



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E  
CONTABILIDADE – FEAAC  
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE  
DISCIPLINA: MONOGRAFIA

## **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA**

EDIL CLÉBER SILVEIRA DE MORAES

FORTALEZA, JUNHO DE 2000

# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA

EDIL CLÉBER SILVEIRA DE MORAES

Orientador(a): Idevaldo Barbosa da Silva

Monografia apresentada à  
Faculdade de Economia,  
Administração, Atuária,  
Contabilidade e Secretariado,  
para obtenção do grau de  
Bacharel em Ciências  
Contábeis.

FORTALEZA – CE  
Junho de 2000

Esta monografia foi submetida à Coordenação do Curso de Ciências Contábeis, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis, outorgado pela Universidade Federal do Ceará – UFC e encontra-se à disposição dos interessados da Biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que feita de acordo com as normas de ética científica.

Média

\_\_\_\_\_  
Edil Cléber Silveira de Moraes

Nota,

\_\_\_\_\_  
~~Prof. Idevaldo Barbosa da Silva~~  
Prof. Orientador,

Nota

\_\_\_\_\_  
~~Prof. Rosa William Praciano~~  
Membro da Banca Examinadora

Nota.

\_\_\_\_\_  
Prof. Robercivaldo Portela de Sousa  
Membro da Banca Examinadora

Monografia aprovada em 15 junho de 2000

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha esposa, Érica, que sempre me incentivou, a meus filhos, Karoline e Felipe, a meus pais e meus irmãos, que também sempre me incentivaram a concluir o curso.

## RESUMO

O estudo procura demonstrar como funcionam as entidades da Administração Indireta no âmbito federal.

Na primeira para etapa do trabalho fala-se sobre a Administração Pública de um forma geral, enfocando a vital importância do Estado na consecução de um bem-estar social, na satisfação das necessidades coletiva, através, ou com a ajuda. Dos seus servidores públicos. Discorre também, através de citações e pontos de vista dos mais renomados autores, como o Estado embasados nas leis, como o Decreto-lei 200/67 e a Constituição de 1988, que a Administração pública se divide em direta e indireta.

Na sua Segunda parte, o trabalho sobre o estudo das entidades que compõem a Administração Indireta que são: as autarquias; as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas, discorrendo acerca de suas definições, características, personalidades jurídicas, tipos composição do patrimônio, etc. e também sobre as divergências existentes entre os autores a respeito da doutrina.

Depois, fala-se sobre os municípios básicos que norteiam a Administração Pública. Toda ciência, tem os seus princípios, eles são os seus alicerces. Tais princípios são: da legalidade; da impessoalidade; da moralidade; da publicidade e da eficiência, este trazido à tona pela Emenda da Constitucional n.º 19/1998.

Servidores públicos é o assunto da quarta parte do trabalho, que enfoca sua definição e espécies, que são: os servidores estatutários, que tem o regime definido na Lei n.º 8.112, de 11/12/90; os empregados públicos, que são regidos pela legislação trabalhista e os servidores temporários, que são contratados para exercer funções temporárias.

Por último, vem o controle a que essas entidades são submetidas. No trabalho, aborda-se o controle interno, que é exercido pela própria administração da entidade, e o controle externo, que é feito pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no âmbito da Administração Federal.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	2
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Características, regimes jurídicos e modo de atuação....	3
1. Definição.....	4
2. Entidades da Administração Indireta.....	5
2.1.. Autarquias.....	6
2.2. Empresas públicas.....	10
2.3. Sociedades de economia mista.....	13
2.4. Fundações públicas.....	15
3. Princípios Básicos da Administração Pública.....	17
3.1. Princípio da Legalidade.....	18
3.2. Princípio da Impessoalidade .....	18
3.3. Princípio da Moralidade.....	19
3.4. Princípio da Publicidade.....	20
3.5. Princípio da Eficiência.....	20
4. Servidores Públicos - definições e espécies.....	21
5. Controle interno e externo.....	23
CONCLUSÃO.....	25
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	26

## INTRODUÇÃO

O Estado tanto pode exercer por si mesmo, ou seja, diretamente as atividades administrativas que lhe são inerentes, que lhe são incumbidas constitucionalmente, como pode realizá-las através de outros sujeitos, isto é, indiretamente.

Portanto, a escolha do tema Administração Pública Indireta partiu de um interesse pessoal de melhor entender os diversos aspectos dessas entidades jurídicas.

A metodologia utilizada para a consecução deste trabalho deu-se através de vasta pesquisa bibliográfica às obras de doutrinadores renomados e embasado na legislação vigente pertinente ao assunto.

Quando estas atividades são exercidas por pessoas distintas do Estado, diz-se que elas são descentralizadas. Isso quer dizer que o Estado atua indiretamente, já que estas atividades são exercidas por outras pessoas, que são seres juridicamente distintas dele, ainda que, às vezes, sejam crias suas, que ele concebe para que desempenhem as atividades de sua alçada.

Ao se tratar de administração indireta, torna-se óbvio que é necessário abordar com profundidade e clareza todos os aspectos e características das entidades que a compõem, quais sejam: autarquias; empresa públicas; sociedade de economia mista e fundações públicas.

O estudo abrangerá as características e peculiaridades de cada ente, como definição, sua criação, a responsabilidade, o controle e outros tópicos importantes.

Para tanto, o estudo analisará a Legislação que versa sobre o assunto, como por exemplo o Decreto-Lei 200, de 25.02.67 e suas alterações posteriores, e a Constituição Federal, é claro, atualizada até a emenda nº 19, de 04.06.98, dentre outros.

O estudo objetivará os seguintes aspectos: Fazer uma análise da importância dessas entidades que compõem a Administração Indireta, e tecer comentários sobre suas características e peculiaridades; Discorrer sobre as entidades que compõem a Administração Indireta e analisar a legislação especialmente no que se refere à Administração Indireta.

## **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:**

### **Características , regimes jurídicos e modo de atuação**

A função precípua do Estado é satisfazer as necessidades coletivas, visto que visa antes de tudo ao bem-estar social.

O artigo 3º , inciso 4º da Constituição Federal de 1988 preconiza como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, “in verbis”.

“art. 3º. Inciso IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação “.

Para que o Estado consiga cumprir com o seu objetivo maior, faz-se mister que ele preste preponderantemente serviços públicos, e quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, exerça atividade econômica, a teor do disposto nos artigos 173 e 175 do nosso Código Supremo.

Isto posto, poder-se-ia definir a Administração Pública como o conjunto de órgãos e entidades, mediante os quais, o Estado presta serviços públicos ou exerce atividade econômica necessária aos imperativos da segurança ou a relevante interesse coletivo, visando ao bem-estar social.

A definição supra é dita subjetiva, pois possui como núcleo órgãos e entidades. Poder-se-ia também dar um conceito objetivo dizendo que a Administração Pública é a própria atividade administrativa de prestação de serviços públicos.

Prefere-se o conceito subjetivo ao objetivo, pois aquele que se coaduna melhor com o nosso ordenamento jurídico em especial, com o Decreto-Lei nº 200/67 e com a Constituição Federal de 1988.

A nossa Administração Pública Federal sofreu um grande reforma administrativa em 1967. Que veio à lume com o Decreto –Lei nº 200, de 25-02-67.

Os Estados e Municípios quando fizeram as suas respectivas reformas administrativas seguiram as linhas gerais do citado Decreto-Lei nº 200/67, logo as preleções que se farão, voltadas para a Administração Pública Federal, se aplicam, por extensão, às Administrações Públicas estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Tal decreto dividiu a Administração Pública Federal em Direta e Indireta.

Dispunha o referido decreto-lei na sua redação original que a Administração Direta se constituía dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, enquanto a Administração Indireta compreendia as seguintes categorias de entidades com personalidade jurídica própria, a

saber: autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. Não se pode frisar que as fundações públicas não constavam na redação original do Decreto-Lei nº 200/67 como entidades da administração pública, tendo sido, contudo, incluídas na Administração Indireta, no texto da Lei nº 7596, de 10-04-87, que introduziu algumas alterações no pré-falado Decreto-lei.

Com isto, é lícito se afirmar que de acordo com o Decreto-lei nº 200/67, com as modificações posteriores a Administração Indireta Federal é constituída no seu todo das seguintes entidades : autarquias, empresa públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. Em outras palavras, pode-se dizer que a Administração Pública Federal está bipartida em Direta e Indireta.

## 1. DEFINIÇÃO

Segundo a ótica de alguns autores, apresenta-se a definição de Administração Pública Indireta:

*“Classifica-se a Administração em Indireta, quando se exerce por pessoas físicas, por pessoas jurídicas de direito público, que agem em nome do Estado” (José Cretella Júnior)*

*“... a Constituição usa a expressão “Administração Indireta” (...)para designar o conjunto de pessoas jurídicas, de direito público ou privado, criadas por lei, para desempenhar atividades assumidas pelo Estado, se já como serviço público, seja o título de intervenção no domínio econômico” (Maria Sylvia Zanella Di Pietro)*

*“...a Administração Indireta é a constituída dos serviços atribuídos a pessoas jurídicas diversas da União, públicas(...) ou privadas(...), vinculadas a um Ministério, mas administrativa e financeiramente autônomas”.(Hely Lopes Meirelles)*

A expressão “Administração Indireta”, diante das definições apresentadas, refere-se indubitavelmente às entidades instituídas e mantidas pelo Poder Público (Federal, Estadual ou Municipal), vinculadas ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade; é composta de entidades (unidades que têm capacidade para adquirir direitos e contrair obrigações).

As entidades da Administração Indireta são dotadas de personalidade jurídica própria, logo, elas adquirem direitos e contraem obrigações em nome próprio.

De conformidade com o Decreto-Lei nº 200/67 e de acordo com a Constituição da República, a Administração é integrada pelas seguintes entidades jurídicas, distintas do Estado: autarquia, fundação pública, sociedades de economia mista e empresa pública.

*“Tais pessoas são criadas pela União, pelos Estados- membros, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, vinculadas à respectiva entidade criadora, chamada também de entidade- mãe, que tem o poder de controle e fiscalização, na forma e condições estabelecidas em leis e regulamentos. Essas entidades nascem, normalmente, com as atribuições estabelecidas e definidas pela lei de criação ou pela lei autorizativa para criação. A leitura da lei é suficiente para se saber qual serviço ou atribuição que foi ou está sendo transferido à entidade criada”. (Edimur Ferreira, 1999, p. 85)*

## **2. ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA**

Observa-se que as pessoas jurídicas que integram a Administração Indireta da União apresentam três pontos em comum : criação por lei específica, personalidade jurídica e patrimônio próprio. Compõem a Administração Indireta, as autarquias, as fundações instituídas pelo poder público, as sociedades de economia mista e as empresas públicas.

## **2.1. Autarquia:**

### **A) Definição**

Segundo o artigo 5º, inciso I do pré-falado Decreto-Lei nº 200/67, autarquia 'é o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios para executar atividades típicas da Administração Pública que requeiram para o seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada'.

Assim como as demais entidades da Administração Indireta, que possuem personalidade jurídica própria, as autarquias são apenas vinculadas aos respectivos Ministérios em cuja a área de competência se enquadram, estando sujeitas a um controle ou tutela (supervisão ministerial), destituído de hierarquia, logo possuem autonomia que na realidade é a capacidade de auto-administração e adquirem direitos e contraem obrigações em nome próprio.

### **B) Características**

Pode-se apontar as seguintes características das autarquias:

**a) Criação por lei** \_ autarquia é o serviço autônomo criado por lei. A Constituição Federal de 88 no art. 37, XIX exigiu lei específica para a criação de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. Para se criar uma autarquia, faz-se mister que o Congresso Nacional aprove uma lei com a finalidade específica de criar um ente desta natureza.

A criação por lei é exigência que vem desde o Decreto-lei nº 6016/43, repetindo-se no Decreto-lei nº 200 e constando agora do art. 37, XIX, da Constituição.

O chefe do Executivo, normalmente, é quem envia ao Legislativo projeto de lei criando autarquia. Porém, não detém competência para criar entidade nem órgão por decreto. A proibição se baseia no art. 37 da CF/88.

**b) Personalidade jurídica pública** \_ sendo pessoa jurídica, e titular de direitos e obrigações próprios, distintos daqueles pertencentes ao ente que a instituiu; sendo pública, submete-se a regime jurídico de direito

público, quanto à criação, extensão, poderes, prerrogativas, privilégios, sujeições.

Ao caracterizar autarquia, consignou o referido Decreto- Lei nº 200/67 ser ela : “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 descentralizada”.

Desta forma não se qualificou o tipo de personalidade jurídica que deveria ser atribuída à categoria, e nesse ponto se encontra um das falhas da conceituação legal. Limitou-se apenas a dizer que o serviço teria personalidade jurídica, o que não seria de fato nenhuma novidade.

A descentralização da prestação de serviço pressupõe a existência de entidade com personalidade jurídica distinta da entidade descentralizadora, razão pela qual as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas, possuem personalidade jurídica própria e integram a Administração Indireta ou descentralizada.

**c) Capacidade de auto-administração** \_ diferencia-se das pessoas jurídicas públicas políticas (União, Estados e Municípios), que têm o poder de criar o próprio direito, dentro de um âmbito de ação fixado pela Constituição. Estas pessoas possuem capacidade política para elaborar leis, a autarquia, não.

Não é demais repetir que se deve evitar o termo “autonomia”, em relação às autarquias porque estas não têm o poder de criar o próprio direito, mas apenas a capacidade de se auto-administrar a respeito das matérias específicas que lhes foram destinadas pela pessoa pública política que lhes deu vida.

**d) Especialização dos fins ou atividades** \_ coloca a autarquia entre as formas de descentralização administrativa por serviços ou funcional; a autarquia desenvolve capacidade específica para a prestação de serviço determinado.

e) **Sujeição a controle ou tutela** \_ indispensável para assegurar que a autarquia não se desvie de seus fins institucionais.

O patrimônio da autarquia também é próprio, isto significa que quando qualquer pessoa efetua um pagamento numa determinada autarquia, o dinheiro é depositado na conta corrente desta. No caso de um pagamento a um órgão da Administração Direta Federal o dinheiro é depositado na conta única do Tesouro Nacional. O fato de possuir receita própria não significa que a autarquia sobrevive dos recursos gerados pelo exercício de suas atividades, mas, que esses recursos, ainda que poucos, lhe pertencem.

### C) Classificação

Apresenta-se alguns tipos de atividades para classificar as autarquias podendo, portanto destacar:

a) **profissionais ou corporativos** \_ são as autarquias incumbidas da inscrição de certos profissionais e de fiscalizar a sua atividade. Exemplo: OAB (Ordem dos Advogados do Brasil); CRM (Conselho Regional de Medicina).

Pode-se dizer que a autarquia corporativa corresponderia às associações e sociedades do Direito Civil, cuja a essência é a existência de determinadas pessoas que se associam para atingir certos fins que a elas mesmas beneficiam. Assim, os empregados desses Conselhos Profissionais ( OAB, CRM, CREA, CRF, etc.), são servidores públicos civis estatutários, nos termos do artigo 39 da Constituição Federal de 1988 c/c o artigo 243 da Lei nº 8.112/90.

b) **culturais ou de ensino** \_ são as autarquias dirigidas à educação e ao ensino. Exemplo: a UFC (Universidade Federal do Ceará).

c) **assistenciais** \_ são as que prestam auxílio a regiões menos desenvolvidas ou a categorias sociais específicas, para o fim de minorar as desigualdades regionais e sociais, preceito, aliás, inscrito no artigo 3º, III, da Constituição Federal. Exemplos: DNOCS ( Departamento

Nacional de Obras Contra as Secas), INCRA ( Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), dentre outros.

É possível surgirem autarquias com novas funções, que não se enquadram em nenhuma das categorias mencionadas. Deve-se considerar que o tipo de atividade não altera o regime jurídico.

Pode-se destacar autarquias que formam a categoria daquelas entidades que se destinam às várias atividades administrativas, inclusive de fiscalização, quando essa atribuição for da pessoa federativa a que estejam vinculadas. É o caso do INMETRO (Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial); BACEN (Banco Central do Brasil); IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, dos Recursos Naturais Renováveis). Enquadram-se nesta categoria as recém criadas agências reguladoras, cuja função primordial consiste em exercer controle sobre as entidades que prestam serviços públicos ou atuam na área econômica por força de concessões e permissões de serviços públicos (descentralização por delegação negocial), como é o caso da ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) , da ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações) e da ANP (Agência Nacional do Petróleo).

A estas autarquias reguladoras foi atribuída a função primordial de controlar, em toda a sua extensão, a prestação de serviços públicos e o exercício de atividades econômicas, bem como a própria atuação das pessoas privadas que passaram a executá-los, inclusive impondo sua adequação aos fins determinados pelo governo e às estratégias econômicas e administrativas que inspiraram o processo de desestatização.

Sem receio de errar, pode-se afirmar que, tais autarquias deverão evitar que pessoas privadas pratiquem abuso de poder econômico com o objetivo de dominar os mercados e eliminar a concorrência e provocar, desta forma, um aumento arbitrário de seus lucros

#### **D) Patrimônio**

A questão do patrimônio diz respeito à caracterização dos bens em bens públicos e bens privados. No artigo 65 do código civil : “são públicos os bens do domínio nacional pertencentes a União, aos Estados ou aos Municípios. Todos os outros são particulares sejam qual for a pessoa a que pertencerem “.

As autarquias são criadas para funcionar por tempo indeterminado mas se chega ao seu fim por não ser mais conveniente à sociedade, ou porque o serviço que presta torna-se irrelevante ou por ter sido transferido a outra entidade, a sua extinção se dará através de lei especial (e não por decreto do Chefe do Executivo da entidade-mãe), o patrimônio arrecadado na liquidação será devolvido ao Estado, acrescido do que lhe fora associado durante a existência da entidade em extinção. Caso os serviços sejam transferidos para outra entidade, o patrimônio da autarquia poderá destinar-se às novas prestadoras dos mesmos serviços.

## 2.2. Empresas públicas

### A) Definição

“Deve-se entender que empresa pública é a pessoa jurídica criada por lei como instrumento de ação do Estado, com personalidade de Direito Privado, mas submetida a certas regras especiais decorrente de ser coadjuvante de ação governamental, constituída sob quaisquer das formas admitidas em Direito e cujo capital seja formado unicamente por recursos de Pessoas de Direito Público interno ou de pessoas de suas Administrações Indiretas, com predominância acionária residente na esfera federal”. (Bandeira de Mello, 1999, p. 112).

*“...é a organização de bens e pessoas, sob a forma de pessoas jurídicas de direito privado, de natureza mercantil, com patrimônio próprio e capital exclusivo do Estado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito, desde que compatíveis com sua especial natureza” (Meirelles- 1998, p.315),*

ou, de modo mais sintético, “é o conjunto unitário de bens e pessoas, personalizado, sob a forma de pessoa de direito privado, criada por lei para gerir capital governamental afetado a fins econômicos”<sup>1</sup>.

Empresas públicas são pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração Indireta do Estado, criadas por autorização legal, sob qualquer forma jurídica adequada à sua natureza, para que o Governo exerça atividades gerais de caráter

econômico ou, em certas situações, execute a prestação de serviços públicos. Uma vez que este serviço público remunerável seja especificado na lei autorizativa de sua criação ou para desenvolver atividade econômica nas condições e limites estabelecidos no artigo 173 da Constituição Federal .

#### **B) Características**

*“São as mais modernas instituições paraestatais, geralmente destinadas à prestação de serviços industriais ou atividades econômicas em que o Estado tenha interesse próprio ou considere convenientes à coletividade. O seu capital é exclusivamente público, de uma só ou de várias entidades, mas sempre capital público; sua personalidade é de Direito Privado e suas atividades se regem pelos preceitos comerciais; é uma empresa, mas uma empresa estatal por excelência, constituída, organizada e controlada pelo Poder Público; não admite a participação do capital particular; é de natureza ambivalente, porque “pertence ao mesmo tempo ao domínio público e ao domínio privado, sem se identificar completamente com um ou outro”<sup>2</sup> ; sujeita-se ao controle do Estado, na dupla linha administrativa e política, já que seu patrimônio, sua direção e seus fins são estatais; vale-se tão somente dos meios da iniciativa privada para atingir seus fins de interesse público”(Meirelles, 1998, p. 315);*

A empresa pública pode ter forma societária econômica convencional ou especial; que tanto é apta para realizar atividade econômica como qualquer outra da competência da entidade estatal instituidora; que, quando explorar atividade econômica, deverá operar sob as normas aplicáveis às empresas privadas, sem privilégios estatais; em qualquer hipótese, o regime de seu pessoal é o da Legislação do Trabalho.

Alguns autores, como Meirelles, falam em paraestatais, querendo referir-se às empresas públicas e as sociedades de economia mista, assim como também aos serviços sociais autônomos (SESC, SENAI, SEBRAE, etc.), só que estes últimos não fazendo parte da administração indireta, constituindo a categoria dos entes de cooperação.

1 – Meirelles (1998, p.315)

2-Francesco Vito, “Controle da empresa pública”Id.

### C) Classificação

Pode-se classificar a empresa pública em dois tipos:

**a) empresa pública unipessoal** – a União, assim como os Estados e Municípios, age sozinha, já que detém 100% do capital volante (art. 5º, II da Lei nº 200/67).

Corresponde a empresa individual do direito privado, com a diferença de que a empresa pública tem personalidade jurídica e a constituição de empresa individual, no Direito Privado, não acarreta a criação de pessoas jurídicas. A empresa pública unipessoal por ser personalizada, tem alguns pontos de semelhança com a fundação: em ambas existe a destinação de bens patrimoniais à consecução de um fim. Mas, “na fundação, o patrimônio dotado se personifica e se destaca definitivamente, do patrimônio do instituidor. A fundação não tem, portanto, capital, pois que nada nela pertence a outrem, ainda que ao instituidor. Ela só tem patrimônio, ou, mais exatamente, ela é um patrimônio. Ao contrário, na empresa individual personalizada, o empresário – pessoa física – é o detentor do capital. Ela tem, portanto, capital, pertencente ao empresário individual, e patrimônio, que pertence à nova pessoa jurídica” (Sérgio Andréa Ferreira – RDA, 136/1 – 33).

Ex.: CEF ( Caixa Econômica Federal).

**b) empresa pública pluripessoal** – a União é detentora de mais de 50% do capital volante, sendo o resto do capital integrado por entidades governamentais, da Administração Direta e Indireta, ou seja, a União admite a participação de outras entidades governamentais, na empresa (art. 5º do Decreto- Lei nº 900/69). Pode ser civil (serviços técnicos ou exercícios de certas profissões) ou mercantil (comércio).

Nem sempre a entidade surge, originariamente da lei, podendo resultar da desapropriação de ações de sociedade privada, ou ainda da subscrição de ações de uma sociedade anônima já constituída por capital particular. O importante é que da lei resulte a clara intenção do Estado de fazer da entidade instrumento de sua ação.

## 2.3. Sociedades de Economia Mista

### A) Definição

Conforme Cretella (1995, p.49) as sociedades de economia mista, entidades de Direito Privado, não se incluem entre as pessoas públicas, já que são disciplinadas pelo Direito Mercantil e Comercial. A maioria do capital volante pertence ao setor público (União ou entidade da Administração Indireta, no entanto, parte do capital pertence a particulares).

Apesar de alguns autores divergirem em sua conceituação, surge num conceito amplo, universal, aplicável à maioria dos sistemas jurídicos, a definição por Cretella (1995, p.50), como “uma sociedade anônima em que o Estado ou outra coletividade pública é acionista, ao lado do particular”.

De acordo com o artigo 5º, I, do Decreto-Lei nº 200/67, sociedade de economia mista é a “ entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para o exercício de **atividade de natureza mercantil**, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou à entidade de Administração Indireta”<sup>23</sup>.

A presença da autoridade pública, na sociedade mista, suscita muitas dificuldades jurídicas. A legislação das sociedades, principalmente das sociedades anônimas, não regulamentou ainda esta associação de pessoas privadas e pessoas públicas, o que deu como resultado o aparecimento de inúmeras questões relativas à capacidade da administração de participar destas sociedades, à representação das pessoas públicas, à constituição das sociedades, ao anonimato dos acionistas, à responsabilidade dos representantes.

Muito se discutiu a respeito da natureza jurídica da sociedade de economia mista, mas perante o direito positivo brasileiro, a partir de 1967, todas as dúvidas desapareceram.

Em nosso país, deve-se mencionar as seguintes entidades de economia mista: Banco do Brasil, de existência mais que centenária ( o alvará de 12/10/1808 criou o primeiro Banco do Brasil; a Lei nº 59, de 08/10/1833 criou o novo Banco do Brasil ); Centrais Elétricas Brasileiras, ELETROBRÁS(1961); PETROBRÁS.

## **B) Características**

A sociedade de economia mista, de acordo com o art.173, § 1º da Constituição/88, é apenas um instrumento administrativo de descentralização de serviços públicos ou de atividades de interesse coletivo; “quando for utilizada para explorar atividade econômica, deve operar sob as mesmas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias”(Meirelles, 1998, p. 320).

A constituição da República não impõe forma a qualquer empresa estatal (...), apenas condiciona a que, quando o Estado a incumbir de alguma atividade econômica, só poderá explorá-la em igualdade de condições com as empresas particulares e em caráter suplementar da iniciativa privada, para não lhe fazer concorrência (art. 173) . (...) é mais adequada para a realização de atividades econômicas, ou seja, prestações de utilidade pública de natureza industrial, de utilização facultativa pelo usuário, e de remuneração por tarefa”(Meirelles, 1998, p. 321).

Segundo Bandeira de Mello(1999, p.118) merecem realce os seguintes traços característicos:

- a) há configuração de recursos particulares com recursos particulares , com recursos provenientes de pessoas de Direito Público ou de entidades de suas Administrações Indiretas, com prevalência acionária votante da esfera governamental;
- b) terão obrigatoriamente a forma de sociedade anônima (art. 5º do Decreto-Lei 200);
- c) as ações relativas a sociedades de economia mista são apreciáveis pela Justiça Estadual nas mesma hipóteses em que lhe compete conhecer das lides concernente a quaisquer outros sujeitos;
- d) algumas das sociedades de economia mista (prestadoras de serviço público) não estão sujeitas a falência;

## **C) Classificação**

“Convém apontar que as sociedades de economia mista apresentam uma impressionante semelhança com as empresas públicas (ambas “empresas estatais”) na disciplina jurídica que se lhes aplica. No que concerne ao traço essencial caracterizador

destas de se constituírem em entidades voltadas à busca de interesses transcendentais aos meramente privados; auxiliares do Poder Público, pode-se classificá-las em:

- a) prestadoras de serviço público ou coordenadora de obras públicas (ambas atividades indubitavelmente pertinentes à esfera do Estado) todos os atos que diretamente se liguem ao próprio desempenho deste serviço, ficarão sob o influxo do Direito Público;
- b) exploradoras de atividades econômicas em princípio, a exploração dessas atividades competem as empresas privadas e apenas suplementarmente, por razões de súbita importância é o que o Estado pode vir a ser chamado a protagonizá-las” (Celso Antônio Bandeira de Melo, 1999, p.122).

## **2.4. Fundações Públicas**

### **A) Definição**

O Decreto-lei 200, com a alteração introduzida pela Lei 7.596, de 10-04-87, define dessa forma a Fundação Pública:

“ É 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”.

Há uma grande controvérsia acerca da natureza jurídica das fundações públicas. Há basicamente duas correntes de pensamento. Alguns autores defendem que elas possuem personalidade jurídica de Direito Privado. Outros entendem, e essa é corrente dominante, que possam existir fundações com personalidade pública ou privada, sendo a primeira como modalidade de autarquia.

3-Exploração de atividade econômica (definição do Decreto-Lei nº 900/69, art. 5º, - I)

Há também quem entenda, após a Constituição de 88, que todas as fundações governamentais são pessoas jurídicas de direito público.

Esta última é a opinião de Bandeira de Mello( 1995, p.82), que , analisando a definição supra, diz : “é absolutamente incorreta a afirmação normativa de que as fundações públicas são pessoas de direito privado”. Ele diz que para se saber se uma pessoa criada pelo Estado é de direito privado ou público é só examinar o regime jurídico estabelecido na lei que a criou. Se a lei atribuiu a estas pessoas a titularidade de poderes públicos e disciplinou-as de maneira a que suas relações sejam regidas pelo direito público, a pessoa será de direito público, ainda que lhe seja atribuída outra qualificação. Na situação inversa, a pessoa será de direito privado. Esta opinião de Bandeira é mais isolada, as outras duas correntes atualmente é que dominam o pensamento dos doutrinadores, mas como a visão do autor em foco é importante, não se pode deixar de citá-la.

Resumindo, a expressão fundação pública, atualmente, é ambígua, pois ora se refere às fundações de direito público (CF/88), ora se refere às fundações governamentais de direito privado (Lei nº 7.596/87).

Como a jurisprudência atual aceita a idéia de que existem as fundações privadas e as públicas, é de bom alvitre mostrar algumas diferenças entre elas.

Enquanto a fundação de direito público é criada mediante lei específica(artigo 37, XIX da Constituição Federal) , a fundação governamental de direito privado é criada em virtude de autorização legislativa(artigo 5º, IV do Decreto-lei 200/67).

Os servidores das fundações de direito público são estatutárias, regidos pelo regime jurídico único( artigo 39, CF/88) , enquanto os servidores das fundações governamentais de direito privado são celetistas .

As fundações de direito público são pessoas jurídicas de direito público, logo gozam, como as autarquias, dos privilégios inerentes à Fazenda Pública, tais como: impenhorabilidade dos bens; imprescritibilidade dos bens; prazos processuais privilegiados; servidores estatutários ; prescrição quinquenal , etc., enquanto as fundações governamentais de direito privado são pessoas jurídicas de direito privado, por conseguinte, via de regra, não gozam destes privilégios.

A Emenda Constitucional n.º 19/98 estabelece que a lei que criou as Fundações Públicas determinará a natureza jurídica destas, se públicas ou privadas.

“Nem por isso se põe fim à discussão que se trava no direito brasileiro à respeito de sua natureza jurídica, pública ou privada. De todas as entidades da Administração Indireta, a fundação é, sem dúvida alguma, a que tem provocado maiores

divergências doutrinárias no que diz respeito à sua natureza jurídica e às conseqüências que daí decorrem”.(Sylvia Zanella, 1999, p.321)

## **B) Características**

“São entidades de fins não-lucrativos e se, em sua atividade, houver valores que ultrapassem os custos de execução, tais valores não se configuraram tipicamente como lucro, mas sim como superávit, necessário ao pagamento de novos custos operacionais, sempre com o intuito de melhorar ao atendimento dos fins sociais. Nelas, portanto, o aspecto social sobrepõe ao fator econômico”. ( Carvalho Filho , 1999. P. 342-343).

As fundações públicas são sempre de caráter social e suas atividades se caracterizam como serviços públicos, daí, jamais poderá o Estado instituir fundações públicas quando pretender intervir no domínio econômico e atuar no mesmo plano em que o fazem os particulares.

Entre alguns exemplos na esfera federal, pode-se citar: a Fundação Escola de Administração Pública; Fundação Nacional do Índio(FUNAI); Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fundação Nacional de Saúde(FNS) e outras tantas ligadas à Administração.

## **3. Princípios Básicos da Administração Pública**

“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).

Torna-se conveniente examinar a fisionomia dos princípios constitucionais explícitos informadores da Administração Pública a dispor no art. 37 “in verbis”: artigo 37, que permitem à administração e ao judiciário estabelecerem o necessário equilíbrio entre os direitos dos administradores e as prerrogativas da administração.

A Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados , do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos seguintes princípios:

### **3.1. Princípio da Legalidade**

É o princípio capital para a configuração do regime jurídico-administrativo; é o mais importante do Direito, informador de todos os ramos do Direito Público. Na sua ampla acepção, o princípio da legalidade está estampado no artigo 5º inciso II da Constituição Federal de 1998 que reza: “artigo 5º - II – Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Só a lei obriga.

O princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes. Opõe-se a todas as formas de poder autoritário. Está umbilicalmente ligado ao princípio democrático vez que, se o poder emana do povo, só ele pode obrigar a pessoa a fazer ou se abster das leis que são legítimas para impor obrigações; é o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a idéia de soberania popular, de exaltação da cidadania; é o princípio da completa submissão da administração às leis, que deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática.

Assim, a atividade de todos os seus agentes, desde o Presidente da República até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito Brasileiro.

No Brasil, o princípio da legalidade além de assentar-se na própria estrutura do Estado de Direito e, pois, do sistema constitucional como um todo, está descrito especificamente no nos art. 5º, II, 37 e 84, IV da Constituição Federal. Tais dispositivos atribuem ao princípio em causa uma compostura muito estrita e rigorosa, não deixando brechas para que o estado se evada de seus grilhões. “É, aliás, o que convém a um país de tão acentuada tradição autocrática, despótica, na qual o Poder Executivo, abertamente ou através de expedientes puris – cuja pretensa juridicidade não iludiria sequer a um principiante -, viola de modo sistemático direitos e liberdades públicas e tripudia à vontade sobre a repartição de poderes”. (Bandeira de Melo, 1999. p. 60/61).

### **3.2. Princípio da Impessoalidade**

Nele se traduz a idéia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, sejam benéficas ou em prejuízo. O princípio em tela

não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. Assim como todos são iguais perante a lei, todos os são perante à Administração Pública.

No texto Constitucional há, ainda, algumas referências a aplicações concretas deste princípio, como ocorre no art. 37, II, ao exigir que o ingresso em cargo, função ou emprego público depende de concurso público, exatamente para que todos possam disputar-lhes o acesso em igualdade de condições.

“O princípio da impessoalidade nada mais é que o clássico princípio da finalidade, ou seja, o administrador público deve pautar a sua conduta, visando ao fim previamente estabelecido pela lei, e não à satisfação de caprichos pessoais”. ( Hely Lopes Meirelles).

O administrador público deve agir de maneira impessoal, não podendo privilegiar ou prejudicar pessoas por razões de parentesco, de ordem política, social, econômica, etc., pois sua obrigação precípua é buscar atender ao fim legal.

Há desvio de finalidade quando um administrador público pratica um ato para satisfazer um capricho pessoal prejudicando inimigos ou privilegiando amigos, desviando-se portanto do fim previsto na lei.

O legislador está submetido ao princípio da impessoalidade “a fortiori” o administrador público, que não passa de um escravo da lei que deve observância ao referido princípio, que pode ser visto sob a ótica de que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao servidor que os pratica, mas ao órgão ou entidade da Administração Pública em nome do qual age.

### **3.3. Princípio da Moralidade**

De acordo com ele, a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos, vez que está ligado ao conceito de bom administrador (público), que deve ser justo e honesto, e além de cumprir a Lei, deve ser eficiente, administrar a coisa pública com o mesmo denodo que administra o seu patrimônio.

O princípio da moralidade administrativa está visceralmente ligado ao princípio da impessoalidade. Via de regra, quando se fere o princípio da impessoalidade, há infringência ao princípio da moralidade.

Sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração,

os princípios de justiça e de equidade , a idéia comum de honestidade estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

Uma das mais insidiosas formas de desobediência ao princípio da moralidade, é o nepotismo (favoritismo).

A exigência de concurso público e de licitação está umbilicalmente ligada aos princípios da impessoalidade e da moralidade.

### **3.4. Princípio da Publicidade**

O princípio da publicidade, que vem agora inserido no artigo 37 da Constituição, exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em Lei, ou seja, a Administração é pública, logo os atos por ela praticados devem ser tornados públicos. O povo tem o direito de saber o que se passa no âmbito da Administração Pública, mantida, principalmente, com os tributos da população.

A publicidade, além de dar transferência à atividade administrativa, permite o controle popular. Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, nos termos do artigo 5º, LXXIII da Constituição Federal, de 1988.

Para que o cidadão possa exercer este controle previsto na constituição, faz-se mister que a Administração Pública dê publicidade aos seus atos.

A publicidade deve ser feita, quando possível, no órgão oficial (Diário Oficial).

### **3.5. Princípio da Eficiência**

A Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98, inseriu o princípio da eficiência entre os princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no artigo 37, caput.

O princípio da eficiência, segundo Hely Lopes Meirelles, é um dos deveres da Administração Pública. Ele diz que “é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, já que não se contenta em ser desempenhada apenas

com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros” ( Meirelles, p. 93, 23ª ed., 1990). Seria muito bom se este princípio fosse seguido à risca, mas, não será através de um princípio que se conseguirá a eficiência administrativa, esta se dará através de uma moralização, de um grau de consciência que parece não existir no nosso País.

#### **4. Servidores Públicos - definições e espécies**

“Denominam-se servidores públicos todos os indivíduos que estão a serviço remunerado das pessoas administrativas, da Administração Direta ou Indireta, que atuem por outorgação constitucional ou legal de poderes administrativos, ou seja: a serviço das pessoas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado de natureza paraestatal” (Moreira Neto, 1997 , p. 201).

“... como se pode depreender da Lei-Maior, é a designação ali utilizada para englobar, de modo, abrangente, todos que mantêm vínculos de trabalho profissional com as entidades governamentais, integradas em cargos ou empregos da União ,Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de direito público. Em suma: são os que entretêm com o Estado e com as pessoas de direito público da administração indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência” (Bandeira de Melo, 1999, p.179).

“São servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas prestam serviços ao Estado e às entidades de Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos” (Zanella, 1999 , p.355).

Compreendem :

**1. os servidores estatutários** - submetem-se a regime estatutário, estabelecido em lei por cada uma das unidades da federação e modificável unilateralmente, desde que respeitados os direitos já adquiridos pelo funcionário. Quando nomeados eles ingressam numa

situação jurídica previamente definida, à qual se submetem como o ato da posse; não há possibilidade de qualquer modificação das normas vigentes por meio de contrato, ainda que com a concordância da Administração e do funcionário, porque se trata de normas de ordem pública, cogentes, não derogáveis pelas partes. Na esfera federal, o regime estatutário está definido na Lei nº 8.112, de 11-12-90, alterada pela Lei nº 9.527, de 10-12-97.

**2. os empregados públicos** – são contratados sob regime da legislação trabalhista, que é aplicável com as alterações decorrentes da Constituição federal; não podem Estados e Municípios derogar outras normas de legislação trabalhista, já que não têm competência para legislar sobre direito do trabalho, reservada privativamente à União (artigo 22, I, da Constituição). Embora sujeitos a CLT, submete-se a todas as normas constitucionais referentes a requisitos para a investidura, acumulação de cargos, vencimentos, entre outras previstas no capítulo VII, da Constituição.

**3. os servidores temporários** - são contratados para exercer funções temporárias, mediante regime jurídico especial a ser disciplinado em lei de cada unidade da federação; eles exercem função, sem estarem vinculados a cargo o emprego público.

A Constituição de 1988, em sua redação original, previa regime jurídico para os servidores da Administração direta, autarquias e fundações públicas (artigo 39). A partir da emenda Constitucional nº 19, de 04-06-98, a exigência deixou de existir, de modo que cada esfera de governo poderá instituir o regime estatutário ou o contratual, com possibilidade de conviverem os dois regimes na mesma entidade ou órgão, não havendo necessidade de que o mesmo regime adotado para a Administração direta seja igual para as autarquias e fundações públicas.

Algumas categorias se enquadrarão necessariamente como serviços estatutários, ocupantes de cargos e sob regime estatutários, estabelecido por leis próprias.

## 5. Controle interno e externo

A Administração Pública, Direta, Indireta ou Fundacional assujeita-se a controles internos ( controle exercido pela própria Administração) e externos (efetuado por órgãos alheios à Administração).

Sob ambos esses aspectos pode e deve alterar-se o controle administrativo para que a atividade pública em geral se realize com legitimidade e eficiência, atingindo sua finalidade plena, que a satisfação das necessidades coletivas e atendimento dos direitos individuais dos administrados.

“O controle administrativo deriva do poder-dever de auto-tutela que a Administração tem sobre seus próprios atos e agentes. Esse controle é normalmente exercido pelos órgãos superiores sobre os inferiores ( controle hierárquico próprio das chefias e corregedorias), com auxílio de órgãos incumbidos do julgamento de recursos ( controle hierárquico impróprio) ou , ainda, de órgãos especializados em determinadas verificações (controle técnico de auditorias, etc.), mas integrantes da mesma Administração, pelo quê se caracteriza como controle interno, pois que o controle externo é sempre atribuído a órgão estranho ao Executivo”.(Hely Lopes, 1998, p.548)

Desta forma pode-se entende que a Administração, através do controle administrativo, pode anular, revogar ou alterar seus próprios atos e punir seus agentes conforme as penalidades estatutárias.

O controle externo compreende o controle parlamentar direto, o controle jurisdicional e o controle exercido pelo Tribunal de Contas, órgão cujo poder de administração própria é análogo dos tribunais.

O Tribunal de Contas é integrado por nove membros, denominados Ministros. Nestes cargos são requisitos de investidura, ter mais de 35 e menos de 65 anos de idade e idoneidade moral e reputação incorrupta, dispor de notórios conhecimentos jurídicos ou contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública e contar com mais de dez anos de exercício de função o efetiva atividade profissional exigente da espécie de conhecimentos referidos ( artigo 73 e § 1º). Aos titulares destes cargos são conferidas as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (§ 3º do artigo 73) portanto, gozam de vitaliciedade.

Um terço de seus membros é nomeados pelo Presidente da República, sob a aprovação do Senado Federal, dentre os nomes constantes de lista tríplice pelo próprio Tribunal e integrada por auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, escolhidos na conformidade de critérios de antigüidade e merecimento; os dois terços restantes são designados pelo Congresso Nacional (parágrafo 2º do artigo 73).

## CONCLUSÃO

O presente trabalho foi elaborado com o propósito de conhecer melhor o funcionamento da Administração Pública Indireta e adentrar mais especificamente nas entidades que dela fazem parte.

Para cumprir com este objetivo, tornou-se obrigatória a análise da legislação que versa sobre o assunto, como o Decreto-lei nº 200/67, a Lei nº 7.596, de 10.04.87, a Constituição Federal de 88, até a Emenda Constitucional nº 19/98, dentre outros.

Concluiu-se que os doutrinadores não estão com um pensamento uno no que diz respeito aos entes da Administração Indireta, principalmente em relação às fundações, que continuam causando divergências entre os estudiosos do assunto, devido também a confusões geradas pela própria legislação, que em certos casos deveria ser mais clara.

A tendência é que a legislação, com o tempo, vá dirimindo essas questões, pois, o assunto, embora seja complexo e gere, às vezes, interpretações totalmente diferentes umas das outras, segue, paulatinamente, às vezes com alguns tropeços, é bom que se diga, sendo estudado e aperfeiçoado na medida do possível.

É também inegável a importância daquelas entidades no nosso desenvolvimento econômico e social. Apesar de muitas delas terem servido e ainda servirem de cabide de emprego para os setores que dominam o país, elas tiveram um papel fundamental no nosso crescimento econômico.

Muitas dessas empresas hoje estão nas mãos de particulares, devido ao processo de desestatização iniciado pelo governo federal e seguido pelos governos estaduais e municipais. Esperava-se que o serviço destinado ao público sofreria uma melhora, mas, em alguns casos o serviço caiu de qualidade.

Enfim, constata-se que a máquina administrativa brasileira, no que diz respeito à administração indireta, tem uma boa estrutura, de forma que, se os serviços prestados fossem realmente mais satisfatórios, isso certamente contribuiria para um melhor desenvolvimento da nossa nação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BASTOS, Celso Ribeiro, 1938 – *Curso de Direito Administrativo* / Celso Ribeiro Bastos. – São Paulo: Saraiva, 1994;
2. CARVALHO Filho, José dos Santos – *Manual de Direito Administrativo* / José dos Santos Carvalho Filho. 4ª edição – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1997;
3. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella - *Direito Administrativo* / Maria Sylvia Zanella de Pietro. 10ª edição - São Paulo: Atlas, 1998;
4. FARIA, Edimur Ferreira de – *Curso de Direito Administrativo Positivo* / Edimur Ferreira de Faria. 3ª Edição, rev., atual. e ampl. – Belo Horizonte: Del Rey, 2000;
5. JOSÉ, Cretella Júnior - *Curso de Direito Administrativo*. 14ª Edição, rev. e atual. - Rio de Janeiro: Forense, 1995;
6. MEIRELLES, Hely Lopes – *Direito Administrativo Brasileiro* / Hely Lopes Meirelles. 23ª Edição, atual. – São Paulo, 1990;
7. MELLO, Celso Antônio Bandeira de – *Curso de Direito Administrativo* / Celso Antônio Bandeira de Mello. 11ª Edição, rev., atual. E ampl. – São Paulo: Malheiros, 1999;
8. MOREIRA Neto, Diogo de Figueiredo – *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial* / Diogo de Figueiredo Moreira Neto. – 11ª Edição, rev. E atual. – Rio de Janeiro: Editora Forense, 1997;
9. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, promulgada em 5 de outubro de 1988; e
10. DECRETO-LEI 200, de 25 de fevereiro de 1967.