

**IV. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: TEORIA DO ÓRGÃO. CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA. AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES PÚBLICAS, EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. AGÊNCIAS EXECUTIVAS E REGULADORAS. ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO. CONTRATOS DE GESTÃO.**

Quando se estuda a organização da Administração Pública, dois termos habitualmente se tornam presentes: *desconcentração* e *descentralização*.

Ambos ligam-se à idéia de transferência de atribuições.

**DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA**

A *desconcentração* significa a distribuição de atividades dentro de uma pessoa jurídica.

Trata-se de uma repartição interna de competências.

Este fenômeno da distribuição interna de plexos de competência é denominado *desconcentração*.<sup>1</sup>

A AP Direta e as pessoas jurídicas que ela cria para auxiliá-la (AP Indireta), repartem no interior delas mesmas suas atividades.

Ex: Na União (AP Direta Federal), em tese, todas as atividades de sua competência caberiam ao Presidente da República<sup>2</sup>; mas é impossível que uma única autoridade realize inúmeras funções; por isso, num primeiro momento, há divisão dessas funções entre os Ministérios, Secretarias e órgãos de assessoramento direto do Presidente; por sua vez, as autoridades que encabeçam tais órgãos (Ministros e Secretários) fazem nova divisão de atribuições dentro dos mesmos, e assim por diante.

---

<sup>1</sup> Na *descentralização*, diferentemente, transferem-se atividades a entes dotados de personalidade jurídica própria.

<sup>2</sup> Se, em tese, pudesse o Presidente exercer a integralidade da função administrativa, poder-se-ia dizer que tal função seria exercida de forma 'concentrada'.

O mesmo se reproduz no nível de cada Estado e de cada Município.

Igual distribuição interna também ocorre dentro dos entes da AP Indireta. Uma autarquia, p.ex., tem tal distribuição interna, partindo-se de seu Presidente para os demais graus hierárquicos subordinados.

A *desconcentração*, assim, leva à distribuição de atividades no âmbito de uma única pessoa jurídica.

A *desconcentração* se faz:

- em razão da matéria:
  - isto é, do assunto;  
ex: Ministérios da Justiça, da Saúde, da Educação, etc.;
- em razão do grau:
  - ou seja, do nível de responsabilidade conferido aos diversos escalões;  
ex: Presidente, ministros, diretores, chefes de seção, encarregados, etc.;
- com base em critério territorial:
  - ex: Delegacias Regionais da Receita Federal no Paraná, em São Paulo, no Rio de Janeiro, etc.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> A *desconcentração* se verifica tanto entre órgãos situados num mesmo local, como entre órgãos geograficamente distantes (ex: em nível federal, as delegacias regionais do trabalho, da receita federal, são resultantes de desconcentração. Em nível municipal, as Administrações Regionais da Prefeitura igualmente decorrem da desconcentração).

## ÓRGÃOS PÚBLICOS

O amplo rol de atividades da AP é distribuído entre órgãos e agentes públicos.

Os órgãos são unidades de atuação, que reúnem um conjunto de pessoas e meios materiais ordenados para realizar atribuições predeterminadas.

Ex: a Secretaria Municipal de Educação é um órgão municipal, formado por um conjunto de servidores e meios materiais destinados a colocar em prática as atribuições do Município no tocante à educação.

Há órgãos públicos de diversas dimensões<sup>4</sup>.

Um Ministério é um órgão da União; as Delegacias da Receita Federal são órgãos do Ministério da Fazenda; o Departamento de Recursos Humanos da DRF/Curitiba é um órgão desta.

## COMPETÊNCIA

No DPú, as atribuições de cada pessoa jurídica, órgão ou agente adm recebem o nome de competência<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> O órgão público caracteriza-se, então, por ser parte de um todo, quer tenha este todo dimensões amplas (como um Ministério), ou pequenas dimensões (como a seção de pessoal de um Ministério).

Competências são feixes de atribuições conferidos pela lei às pessoas jurídicas, aos órgãos e aos agentes administrativos, concebidos para proporcionar a realização em concreto dos fins legais.

## TEORIA DO ÓRGÃO

No desempenho das atividades inerentes a sua competência, o órgão atua em nome da pessoa jurídica da qual ele faz parte.

O órgão não é dotado de personalidade jurídica, ou seja, perante o ordenamento jurídico, não se apresenta como sujeito de direitos e obrigações por si próprio<sup>6</sup>.

A atividade do órgão e seus efeitos no mundo jurídico são imputados à pessoa jurídica da qual ele faz parte.

Trata-se da *teoria do órgão*, formulada pelo alemão Otto Gierke, pela qual entre a entidade e seus órgãos há uma relação de imputação.

Os atos dos órgãos são imputados à entidade à qual fazem parte.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> As atribuições de cada autoridade também se denominam competência; competência seria a aptidão legal conferida a uma pessoa jurídica, a um órgão ou uma autoridade para realizar determinadas atividades;

<sup>6</sup> Alguns órgãos podem eventualmente ter CNPJ próprio. Isto ocorre com aqueles órgãos ordenadores de despesa, certamente para fins cadastrais, contábeis e orçamentários. Mas isto não altera o fato de não terem tais órgãos personalidade jurídica. Ter o órgão cadastro específico no CNPJ não torna o pessoa jurídica, sujeito de direitos e obrigações.

<sup>7</sup> A *Teoria do órgão* substituiu as *teorias do mandato e da representação*.

Por elas se pretendia explicar como se atribuiriam ao Estado e às demais pessoas jurídicas públicas os atos das pessoas que agissem em seu nome.

*Teoria do mandato*

Considerava-se o agente como mandatário da pessoa jurídica.

Tal teoria ruiu diante da indagação de quem outorgaria o mandato.

Ex: o Ministério da Educação, não sendo pessoa jurídica, atua em nome da União.<sup>8</sup>

Segundo MJF, a *teoria do órgão* resulta da comparação da AP com os seres humanos. A vontade dos seres humanos é formada e exterioriza-se por meio dos órgãos que compõem seu corpo.

Com a AP acontece o mesmo, sua vontade é exteriorizada através dos órgãos que a compõem.

O conceito de órgão de HLM acolhe de forma clara a *teoria do órgão* – Órgãos são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem.<sup>9</sup>

---

#### *Teoria da representação*

Considerava-se o agente como representante da pessoa jurídica, à semelhança do tutor e do curador dos incapazes.

Mas como se pode conceber que o incapaz outorgue validamente a sua própria representação?

#### *Teoria do órgão*

Formulada por Otto Gierke

As pessoas jurídicas expressam a sua vontade através de seus próprios órgãos, titularizados por seus agentes, na forma de sua organização interna.

Para Gierke, órgão é parte do corpo da entidade e, assim, todas as suas manifestações de vontade são consideradas como da própria entidade

Não há entre a entidade e seus órgãos relação de representação ou de mandato, mas sim de imputação, porque a atividade dos órgãos identifica-se e confunde-se com a da pessoa jurídica. Daí porque os atos dos órgãos são havidos como da própria entidade que eles compõem.

<sup>8</sup> Se o Ministério da Educação celebrar um contrato, os direitos e obrigações decorrentes são imputados à pessoa jurídica União;

<sup>9</sup> A atuação dos órgão é imputada à pessoa jurídica que eles integram, mas nenhum órgão a representa juridicamente. A representação legal da entidade é atribuição de determinados agentes (pessoas físicas), tais como os Procuradores Judiciais e administrativos e, em alguns casos, o próprio Chefe do Executivo (CPC, art. 12, I, II e VI). Não se confunda, portanto, a imputação da atividade funcional do órgão à pessoa jurídica com a representação desta perante a Justiça ou terceiros: a imputação é da atuação do órgão à entidade a que ele pertence; a representação é perante terceiros ou em juízo, por certos agentes.

Assim, os órgãos<sup>10</sup> do Estado são o próprio Estado compartimentado em centros de competência, destinados ao desempenho das funções estatais.

A criação e a extinção de órgão da AP depende de lei, de iniciativa privativa do Chefe do Executivo (arts. 48, XI, e 61, § 1º, II, “e”, CF/1988).

### **CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**

A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal (pessoas políticas<sup>11</sup> que compõem a AP Direta) podem prestar por si mesmos as atividades administrativas.

Neste caso, a atividade adm é *centralizada* - é exercida pela própria AP Direta (União, Estados e Municípios), ou seja, por seu conjunto orgânico.

---

<sup>10</sup> Classificações dos órgãos:

a) Quanto à estrutura:

- simples/singulares: Decisões são tomadas por uma só autoridade; mesmo que a decisão resulte de reuniões com assessores ou técnicos, uma única autoridade detém a competência para decidir e é responsável pela mesma;

- colegiados: Decisões são tomadas coletivamente por um grupo de pessoas que o integram. (Ex: Comissões, Conselhos) Nesse caso, as deliberações são imputadas ao corpo deliberativo, e não a cada um de seus componentes. Os órgãos colegiados são representados por seu presidente. Para seu funcionamento são fixadas normas sobre quorum, ou seja, normas referentes ao número de membros suficiente para haver reunião ou sessão, para haver deliberação, número de membros necessário à tomada de decisões de maior relevo, etc. (quorum da sessão, quorum de deliberação).

b) Quanto às funções que exercem:

- ativos: Expressam decisões estatais para o cumprimento dos fins da pessoa jurídica a que fazem parte;

- de controle: Fiscalizam e controlam a atividade dos outros órgãos ou agentes;

- consultivos: Órgãos de aconselhamento e elucidação (pareceres) para que sejam tomadas as providências pertinentes pelos órgãos ativos.

<sup>11</sup> Segundo MJF, pessoas políticas são aquelas manifestações estatais insuprimíveis, instituídas pela Constituição Federal como materialização da organização política que é o Estado.

Na centralização a AP Direta atua diretamente por meio de seus órgãos. Há, portanto, mera distribuição interna de plexos de competência, vale dizer, desconcentração administrativa.

Mas as atividades administrativas também podem ser desempenhadas por via de outros sujeitos.

Nesse caso, estar-se-á perante a chamada *descentralização*.

Nessa hipótese, (a) ora a AP Direta cria pessoas jurídicas auxiliares suas para desempenharem as atividades descentralizadas, (b) ora transfere o exercício de uma atividade que lhe é pertinente para sujeitos já existentes (geralmente particulares).

Descentralização é a distribuição de competências de uma pessoa para outra pessoa.

A atividade adm é descentralizada quando é exercida por pessoa distinta da AP Direta. A descentralização adm pressupõe a atribuição de atividade a pessoa distinta.

#### DISTINÇÃO ENTRE DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

A descentralização pressupõe pessoas jurídicas diversas. Aquela que originariamente tem a titulação sobre certa atividade é distinta daquela à qual foi atribuído o desempenho da atividade.

Supõe a existência de pelo menos duas pessoas (Ex: União e INSS)

Na desconcentração está-se tratando sempre de uma só pessoa, pois há distribuição de competências na intimidade dela.

É uma distribuição interna de competências, ou seja, uma distribuição de competências dentro de uma única pessoa jurídica (Ex: União e seus órgãos)

Na desconcentração há vínculo hierárquico entre os órgãos e agentes para os quais houve distribuição de competências.

Na descentralização não há hierarquia entre a AP Direta e o ente da AP indireta. O que passa a existir entre ambas é o chamado *controle* ou *tutela*<sup>12</sup>, que é disciplinado pelos arts. 26 a 28 do Decreto-lei 200/1967. Existem medidas específicas de controle ou tutela a serem exercidas pela AP Direta sobre entes da AP Indireta previstas no art. 26, § único do Decreto-lei 200/1967<sup>13</sup>.

Tal controle ou tutela significa que a AP Direta pode influir sobre a pessoa descentralizada com o objetivo de que esta não se afaste das finalidades legais para as quais foi criada. Eventuais ingerências que extrapolem deste objetivo podem, em tese, serem repelidas pela entidade descentralizada.

---

<sup>12</sup> na AP Federal, tal controle ou tutela é denominado “supervisão ministerial”;

<sup>13</sup> Ex: nomeação dos dirigentes da entidade; recebimento de relatórios; aprovação do orçamento; aprovação das contas; realização de auditorias.

## DESCENTRALIZAÇÃO POR SERVIÇOS E POR COLABORAÇÃO

### *DESCENTRALIZAÇÃO POR SERVIÇOS*

Ocorre quando a AP Direta cria pessoas jurídicas para o desempenho de atividades administrativas.

Ex: União e INSS.

A AP Direta cria autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista (entidades que compõem a AP Indireta, segundo Decreto-lei 200/1967)<sup>14</sup>.

Por meio delas, então, as atividades serão prestadas de maneira *descentralizada*, fora da AP Central (Direta).

Tal criação deve se dar por meio de lei (que cria ou que autoriza a criação das entidades).

A lei atribui, então, às pessoas criadas, a titularidade e a execução de determinado serviço público.

O ente descentralizado passa a deter a titularidade e a execução do serviço<sup>15</sup>.

Assim, para retomar o serviço, a AP Direta necessita da edição de nova lei que preveja o retorno da titularidade do serviço para ela.

---

<sup>14</sup> cria pessoas com personalidade jurídica de DPú e de DPri

O ente desempenha o serviço com independência em relação à pessoa que lhe deu vida, podendo opor-se a interferências indevidas. As interferências somente são admissíveis nos limites do poder de controle ou tutela previsto no Decreto-lei 200/1967 e devem ter por objetivo garantir que a entidade não se desvie dos fins para os quais foi instituída.<sup>16</sup>

### DESCENTRALIZAÇÃO POR COLABORAÇÃO

Ocorre quando, por meio de contrato ou ato adm unilateral, se transfere a execução de determinado serviço público a pessoa jurídica já existente.

Ex. União e Operadora de Telefonia; Município e empresa de transporte<sup>17</sup>

A AP Direta conserva para si a titularidade do serviço, descentralizando apenas a execução do mesmo.

É levada a efeito com a utilização de figuras como a *concessão* e a *permissão* de serviços públicos, na forma da Lei 8.987/1995.

---

<sup>15</sup> A criação desses entes prende-se a razões de ordem técnico-administrativa, trazendo o benefício da especialização (formação de um corpo técnico, especializado na execução do serviço que lhe foi confiado).

<sup>16</sup> Tal processo envolve, portanto:

- reconhecimento de personalidade jurídica ao ente descentralizado;
- existência de órgãos próprios e capacidade de auto-administração;
- patrimônio próprio;
- capacidade específica, ou seja, limitada à execução do serviço público determinado que lhe foi transferido, o que implica na sujeição ao princípio da especialização, que impede que o ente descentralizado se desvie dos fins que justificaram a sua criação;
- sujeição a controle ou tutela, exercido nos limites da lei pelo ente instituidor.

<sup>17</sup> CABM afirma que são *particulares em colaboração com a AP* também os *delegados de função ou ofício público*, como os titulares de serventias da Justiça (não oficializadas) e os notários (art. 236 CF) – praticam, com o reconhecimento do PP, atos dotados de força jurídica oficial;

A descentralização não é feita por lei, mas sim por contrato ou ato unilateral da AP.

Como AP continua com a titularidade do serviço, isso permite que ela pratique atos de disposição sobre o mesmo de acordo como interesse público<sup>18</sup>, podendo, p.ex., alterar unilateralmente as condições de sua execução e retomá-la antes do prazo estabelecido.

O controle exercido pela AP sobre concessionários e permissionários se dá na forma das Leis nºs 8.987/1995, 8.666/93 e dos respectivos termos contratuais.

A DESC. POR SERVIÇO é feita por lei, que cria uma pessoa jurídica ou autoriza a sua criação, à qual atribui a titularidade e a execução do serviço, colocando-a sob a tutela do PP. O ente que cria a entidade perde a disponibilidade sobre o serviço, pois, para retomá-lo, depende de lei.

A DESC. POR COLABORAÇÃO é feita por contrato (concessão de sp) ou ato unilateral (permissão de sp<sup>19</sup>), conservando o PP a sua titularidade. Isso permite que, havendo interesse público, por ato administrativo haja retomada do serviço pela AP.

Assim, as atividades administrativas podem ser prestadas:

- pela própria AP Direta, por meio de seus órgãos;  
(CENTRALIZAÇÃO)

---

<sup>18</sup> observadas obviamente as restrições decorrentes do princípio da indisponibilidade do interesse público.

- ou através de outros sujeitos:  
(DESCENTRALIZAÇÃO)
  - pessoas jurídicas criadas pela AP Direta – autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista (que compõem a AP Indireta) (POR SERVIÇOS); ou
  - particulares aos quais a AP transfere o exercício das atividades (POR COLABORAÇÃO).

## **ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA<sup>20</sup>**

### *Estrutura da AP no Brasil*

Há uma divisão na estrutura da AP brasileira, decorrente da *forma federativa*:

- *Administração Federal*
- *Administrações Estaduais e Administração do Distrito Federal*
- *Administrações Municipais*

Em cada uma dessas Administrações há uma repartição da AP, em *Administração Direta e Administração Indireta*.

---

<sup>19</sup> ressalve-se, entretanto, que em nosso atual sistema Constitucional a 'permissão' também tem caráter contratual

<sup>20</sup> Essa divisão, com tal terminologia, ingressou no Direito brasileiro com o Decreto-lei 200, de 25.02.1967 (tal Decreto visou sistematizar a estrutura da AP Federal e estabelecer as diretrizes para uma reforma administrativa nesse âmbito).

A terminologia *Adm Direta* e *Adm Indireta* se consolidou no Brasil, mas há críticas na doutrina que entende que tecnicamente seria mais adequado usar os termos *Adm Centralizada* e *Adm Descentralizada*, por indicarem de modo mais preciso o que englobam.

## ADMINISTRAÇÃO DIRETA

*Adm Direta* (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) é o conjunto de órgãos integrados na estrutura da chefia do Executivo e seus dos órgãos auxiliares.

Caracteriza-se ela por um vínculo de hierarquia que liga seus órgãos, o qual parte do chefe do Executivo para seus auxiliares diretos e destes, por sua vez, para seus subordinados, e assim por diante.

Caracteriza-se ela também pela desconcentração das tarefas que lhe cabem, que são divididas entre diversos órgãos.

### *Estrutura básica da Adm Direta Federal*

Compõe-se basicamente da Presidência<sup>21</sup> e dos Ministérios<sup>22</sup>, com as respectivas ramificações

---

<sup>21</sup> *Presidência da República:*

- É o órgão supremo da Adm direta federal, encabeçada pelo Presidente da República.
- Atribuições do Presidente estão previstas no art. 84 da CF/1988.
- Contém órgãos que dão assistência ao Presidente, como Casa Civil, Secretaria-Geral, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, Gabinete Pessoal e Gabinete de Segurança Institucional.
- Há órgãos de assessoramento ao Presidente, como o Conselho de Governo, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Advogacia-Geral da União, bem como de consulta, como o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional (As atribuições, organização e funcionamento desses órgãos estão regulados pelos arts. 89 a 91 e 131 da CF/1988, da Lei 8.041/90 (C. da República), Lei 8.183/91 (C. de Defesa Nacional), Lei Complementar 73/93 e ats. 7<sup>o</sup> a 24 da MP 103/2003).

<sup>22</sup> *Ministérios:*

- São órgãos da estrutura básica da AP direta federal, hierarquicamente situados logo abaixo da Presidência da República.

CF - arts. 76 e 84 (atribuições do Presidente) e art. 87 (atribuições dos Ministros)

*Estrutura básica da AP Direta Estadual*

Há o chefe do Executivo (Governador) que encabeça a Adm, que tem como auxiliares os Secretários de Estado, com respectivas ramificações.

CE - art. 87 (atribuições do Gov/PR) e art. 90 (atribuições dos Secretários Est)

*Estrutura básica da AP Direta Municipal*

O Poder Executivo do Município é exercido pelo Prefeito, que tem como auxiliares os Secretários Municipais, com respectivas ramificações.

LOM – art. 72 (atribuições do Prefeito/Ctba) e art. 73 (atividades delegáveis aos Secretários)

ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

Compõem a AP Indireta no Direito brasileiro, de acordo com o Decreto-lei 200/1967, as *autarquias*, as *fundações*, as *sociedades de economia mista* e as *empresas públicas*.

---

- Cada Ministério comporta uma estrutura, com órgãos específicos, para o desempenho das

Há autores que defendem que também se deve incluir na AP Indireta as *empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos*<sup>23</sup>, bem como que mais correto seria adotar as denominações ‘Adm Centralizada’ e ‘Adm Descentralizada’.

#### *Autarquia*

- Pj de DPú (tem praticamente as mesmas prerrogativas e sujeições da AP Direta)
  - Realiza atividades típicas da AP
  - Difere da União, Estados e Municípios (pessoas públicas políticas) por não ter capacidade política, ou seja, capacidade legislativa (o poder de criar o próprio direito)<sup>24</sup>; é pessoa pública adm, porque tem apenas o poder de auto-administração, nos limites estabelecidos em lei.
- Ex: INSS, Agências Reguladoras, BACEN, IPPUC, IBAMA

#### *Fundação*

- Pj de DPú ou DPri
  - É um patrimônio a que a lei atribui personalidade jurídica, para a consecução de fins públicos;
  - Quando é de DPú, o regime jurídico idêntico ao das autarquias
  - Realiza atividades de interesse público
- Ex: Universidades Federais, Funai, IBGE, FCC, FAS

---

atribuições atinentes à matéria de sua competência.

<sup>23</sup> O Dec-lei 200/67 enquadra na Adm indireta as aut, as fund, as emp.púb. e as soc.ec.mis, deixando de lado, porém, os concessionários e permissionários de serviços públicos (descentralização por colaboração)

<sup>24</sup> através do Poder Legislativo;

### *Empresa Pública*

- Pj de DPri
- Reveste-se de qualquer das formas admitidas em Direito
- Com capital exclusivamente público (capital inteiramente público – com possibilidade de participação das entidades da Adm Indireta)
- Tem por finalidade a prestação de serviço público e a exploração de atividade econômica de interesse coletivo.
- Ex: ECT, CEF<sup>25</sup>, Infraero

### *Sociedade de Economia Mista*

- Pj de DPri
- Constituída sob a forma de sociedade anônima
- Conjugação de capital público e privado (com controle majoritário da União, Estado ou Município ou de outra entidade da AP indireta)
- Tem por objetivo realização de serviço público ou a exploração de atividade econômica<sup>26</sup>
- Ex: Banco do Brasil, Petrobrás, Copel, Sanepar, URBS, CIC, COHAB

### *Regime jurídico das entidades da AP Indireta*

Há traços comuns entre o regime jurídico das pessoas de DPú e das pessoas de DPri instituídas pelo Estado:

---

<sup>25</sup> Decreto-lei nº 759/69 – CEF - empresa pública

<sup>26</sup> independentemente das circunstâncias que justificam a criação da empresa pública MSZP - executa atividades econômicas, algumas delas próprias da iniciativa privada (c/ sujeição ao art. 173 da CF) e outras assumidas pelo Estado como serviços públicos (com sujeição ao art. 175 da CF).

1. todas têm personalidade jurídica própria, com direitos e obrigações definidos em lei, patrimônio próprio e capacidade de auto-administração;
2. sua criação é sempre feita ou autorizada por lei, exigência que consta no art. 37, XIX, da CF 1988;
3. sua finalidade essencial não é o lucro e sim a consecução do interesse público;
4. falta-lhes liberdade de fixação ou modificação de seus próprios fins; é a própria lei que cria ou autoriza a criação da entidade que define seu objeto, o qual só pode ser alterado por lei da mesma natureza;
5. elas não têm a possibilidade de se extinguirem pela própria vontade; sendo criadas ou com criação autorizada por lei, só outra lei poderá extingui-las ou autorizar sua extinção;
6. a todas elas se aplica o controle/tutela do Estado, o qual tem por finalidade verificar se a entidade está cumprindo os fins para os quais foi criada<sup>27</sup>.

As pessoas jurídicas de DPú (autarquias e fundações de DPú), sujeitam-se ao regime jurídico de DPú e têm praticamente as mesmas prerrogativas e sofrem as mesmas restrições que os órgãos da Adm Direta.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> As entidades da Adm Indireta Federal vinculam-se aos Ministérios das respectivas áreas de atuação, através da *supervisão ministerial*, que é o *controle/tutela* exercido pela Adm Direta e que tem por objetivo, basicamente, que a entidade observe e não se desvie das finalidades para ela previstas na lei que a criou ou autorizou sua criação.

<sup>28</sup> auto-executoriedade, autotutela, possibilidade de alteração e rescisão unilateral dos contratos, impenhorabilidade de seus bens<sup>28</sup>, juízo privativo, imunidade tributária, sujeição à legalidade, à moralidade, à licitação, à realização de concursos públicos, etc.

Quanto às pessoas jurídicas de DPri (e.p e s.e.m), a AP, ao instituí-las, com autorização em lei, pretende que elas atuem sob o regime de Direito Comum, de DPri.

No entanto, tais pessoas nunca se sujeitam inteiramente ao DPri. Seu regime jurídico é híbrido, porque, sob muitos aspectos, elas se submetem ao DPú.

Ex. de normas derogatórias do Dto Comum para tais entidades:

- exigência de lei autorizatória para sua criação – art. 37, XIX da CF/1988;
- controle pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas – arts. 49, X, 70 e 71 da CF/1988;
- derrogação parcial da legislação trabalhista aplicável à ep e à sem (por força do art. 173, § 1º, II da CF/1988), como no caso da exigência de concurso público para ingresso (art. 37, II, CF/1988);
- Juízo privativo para as empresas públicas – art. 109, I, CF/1988<sup>29</sup>;
- Necessidade de obediências aos princípios licitatórios para firmar contratar obras, serviços, compras e alienações – art. 37, XXI e art. 173, § 1º, III, da CF/1988;

Resumindo: em todas as pessoas de DPri criadas pelo Estado existe um traço comum: a derrogação parcial do DPri por normas de DPú.

---

<sup>29</sup> Sociedades de economia mista – Súmula 556 do STF – “é competente a justiça comum para julgar as causas em que é parte a sem”.