

# **REFLEXÕES INTRODUTÓRIAS DE DIREITO ADMINISTRATIVO**

**GENEVIEVE ALINE ZAFFANI GRABLAUSKAS GOMES<sup>1</sup>**

## **RESUMO**

O presente trabalho tem por escopo abordar tema de direito público, notadamente o direito administrativo, objetivando explicar, em linhas gerais, em primeiro momento, o contexto histórico do tema em estudo e o conceito de direito administrativo segundo o enfoque de importantes doutrinadores da matéria. Serão apresentados, outrossim, os princípios aplicados ao direito administrativo, com destaque àqueles mais essenciais ao Estado Democrático de Direito. Em asserção final, serão verificados os sujeitos administrativos previstos no ordenamento jurídico, estabelecendo-se um cotejo entre administração direta e indireta, elencando e especificando os entes que as personificam.

Palavras-chaves: Direito Público. Direito Administrativo. Princípios. Administração Direta. Administração Indireta.

---

<sup>1</sup>Procuradora Nível III do Município de Diadema, Especialista em Direito Municipal e Políticas Públicas.

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| Introdução .....   | 03 |
| 1. Do Direito Administrativo: conceito e considerações iniciais..... | 04 |
| 2. Dos princípios vetores do Direito Administrativo.....             | 05 |
| Princípio da Legalidade.....   | 05 |
| Princípio da Impessoalidade.....                                     | 06 |
| Princípio da Moralidade.....   | 06 |
| Princípio da Publicidade.....  | 07 |
| Princípio da Eficiência.....   | 07 |
| Princípio da Razoabilidade.....                                      | 08 |
| Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado.....    | 09 |
| Princípio da Presunção de Legitimidade.....                          | 09 |
| Princípio do Controle ou Tutela.....                                 | 09 |
| Princípio da Autotutela.....   | 09 |
| Princípio da Hierarquia.....   | 10 |
| Princípio da Motivação.....  | 10 |
| Princípio da Continuidade do Serviço Público.....                    | 10 |
| 3. Dos sujeitos administrativos.....                                 | 11 |
| Da Administração Direta.....   | 12 |
| Da Administração Indireta.....                                       | 12 |
| Considerações finais.....  | 15 |
| Referências Bibliográficas.....                                      | 16 |

## **INTRODUÇÃO**

O presente trabalho tem por escopo abordar tema de direito público, especialmente voltado à Administração Pública, com enfoque nos aspectos basilares e introdutórios do direito administrativo.

Nesse contexto, serão abordados: o conceito da disciplina apresentado por alguns expoentes da doutrina contemporânea; os princípios mais importantes do direito administrativo; os sujeitos administrativos, enfocando considerações a respeito da administração direta e indireta.

Objetiva-se explicar, dentre outras questões, os aspectos perfunctórios e iniciais dessa vertente jurídica, no intuito de configurarem verdadeiro ponto de partida ao estudo da matéria, proporcionando alicerce aos trabalhos e responsabilidades atribuídas aos entes públicos.

De um modo geral, esse assunto, em que pese de conhecimento universal e bem sedimentado pela doutrina, ainda é passível de discussão, tendo em vista as inúmeras conotações diferenciadas em que se sujeitam os entes públicos no comando de seus misteres.

Em primeiro plano, será realizada uma apresentação das normas insertas notadamente na Constituição Federal e legislação aplicada à espécie, observando-se o posicionamento doutrinário brasileiro. No que se refere aos princípios que regem a conduta da Administração Pública, serão analisados os de maior repercussão, como o princípio da legalidade, segundo o qual a Administração Pública não pode agir senão nos exatos moldes da Lei, sendo-lhe permitido, em alguns casos, observar critérios de conveniência e oportunidade, nas hipóteses em que a própria lei assim disciplinar. Em última proposição, serão discriminados os sujeitos administrativos, a administração direta e indireta.

Pretende-se, diante do exposto, promover uma breve intelecção dos temas abordados, visando a uma elucidação geral e preliminar do direito administrativo, sob o enfoque do ordenamento jurídico pátrio em vigor.

## **DO DIREITO ADMINISTRATIVO: CONCEITO E CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

O Direito Administrativo é um sistema de normas de Direito destinadas a ordenar a estrutura e o pessoal (órgãos e agentes) e os atos e atividades da Administração Pública, praticados ou desempenhados enquanto Poder Público. O Direito Administrativo não se preordena a reger as atividades abstratas, indiretas e mediatas do Estado. (GASPARINI, 2007, pp. 5 a 6).

Na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, tal ramo do direito pátrio é assim definido:

Direito Administrativo é o ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública. (DI PIETRO, 2009, p. 47)

Surgiu no Brasil como direito autônomo no fim do século XVIII e início do século XIX, juntamente com outros ramos do direito público, muito embora existissem normas anteriores de cunho administrativo veiculadas de maneira esparsa, normalmente abarcadas pelo direito civil à época.

A formação da autonomia do Direito Administrativo no Brasil teve forte contribuição do direito alienígena, notadamente do direito francês, cuja origem se iniciou após a Revolução Francesa, quando do rompimento com o sistema anterior vigente naquele país. O direito alemão também influenciou nosso direito administrativo pátrio, por intermédio da predominância da elaboração sistemática e científica, com enfoque abstrato, construído por doutrinadores, com base no direito civil, assim como o direito administrativo italiano. No tocante à participação do direito administrativo anglo-americano, que adota o sistema da *common law*, a importância adveio do sistema de unidade de jurisdição, da jurisprudência como fonte do direito e da submissão da Administração Pública ao controle jurisdicional.

O direito administrativo brasileiro é regido por princípios, verdadeiros vetores na condução da Administração Pública, que formam a tipicidade do regime administrativo e, portanto, do próprio Direito Administrativo, estabelecendo ditames genéricos para o entendimento e a interpretação desse ramo do direito. Objetivando melhor entendimento de cada princípio norteador, necessário explicitá-los individualmente, na forma a seguir exposta:

## **DOS PRINCÍPIOS VETORES DO DIREITO ADMINISTRATIVO**

### Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade, veiculado no artigo 5º, II, da Constituição Federal de 1988, constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. À Administração Pública só se permite agir conforme os termos autorizados em lei.

Consiste em uma forma de balizar os atos do administrador público, de modo a vincular suas decisões e, conseqüentemente, norteá-lo a respeitar e fazer valer o interesse público. O enfoque de obediência à lei para o administrador público se distancia do particular, na medida em que este poderá realizar tudo o que a lei não vedar. Ou seja, o particular só estará proibido de efetivar uma certa ação que a lei previamente estabelecer que tal atitude é contrária ao ordenamento jurídico.

Com a consolidação do Estado Democrático de Direito, trazida pela Constituição Federal de 1988, o princípio da legalidade recebeu uma conotação mais ampla, absorvendo a ideia não só de obediência à lei propriamente dita, mas também ao Direito, aos valores ligados à justiça. O Estado Democrático de Direito pretende vincular a lei aos ideais de justiça, ou seja, submeter o Estado não apenas à lei em sentido puramente formal, mas ao Direito, abrangendo todos os valores inseridos expressa ou implicitamente na Constituição. Vale dizer que, hoje, o princípio da legalidade tem uma abrangência muito maior porque exige submissão ao Direito. (DI PIETRO, 2009, p. 29).

Nas palavras de Alexandre de Moraes, o tradicional princípio da legalidade aplica-se normalmente na Administração Pública, porém de forma mais rigorosa e especial, pois o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo incidência de sua vontade subjetiva. Esse princípio coaduna-se com a própria função administrativa, de executor do direito, que atua sem finalidade própria, mas em respeito à finalidade imposta pela lei e com a necessidade de preservar-se a ordem jurídica. (MORAES, 2007, p. 82).

Celso Antônio Bandeira de Mello o considera como um princípio capital para a configuração do regime jurídico-administrativo. É, portanto, um princípio específico do Estado Democrático de Direito; é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá identidade própria. Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, já que o Direito Administrativo nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele. (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 99,100).

## Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade vem previsto no artigo 37, caput, da Constituição Federal e deverá valer não só em relação aos administrados, mas também em relação à própria Administração Pública. Por essa razão, consagra-se como um vetor à finalidade administrativa, ao interesse público.

O princípio da impessoalidade também é conhecido por princípio da finalidade administrativa, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. (MEIRELLES, 2009, p. 93).

Por força desse princípio, não deverá o Administrador beneficiar os interesses de um administrado em detrimento de outro, sob pena de preterir o interesse da coletividade. A Administração, nesse lume, deve tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenosas. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa. (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 114).

Por outro lado, recebe o princípio da impessoalidade tradução diversa, qual seja, a de não serem imputados os atos e provimentos administrativos ao funcionário que os praticou, mas sim ao órgão que ele representa. Nesse mesmo raciocínio, é vedada a promoção pessoal de servidores que pratiquem os atos visando ao seu favorecimento.

## Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade, disciplinado no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, reza que a Administração Pública, seus agentes, bem como os particulares que com a se relacionam juridicamente, devem agir de forma honesta, em consonância com os bons costumes, a boa-fé e a ética. Nessa seara, violar os princípios éticos implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de prática jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição. (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 119).

Consoante assevera Alexandre de Moraes, a Constituição Federal, ao consagrar o princípio da moralidade administrativa como norte da atuação da Administração Pública, igualmente consagrou a necessidade de proteção à moralidade e responsabilização do administrador público amoral ou imoral. (MORAES, 2007, p. 85).

## Princípio da Publicidade

Constitui o princípio da publicidade no dever de transparência aos atos praticados pelo Administrador, objetivando o pleno acesso do administrado sobre todas as atividades estatais. Está previsto no artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988.

Partindo-se da premissa de que todo poder emana do povo, e que o povo, portanto, é o titular do poder, deve ter acesso a todas as informações para justamente controlar o poder. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo, ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida. (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 114).

De se ressaltar que a publicidade é requisito de eficácia do ato praticado.

Desprovido da necessária publicidade, o ato não produz efeitos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros. (MEIRELLES, 2009, p. 95, 96).

O abrandamento desse princípio só é possível nos casos comprovadamente sigilosos, previstos em lei ou na Constituição Federal, que envolvam assuntos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração, sempre motivados no interesse público.

## Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, na lição de Alexandre de Moraes, é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências, de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir maior rentabilidade social. (MORAES, 2007, p. 91).

O ato administrativo, para se revestir de eficiência, deve sempre se pautar no melhor atendimento ao interesse público, buscando otimizar a atividade estatal em prol da coletividade.

Exige-se, na verdade, que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional (MEIRELLES, 2009, p. 98), garantindo aos administrados atendimento satisfatório e resultados positivos no tocante à prestação do serviço público.

Nos termos defendidos por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, tal princípio apresenta dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, para que se apresente o melhor desempenho possível de suas atribuições, visando obter melhores resultados, bem como em relação à forma de organização, estruturação e disciplina da Administração Pública, objetivando também o alcance de melhores resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2009, p. 82).

De se registrar que a eficiência deve também ser efetivada no momento da edição das leis e demais atos normativos, principalmente porque esses instrumentos irão orientar e vincular os atos do Poder Público.

#### Princípio da Razoabilidade

O princípio da razoabilidade vem implícito na Constituição Federal de 1988 e previsto no artigo 111 da Constituição do Estado de São Paulo. Consiste, na verdade, em um moderador da discricionariedade conferida ao administrador, a fim de afastar arbitrariedades. A análise da conveniência e oportunidade deve ter como base a razão, aquilo que é razoável, adequado, em consonância à vontade da lei.

Sem dúvida, pode ser chamado de princípio da proibição de excesso, que, em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com lesão aos direitos fundamentais. (MEIRELLES, 2009, p. 94).

As condutas desarrazoadas, bizarras ou incoerentes, não são apenas consideradas inconvenientes, mas sim ilegítimas e jurisdicionalmente inválidas, passíveis de anulação pelo Poder Judiciário, por não restarem conforme a finalidade da lei. (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 108).

Na visão de Alexandre de Moraes, o princípio da razoabilidade não pode ser confundido com um dos critérios para sua aplicação, qual seja, a proporcionalidade. O doutrinador orienta que o que se exige do Poder Público é uma coerência lógica nas decisões e medidas administrativas e legislativas, bem como na aplicação de medidas restritivas e sancionadoras; estão, pois, absolutamente interligados, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. (MORAES, 2007, p. 97).

### Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado

O princípio da supremacia do interesse público, considerado como o grande princípio informativo do Direito Público, preconiza que deve prevalecer o interesse de todos, da coletividade, em detrimento do interesse do particular ou de pequeno grupo.

Entretanto, a aplicabilidade desse princípio, por certo, não significa o total desrespeito ao interesse privado, já que a Administração deve obediência ao direito adquirido, à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito, consoante prescreve a Lei Maior da República (art. 5º, XXXVI). (GASPARINI, 2007, p. 20).

### Princípio da presunção de legitimidade

Por princípio da presunção de legitimidade e veracidade, entende-se que o agente público, investido legitimamente nessa condição, age conforme a lei no exercício de suas funções. Presumem-se verdadeiros, ou seja, são imbuídos de fé pública, os atos praticados pelos agentes públicos.

### Princípio do controle ou tutela

Por intermédio do princípio do controle ou tutela, a Administração Direta fiscaliza as atividades dos entes da Administração Indireta, com o escopo de garantir a observância de suas finalidades institucionais, sempre dentro dos limites definidos em lei. (DI PIETRO, 2009, p. 69).

### Princípio da autotutela

Quando o controle é exercido pela Administração Pública sobre seus próprios atos, podendo anulá-los quando ilegais e revogá-los quando inconvenientes ou inoportunos, consagra-se o princípio da autotutela. Em virtude da edição de duas súmulas, o Supremo Tribunal Federal confirmou a importância da autotutela:

Súmula 346: A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

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

### Princípio da hierarquia

O princípio da hierarquia confere à Administração Pública uma relação de coordenação e subordinação entre seus órgãos, cada qual com atribuições definidas na lei.

Desse princípio, que só existe relativamente às funções administrativas, decorre uma série de prerrogativas para a Administração, como a de delegar e avocar atribuições e a de punir. Para o subordinado, surge o dever de obediência. (DI PIETRO, 2009, p. 70).

#### Princípio da motivação

A Administração Pública tem o dever de motivar seus atos. Desta feita, deve indicar os fundamentos de fato e de direito que motivaram a realização do ato naqueles termos. Todo ato que transmita, de alguma forma, juízo de valor, deve ser motivado. A Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 111, incluiu deliberadamente a motivação no rol dos princípios da Administração Pública:

Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência. (grifou-se).

#### Princípio da continuidade do serviço público

Em relação ao princípio da continuidade do serviço público, entende-se que a atividade estatal deve ter natureza regular, e em alguns casos ininterrupta, dada a sua importância e imprescindibilidade. Nessa hipótese se inserem os serviços de coleta de lixo, segurança pública, saúde, transporte etc.

## DOS SUJEITOS ADMINISTRATIVOS

Os sujeitos administrativos, aqueles que compõem o aparelho administrativo do Estado, compreendem a própria pessoa do Estado, bem como outros órgãos por ele criados para o fim de auxiliá-lo em seus misteres.

A execução do serviço público pode ser efetivada tanto pelo Estado por si mesmo, como pode ser desempenhada por via de outros sujeitos, caso em que se estará diante da denominada descentralização. Nessa situação, estará o Estado transferindo o exercício de atividades que lhe são pertinentes para particulares, ou criando pessoas suas para auxílio nessas tarefas descentralizadas. Nesse diapasão, pode-se concluir que se o próprio Estado exerce as atividades, elas são centralizadas; se as atividades são realizadas por pessoas distintas, serão consideradas descentralizadas.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, estatui a matéria:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao analisar a Administração Pública em sentido subjetivo, realiza a diferenciação de administração direta e indireta nos seguintes termos:

*(...) compõem a Administração Pública, em sentido subjetivo, todos os órgãos integrantes das pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), aos quais a lei confere o exercício de funções administrativas. São os órgãos da **Administração Direta** do Estado. (...) Às vezes, a lei opta pela execução indireta da atividade administrativa, transferindo-a a pessoas jurídicas com personalidade de direito público ou privado, que compõem a chamada **Administração Indireta** do Estado. (DI PIETRO, 2008, p. 56).*

A organização administrativa da União é regida pelo Decreto-lei 200, de 25/02/1967, cujo teor distingue a Administração Pública em Administração Pública direta e indireta. De acordo com o texto legal, o qual sofreu críticas de boa parte da doutrina, a Administração Direta é aquela que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, e Administração Pública Indireta é aquela que compreende as seguintes categorias de entidades dotadas de personalidade jurídica própria: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

## Da Administração Direta

A Administração Direta da União é disciplinada na Lei 10.683/2003, que preceitua a organização da Presidência da República e seus Ministérios.

Condiderando como sinônimos as expressões administração direta e administração centralizada, Diógenes Gasparini externa seu entendimento a respeito do tema, indicando que a prestação ou execução de serviço público é centralizada quando a atividade é realizada por meio dos órgãos que compõem o Estado, em seu próprio nome e sob sua integral responsabilidade. O serviço vai direto da Administração Pública para o administrado, seu beneficiário último, sem passar por pessoa interposta. A Administração Pública consiste, portanto, na titular e executora do serviço público, o qual permanece integrado em sua estrutura. Essa é a administração direta. (GASPARINI, 2007, p. 311).

Celso Antônio Bandeira de Mello assim manifesta sua opinião a respeito do tema:

*Na centralização o Estado atua diretamente por meio dos seus órgãos, isto é, das unidades que são simples repartições interiores de sua pessoa e que por isto dele não se distinguem. Consistem, portanto, em meras distribuições internas de plexos de competência, ou seja, em “desconcentrações” administrativas. (MELLO, 2009, p.146).*

## Da Administração Indireta

A administração indireta se caracteriza pela descentralização da atividade administrativa do Estado. A titularidade e execução ou a mera execução dessas atividades é incumbida a outra entidade diferente da Administração Pública propriamente dita.

Para que ocorra a descentralização, nos termos lecionados por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, há a necessidade do alcance de alguns requisitos pelo ente descentralizado, quais sejam:

- reconhecimento da personalidade jurídica;
- capacidade de auto-administração;
- patrimônio próprio;
- capacidade específica ao serviço a ser desempenhado;
- sujeição a controle ou tutela, exercidos nos limites da lei pelo ente instituidor. (DI PIETRO, 2008, p. 392).

Nos dizeres de Diógenes Gasparini, na descentralização *desloca-se a atividade, ou tão-só o seu exercício, da Administração Pública central para outra pessoa jurídica, esta privada, pública ou governamental.* (GASPARINI, 2007, p. 312).

Compreendem a administração indireta, nos termos do Decreto-lei 200/67, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Entretanto, tecnicamente, também deveria constar nesse rol os consórcios públicos (trazidos pela Lei 11.107/2005), e as empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos.

#### Das Autarquias

As autarquias podem ser conceituadas como *peças jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa*. (MELLO, 2009, p. 156).

Tais peças jurídicas gozam de liberdade administrativa nos limites estampados na lei que as criou, são apenas controladas – e não subordinadas – à peça de direito público a que estão atreladas.

Possuem praticamente todas as prerrogativas e sujeições da Administração Pública direta, porém não têm capacidade política, o que as tornam peças públicas administrativas.

Podem sofrer controle de legitimidade e de mérito, além daquele exercido pelo Tribunal de Contas.

Existem algumas autarquias sob regime especial, que são criadas para disciplinar e controlar determinadas atividades. Dentre essas espécies de autarquias estão inseridas as agências nacionais (ANEEL, ANAC, ANATEL etc.).

#### Das Fundações

Configuram-se em patrimônio, total ou parcialmente público, a quem a lei dotou personalidade jurídica de direito público ou privado, visando à consecução de fins públicos.

Na hipótese de possuir personalidade pública, sua natureza jurídica será idêntica à autarquia, podendo ser denominada de autarquia fundacional ou fundação pública.

As fundações de direito privado são regidas pelo Código Civil em tudo o que não conflitar com as normas de direito público.

Nos termos lecionados por Celso Antônio Bandeira de Mello, a *rigor*, *as chamadas fundações públicas são pura e simplesmente autarquias, às quais foi dada a designação correspondente à base estrutural que têm*. (MELLO, 2009, p. 181).

#### Das Empresas Públicas

Consistem em peças jurídicas de direito privado com capital integralmente público e organização sob qualquer das formas admitidas em direito.

São criadas por lei como instrumento de ação do Estado e se submetem a algumas regras especiais decorrentes justamente de sua natureza coadjuvante da ação governamental.

Diógenes Gasparini conceitua empresa pública como a *sociedade mercantil, industrial ou de serviço, constituída mediante autorização de lei e essencialmente sob a égide do Direito Privado, com capital exclusivamente da Administração Pública ou composto, em sua maior parte, de recursos dela advindos e de entidades governamentais, destinada a realizar imperativos da segurança nacional ou de relevante interesse coletivo, ou, ainda, à execução de serviços públicos.* (GASPARINI, 2007, p. 434).

#### Das Sociedades de Economia Mista

São pessoas jurídicas de direito privado, constituídas com capital público e privado, além de participação do poder público na gestão e organização sob a forma de sociedade anônima. Devem obediência às normas de direito público e às normas próprias aplicadas às sociedades anônimas. Executam tanto atividades da iniciativa privada, quanto serviços públicos.

#### Dos Consórcios Públicos

São órgãos criados por dois ou mais entes federativos, para o escopo de efetivar uma gestão associada de serviços públicos, consoante preceitua o artigo 241 da Carta Magna. Quando possuem personalidade de direito público, são chamados de associação pública, revestindo-se das características das autarquias. Quando tiverem a qualidade de pessoa jurídica de direito privado, serão regidos pela legislação civil, em tudo o que não contrariar as normas de direito público.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante de todo o exposto e demonstradas, em linhas gerais, as principais reflexões afetas ao estudo introdutório do direito administrativo, conclui-se que a finalidade prática de se disciplinar a matéria ora analisada, com enfoque nos seus princípios vetores, consubstancia-se na otimização e lisura da atuação da Administração Pública, a qual tem o dever de obediência aos ditames da Constituição Federal, cujo teor disciplina, explícita ou implicitamente, os princípios que norteiam a consecução de seus atos e responsabilidades.

No que se relaciona aos sujeitos administrativos, destacou-se primeiramente no presente trabalho a administração direta, composta pelas pessoas jurídicas de direito público interno, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Quanto à administração indireta, relatou-se as características e peculiaridades das autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e consórcios públicos, que consistem em pessoas jurídicas de natureza pública ou privada, e que contribuem para a efetivação de atividades estatais descentralizadas, as quais não são exercidas diretamente pelas pessoas jurídicas políticas, possibilitando o cumprimento das metas do poder público para a melhor consecução dos serviços públicos, de modo a assegurar o bem estar da coletividade, buscando contemplar, acima de tudo, o interesse público.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo. Atlas. 22ª Ed. 2009.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo. Saraiva. 12ª Ed. 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo. RT. 9ª Ed. 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo. Malheiros. 35ª Ed. 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo. 26ª Ed. Malheiros. 2009.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional Administrativo*. São Paulo. Atlas. 4ª Ed. 2007.