

**ANÁLISE CONTEMPORÂNEA DOS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA**
*CONTEMPORARY ANALYSIS OF THE GUIDING PRINCIPLES OF
INDIRECT ADMINISTRATION*

v. 10, p. 01-04, out. 2021

Submetido em: 16/10/2021

Aprovado em: 18/10/2021

DOI: 10.51473/rcmos.v10i10.165

Angela Medeiros Ramos

RESUMO

O objetivo principal deste artigo foi tratar sobre os princípios fundamentais que se inserem no âmbito da Administração Indireta, os quais devem ser obrigatoriamente observados na criação e funcionamento das entidades administrativas. Diante disso, o presente trabalho tratou de forma específica a respeito do princípio da reserva legal, da especialidade e do controle (ou vinculação).

Palavras-chave: Administração Indireta. Princípios. Reserva legal. Especialidade. Controle.

ABSTRACT

The main objective of this article was to deal with the fundamental principles that fall within the scope of Indirect Administration, which must be observed in the creation and functioning of administrative entities. Therefore, the present work dealt specifically about the principle of legal reserve, speciality, and control (or binding).

Keywords: Indirect Administration. Principles. Legal reserve. Specialty, Control.

1 INTRODUÇÃO

Como se sabe, a Administração Indireta é composta pelas entidades públicas, criadas mediante lei específica, as quais possuem a função de exercer atividades delegadas pelo Ente que as criou. São entidades administrativas: as autarquias, as fundações, as empresas públicas e sociedades de economia mista. Todavia, apesar de não haver hierarquia entre essas entidades e seu respectivo ente público, é preciso que alguns princípios sejam observados. Diante disso, o objetivo do presente trabalho é tratar especificamente a respeito dos conceitos e aplicações desses princípios.

No que se refere à metodologia utilizada, em um primeiro momento, foram analisadas as teses doutrinárias a respeito das entidades administrativas, bem como dos princípios a elas aplicados. Além disso, com relação a legislação, foram estudados artigos da Constituição

Federal que dispõem sobre o tema, além do estudo da jurisprudência proferida pelos Tribunais Superiores.

2 OS PRINCÍPIOS BASILARES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

Inicialmente é preciso tecer breves considerações a respeito do conceito e das funções conferidas à Administração Indireta. Em primeiro lugar, entidades da Administração Pública Indireta são pessoas jurídicas de direito público ou privado, que exercem atividades administrativas de forma descentralizada e vinculada ao ente federativo que a criou. Nesse sentido, Carvalho Filho esclarece que as entidades administrativas são criadas quando o Estado não pretende executar determinada atividade pelos seus próprios órgãos, transferindo, assim, sua titularidade ou a mera execução a essas entidades, configurando um tipo de delegação. (2016, p. 487). Importante ressaltar que as entidades da Administração Indireta são criadas pela lei ou por autorização expressa na lei, conforme o disposto no artigo 37, inciso XIX da Constituição Federal:

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:

XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (BRASIL, 1988).

Como se sabe, a Administração Indireta é composta pelas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Todas essas entidades precisam pautar sua atuação em certos princípios administrativos, os quais são fundamentais para a execução das suas atividades, de acordo com o propósito para o qual foram criadas. Dentre os diversos princípios que norteiam as atividades das entidades da Administração, os principais são: o princípio da reserva legal, o princípio da especialidade e o princípio do controle.

Em primeiro lugar, segundo os ensinamentos do autor e professor Rafael Oliveira, o princípio da reserva legal tem por objetivo indicar que todas as pessoas jurídicas integrantes da Administração Indireta devem ser criadas ou autorizada sua criação por lei específica, conforme orientação trazida pelo artigo 37 da Constituição Federal, acima exposto (2017, p. 76). Ainda no que se refere ao princípio da reserva legal, o referido autor ressalta que as entidades administrativas só podem exercer as atividades que estiverem expressamente previstas na

respectiva lei de criação ou autorização para a criação. Nesse sentido, tem-se claro que a atuação da entidade administrativa em desconformidade com os limites legais a ela impostos deve ser considerada inválida. (2017, p. 76).

Cite-se a título exemplificativo a possibilidade de edição de atos normativos pelas agências reguladoras, tendo em vista que, em regra, a própria lei que cria a entidade lhe confere tal atribuição, não havendo o que se falar em violação ao princípio da reserva legal. Nesse sentido, importante destacar a manifestação do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. MULTA ADMINISTRATIVA APLICADA PELA ANAC. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. LEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. CONVÊNIO ADMINISTRATIVO ENTRE MUNICÍPIO DE CHAPECÓ E AERÓDROMO.

1. A análise que enseja a responsabilidade do Estado de Santa Catarina sobre a administração do aeródromo localizado em Chapecó/SC enseja observância das cláusulas contratuais, algo que ultrapassa a competência desta Corte Superior, conforme enunciado da Súmula 5/STJ.

2. Não há violação do princípio da legalidade na aplicação de multa previstas em resoluções criadas por agências reguladoras, haja vista que elas foram criadas no intuito de regular, em sentido amplo, os serviços públicos, havendo previsão na legislação ordinária delegando à agência reguladora competência para a edição de normas e regulamentos no seu âmbito de atuação. Precedentes.

3. O pleito de se ter a redução do valor da multa aplicada ao recorrente, por afronta à Resolução da ANAC e à garantia constitucional do art. 5º, XL, da CF/88 e arts. 4º e 6º da LICC, bem como art. 106, III, alínea "c", c/c art. 112 do CTN, não merece trânsito, haja vista que a respectiva matéria não foi devidamente prequestionada no acórdão em debate.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no AREsp 825.776/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/04/2016, DJe 13/04/2016).

Já o princípio da especialidade se refere ao fato de que a criação de entidades administrativas é, em síntese, uma forma de delegação da atividade estatal e, por que razão, é necessário que a lei que cria essas entidades traga de forma evidente a matéria delegada e os limites impostos a essa atividade. Carvalho Filho registra que, de acordo com o princípio da especialidade, nenhuma entidade da Administração Indireta pode ser instituída com finalidades genéricas, sendo certo que a lei deve definir de forma clara e precisa o objeto de sua atuação. (2016, p. 494).

Finalmente, o princípio do controle (ou tutela administrativa) diz respeito ao fato de que as entidades da Administração, apesar de possuírem sua autonomia, estão submetidas ao controle por parte do ente federativo que as instituiu. Importante tecer uma breve distinção entre o controle ou vinculação existente entre as pessoas jurídicas da Administração Direta e Indireta

e a relação de subordinação entre os órgãos públicos e seu respectivo ente federado, pois neste último caso não há o que se falar em autonomia.

Ainda no que diz respeito ao referido princípio, segundo Rafael Oliveira existem três espécies de controle. O primeiro é o controle político, pois, em regra, os dirigentes das entidades administrativas são escolhidos e nomeados, livremente, pela autoridade competente da Administração Direta, além disso, a exoneração desses dirigentes é *ad nutum* (independe de motivação). O segundo controle é o finalístico, segundo o qual deve ser feita a fiscalização das rotinas e atividades da entidade. Por fim, o controle financeiro e contábil exercido pelos órgãos competentes. (2017, p. 77 e 78).

Tem-se, assim, que a Administração Indireta, composta por suas entidades administrativas, apesar de possuírem certa liberdade com relação ao ente federado que às instituiu, devem observar os princípios administrativos impostos pelo ordenamento jurídico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, podemos concluir que os princípios administrativos aqui estudados são de extrema relevância no que se refere à Administração Indireta, tendo em vista que são fundamentais para a orientação e execução das atividades delegadas às entidades.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 09 mai. 2021.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo**. Ed. Atlas. 30. ed. 2016.

OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed., Rio de Janeiro: Método, 2017.

STJ. AGRADO NO RECURSO ESPECIAL: AgInt no REsp825.776 SP. Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS. DJe 13/04/2016. **JusBrasil**, 2016. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/888770544/agravo-em-recurso-especial-aresp-825776-sc-2015-0311525-5>. Acesso em: 09 mai. 2021.