



ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: COMPREENDENDO A ORGANIZAÇÃO ESTATAL¹

Caléo Lucatelli², Aldemir Berwig³

¹ Pesquisa desenvolvida na disciplina Direito Administrativo 1, do curso de Direito da Unijuí.

² Acadêmico do VII semestre no curso de Direito na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - Unijuí. E – mail: caleo@fernandotonet.adv.br.

³ Professor no curso de Direito da Unijuí, Doutor em Educação nas Ciências.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo é trabalhado de maneira escalonada e gradativa. Para tanto, será abordado o conceito de administração pública, os dois princípios basilares do Direito Administrativo, e, após, será exposto a forma de organização e distribuição das atribuições da administração pública.

Assim, quanto à forma de organização, será exposta às pessoas jurídicas que compõem a administração pública, e quanto à divisão das atribuições, será trabalhado as formas *centralizadas, desconcentradas e descentralizadas*.

O objetivo deste breve estudo, é analisar e compreender o meio utilizado pela organização da administração pública direta para operar e atingir os anseios da sociedade, bem como analisar as peculiaridades da sua organização.

2 METODOLOGIA

O método utilizado à desenvoltura do presente estudo foi desempenhado através de leituras realizadas em leis, decretos, e principalmente por intermédio de doutrinas, unicamente para o fim explicativo.

3 ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO

A administração pública é responsável por cuidar dos interesses da coletividade e disciplinar a forma de executividade destes interesses, além de regular a distribuição entre os

entes políticos, órgãos, pessoas jurídicas de direito público ou privado que a exercem (BANDEIRA DE MELLO, 2008).

Como ponto de partida, a partir da perspectiva proposta por (BANDEIRA DE MELLO, 2008), pode-se dizer que o direito administrativo está fundado sobre dois grandes princípios basilares: a supremacia do interesse público sobre o interesse privado e a indisponibilidade do interesse público.

O primeiro princípio mencionado significa, em síntese, que a administração pública possui a responsabilidade de cuidar do interesse coletivo. Já o segundo, expressa que a administração pública não é dona do patrimônio público e dos interesses da coletividade, tão somente é uma administradora. Isto é, os bens e interesses públicos são indisponíveis à administração pública, haja vista que são de toda a coletividade.

A administração direta é constituída pelos entes políticos, União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que recebem atribuições provenientes da Constituição Federal e são responsáveis por colocar tais atribuições em prática. Segundo o art. 18 da Constituição Federal, “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

As responsabilidades atribuídas aos entes políticos podem ser desenvolvidas pelos próprios entes, através de órgãos ou pessoas jurídicas, as quais serão criadas por meio de lei ou autorização legal. Logo, a Administração Pública é realizada de forma **centralizada**, **desconcentrada** e **descentralizada**. É o que se verifica nos incisos XIX e XX do art. 37 da Constituição Federal:

Art. 37º. 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;

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

A administração direta é exercida de maneira **centralizada e desconcentrada**, ou seja, é exercida com total exclusividade pelos entes políticos e seus órgãos, que são constituídos por ministérios no poder executivo federal, por secretarias no estadual e no municipal. No âmbito federal a previsão já foi estabelecida pelo inciso I do art. 4º do Decreto-Lei nº 200/1.967, onde prevê que a administração federal compreende a administração direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

Assim, a administração é **centralizada** quando possui as competências concentradas apenas nos entes políticos, e **desconcentrada** quando decorre da hierarquia administrativa. É normal que nesta estrutura os entes políticos criem órgãos para os auxiliarem nas funções da administração direta, os quais não possuem personalidade jurídica, uma vez que fazem parte do ente político que os criou, sendo somente uma subdivisão interna deste. Assim, os órgãos são integrantes dos entes políticos, estando sujeitos ao controle interno como uma das consequências da autotutela.

A título ilustrativo, a organização administrativa é **desconcentrada**, quando, por exemplo, o Governador de um Estado cria a Secretaria de Educação, Secretaria de Segurança Pública, Secretaria da Fazenda e assim por diante. Da mesma forma ocorre com a União, os Municípios e o Distrito Federal.

Já a administração indireta é constituída por pessoas jurídicas de direito público ou privado, para o fim de desenvolver atividades que são originariamente de responsabilidade dos entes políticos, sendo exercida de forma **descentralizada**, haja vista que o centro é a administração direta, logo, quando transferida para outra pessoa, **descentraliza** a administração pública.

Conforme ensina Di Pietro, (2020, p. 98), “dos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público decorre, dentre outros, o da especialidade, concernente à ideia de descentralização administrativa”.

Assim, a administração é **descentralizada** quando os entes políticos da administração direta criam pessoas com personalidades jurídicas próprias, sejam elas de direito Público ou Privado, passando a delegar parte de suas atribuições para estas pessoas, que, por sua vez, compõe a administração indireta (BERWIG, 2019).

Tradicionalmente, no Brasil, quatro categorias de entidades compõem a administração indireta federal: as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações



públicas, previstas no inciso II do art. 4º do Decreto-Lei nº 200/1967, às quais, atualmente são acrescentados os consórcios públicos disciplinados pela Lei nº 11.107/2005 (DI PIETRO, 2020).

Na administração indireta, a União somente possui o controle de tutela perante as entidades da administração indireta. Em síntese, tal controle tem a finalidade de fiscalizar se tais entidades estão atuando para o fim que foram criadas. Pode-se dizer que é um controle de finalidade, através do qual se verifica o atendimento ao foco que deve atuar a entidade.

A título ilustrativo, podemos mencionar como exemplo, ao que tange a *descentralização* da administração pública direta à indireta, a criação da ECT - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. A ECT é empresa pública federal, possui personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio, capital exclusivo da União e foi criada por lei. Essa criação decorre da previsão do II do art. 5º do Decreto-Lei nº 200/1967, que estabelece o conceito de empresa pública como:

[...] a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

Todavia, deve-se considerar que este Decreto-Lei foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, mas embora conste a expressão “criado por força de lei”, atualmente o inciso XIX do art. 37 desta última prevê a criação mediante autorização legal. Interpretando esta previsão, entende-se que por ter personalidade jurídica de direito privado, atualmente está claro que sua criação não ocorre por lei, dependendo do registro dos atos constitutivos na respectiva junta comercial. A criação por lei ocorre unicamente em relação às pessoas jurídicas de direito público, que independem de registro dos atos constitutivos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal distribui atribuições aos entes políticos e estes as exercem através da administração direta - por meio de órgãos - e da indireta - por meio de pessoas

jurídicas. Tais atribuições são desempenhadas de forma centralizada, desconcentrada e descentralizada, com o fim de promover a fruição das necessidades da coletividade.

No entanto, ainda que as pessoas jurídicas da administração indireta não tenham subordinação à administração direta, elas serão submetidas ao controle finalístico. Isto é, mediante a tutela administrativa, os entes políticos irão supervisioná-las, conferindo se estão desenvolvendo as funções para o fim que foram criadas. De outro modo ocorre com a administração direta. Aqui, está presente a autotutela administrativa, por isso, a administração pode anular seus próprios atos ou revogá-los.

Por derradeiro, pode-se constatar no decorrer do presente estudo que o direito administrativo não é regulamentado por uma lei específica, mas sim, por leis esparsas, possuindo como fontes de estudo, as leis, a doutrina, a jurisprudência e o costume.

Palavras-chaves: Administração Pública. Centralização. Desconcentração. Descentralização. Ente Político.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo – SP: Malheiros, 2008.

BERWIG, Aldemir. **Direito Administrativo**, Ijuí: Ed. Unijuí, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 03 jun. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.