. 38) conceitua como:

Na Administração Pública Indireta, a descentralização dos serviços públicos, por intermédio das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas, detentoras de personalidade jurídica própria, gestão independente, bem como recursos financeiros e orçamentários individuais, também controlada pelo Tribunal de Contas.

O ilustre doutrinador Carvalho Filho (2010, p. 373) afirma:

Descentralização é o fato administrativo que traduz a transferência da execução da atividade estatal a determinada pessoa, integrante ou não da Administração. Dentre essas atividades, inserem-se os serviços públicos.

O mesmo autor observa, ainda, a importância de não se confundir, descentralização com desconcentração, visto que este último, “é apenas a substituição de um órgão por dois ou mais com o objetivo de melhorar e acelerar a prestação do serviço” (CARVALHO FILHO 2010, p. 374).

A Administração Pública Indireta é formada por pessoas de personalidade jurídicas próprias, denominadas pelo Decreto-lei 200/67 de entidades e são ligadas diretamente às pessoas políticas da federação: União, Estados, Distrito Federal ou Municípios.

### 3.1 Entidades da Administração Pública Indireta

As entidades da Administração Pública Indireta são aquelas ligadas diretamente ao Ente Federativo que a criou. São elas: Autarquia, Sociedade de Economia Mista, Empresa Pública e Fundação Pública.

#### 3.1.1 Autarquia

A Autarquia é estabelecida no Decreto-lei nº 200/67 como:

O serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita própria, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. (BRASIL, 1967).

As Autarquias são extensões da Administração Pública Direta e são pessoas jurídicas de direito público, vinculadas, porém, não subordinadas aos Ministérios de sua principal atividade. Possuem como principais características: receita e patrimônios próprios; suas atividades são restritas as suas áreas de atuação; podem abranger atividades, obras e serviços; são criadas por lei específica; possuem autonomia financeira, administrativa e disciplinar; são controladas pelos Tribunais de Contas da União ou dos Estados. (BRASIL, 1967)

Paludo (2010, p. 32) apud Bandeira de Melo (1996) aborda que a Autarquia tem “administração própria, órgãos próprios, patrimônio próprio, recursos próprios, negócios e interesses próprios, direitos, poderes e responsabilidades próprias”.

Em relação às Autarquias, o doutrinador Andrade (2012, p.108) ressalta:

A autarquia tem sua contabilidade própria estatuída pela Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964, e seu plano de contas deve ser elaborado de acordo com as atividades que lhe são próprias, obedecendo à mesma estrutura do ente federativo em que está subordinada, para efeito de consolidação das contas tanto orçamentárias, quanto financeiras, patrimoniais e de compensação.

São exemplos de autarquias: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, Departamento de Trânsito – DETRAN,

Banco Central - BACEN, Instituto Social da Seguridade Social - INSS, Universidades Federais, Autarquias Especiais, Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL.

### **3.1.2 Fundação Pública**

Determina a Constituição Federal de 1988, art. 37 que somente lei específica pode autorizar a instituição da Fundação Pública e que a área em que ela irá atuar deverá ser definida mediante lei complementar.

Paludo (2010, p. 32), ressalta que lei apenas autoriza a instituição da Fundação Pública, porém não a cria. “Não é a lei que cria/institui a fundação pública - visto que ela apenas autoriza sua instituição -, mas um ato posterior: um decreto do Presidente da República”.

Aponta ainda o mesmo autor que uma Fundação Pública só passa a existir após registrar seu Estatuto no órgão competente.

São características das Fundações Públicas: pessoa jurídica de direito público; patrimônio próprio (público ou semi-público); não possuem fins lucrativos; possuem autonomia administrativa; desempenham atividades filantrópicas de interesse público de saúde, de educação, de recreação, de cultura, de pesquisa, de assistência social, entre outros.

Os recursos das Fundações Públicas são advindos da União e de outras fontes, e as mesmas são controladas pelos respectivos Ministérios, sendo sujeitas a fiscalização do Ministério Público.

Em relação à contabilização dos atos e fatos das Fundações Públicas, deve seguir às determinações da Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964, que determina que seu plano de contas deva obedecer à mesma estruturação do Ente Federativo a que está vinculada. (BRASIL, 1964).

Alguns exemplos de Fundações Públicas: Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, Fundação Nacional do Índio - FUNAI, Instituto Brasileiro de Geografia Estatística - IBGE, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPQ.

### 3.1.3 Sociedade de Economia Mista

Ao abordar sobre as Sociedades de Economia Mista, Carvalho Filho (2010, p. 536) assegura:

São sociedades por ações, adequadas para atividades empresariais, sendo as ações distribuídas entre o Governo e particulares, com o visível objetivo de reforçar o empreendimento a que se propõem. Sendo pessoas privadas, conduzem-se na vida econômica com maior versatilidade.

O objetivo principal das Sociedades de Economia Mista é a exploração de atividades econômicas e, em algumas ocasiões, a prestação de serviços públicos.

Suas principais características: Pessoas Jurídicas de Direito Privado, são criadas por autorização legal, tem forma obrigatória de Sociedade Anônima, tem patrimônio misto, com bens públicos e subscrições particulares.

Contabilmente são regidas pela contabilidade comercial, pela Lei nº 6.404/76 – Lei das Sociedades por Ações e Lei nº 10.303, de 31 de outubro de 2001.

Exemplos de entidades de Sociedade de Economia Mista: Banco do Brasil, Petrobrás, Companhia Hidro Elétrica do São Francisco - CHESF e Banco da Amazônia S.A.

### 3.1.4 Empresa Pública

O termo pode dar a entender que se trata de Empresa Pública, porém não é. O termo serve apenas para lembrar que apesar da forma empresarial adotada, pessoa jurídica de direito privado, as empresas públicas não são livres. Existe uma relação de controle entre o Estado e tais empresas.

A Empresa Pública é conceituada por Castro (2014 p. 6) como:

Entidades dotadas de personalidade jurídica de Direito Privado. Também possuem patrimônio próprio, mas o capital é exclusivo do ente estatal (União, Estado, Município). Podem ser unipessoais, quando o capital pertencer apenas a um ente público, e serão pluripessoais quando pertencer a mais de um ente público.

Sobre a Empresa Pública, consta no art. 173 da Constituição Federal de 1988: “somente é permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.

A função principal da Empresa Pública, segundo Andrade (2002 p. 129) é: “Desempenhar atividades de natureza empresarial (sem privilégios estatais, salvo as prerrogativas que a lei especificar em cada caso particular, para a realização das atividades desejadas pelo Poder Público)”.

São entidades de personalidade jurídica de direito privado e assim como as Sociedades de Economia Mista, são autorizadas por lei e instituídas mediante decreto do Presidente da República.

Principais características: podem assumir forma de Sociedade Anônima ou outra forma admitida em direito; sua criação é marcada pelo registro da empresa no órgão competente; tem um regime jurídico híbrido: majoritariamente privado, mas regidas por algumas normas de direito público.

As Empresas Públicas são regidas pela contabilidade comercial, de acordo com a Lei nº 6.404/76 – Lei das Sociedades por Ações.

São exemplos de Empresas Públicas: Caixa Econômica Federal - CEF, Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO, Empresa Brasileira de Correios, Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária - INFRAERO.

#### **4 CONTRIBUIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA PARA A GESTÃO PÚBLICA**

Em um olhar na condição de usuário, observa-se, em todo lugar, a participação das empresas privadas executando serviços públicos: o transporte coletivo, o abastecimento de água, o fornecimento de energia. Cada vez mais a descentralização está presente. Sem essa descentralização o serviço público entraria em colapso, seria um caos, pois nota-se que mesmo com a participação da Administração Pública Indireta, o serviço prestado pelo Estado, hoje, não é plenamente satisfatório.

A descentralização dos serviços públicos é, em grande parte, o Estado utilizando especialistas para a execução de serviços públicos. Alguns exemplos são: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão com foco exclusivo no cuidado da natureza; o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, órgão com foco na administração das terras da União; o Instituto Nacional do Seguro Social – o INSS, órgão responsável pelos pagamentos das aposentadorias e demais benefícios dos trabalhadores brasileiros (exceto servidores públicos); além de muitos outros, são exemplos de autarquias que contribuem para a gestão de serviços que são executados por profissionais com foco direto no negócio.

Outra referência de autarquia brasileira, que contribui com a Administração Pública desde 1964, é o Banco Central do Brasil, que tem como premissa assegurar um sistema financeiro sólido e eficiente e manter a estabilidade do poder de compra da moeda brasileira, além de suas demais atividades, a exemplo da administração do sistema de pagamentos e os meios que o circulam e a condução de política cambial.

A Petrobrás, uma Sociedade de Economia Mista (paraestatal), cujo acionista majoritário é o Estado, apesar de toda polêmica que gira em torno dela, é importantíssima para a economia brasileira e geração de empregos, principalmente na exploração, produção, comercialização e transporte de petróleo, gás natural e seus derivados. A contribuição econômica desta empresa para o país atingiu R\$ 74,7 bilhões em 2013. Com enorme influência sobre a economia do país e a geração de empregos, injetou-se bilhões de reais na economia brasileira todos os anos. A

sua contribuição econômica em 2013, medida pela geração de impostos, taxas e contribuições sociais, totalizou R\$ 74,7 bilhões. Para se ter uma ideia, o valor é maior que o Produto Interno Bruto – PIB da cidade de Salvador, na Bahia, em 2011. (BRASIL, 2013).

A Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária - INFRAERO, empresa pública, é outro exemplo de serviço público indireto que em muito contribui com a gestão pública brasileira, pois é uma das três maiores operadoras aeroportuárias do mundo e está no mercado desde 1973, assim como os Correios, outra empresa pública federal, responsável pelo sistema de envio e entrega de correspondências no Brasil, criada em 1969.

Outro grande exemplo de Administração Pública Indireta é a Caixa Econômica Federal, empresa pública, criada em 1861. Instituição semelhante aos bancos comerciais. Tem como prioridade a concessão de empréstimos e financiamentos a programas e projetos nas áreas de assistência social, saúde, educação, entre outros, além de ser responsável pela administração e aplicação dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS. Integra o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo- SBPE e o Sistema Financeiro da Habitação - SFH.

Inúmeras são as formas de contribuição que a Administração Pública Indireta, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, traz para a gestão pública brasileira. É impossível descrevê-las todas em um artigo com limitações de páginas, porém, nem por este motivo as que aqui não foram citadas tem menor ou maior importância. Todas são relevantes se, de forma idônea, dentro dos princípios e regras pré-estabelecidos, atendem aos propósitos para as quais foram criadas.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante do que foi apresentado, observa-se que os objetivos almejados foram alcançados, visto que foi exposto claramente qual a contribuição da Administração Pública Indireta para a gestão pública no Brasil.

É notório que tudo aquilo que é descentralizado é mais difícil de ser normatizado, padronizado e controlado. Estas talvez sejam as maiores desvantagens da Administração Pública Indireta, pois muitas vezes os órgãos fiscalizadores não possuem pessoas e sistemas adequados para monitorar todas as entidades envolvidas no serviço público.

No entanto, sob o prisma do que foi apresentado, pode-se admitir que só com a ajuda da Administração Pública Indireta é possível o Estado atender as necessidades de toda coletividade.

A Administração Indireta, através de suas entidades, possibilita que o Estado esteja em “todos os cantos” ao mesmo tempo. O Brasil é imenso. São mais de cinco mil Municípios, além do Distrito Federal, assim sendo, sem a descentralização dos serviços públicos seria impossível atender a todos.

Com descentralização dos serviços públicos existe maior facilidade em se determinar metas e objetivos, tem-se a possibilidade de se obter um maior número de ideias inovadoras, aumento da produtividade, divisão de responsabilidades, possibilidades de atendimento mais rápido, eficiente e eficaz no serviço público.

Cabe, no entanto, ao Estado, implementar ferramentas rígidas de monitoramento, controle e fiscalização eficientes para que os objetivos pessoais ou unilaterais não se sobreponham aos objetivos da sociedade. É dever do Estado garantir que os princípios instituídos na Constituição Federal sejam resguardados e cumpridos por todos aqueles que direta ou indiretamente fazem parte da Administração Pública.



## 6 REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal**. São Paulo: Atlas, 2002.

ÁVILA, Ana Paula Oliveira. **O Princípio da Impessoalidade da Administração: para uma Administração Imparcial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BRASIL. Institucional Petrobrás. **Nossa Contribuição Econômica ao País**. 2013. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/nossa-contribuicao-economica-ao-pais-atingiu-r-74-7-bilhoes-em-2013.htm>. Acesso em: 3/10/2015.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 21/10/2015.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm). Acesso em: 21/10/2015.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 4.320, de 17 de Março de 1964**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm). Acesso em: 21/10/2015.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 7.783, de 28 de Junho de 1989**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/LEIS/L7783.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L7783.htm). Acesso em: 21/10/2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo, Atlas, 2010.

CASTRO, Aldemário Araújo. **Os Servidores Públicos e a Dívida Pública: tratamentos profundamente distintos e injustos**. 2014. Disponível em <http://www.aldemario.adv.br/servidoresdivida.pdf>. Acesso em 20/10/2015.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública: provas e concursos**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Manole, 2012.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 15ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

PALUDO, Augustinho Vincente. **Administração Pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PEREIRA, Jose Matias. **Finanças Públicas - Foco na Política Fiscal, No Planejamento e Orçamento Público**. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 34ª edição. Malheiros, São Paulo: 2011.

## **ABSTRACT**

The Public Administration is always current theme, but also very controversial, in the face of everything that involves, is because of the sense of power it gives, either on account of the results obtained or the lack of them, anyway, because of everything that involves. The State is responsible for the provision of public services. The volume of activities exceeds the capacity of the State to manage and play alone, the activities of its competence. The issue of this paper is: what is the contribution of Indirect public administration to public management in Brazil? The overall objective is to study what the contribution that Indirect public administration brings to society. In this sense, the specific objectives are: address on the conceptual foundations of public administration; summarize the historical evolution of public administration in Brazil; to introduce the principles of public administration; address on the entities that are part of the Indirect public administration in Brazil. The methodology's bibliographic study. In the end, it is assumed that only with the help of Indirect public administration is possible the State meet the needs of the whole collective.

**Keywords:** State. Principles. Public Administration.