

FACULDADE VALE DO CRICARÉ  
CURSO DE DIREITO  
MATEUS RIGO BARROS

**ATUAÇÃO E EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

SÃO MATEUS  
2018

MATEUS RIGO BARROS

**ATUAÇÃO E EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial necessário para obtenção do título de Bacharel, pelo Curso de Direito da Instituição Faculdade Vale do Cricaré.

Orientadora: Profª Rosana Julia Binda.

SÃO MATEUS

2018

**MATEUS RIGO BARROS**

**ATUAÇÃO E EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Faculdade Vale do Cricaré, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**PROF. ROSANA JULIA BINDA.**  
**FACULDADE VALE DO CRICARÉ**  
**ORIENTADOR**

---

**PROF.**  
**FACULDADE VALE DO CRICARÉ**

---

**PROF.**  
**FACULDADE VALE DO CRICARÉ**

Agradeço acima de tudo a Deus, Autor e consumidor da minha fé, por ter me sustentado e concedido forças para realização dessa graduação tão sonhada.

A minha família, pelo apoio, principalmente a minha mãe que sempre me incentivou independente das circunstâncias.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>07</b>
<b>1. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>09</b>
1.1. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	10
1.2. PRINCÍPIO DA MORALIDADE.....	12
1.3. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE.....	13
1.4. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.....	14
1.5. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	16
<b>2. O ESTADO.....</b>	<b>18</b>
<b>3. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>20</b>
3.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA.....	21
3.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA.....	25
<b>4. SERVIÇOS PÚBLICOS.....</b>	<b>27</b>
4.1. CLASSIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	28
4.1.1. SERVIÇOS <i>UTI SINGULI</i> .....	28
4.1.2. SERVIÇOS <i>UTI UNIVERSI</i> .....	29
4.2. PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	29
4.2.1. SERVIÇOS PÚBLICOS EXCLUSIVOS NÃO DELEGÁVEIS.....	30
4.2.2. SERVIÇOS PÚBLICOS EXCLUSIVOS DELEGÁVEIS.....	31
4.2.3. SERVIÇOS PÚBLICOS DE DELEGAÇÃO OBRIGATÓRIA.....	31
4.2.4. SERVIÇOS PÚBLICOS NÃO EXCLUSIVOS DO ESTADO.....	32
4.3. SERVIÇOS ESSENCIAIS.....	32

<b>5. ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>33</b>
5.1. ÓRGÃOS PÚBLICOS.....	33
5.2. ENTIDADES DE PESSOAS JURÍDICAS.....	35
5.2.1. AUTARQUIAS.....	36
5.2.2. FUNDAÇÕES PÚBLICAS.....	38
5.2.3. EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA.....	40
5.2.3.1. DIFERENCIAÇÃO.....	42
5.3. AGENTES PÚBLICOS.....	42
5.3.1. AGENTES POLÍTICOS.....	43
5.3.2. SERVIDORES PÚBLICOS.....	43
5.3.3. MILITARES.....	44
5.3.4. PARTICULARES EM COLABORAÇÃO COM O PODER PÚBLICO.....	44
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>46</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>48</b>

## INTRODUÇÃO

A importância deste trabalho consiste em demonstrar os percalços a qual a Administração Pública enfrenta para efetivar a sua vontade e prestar a devida assistência a sociedade.

A ideia principal aqui proposta não consiste em relatar minuciosamente todos os passos da Administração Pública, mas sim, compreender a forma pela qual esta se vale para atender os interesses da sociedade.

O desenvolvimento do tema tem como referencia a Administração Pública da República Federativa do Brasil, o qual demonstrará qual o papel da Administração Pública e as delimitações enfrentadas para exercício da mesma.

O papel da Administração Pública compreende um sistema complexo diante do qual, o Estado se utiliza para realizar a condução da nação. Aqui veremos os principais princípios que norteiam a Administração Pública no Brasil, pois são por meio da fiel observação destes princípios que os entes e agentes da Administração Pública deverão efetuar os seus atos.

Quando falamos em Administração Pública, estamos nos referindo a um sistema que surge com o propósito de auxiliar toda a sociedade de forma impessoal, eficiente e igualitária. Tendo como propósito atingir toda a população independente de classe social. Para que isso possa ocorrer de maneira efetiva, houve-se a necessidade da divisão das formas de atuação da Administração Pública, pela qual por meio dos entes que compõe a administração realizarão a vontade do Estado.

Serão abordados temas ligados com a forma pela qual é executada a Administração Pública no Brasil, fazendo diferenciação entre a Administração Direta e Administração Indireta, também fazendo menção aos entes que as compõe e mostrando qual o papel de cada um na hora de executar os interesses da Administração, explanando quanto as competências e limitações que acompanham estas entidades.

Existe varias formas de prestação de serviços pela Administração Pública, aos quais possuem finalidades diferentes, como por exemplo, a administração política do Estado que é desenvolvida pelos entes que compõe a Administração Direta por meio de seus órgãos públicos, as atividades de pesquisas e de caráter educacionais e sociais que são desempenhadas pelas fundações públicas ou mesmo a exploração de atividades econômicas que serão efetuada pelas Empresas

Públicas ou Sociedades de Economia Mista, entre outros entes que veremos no desenvolvimento do trabalho.

Fato é que Administração Pública está presente em diversas áreas da sociedade, indo desde seu auto escalão até funções de limpeza, visando sempre suprir a necessidade da coletividade. Diante de tantas abrangências que fazem Parte da Administração Pública, esta enfrenta várias regulações, as quais serão abordadas na proposta do tema.

Portanto é importante ressaltar que mesmo que talvez muitos não percebam, trata-se de um tema muito presente no cotidiano de qualquer cidadão, e sendo assim, em certos momentos foram utilizados de exemplificações que visam melhor entendimento do texto e da proposta de sentido estabelecido pelo autor.



# 1 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os princípios e os costumes antecedem as leis, uma vez que, esses são seus principais pilares para existência.

As normas existem para regular os limites da relação humana, de modo a garantir ou elucidar os direitos das partes para, desta forma, alcançar a igualdade e a liberdade entre os cidadãos.

Segundo o conceito de José Cretella Júnior:

Princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido são os alicerces da ciência. (CRETELLA JÚNIOR. **Revista de informação legislativa**, v 97:7).

Os princípios no direito, de forma geral, atuam como norteadores para a matéria a qual está sendo avaliada, embasando assim, a aplicação e organização jurisdicional das normas que dele serão derivadas. Diante disto, Reale (1986) nos trás a seguinte definição:

Princípios são, pois verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. (p.60).

Todo ordenamento é baseado em uma fundamentação. Desta forma temos os princípios como verdadeiros pilares que sustentarão as normas e as leis.

A Constituição Federal de 1998, em seu artigo de número 37 (trinta e sete) nos define as diretrizes pelas quais devem se embasar a administração pública.

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 [...]". (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro. De 1988).

Destarte, fica notório que, o constituinte ao elaborar o texto normativo, deixa evidentemente explícito a existência de cinco principais princípios que nortearão toda a administração pública no Brasil, tanto a administração direta como a indireta. São eles os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Sendo assim, importante para o prosseguimento deste trabalho, explanar cada um dos princípios constitucionais da Administração Pública no Brasil, para que dessa forma possamos compreender melhor a ideia do tema aqui proposto.

## 1.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O princípio da legalidade tem o seu surgimento ligado juntamente com o do Estado de Direito, constituindo-se como uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais.

Na esfera da Administração Pública, o princípio da legalidade, traz o significado de que o administrador público está sujeito aos mandamentos e as exigências da lei e do bem comum, sendo que, deles não poderá se afastar nem se desviar. Estando assim, sujeito a penalização de praticar atos inválidos e dessa forma se expor às responsabilidades e penalidades, tanto na esfera disciplinar como também nas esferas cível e criminal, dependendo de cada caso.

De acordo com o princípio da legalidade, a Administração Pública está sujeita e condicionada à vontade da lei, só podendo assim fazer aquilo que permite a lei. Em contrapartida, as relações entre particulares, são regidas conforme o princípio da autonomia da vontade, aonde lhes é permitido fazer tudo o que não proíbe a lei.

Quando falamos em Administração Pública, traz-se a noção de que sempre deverão ser observados os interesses da coletividade, mas que, para efetivar a sua realização os atos devem estar fundamentados em lei. Dessa forma, entendemos que não há brechas para se desenvolver liberdade ou vontade pessoal, pois, a vontade da administração pública é decorrente da lei.

Segundo Carvalho (2017):

Com efeito, o administrador público somente pode atuar conforme determina a lei, amplamente considerada, abarcando todas as formas legislativas – desde o próprio texto constitucional até as leis ordinárias, complementares e delegadas. (p. 67).

Portanto, o administrador público não poderá, por um simples ato administrativo, conceder direitos, impor restrições ou criar obrigações a seus administrados sem que, esteja amparado por uma lei.

A este respeito, Carvalho (2017) declara:

É a garantia de que todos os conflitos sejam solucionados pela lei, não podendo o agente estatal praticar condutas que considere devidas, sem que haja embasamento legal específico. (p 67).

Geralmente na ordem pública, os preceitos das leis administrativas não podem ser descumpridos, nem por acordo ou vontade conjunta dos seus aplicadores e destinatários, pois, o agente da Administração Pública é revestido de poderes e deveres que são por estes irrefragáveis.

Desta forma, temos que, os preceitos e finalidade do Estado, impedem a possibilidade de deixar que seus agentes não exerçam os poderes a eles conferidos pela Administração Pública. Tendo sempre que cumprir os deveres que a lei a eles impõe, enquanto revestidos da função de membros da administração.

Vemos claramente que o princípio da legalidade nos traz a condição de que a Administração Pública sempre deverá cumprir com o que a lei estabelece. Porém, cumprir cegamente a letra da lei e atender a sua real finalidade são coisas diferentes e, dependendo do caso em si, podem tomar rumos completamente distantes ao seu propósito original.

Meirelles (2016) descreve que:

Cumprir simplesmente a lei na frieza de seu texto não é o mesmo que atende-la na sua letra e no seu espírito. A administração, por isso, deve ser orientada pelos princípios do Direito e da Moral, para que ao legal se ajunte o honesto e o conveniente aos interesses sociais. (p 94).

Portanto, juntamente com este princípio acima elucidado, a Administração Pública deverá ser orientada pelos princípios referentes ao direito e a moral, para que, desta forma a legalidade, a moralidade e a conveniência, estejam conectadas entre si, atingindo assim os interesses da sociedade.

## 1.2 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

A ideia de moral administrativa surgiu de forma efetiva no Brasil com a Constituição de 1988 (mil novecentos e oitenta e oito), sendo elucidado, em seu

artigo 37 *caput*, como um dos princípios autônomos e fundamentais da Administração Pública.

Alguns autores exercem certa resistência em admitir a existência do princípio da moralidade ante a Administração Pública, entendendo que o conceito de moral administrativa é por si só vago e impreciso, desta forma, acabando por ser absorvido pelo conceito de legalidade.

Apesar de andarem bem próximos, existe uma grande lacuna entre os conceitos de legalidade e de moralidade, uma vez que nem tudo o que é legal necessariamente é moral. Desta forma, abre-se a importância do Princípio da Moralidade, sendo este, como um regulador da finalidade em si dos atos da Administração Pública.

Seguindo o conceito de Hauriou (1926, p. 197), entende-se como moralidade administrativa *“o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”*.

Tal conceito é explicado por Meirelles (2016):

Desenvolvendo sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. (p.94).

Vemos claramente que a ideia de moralidade administrativa está diretamente ligada ao conceito de honestidade. O princípio da legalidade, conforme observamos no tópico acima, traz em si a ideia da lei formal, enquanto, o princípio da moralidade está ligado a ideia de que não basta apenas fazer cumprir a lei, mas que devemos usá-la de maneira correta.

Veja o que diz Carvalho (2017) a esse respeito:

Trata-se de princípio que exige a honestidade, lealdade, boa fé de conduta no exercício da função administrativa- ou seja, a atuação não corrupta dos gestores públicos, ao tratar com a coisa de titularidade do Estado. Esta norma estabelece a obrigatoriedade de observância a padrões éticos de conduta, para que se assegure o exercício da função pública de forma a atender às necessidades coletivas. (p. 73).

O autor acima citado, traz de forma clara e sucinta a definição de tal princípio, mostrando como deve ser executada na prática a essência do princípio da moralidade.

### 1.3 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

A palavra impessoalidade é um termo derivado do adjetivo impessoal, que por sua vez, traz a seguinte definição para este termo como sendo algo “*Que não se refere ou não se dirige a uma pessoa em particular, mas às pessoas em geral*” (AURÉLIO, **Minidicionário da Língua Portuguesa**. 2002).

No âmbito da Administração Pública, Carvalho (2017) nos traz uma definição bem direta deste princípio:

Este princípio se traduz na ideia de que a atuação do agente público deve-se pautar pela busca dos interesses da coletividade, não visando a beneficiar ou prejudicar ninguém em especial – ou seja, a norma prega a não discriminação das condutas administrativas que não devem ter como mote a pessoa que será atingida pelo seu ato. Com efeito, o princípio da impessoalidade reflete a necessidade de uma atuação que não discrimina as pessoas, seja para benefício ou para prejuízo. (p. 70).

O autor traz a elucidação do real sentido do princípio da impessoalidade na Administração Pública, apresentando em sua definição a ideia de que o agente da Administração Pública, ao tomar as suas decisões deve observar e atender ao sentido e propósitos da administração, não podendo este, tomar decisões visando o seu proveito próprio ou mesmo beneficiar terceiros de seu interesse pessoal.

Para ampliar nossa visão quanto a este princípio, citaremos a autora Di Pietro (2016), na qual diz:

Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração.

No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento. (p.99).

Segundo a visão da autora, podemos observar o princípio da impessoalidade em dois sentidos, colocando assim em evidencia a importância da observação deste princípio, tanto pelos administrados quanto pela Administração Pública.

A Administração Pública tem por seu objetivo exercer suas atividades de forma a atingir toda a população a qual está sujeita a sua administração.

Assim diz Carvalho (2017):

Dessa forma, é possível considerar que, ao Estado, é irrelevante conhecer quem será atingido pelo ato, pois sua atuação é impessoal. O agente fica proibido de priorizar qualquer inclinação ou interesse seu ou de outrem. (p.70).

Infelizmente no nosso cotidiano, por diversas vezes vemos exemplos de como as pessoas se utilizam dos recursos da administração para proveito próprio. Seja diretamente desviando recursos ou indiretamente por meio de favores. Estas práticas vão diretamente à contramão deste princípio, pois de acordo com o princípio da impessoalidade, não devemos usar da Administração Pública para os interesses individuais, mas sim para o interesse coletivo, pois desta forma todos os que estão sujeitos a Administração Pública se beneficiarão de forma conjunta.

## 1.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

Este princípio atua como uma importante ferramenta para efetivação da transparência nos atos da Administração pública.

Trata-se de premissa que proíbe a edição de atos secretos pelo poder público, definindo a ideia de que a Administração deve atuar de forma plena e transparente. A administração não age em nome próprio e por isso nada mais justo que o maior interessado – o cidadão – tenha acesso ao que acontece com seus direitos. (Carvalho, 2017, p. 74).

A não existência do princípio da publicidade poderia gerar consequências muito prejudiciais aos administrados, uma vez que, sem a obrigação da publicidade dos atos da administração, abriria uma lacuna enorme para a realização de atos obscuros e impróprios por parte da administração. Atos esses que, facilmente ficariam impunes e passariam despercebidos a uma investigação.

A este respeito Carvalho (2017) declara:

Com efeito, pode-se estipular que a principal finalidade do princípio da publicidade é o conhecimento público acerca das atividades praticadas no exercício da função administrativa. Em um Estado democrático de Direito, não se pode admitir que assuntos da Administração, que são do interesse de todos, sejam ocultados. A publicidade tem grande abrangência, não só pela divulgação oficial, mas também para conhecimento e fiscalização interna de seus agentes. (p. 74).

Como colocado na citação do autor acima, a atuação deste princípio vai muito além da obrigação de publicações oficiais, tomando um caráter de transparência das ações da Administração.

A aplicação do princípio da publicidade traz para a centralização da administração pública a participação da população a partir do acompanhamento dos atos praticados pelos agentes da gestão, garantindo desta forma, que a população perceba como obrigatórios os atos da administração a partir de sua publicação. Sendo assim, o cidadão terá a oportunidade de conferir de forma objetiva a eficácia dos atos da Administração Pública.

A publicidade, como princípio de administração pública (CF, art. 37 caput), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isso é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais. (Meirelles, 2016, p.101).

Visando a maior aplicabilidade do princípio da publicidade, o constituinte estabeleceu que “A lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem” (CF, art. 5<sup>a</sup>, LX, 1988). Em regra, todos os atos referentes à Administração Pública serão públicos e acessíveis à população, porém, o constituinte teve o cuidado de estabelecer algumas hipóteses de restrições. Tais restrições, conforme citado, dizem respeito à defesa da intimidade e ao interesse social.

Observando a redação dada pelo constituinte, não há o que se falar em controvérsia ou atentado ao princípio da publicidade quanto às hipóteses de restrições estabelecidas na Constituição. Uma vez que, a intimidade é direito

inviolável, garantido constitucionalmente. “São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”. (BRASIL. Art 5ª, X. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro. De 1988).

Quanto ao interesse social, o constituinte abriu essa brecha de restrição, visto que, em algumas hipóteses é necessária a utilização do sigilo de certas informações para beneficiar um bem comum. Temos como exemplo casos de investigações policiais, que muitas vezes, precisam ter seus avanços restringidos ao acesso comum, para que assim não prejudique a razão social para o qual existe que consiste na elucidação do caso em si.

Consideramos a este respeito o que diz a Constituição Federal de mil novecentos e oitenta e oito em seu artigo 5º, inciso XXXIII:

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.

Claro que, ao falarmos de restrições, abre-se a possibilidade de haver eventuais excessos ou violação aos direitos individuais. Para isso, é previsto um remédio constitucional que atua de forma a garantir o direito do individual de obter informações ou retificar dados, para que assim, possa ser efetivamente garantido o exercício de seus direitos, como diz à Constituição Federal (1988) em seu artigo 5º, inciso LXXII:

Conceder-se-á habeas data:

- a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;
- b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo.

## 1.5. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A palavra eficiência significa “virtude ou característica de (alguém ou algo) ser competente, produtivo, de conseguir o melhor rendimento com o mínimo de erros



e/ou dispêndios”. Diante disso vamos ao sentido de tal princípio para o funcionamento da Administração Pública.

Uma atuação eficiente da atividade administrativa é aquela realizada com presteza e, acima de tudo, um bom desempenho funcional. Buscam-se sempre melhores resultados práticos e menos desperdícios, nas atividades estatais, uma vez que toda a coletividade se beneficia disso. (Carvalho 2017, p. 78).

A eficiência é virtude indispensável para se obter sucesso em qualquer tipo de atividade ligada a administração, seja ela de qualquer tipo. Não diferente na Administração Pública, tal princípio deveria ser exercido de forma natural por àqueles que estão conduzindo a administração do povo, pois a ineficácia ou não eficiência da Administração Pública trazem a população enormes prejuízos, sejam de caráter material ou social.

Como nos diz Meirelles (2016) a este respeito:

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. 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. (p.105).

Na esfera da Administração Pública, o princípio da eficiência atua como um regulador, que estipulará se o aproveitamento da administração condiz com o necessário para sua eficaz manutenção.

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2016 ,p.114).

## 2. O ESTADO

Não há como falar em Administração Pública sem antes compreender a razão e o funcionamento de sua principal instituição, o Estado. Diante disso observaremos o conceito de Estado segundo a obra de Carvalho (2017):

O Estado é uma instituição organizada, política, social e juridicamente, dotada de personalidade jurídica própria de Direito Público, submetida às normas estipuladas pela lei máxima que, no Brasil, é a Constituição escrita e dirigida por um governo que possui soberania reconhecida tanto interna como externamente. Um Estado soberano possui, como regra geral, um governo que é o elemento condutor, um povo, que representa o componente humano e um território que é o espaço físico que ocupa. O Estado é responsável pela organização e pelo controle social, uma vez que detém o monopólio legítimo do uso da força. (p.33).

Diante de tal conceito, vemos que a Administração Pública é exercida por meio da atuação do Estado. Este que por sua vez, é o responsável pela condução do povo. No Brasil temos a divisão do Estado em três poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário. Isso por sua vez, ocorre para que o Estado possa ter uma atuação mais abrangente em todas as áreas da sociedade.

Carvalho (2017), assim descreve essa divisão:

O Brasil adotou a clássica teoria de tripartição de funções do Estado, organizada por Montesquieu, sendo essas funções divididas entre poderes devidamente organizados. Nesse sentido, na Constituição Federal, em seu art. 2º, fica definido o funcionamento de três poderes: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, sendo que tais poderes são independentes e harmônicos entre si. (p 34).

Trazendo aqui uma breve noção do Estado, os poderes citados acima se tratam de poderes estruturais. Diante disso, faz-se importante ressaltar que existe enorme diferença entre os conceitos de poderes estruturais e os poderes administrativos.

Trata-se de poderes estruturais e organizacionais do Estado que não se confundem com os poderes administrativos – que são instrumentos concedidos à Administração Pública para consecução dos seus interesses. (Carvalho, 2017, p.34).

Vamos a uma breve diferenciação quanto à finalidade na forma da execução de cada Poder, conforme o autor Carvalho (2017):

Cada um desses Poderes do Estado tem sua atividade principal e outras secundárias. Dessa forma, ao Legislativo cabe, precipuamente, a função de produzir leis. Ao Judiciário é atribuída a função de dizer o direito ao caso concreto, pacificando a sociedade, em face da resolução dos conflitos, com caráter de definitividade, sendo esse Poder, com exclusividade, responsável pela formação da coisa julgada. Ao executivo cabe a atividade administrativa do Estado, a dizer, a implementação do que determina a lei para atender às necessidades da população, como infraestrutura, saúde, educação, cultura, abarcando a prestação de serviços públicos, a execução de obras e, até mesmo, a exploração de atividade econômica feita ao interesse da coletividade. (p.74).

É justamente analisando as funções típicas de cada um dos poderes do Estado que conseguimos identificar aonde se encontra o papel da atuação da Administração Pública, que deverá se pautar na defesa dos interesses públicos sem se desviar do que diz a lei.

Descrito assim por Carvalho (2017):

Sendo assim, a função típica do Poder Legislativo é a criação da norma, inovação originária na ordem jurídica, configurando a lei a mais pura manifestação da vontade do povo, por meio de seus representantes. Por sua vez, a função típica do Poder Judiciário é solucionar definitivamente conflitos de interesses sempre mediante a provocação do interessado, haja vista o fato de que a função jurisdicional, no Brasil, tem a característica da inércia. Por fim, a função típica do Poder Executivo é a função **administrativa** e consiste na defesa concreta dos interesses públicos, sempre atuando dentro dos limites da lei. (p. 34).

### 3. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Quando nos referimos à Administração Pública, não estamos falando em agentes isolados, mas sim em um todo. Trata-se de um conjunto complexo que se utiliza de várias formas, agentes e ações, que serão responsáveis por fazer com que a Administração Pública seja exercida em todos os seus interesses.

A esse respeito, Meirelles (2016) refere:

A Administração Pública em sentido formal, é o conjunto de órgãos, instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, 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 de seus agentes. (p. 68).

De forma mais objetiva, Carvalho (2017), define o conceito de Administração Pública como sendo:

A expressão Administração Pública, em sentido formal, orgânico ou subjetivo, designa o conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa, independentemente do poder a que pertençam – seja ao Executivo, Judiciário, Legislativo ou qualquer outro organismo estatal. (p.35).

Dessa forma, vemos que a expressão Administração pública pode ser utilizada referindo-se aos agentes estatais, quaisquer que sejam o Poder a qual pertençam, no exercício de suas funções administrativas ou ao aparelho do Estado configurado em seu conjunto de órgãos estatais na execução dos serviços inerentes a Administração Pública.

Também Di Pietro (2016) defende essa ideia quando em sua obra diz:

Basicamente, são dois sentidos em que se utiliza mais comumente a expressão Administração Pública:

- a) Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) Em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração

Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo. (p.82).

Os termos Governo e Administração Pública andam muito próximos, mas apesar de serem facilmente confundidos e interpretados como sinônimos, estes são criações abstratas da Constituição e têm a sua conceituação de forma bem distintas.

Nesse sentido, Meirelles (2016), já citado acima seu conceito de Administração Pública, faz a seguinte diferenciação, ao citar seu conceito de Governo:

Governo – Em sentido formal, é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos. Na verdade, o Governo ora se identifica com os Poderes e órgãos supremos do Estado, ora se apresenta nas funções originárias desses Poderes e órgãos como manifestação da Soberania. (p. 68).

Observando o ordenamento jurídico brasileiro, vemos que a Administração Pública no Brasil é dividida em Administração direta e Administração indireta.

A Administração Federal compreende:

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

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas.

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

(Art. 4º, **DECRETO-LEI Nº 200, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967**).

Diante disso, vamos à abordagem do tema, seguindo a diferenciação entre a Administração Pública Direta e a Administração Pública Indireta.

### 3.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA

É composta por órgãos ligados diretamente ao chefe do Poder Executivo. Dessa forma, temos como exemplos os ministérios, as suas secretarias,

coordenadorias e seus departamentos. Órgãos estes que não possuem personalidade jurídica própria.

Segundo Carvalho (2017):

A Administração direta é o conjunto de órgãos que integram a pessoa federativa com competência para determinado exercício, sendo constituída dos serviços que integram a estrutura da Presidência da República e seus ministérios e, pelo Princípio da Simetria, as esferas estaduais, municipais e distritais seguem a mesma estrutura. Por isso, a prestação direta é feita pelos próprios entes políticos da administração, sendo uma prestação designada centralizada do serviço. Surge dessa forma, a denominação administração direta ou administração centralizada. (p.162).

A Administração direta é a responsável por oferecer diretamente a sociedade tudo aquilo que for serviço de caráter público de necessidade. Trata-se da composição de entidades que devem oferecer diretamente a sociedade tudo o que for necessário como serviço público para uma vida digna. Esta forma de Administração recebe prerrogativa diretamente da Constituição Federal, ou seja, são conferidos de forma direta da Constituição Federal às entidades pertencentes à Administração direta suas atribuições e competências.

Carvalho (2017) descreve, assim, quais são as Entidades pertencentes da Administração Direta:

Essas entidades possuem capacidade administrativa, política e legislativa e se configuram elementos formais necessários à constituição da federação. São, portanto, entidades da Administração Direta a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, cada uma delas com sua estrutura administrativa e orgânica. (p.162).

Os entes pertencentes à Administração direta estão elucidados no artigo 18 *caput* da Constituição Federal (1988). São por meio destes entes que, a Administração exerce a sua competência de forma direta pleiteando assim os seus interesses.

A organização político administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (BRASIL. Art. 18 *caput*. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988).

Conforme a redação do artigo acima citado, os entes pertencentes à Administração direta, são entidades dotadas da capacidade política, ou seja atuam

com a produção de leis. Eles podem, para fazer com que tudo funcione corretamente, realizar a normatização, ou seja, o poder normativo regulamentar dentro de si. Atuam através da produção legal, mesmo sendo parte do poder executivo.

Possuem a característica de permitirem a utilização dos Poderes em comunhão para a produção de normas na área da atuação política, para assim, alcançar os seus interesses. Tal atuação está ressalvada pelo artigo 2º da Constituição Federal (1998) o qual diz que “*São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”.

A Administração direta por meio dos entes que à compõe, oferece à sociedade através da produção de normas a atuação na área política, servindo diretamente à sociedade de forma geral, contemplando a todos como um todo. Todos os entes pertencentes à Administração direta são pessoas jurídicas de direito público, e, portanto são regidos pelos princípios da Administração Pública, os quais devem ser observados por estes na realização de seus atos.

Dentro de suas regulações legais, as entidades da Administração direta possuem autonomia tanto na esfera política, como também na esfera administrativa e financeira. Podendo inclusive realizar auditoria de suas próprias contas. Deve-se ressaltar que estes também estão submetidos à regulação da lei de responsabilidade fiscal.

Quando nos referimos aos entes da Administração Pública direta, não há o que se falar em hierarquia entre as suas entidades representativas, pois devemos ter a visão dos estados, União, Distrito Federal e Municípios como se estivessem a lado a lado em um mesmo propósito comum. Não temos entre as entidades da Administração direta um maior do que o outro, mas sim, diferenças em relação a abrangência de suas ações, que por sua vez, terão atuação maior ou menor, de acordo com a abrangência territorial à qual se delimitam.

A união, o Estado, o Distrito Federal e o Município exercitam os poderes que lhes são conferidos explícita ou implicitamente pela Constituição da República dentro das respectivas áreas de atuação – o território nacional, o estadual e o municipal -, mediante aparelhamento próprio, que deve ser convenientemente estruturado para o perfeito atendimento das necessidades do serviço público. (MEIRELLES. 2016, p. 882).

Dessa forma, analisamos assim que cada ente da Administração direta possui autonomia perante o outro, não existindo assim um ente a ser maior do que o outro.

Internamente, cada entidade possui a sua própria organização estrutural, e desta forma, sua organização interna está sujeita a hierarquia quanto à organização de seus órgãos, através dos quais ou servidores públicos exercerão os interesses da entidade do Poder Administrativo.

Portanto como vimos, a centralização é inerente à Administração Direta do Estado, onde este atua diretamente. Onde lemos Estado devemos ler União, Estados. O Distrito Federal e Municípios. As pessoas que aí exercem atividades internas e externas, valendo-se para isso de seus órgãos, que possuem competência própria e específica, são os Servidores Públicos. (CARVALHO. 2017, p. 163).

Para entendermos melhor a questão da hierarquia interna quanto as entidade da Administração Pública, citaremos a distinção estabelecida na obra de Carvalho (2017), o qual diz:

[...] Haja vista ser a descentralização realizada entre pessoas jurídicas diversas, enquanto a desconcentração se configura pela distribuição interna de competência no âmbito de uma mesma pessoa jurídica, mediante especialização interna.

Dessa forma, pode-se estabelecer que o instituto da desconcentração está fundado na hierarquia, uma vez que o poder hierárquico, conforme já analisado, é a possibilidade que a Administração Pública tem de distribuir e escalonar as competências, internamente, no bojo de uma mesma pessoa jurídica, sem sair de sua intimidade. Por sua vez, a descentralização se baseia em uma distribuição de competências entre entidades diferentes, não havendo dessa forma, manifestação do poder hierárquico. (p. 161).

A ideia trazida pelo autor, nos mostra claramente a grande diferenciação sobre a relação entre as diferentes entidades da Administração Pública e os órgãos de sua estruturação interna.

Quando falamos em organização internamente o funcionamento de certa entidade da Administração direta, faz-se referencia à criação de órgãos pelos quais a própria entidade delegará as funções para realização das finalidades de seus interesses, sendo tal instituto definido por desconcentração. Neste tipo de organização faz se presente a hierarquia, sendo os servidores públicos atuantes de tais órgãos, subordinados aos representantes das entidades à qual lhes distribuíram tais competências.



A descentralização por sua vez, ocorre quando há à delegação de funções inerentes a entidades da Administração Direta para outras entidades criadas especificadamente para realizarem tais atribuições. Tal fenômeno dá se a criação dos entes da Administração Pública Indireta, que por sua vez, para maior esclarecimento serão estudados em tópico específico.

A soberania da República Federativa do Brasil é o resultado da reunião das entidades autônomas da Administração Pública. Formando assim o ente externo soberano de representação do Estado.

### 3.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA

Trata-se de entes administrativos que possuem a classificação de administradores, porém não possuem a composição política como os da administração direta. Os entes da Administração indireta não recebem atribuição direta da Constituição, mas recebem delegações de funções pela entidade da Administração direta da qual derivou a sua criação.

Os entes da Administração Pública indireta são dotados de personalidade jurídica específica, possuindo autonomia administrativa, técnica e financeira, sendo criadas para exercerem funções específicas.

Compõem a Administração Pública indireta: as autarquias, as fundações públicas, as sociedades de economia mista e empresas públicas.

Vale ressaltar que estes entes citados acima não possuem autonomia entre eles, mas sim internamente no âmbito de sua funcionalidade. Atuando em um sistema de cooperação, mas não em um sistema de subordinação entre elas.

A Administração Pública direta poderá exercer o controle sobre os atos da Administração indireta, quando esta por sua vez sair do imperativo da autonomia técnica que possui, ou seja, não estiver atuando conforme a finalidade para qual foi criada. Tal controle é exercido através da supervisão ministerial ou por meio do controle finalístico.

Quanto a isso Meirelles (2016) dispõe:

A vinculação das entidades da Administração indireta aos Ministérios traduz-se pela supervisão ministerial, que tem por objetivos principais a

verificação dos resultados, a harmonização de suas atividades com a política e a programação do Governo, a eficiência de sua gestão e a manutenção de sua autonomia administrativa, operacional e financeira, através dos meios de controle enumerados na lei, sem prejuízo, porém, da autoridade dos órgãos de direção e fiscalização estabelecidos na legislação a elas pertinentes. (p.886.).

## 4. SERVIÇOS PÚBLICOS

O Estado como pessoa jurídica de direito público trata-se de uma entidade autônoma, que necessita, porém, assim como toda pessoa jurídica, de representação para que assim possa executar o seus interesses. A representação do estado ocorre por meio de seus agentes (servidores públicos) e serviços.

Vamos à definição do que se entende por serviço público segundo Di Pietro (2016):

Daí a nossa definição de serviço público como toda a atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público. (p. 139).

Como vimos presente na definição acima, o serviço público pode ser exercido de forma direta ou indireta. Isso é possível devido às várias formas de atuação o qual o Estado se manifesta.

Podemos observar as divisões e formas dos entes utilizados pela Administração Pública para exercer seus interesses. As atividades prestadas pelos entes da Administração Pública à população são denominados serviços públicos. Diante desse tema Meirelles (2016) também explana a seguinte conceituação:

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. (p. 418).

O termo vem sofrendo muitas evoluções ao longo dos anos, vemos no decorrer do trabalho várias formas pelo qual o estado se manifesta para exercer a sua vontade. Os Serviços Públicos trata-se de área de atuação própria do Estado, o qual executa por meio destas, as atividades necessárias para a satisfação da população.

Portanto, pode-se definir que será considerado serviço público toda atividade executada pelo Estado de forma a promover à sociedade uma comodidade ou utilidade, usufruída individualmente pelos cidadãos, visando ao interesse público, gozando das prerrogativas decorrentes da supremacia estatal e sujeições justificadas pela indisponibilidade do interesse público. (Carvalho, 2017, p.632).

A sociedade possui necessidades que precisam ser atendidas para a manutenção de sua existência. A iniciativa privada por maior que seja sua participação na economia do país, não consegue suprir todas as necessidades da coletividade por conta própria, sendo que também existem áreas que não são de interesse da iniciativa privada participar, ou mesmo não seria viável para a população. Por esse motivo faz se necessária a atuação do Estado.

Os serviços públicos são regidos pelo direito público, sendo assim, naturalmente deve obedecer aos princípios da Administração Pública já citados e esclarecidos anteriormente.

## 4.1. CLASSIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Para melhor compreendermos a execução dos serviços públicos, vamos adotar a classificação segundo a obra de Carvalho (2017). Segundo o autor, os serviços públicos podem ser classificados em serviços *uti singuli* ou individuais e, serviços *uti universi* ou gerais.

### 4.1.1 Serviços *Uti Singuli*

Os serviços públicos desta característica são aqueles em que é possível a verificar quanto cada cidadão, está usufruindo do serviço, são chamados serviços públicos divisíveis. Normalmente acabam se mantendo mediante a cobrança de taxas ou tarifas.

Serviços *uti singuli*: São aqueles serviços prestados a toda a coletividade, nos quais o poder público pode individualizar a utilização. Com efeito, trata-se de serviço prestado a toda a coletividade, sem distinções discriminatórias. No entanto, na prestação de tais serviços, é possível mensurar o quanto cada usuário dele usufruiu e, por isso, a cobrança pode ser feita mediante o pagamento de taxas ou tarifas. Podem ser citados, como exemplos, os serviços de energia elétrica, telefonia e transporte público. Nestes casos, *verbi gratia*, o particular deverá arcar, na utilização do serviço de energia elétrica, com prestação proporcional à quantidade utilizada, mediante medição a ser efetivada pelo prestador do serviço público. (Carvalho 2017, p 646).

### 4.1.2. Serviços Uti Universi

São aqueles em que não é possível avaliar de forma individual quantos cidadãos estão usufruindo desses serviços, existindo assim, a possibilidade de oferecer o serviço de maneira indireta a população. Como exemplo, temos os serviços de saneamento básico, segurança nacional e etc, que são oferecidos de forma generalizada e indiscriminadamente a toda a população. Normalmente, serviços desta classificação são mantidos mediante a cobrança de impostos, pois não existe uma correlação direta em relação à prestação do serviço e o recolhimento do tributo.

Serviços uti universi: são os serviços que não podem ser divididos em sua utilização, ou seja, não é possível saber quanto cada usuário utilizou desses serviços. Nestes casos, o poder público presta o serviço a toda a coletividade, que dele usufrui simultaneamente, não sendo possível determinar a quantidade utilizada por cada um individualmente. Como não é possível mensurar a utilização de cada cidadão, esses serviços são custeados pela receita geral decorrente da arrecadação dos impostos. Citem-se como exemplos os serviços de Iluminação Pública e de Limpeza Pública. Configuram-se serviços indivisíveis, não sendo possível dividir o ônus da prestação em proporção igual à utilização. (Carvalho, 2017, p.646).

## 4.2. PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.

Ao conceituar as formas de prestação de serviços públicos Carvalho (2017, p.643), afirma que *“A prestação do serviço público é feita pelo Estado que, no entanto, pode efetivar esta execução de forma direta ou mediante descentralização”*.

Os serviços públicos poderão ser prestados tanto pelos entes da administração direta e indireta, como também a sua prestação em algumas situações poderá ser transferida a particulares.

Quanto a prestação dos serviços públicos, dispõe a Constituição Federal (1988) em seu artigo 175 e incisos:

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 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.

Já observamos nos tópicos passados que a Administração Pública se fragmenta em entes administrativos para atingir à toda a coletividade. A atuação destes entes é o meio pelo o qual o Estado exerce as suas atividades.

Veja o que diz Carvalho (2017) quanto a isso:

Ocorre que, para uma maior eficiência e visando à especialização na execução da atividade administrativa, o ente estatal descentraliza a prestação de determinados serviços públicos para entes da administração indireta, quais sejam autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, previstas no texto constitucional e criadas mediante lei específica, sob o controle da entidade centralizada; ou transfere a particulares mediante contratos administrativos de concessão e permissão. (p.643).

A descentralização ocorrerá mediante a outorga ou a delegação do serviço público. Carvalho (2017) faz a diferenciação entre os atos estabelecendo que *“Na outorga, é transferida a titularidade e a execução do serviço público à pessoa jurídica diversa do Estado, ao passo que, na delegação, apenas a execução é transferida, permanecendo com o Estado a titularidade do serviço”* (p.643).

Ocorre que, nem todos os serviços podem ser delegados, pois existem determinadas situações em que o Estado tem o dever de executar diretamente a atividade. Diante disso, podemos classificar as formas de prestação do serviço público em quatro espécies.

#### **4.2.1 Serviços Públicos Exclusivos Não Delegáveis:**

A primeira espécie compreendem os serviços públicos exclusivos que não podem ser delegados. Estes serviços obrigatoriamente deverão ser prestados pela Administração Pública, o qual não poderá delegar a particulares.

[...]São aqueles serviços que somente podem ser prestados diretamente pelo Estado, não se admitindo a transferência a particulares. A Constituição Federal expressamente prevê dois deles, quais sejam, o serviço postal e o correio aéreo nacional, dispostos no art. 21, X do texto constitucional. A doutrina acrescenta outros como a administração

tributária e a organização administrativa – que não podem, por sua natureza, ser executados mediante delegação. (Carvalho 2017, p.644).

#### **4.2.2. Serviços Públicos Exclusivos Delegáveis:**

A segunda espécie compreende os serviços públicos exclusivos da Administração Pública, mas que por sua vez podem ser delegáveis:

[...] São os serviços que devem ser necessariamente prestados pelo Estado, que pode realizar esta prestação diretamente ou mediante delegação a particulares. (Carvalho 2017, p.644)

A Constituição Federal traz em seu artigo 21, XI, XII exemplos de serviços os quais sua prestação competem a União, mas que, poderão ser delegados por meio de autorização, concessão ou permissão. Dentre estes serviços estão a exploração dos serviços de telecomunicações; instalações de energia elétrica; navegação aérea, aeroespacial, bem como os serviços referentes a infraestrutura aeroportuária; Transporte rodoviário de passageiros e os serviços de portos marinhos, fluviais e lacustres, entre outros.

#### **4.2.3. Serviços Públicos De Delegação Obrigatória:**

Já a terceira espécie, trata-se de serviços que mesmo prestados pelo Estado, obrigatoriamente este deve abrir a sua delegação para particulares, para executarem essas atividades.

[...]são os serviços de radiodifusão de sons e imagens (rádio e televisão), regulamentados no art. 223 da Constituição da República. O Estado não pode monopolizar esses serviços, não obstante tenha o dever de prestação. Portanto, devem ser prestados pelo Estado e, necessariamente, devem ser delegados a particulares que terão o poder de execução destas atividades em virtude da transferência na prestação, realizada mediante a celebração de contrato. (Carvalho, 2017, p. 644).

#### 4.2.4. Serviços Públicos Não Exclusivos do Estado

A quarta espécie de serviços públicos, compreendem os serviços que podem ser prestados tanto pelo estado, como também por particulares sem que haja a necessidade de delegação.

[...] nestes casos, o Estado presta estes serviços e o particular também o faz, sem a necessidade de delegação. Ressalte-se que o fato de o particular prestar este serviço público não exclui a obrigação do Estado de fazer a execução direta. Isso porque a prestação executada pelo particular não se configura prestação indireta pelo Estado, por não decorrer de delegação. (Carvalho, 2017, p.644).

#### 4.3. SERVIÇOS ESSENCIAIS

Vale ressaltar que a lei 7.853/1989, que regula o exercício de direito a greve, estabelece serviços e atividades essenciais, que mesmo em caso de greve, deverão ter a sua prestação garantida à população. Em caso de não prestação destes serviços, o Poder Público deverá garantir à população a prestação destes serviços os quais considera indispensável à sociedade.

São considerados serviços ou atividades essenciais:

- I- Tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;
- II- Assistência médica e hospitalar;
- III- Distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;
- IV- Funerários;
- V- Transporte coletivo;
- VI- Captação e tratamento de esgoto e lixo;
- VII- Telecomunicações;
- VIII- Guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;
- IX- Processamento de dados ligados a serviços essenciais;
- X- Controle de tráfego aéreo;
- XI- Compensação bancária.

(BRASIL. lei n. 7.783, de 28 de jun. de 1989. **Greve, Art. 10.** Brasília, DF, 1989).



## 5. ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Por muitas vezes o funcionamento da Administração Pública pode parecer complexo, mas é preciso entender que isso ocorre devido à complexidade maior a cada dia da economia contemporânea. Sendo assim, o Estado, além de atuar frente a diversas atividades como um regulador da economia, é ainda responsável em prover serviços que, muitas vezes, podem não ser atraentes para a iniciativa privada, porém precisam ser prestados à população.

Vamos ao que aborda Carvalho (2017) quanto a este assunto:

Inicialmente, cumpre relembrar que a função administrativa abarca a prestação dos serviços públicos essenciais à vida em coletividade, bem como o controle das atividades privadas e a execução de obras públicas. A prestação de serviços públicos pode ser feita diretamente pelos entes federativos ou, em determinadas situações, podem ser transferidas a particulares ou entidades especializadas criadas no âmbito da própria Administração Pública, responsáveis pela execução destas atividades na busca do interesse público. (p.160).

A Administração Pública pode atuar de forma centralizada na qual a entidade da Administração Direta atuará através de seus órgãos e agentes, ou poderá atuar de forma descentralizada, quando a entidade da Administração Direta tem a necessidade de que outra pessoa desempenhe as suas atividades. Este repasse poderá ser feito por outorga, hipótese esta, que o vínculo decorrerá de lei e será estabelecido com entidade da Administração Indireta, ou por meio de delegação, na qual o vínculo será estabelecido com um particular e decorrerá de contrato administrativo, ou, de forma excepcional, por ato administrativo.

A atuação da Administração Pública, direta ou indireta, se dará por meio dos Órgãos Públicos, entidades de pessoas jurídicas e agentes públicos.

### 5.1. ORGÃOS PÚBLICOS

Para compreendermos melhor o funcionamento destas instituições, vamos a definição de Meirelles (2016):

São centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. São unidades de ação com atribuições específicas na organização estatal. Cada órgão, como centro de competência governamental ou administrativa, tem necessariamente funções, cargos e agentes, mas é distinto desses elementos, que podem ser modificados substituídos ou retirados sem supressão da unidade orgânica. Isso explica por que a alteração de funções, ou a vacância dos cargos, ou a mudança de seus titulares, não acarreta a extinção do órgão. (p.101).

Vemos aqui que os órgãos públicos se tratam de repartições internas do membro da o qual é criado, especificamente para cumprir uma função estatal a qual lhe é atribuída. O art. 1º, §2º, I da lei 9784/99 considera como órgão *“a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta”*.

Diante da redação dada pela lei, vamos à ponderação de Carvalho (2017) sobre o assunto:

Sendo assim, da leitura simples do texto legal, pode-se observar que a divisão em órgãos visa garantir uma maior eficiência e especialização no exercício da atividade pública, sendo admitida a divisão em órgãos dos entes da Administração Direta e também dos entes da Administração Indireta, desde que sejam entidades de direito público, como é o caso das autarquias e fundações públicas de direito público. (p.164).

Sendo assim, entende-se por Órgão público toda entidade que faça parte de uma pessoa jurídica maior, mas que surgiu por conta de desmembramento ou por conta de uma desconcentração. Di Pietro (2016, p.646) estabelece que *“[...] pode se definir o órgão público como uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado”*.

Como principais características, os órgãos públicos não possuem personalidade jurídica, não possuem patrimônio próprio, não possuem vontade própria e, a atuação de seus agentes dar-se-á pelo regime de imputação.

Na realidade, o órgão não se confunde com a pessoa jurídica, embora seja uma de suas partes integrantes; a pessoa jurídica é o todo, enquanto os órgãos são parcelas integrantes do todo. O órgão também não se confunde com a pessoa física, o agente público, por que congrega funções que este vai exercer. [...]. Isto equivale a dizer que o órgão não tem personalidade jurídica própria [...]. (DI PIETRO, 2016, p.646).

Existe certa divergência por parte dos doutrinadores quanto à forma de classificação dos Órgãos Públicos. Para realização deste trabalho utilizaremos uma das formas de classificação mais presente nos livros de doutrinação, que se trata da classificação quanto à posição estatal. De acordo com a posição estatal os órgãos públicos são classificados em independentes, autônomos, superiores e subalternos.

Vamos a definição de cada um conforme o entendimento da autora Di Pietro (2017), a qual estabelece:

**Independentes** são os originários da Constituição e representativos dos três Poderes do Estado, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e sujeitos apenas aos controles constitucionais de u sobre o outro; suas atribuições são exercidas por agentes políticos. Entram nessa categoria as Casas Legislativas, a Chefia do Executivo e os Tribunais.

**Autônomos** são os que se localizam na cúpula da Administração, subordinados diretamente à chefia dos órgãos independentes; gozam de autonomia administrativa, financeira e técnica e participam das decisões governamentais. Entram nessa categoria os Ministérios, as Secretarias de Estado e de Município, o Serviço Nacional de Informações e o Ministério Público.

**Superiores** são os órgãos de direção, controle e comando, mas sujeitos à subordinação e ao controle hierárquico de uma chefia; não gozam de autonomia administrativa nem financeira. Incluem-se nessa categoria órgãos com variadas denominações, como Departamentos, Coordenadorias, Divisões, Gabinetes.

**Subalternos** são os que se acham subordinados hierarquicamente a órgãos superiores de decisão, exercendo principalmente funções de execução, como as realizadas por seções de expediente, de pessoal, de material, de portaria, zeladoria, etc. (p.649).

## 5.2. ENTIDADES DE PESSOAS JURÍDICAS

Como já observamos, a Administração Pública é exercida de forma direta e indireta. Enquanto os entes da Administração direta são considerados entes políticos, os entes pertencentes à Administração indireta são denominados entes administrativos, e serão por meio destas entidades que o Estado utilizará para realizar as prestações de serviços e faculdades necessárias para suprir as necessidades da nação.

São entidades da Administração indireta as: Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista. Conforme analisaremos a seguir.

### 5.2.1. Autarquias

O artigo 5º do decreto lei número duzentos de mil novecentos e sessenta e sete, estabelece que:

Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o 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.

(Art. 5º, I. **DECRETO-LEI Nº 200**, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967).

As autarquias são as entidades da Administração Pública indireta que possuem maiores atribuições, sendo os únicos entes da Administração Indireta dotados de personalidade jurídica de direito público.

A autarquia é pessoa jurídica de direito público, o que significa ter praticamente as mesmas prerrogativas e sujeições da Administração Direta; o seu regime jurídico pouco difere do estabelecido para esta, aparecendo, perante terceiros, como a própria Administração Pública; difere da União, Estados e Municípios – pessoas públicas políticas – por não ter capacidade política, ou seja, de criar o próprio direito; é pessoa pública administrativa, por que tem apenas o poder de autoadministração, nos limites estabelecidos em lei. (DI PIETRO, 2016, p.533).

A sua constituição é dada como prestadora de serviço público, não podendo ter fins lucrativos. A autarquia é exclusivamente desenvolvida para a prestação de serviços de caráter público. Sua criação tem que ser baseada em lei específica, ou seja, a lei que faz nascer à entidade tem que ter por escopo exclusivamente o propósito da criação da autarquia.

Entidades autárquicas – São pessoas jurídicas de Direito Público, de natureza meramente administrativa, criadas por lei específica, para a realização de atividades, obras ou serviços descentralizados da entidade estatal que as criou. Funcionam e operam na forma estabelecida na lei instituidora e nos termos de seu regulamento. As autarquias podem desempenhar atividades educacionais, previdenciárias e quaisquer outras outorgadas pela entidade estatal matriz, mas sem subordinação hierárquica, sujeitas apenas ao controle finalístico de sua administração e da conduta de seus dirigentes. (Meirelles 2016, p. 70).

Através do ato de descentralização é criada para exercer atividade típica do Estado. O funcionamento da autarquia se dá no momento do próprio ato de criação, dessa forma a criação da autarquia deve ser feita de forma inteligente e estruturada, pois, a partir do dia da publicação de sua criação já será responsável pela execução da atividade pela a qual foi gerada.

A autarquia é forma de descentralização administrativa, através da personificação de um serviço retirado da Administração centralizada. Por essa razão, à autarquia só deve ser outorgado serviço público típico, e não atividades industriais ou econômicas, ainda que de interesse coletivo. (Meirelles, 2016, p.441).

Sua gestão é descentralizada, tendo assim um controle muito maior sobre os seus entes e atividades, bem como sobre a sua organização interna. As autarquias possuem patrimônio próprio, o qual é conquistado através de transferência da entidade criadora. O ente da Administração direta responsável pela criação da autarquia transfere o patrimônio necessário para a sua funcionalidade, o qual passa a ser próprio da entidade criada.

O patrimônio inicial das autarquias é formado com a transferência de bens móveis e imóveis da entidade-matriz, os quais se incorporam ao ativo da nova pessoa jurídica. A transferência de imóveis é feita diretamente pela lei instituidora, caso em que dispensa o registro, ou a lei apenas autoriza a incorporação, a qual se efetivará por termo administrativo ou por escritura pública, para a necessária transcrição no registro imobiliário competente. O que não se admite é a transferência de bens imóveis por decreto ou qualquer outro ato administrativo unilateral. (Meirelles, 2016, p.443).

O patrimônio de uma entidade autárquica possui característica de bem público, não podendo ser alienado, vendido ou mesmo doado. Sendo assim, em caso de extinção de entidade autárquica o patrimônio retorna ao ente da Administração o qual deu origem a autarquia.

Esta entidade dispõe de receita própria e possui autonomia para a utilização de sua receita.

Os bens e rendas das autarquias são considerados patrimônio público, mas com destinação especial e administração própria da entidade a que foram incorporados, para realização dos objetivos legais e estatutários. Daí por que podem ser utilizados, onerados e alienados, para os fins da instituição, na forma regulamentar, salvo para os bens imóveis, por que essa autorização está implícita na lei que a criou e outorgou-lhe os serviços com os consequentes poderes para bem executa-los. Por essa razão, os atos lesivos ao patrimônio autárquico são passíveis de anulação

por ação popular. Por idêntico motivo, extinguindo-se a autarquia, todo o seu patrimônio reincorpora-se no da entidade estatal que a criou. (Meirelles 2016, p.443).

## 5.2.2. Fundações Públicas

As Fundações Públicas são entes que compõe a Administração indireta, e tem a sua definição legal, perante decreto lei 200/67, que regulamenta a Administração Federal.

Conforme podemos observar abaixo:

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.

É criada por autorização administrativa, por meio de lei específica, para exercer atividades sem fins lucrativos e de caráter sociais.

**Parágrafo Único.** A fundação somente poderá constituir-se para fins de:

- I- Assistência social;
  - II- Cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
  - III- Educação;
  - IV- Saúde;
  - V- Segurança alimentar e nutricional;
  - VI- Defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
  - VII- Pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, modernização de sistemas de gestão, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos;
  - VIII- Promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos;
  - IX- Atividades religiosas;
- (BRASIL. lei n. 10.406, de 10 de jan. de 2002. **Código Civil, Art. 62.** Brasília, DF, 2002).

Diferentemente das autarquias que tem a sua criação emanada da Lei, as fundações Públicas são entes já materializados em sentido físico e estrutural, porém só podem exercer a suas atividades mediante autorização proveniente de legislação específica.

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. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro. De 1988. Art 37, XIX).

Diante da redação legal, pôde-se observar a existência dois atos distintos, que serão necessários para a autorização e atuação das fundações públicas. Em um primeiro momento é necessário a autorização em lei específica. Tendo assim a sua criação autorizada, em um segundo momento o funcionamento se dará pela edição de lei complementar; o qual definira a área de atuação da fundação.

As fundações prestam-se, principalmente, à realização de atividades não lucrativas e atípicas do Poder Público, mas de interesse coletivo, como a educação, cultura, pesquisa, sempre merecedoras do amparo estatal. Sua instituição depende de autorização de lei específica da entidade-matriz, cabendo ao Executivo providenciar os demais atos necessários à sua formação, visto que só terão existência legal após sua inscrição no Registro competente. (Meirelles, 2016, p.456).

Trata-se de pessoa jurídica de direito privado, as quais adquirem personalidade jurídica com a inscrição da escritura pública de sua constituição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas.

Possuem autonomia administrativa, bem como patrimônio próprio. Semelhantemente como ocorre com as autarquias, seu patrimônio é cedido pelo ente criador, sendo seus bens públicos. E caso de revogação da autorização de funcionamento ou, de extinção da fundação, seus bens retornarão para a entidade da administração direta que deu origem a sua criação.

Tornando-se ilícita, impossível ou inútil a finalidade a que visa a fundação, ou vencido o prazo de sua existência, o órgão do Ministério Público, ou qualquer interessado, lhe promoverá a extinção, incorporando-se o seu patrimônio, salvo disposição em contrário no ato constitutivo, ou no estatuto, em outra fundação, designada pelo juiz, que se proponha a fim igual ou semelhante. (BRASIL. lei n. 10.406, de 10 de jan. de 2002. **Código Civil, Art. 69, caput.** Brasília, DF, 2002).

Como são entidades sem fins lucrativos, pertencentes a administração indireta do estado para a execução de atividades de interesse deste. Seu funcionamento será custeado pelo estado, por meio da entidade da administração direta motivadora de sua criação.

É o interesse público que determina a sua criação; sendo variável o interesse público, o destino da fundação também pode ser mudado pelo

ente que a instituiu, quer para alterar a lei que autorizou a sua criação, quer para revogá-la. Entender-se de outra forma significaria desconhecer ou desrespeitar o princípio da indisponibilidade do interesse público ao qual se vincula a Administração. (Di Pietro, 2016, p 544).

### 5.2.3. Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista

A expressão Empresa Estatal é utilizada para se referir as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista. Estes dois entes, formados por pessoas jurídicas de direito privado, são pertencentes da Administração indireta e possuem muitas características comuns, tendo a sua principal diferenciação em dois pontos: Quanto ao capital e a classificação societária.

A expressão engloba as empresas públicas e as sociedades de economia mista, ambas sociedades, civis ou comerciais, que possuem o Estado como controlador acionário, criadas por meio de autorização de lei específica. A Empresa Estatal é uma pessoa jurídica criada por força de autorização legal para ser instrumento de ação pelo Estado. A sua personalidade é de direito privado, todavia, submete-se, em diversas situações, a regras e princípios de direito público, derogadores deste regime privado. (Carvalho, 2017, p.205).

Tanto as Empresas Públicas, como as Sociedades de Economia Mista, são constituídas de pessoa jurídica de direito privado. Diferentemente das autarquias e fundações públicas, estas entidades poderão explorar atividades econômicas.

As Empresas estatais podem ser criadas com finalidade de prestar serviços públicos mediante delegação do ente estatal, ou para exploração de determinadas atividades econômicas de interesse da sociedade. É importante salientar que, ainda que sejam criadas para fins de exploração de atividades econômicas, a finalidade destas empresas estatais deve ser o interesse público, não sendo possível a criação de entidade com finalidade de obtenção de lucro. Com efeito, é possível que o lucro seja consequência de uma determinada atividade, como ocorre em casos de exploração e venda de derivados do petróleo, ou na atividade financeira, mas não pode ser o mote de criação da entidade nem pode condicionar seus atos. (Carvalho 2017, p.206).

Poderão ser constituídas com base nos artigos 175 e 173 da Constituição Federal.

Artigo 175:



Incube 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;
- (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro. De 1988).

### Artigo 173 *caput*:

Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta da atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.  
(BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro. De 1988).

Mesmo sendo entidades do direito privado, seu funcionamento se rege pelo direito público, tendo assim incumbências do mesmo, como licitar, observar supremacia do interesse público sobre o privado; indisponibilidade do interesse público; servidores através de concurso.

São autorizadas por lei a existirem, porém, o seu funcionamento se dará a partir do registro da autorização no registro da repartição pública competente.

Patrimônio e receita próprios;

A criação de empresa pública ou sociedade de economia mista depende de lei específica autorizadora. Diferentemente da autarquia, que é criada diretamente pela lei, no caso das empresas estatais e suas subsidiárias a autorização é dada por lei, cabendo ao Executivo tomar as providências necessárias para a instituição. [...] Conseqüentemente, as sociedades em que o Estado tenha participação acionária mas cuja instituição não tenha sido autorizada por lei não constituem sociedades de economia mista e a elas não se aplicam as normas constitucionais e legais referentes a estas, salvo quando expressamente assim consignado. (Meirelles 2016, p.461),

### 5.2.3.1. Diferenciação

A diferenciação entre empresas públicas e sociedades de economia mista se dá basicamente em dois principais fatores, sendo eles: o capital formador e a classificação societária.

As empresas públicas tem o seu capital formador totalmente proveniente do Poder Público e sempre terão que ser constituídas como sociedade de anônima. Trata-se de empresa totalmente pertencente ao Poder Público.

Por sua vez as sociedades de economia mista são formadas por capital público e particular sendo que, o Poder Público sempre deverá ser possuidor de no mínimo cinquenta por cento das ações mais uma ação com direito a voto, de fora que o controle societário sempre esteja nas mãos do Poder Público. Poderá ser constituída sob a natureza de qualquer classificação societária, inclusive sociedade anônima.

## 5.3. AGENTES PÚBLICOS

Tratam-se das pessoas físicas que trabalham na Administração, ou seja, dentro do funcionamento de estado. São essas pessoas que exerceram as atividades dos entes da administração, fazendo com que a vontade do estado seja efetivamente concretizada.

A expressão agentes públicos é ampla em seu sentido conceitual, atingindo assim, todos os que, a qualquer título executam uma função pública como agentes do Estado.

Sendo assim, a expressão trata-se de um gênero do qual pode ser dividido em várias espécies. Segundo a Obra de Di Pietro (2016, p.652), “pode-se dizer que são quatro as categorias de agentes públicos: agentes políticos; servidores públicos; militares e particulares em colaboração com o Poder Público”.

### 5.3.1. Agentes Políticos

Existem divergências na doutrina quanto a abrangência da conceituação de agentes políticos. Para fins de execução deste trabalho, utilizaremos o conceito de Antônio Bandeira de Mello (1975<sup>a</sup>:7 e 2015:251-252), o qual define que *“Agentes Políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, são os ocupantes dos cargos que compõe o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder. Sua função é a de formadores da vontade superior do estado”*.

Diante desta conceituação, Di Pietro (2016), completa:

Ao tratarmos do assunto concernente à Administração Pública, vimos, baseados na lição de Renato Alessi, que a função política “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 de soberania estatal”. Compreende basicamente, as atividades de direção e as colegislativas, ou seja, as que implicam a fixação de metas, de diretrizes, ou de planos governamentais. (p.653).

### 5.3.2. Servidores Públicos

São as pessoas físicas que adentraram na administração pública através de concurso público e que ocupam cargos públicos. Esta espécie de agentes públicos, podem se submeter ao regime jurídico de direito público, ou seja, elas tem com a administração um vínculo estatutário ou, ao regime jurídico de direito privado. Neste ultimo caso possuem um vínculo com a Administração Pública privada, ou seja, possuem vínculo trabalhista com os entes da administração ao qual pertencem.

São servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos.

Compreendem:

1. Os servidores estatutários, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos;
2. Os empregados públicos, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de emprego público;
3. Os servidores temporários, contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art.

37, IX da Constituição); eles exercem função, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público. (Di Pietro, 2016, p.653).

### **5.3.3 Militares:**

São espécie de agentes públicos, possuem regulação pelo art. 42 e 142 da Constituição Federal. Mesmo possuindo estatuto próprio e estando submetidos a legislação própria a qual definirá sobre ingresso, limites, estabilidade, transferências para inatividades, direitos, deveres e remunerações, ainda tratam-se de agentes públicos.

Os militares abrangem as pessoas físicas que prestam serviços às Forças Armadas – Marinha, Exército e Aeronáutica (art. 142, caput, e §3º, da Constituição) – e às Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios (art. 42), com vínculo estatutário sujeito a regime jurídico próprio, mediante remuneração paga pelos cofres públicos. (Di Pietro, 2016, p.659).

### **5.3.4 Particulares Em Colaboração Com O Poder Público:**

Para melhor entendermos esta classe de servidores, podemos considerar a conceituação segundo Di Pietro (2016, p.662), *“Nesta categoria entram as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração”*

Existem três formas da presença de particulares em participação com o Estado, que pode ocorrer devido à delegação por parte do poder público; requisição, nomeação ou designação e os gestores de negócios.

Por meio da delegação pelo poder público, temos como exemplos os empregados de empresas concessionárias ou permissionárias dos serviços públicos, serviços notariais e de registro, leiloeiros, tradutores e intérpretes públicos, sob fiscalização do Poder Público e remunerados por particulares.

Os particulares em colaboração por meio de requisição, nomeação ou designação, são chamados para exercerem funções públicas relevantes como

jurados, prestação de serviço militar ou eleitoral, etc. Sendo que os participantes desta categoria não são remunerados pelo Poder Público para esses fins.

Já os gestores de negócios são aqueles que assumem funções públicas em momento de emergência, como, por exemplo, em epidemias e enchentes.

## CONCLUSÃO

A definição de Administração Pública vem sofrendo constantes alterações com passar do tempo, isso se dá devido ao contexto social que é influenciado por diversos fatores e evolui a cada dia. Hoje a atual legislação do brasileira já tem bem definida os limites e funções para o exercido pleno da Administração Pública.

O exercício do Poder Administrativo se dá pela representação dos seus entes pelos agentes públicos, estes que por sua vez, serão o instrumento da vontade da Administração Pública executando a sua vontade por meio dos Serviços Públicos. Todo o sistema administrativo existe para dar assistência a sociedade, isso é feito pela Administração Pública de muitas formas de acordo com a necessidade em si.

O Estado por meio da Administração Pública faz a gestão das necessidades da sociedade em todas as áreas que abrangem a sua competência. O povo é o principal bem de uma nação, o qual precisa ser amparado e guiado para que não entre em desgraça.

A eficiência da Administração Pública na vida da sociedade no nosso atual sistema de Governo e legislação vigente é muito importante, pois como cidadãos dependemos em muitos fatores do amparo do Estado.

Os órgãos públicos como entes membros da Administração Indireta por meio da desconcentração, atuam diretamente com a população do país, prestando serviços na área de saúde, educação, segurança e organização social, que se não prestados com eficiência resultarão em um prejuízo social muito grande além de causar muito sofrimento imediato aos cidadãos.

Na esfera econômica o Estado atua na exploração dos recursos econômicos por meio das Empresa Públicas e Sociedades de Economia Mista, este que por sua vez, serão os responsáveis por explorar de forma correta e eficiente os recursos de nossa nação para assim produzir riqueza que incorporarão os cofres públicos e retornarão para o povo por meio de ações do Governo de acordo com as necessidades da sociedade.

A função social da Administração Pública é a sua principal finalidade, se a administração não for feita de forma eficiente toda a sociedade sofre. O Estado como ser soberano é uma pessoa jurídica de direito público e a sua vontade é motivada pelos interesses da sociedade. Uma pessoa jurídica não consegue exercer

a sua vontade sem uma representação de alguém que possa executar os seus atos. Diante disso temos a atuação dos agentes públicos que são a parte humana da administração e que serão responsáveis por executar todos os atos referentes a Administração Pública.

O compromisso, a responsabilidade, a honestidade e a eficiência por parte dos agentes públicos é determinante para que se possa exercer uma boa administração.

Hoje vivemos um contexto em nosso país em que infelizmente a maior parte da sociedade está insatisfeita com a prestação dos serviços públicos, realidade esta que seria totalmente diferente se os agentes públicos atuassem observando e respeitando de forma real os princípios da Administração Pública. Diante do modelo de organização da Administração do Estado temos alguns principais fatores que são determinantes para a pouca eficiência na prestação dos serviços públicos: como a ineficiência negligenciada dos agentes públicos, o excesso de descentralização da administração e má gestão dos recursos públicos.

Quando falamos em excesso de descentralização não estou me referindo a finalidade em si do ente administrativo criado para exercê-la, mas sim do excesso de burocracias que geram um desgaste muito grande para a sociedade e também para o Estado. Isso ocorre pois o propósito da descentralização é justamente proporcionar mais eficiência para as atividades ligadas a Administração Pública, porém como isso na prática não tem ocorrido a geram-se constantes vícios e atos de ineficiência que acabam sobrecarregando ainda mais o Estado.

Diante do que foi exposto, entendo que o propósito da Administração Pública em sua essência é de exercer suas atividades com o máximo de eficiência e presteza visando o melhor para toda a sociedade, porém o excesso de descentralizações cumulativamente com a ineficiência na prestação dos serviços por grande parte dos agentes públicos, fazem com que a Administração Pública não consiga exercer de forma mais eficaz a sua administração. Como resultado podemos colocar que isso gera uma má gestão dos recursos disponíveis, o que por sua vez é refletido na pouca eficiência dos serviços prestados à sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AURÉLIO, **Minidicionário da Língua Portuguesa**. São Paulo 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988, Brasília.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**, 4ª Edição. São Paulo, 2017.

CRETELLA JÚNIOR. **Revista de informação legislativa**, v 97:7.

**DECRETO-LEI Nº 200**, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967, Brasília.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 29ª edição. Rio de Janeiro, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 42ª Edição, São Paulo, 2016.

Précis Elémentaires de Droit Administratif, Paris, 1926.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 11. Ed. São Paulo: Saraiva, 1986.