

Centralização e Descentralização da Administração Pública

O Estado tem como função primordial o oferecimento de utilidades aos administrados, não se justificando sua atuação senão no interesse público. Assim, entende-se que todas as vezes que o Estado atua, o faz porque à coletividade deve atender.

No início dos estudos sobre o Direito Administrativo havia o entendimento de que os serviços público eram poderes estatais (e não deveres), que independiam da vontade ou da necessidade do cidadão ou do residente de um determinado local.

Esta idéia inicial foi superada com o surgimento da Escola Francesa do Serviço Público, capitaneada por Léon Duguit, quando se passou a entender serviço público como serviços prestados aos administrados.

HELY LOPES MEIRELLES nos deixou o seguinte conceito de serviço público:

" Serviço Público é todo aquela prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado."

(HELY LOPES MEIRELLES, Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo, Ed. Malheiros, 1997, 22ª Ed., pg. 297)

Nesse sentido, prendendo-se aos critérios relativos à atividade pública, ensina o Professor JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

" ..., conceituamos serviço público como toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob o regime de direito público, com vistas a satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade."

(JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, Manual de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Ed. Lumen Juris, 3ª ed., 1999, pg. 217)

Apresentado dois dos diversos conceitos oferecidos pela doutrina, deve-se buscar qual a entidade federativa (União, Estados-Membros, Distrito Federal ou Municípios) competente para instituir, regulamentar e controlar os diversos serviços públicos.

Para tanto, há que se buscar o fundamento de validade da atuação estatal na Constituição Federal que apresenta, quanto ao ente federativo titular do serviço, a classificação de serviços privativos e serviços comuns. Os primeiros são aqueles atribuídos a somente uma das esferas da federação, como por exemplo, a emissão de moeda, de competência privativa da União (CF, art. 21, VII). Já os serviços comuns, podem ser prestados por mais de uma esfera federativa, como por exemplo, os serviços de saúde pública (CF, art. 23, II).

Analisados o conceito e a atribuição para a prestação dos serviços públicos, deve-se ter em mente que estes são regidos por princípios que levam em consideração o prestador (ente público ou delegado), os destinatários e o regime a que se sujeitam. Como exemplo dos princípios que regem os serviços públicos temos o princípio da generalidade - o serviço deve beneficiar o maior número possível de indivíduos; princípio da continuidade – os serviços não devem sofrer interrupção; princípio da eficiência; princípio da modicidade – o lucro, meta da atividade econômica capitalista, não é objetivo da função administrativa.

Feitas breves considerações preliminares, quanto à origem, ao conceito, à titularidade, e aos princípios informativos, passamos à análise da questão central que é a forma de execução dos serviços públicos.

Sendo o titular dos serviços públicos, o Estado deve prestá-los da melhor forma possível. Assim, pode, em casos específicos, dividir a tarefa da execução, não podendo, em nenhuma hipótese, transferir a titularidade do serviço.

O certo é que, possível a parceria, podem os serviços públicos serem executados direta ou indiretamente.

O Estado, por seus diversos órgãos e nos diversos níveis da federação, estará prestando serviço por EXECUÇÃO DIRETA quando, dentro de sua estrutura administrativa -ministérios, secretarias, departamentos, delegacias -, for o titular do serviço e o seu executor. Assim, o ente federativo, será tanto o titular do serviço, quando o prestador do mesmo. Esses órgãos formam o que a doutrina chama de ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA, porque é o próprio Estado que, nesses casos, centraliza a atividade.

O professor CARVALHO DOS SANTOS, em sua obra já citada (pg. 229), conclui:

" O Decr.-lei nº 200/67, que implantou a reforma administrativa federal, denominou esse grupamento de órgãos de administração direta (art. 4º, I), isso porque o Estado, na função de administrar, assumirá diretamente seus encargos." (GN)

Por outro lado, identifica-se a EXECUÇÃO INDIRETA quando os serviços são prestados por pessoas diversas das entidades formadoras da federação.

Ainda que prestados por terceiros, insisto, o Estado não poderá nunca abdicar do controle sobre os serviços públicos, afinal, quem teve o poder jurídico de transferir atividades deve suportar, de algum modo, as consequências do fato.

Essa execução indireta, quando os serviços públicos são prestados por terceiros sob o controle e a fiscalização do ente titular, é conhecido na doutrina como DESCENTRALIZAÇÃO.

Leciona o Professor CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO que:

" Diz-se que a atividade é descentralizada quando é exercida, ..., por pessoas distintas do Estado.

...

Na descentralização o Estado atua indiretamente, pois o faz através de outras pessoas, seres juridicamente distintos dele, ainda quando sejam criaturas suas e por isso mesmo se constituam, ..., em parcelas personalizadas da totalidade do aparelho administrativo estatal."

(CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, Curso de Direito Administrativo, São Paulo, Ed. Malheiros, 10 ed., 1998, pg. 96)

Visualizado o conceito de descentralização da prestação dos serviços públicos, há que destacar os modelos de descentralização adotados pela doutrina pátria.

Não há, pelos doutrinadores, uniformidade na classificação das subespécies de descentralização.

Entretanto, tenho por mais didática a apresentação feita pela Professora MARIA SYLVIA ZANELA DI PIETRO, em seu Direito Administrativo, São Paulo, Ed. Atlas, 1997, 8º ed. Pg. 296 e ss.

Em seu curso, a professora MARIA SYLVIA divide a descentralização inicialmente em política e administrativa.

A descentralização política ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central. Tema que já foi abordado supra, a descentralização política decorre diretamente da constituição (o fundamento de validade é o texto constitucional) e independe da manifestação do ente central (União).

Já a descentralização administrativa ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições que decorrem do ente central, que empresta sua competência administrativa constitucional a um dos entes da federação tais como os Estados-Membros, os municípios e o Distrito Federal, para a consecução dos serviços públicos.

Assim, entende-se que na descentralização administrativa, os entes descentralizados têm capacidade para gerir os seus próprios "negócios", mas com subordinação a leis postas pelo ente central

A descentralização administrativa se apresenta de três formas. Pode ser territorial ou geográfica, por serviços, funcional ou técnica e por colaboração.

A descentralização territorial ou geográfica é a que se verifica quando uma entidade local, geograficamente delimitada, é dotada de personalidade jurídica própria, de direito público, com capacidade jurídica própria e com a capacidade legislativa (quando existente) subordinada a normas emanadas do poder central.

No Brasil, podem ser incluídos nessa modalidade de descentralização os territórios federais, embora na atualidade não existam.

A descentralização por serviços, funcional ou técnica é a que se verifica quando o poder público (União, Estados, Distrito Federal ou Município) por meio de uma lei cria uma pessoa jurídica de direito público – autarquia e a ela atribui a titularidade (não a plena, mas a decorrente de lei) e a execução de serviço público descentralizado.

Doutrina minoritária permite, ignorando o DL 200/67, a transferência da titularidade legal e da execução de serviço público a pessoa jurídica de direito privado. Essa classificação permitiria no Brasil a transferência da titularidade legal e da execução dos serviços às sociedades de economia mista e às empresas públicas.

Na descentralização por serviços, o ente descentralizado passa a deter a "titularidade" e a execução do serviço nos termos da lei não devendo e não podendo sofrer interferências indevidas por parte do ente que lhe deu vida. Deve pois, desempenhar o seu mister da melhor forma e de acordo com a estrita demarcação legal.

A descentralização por colaboração é a que se verifica quando por meio de contrato (concessão de serviço público) ou de ato administrativo unilateral (permissão de serviço público), se transfere a execução de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado, previamente existente, conservando o poder público, in totum, a titularidade do serviço, o que permite ao ente público dispor do serviço de acordo com o interesse público.

Feitas as distinções concernentes ao tema, vale recordar que a descentralização não se confunde com a desconcentração.

A desconcentração é procedimento eminentemente interno, significando, tão somente, a substituição de um órgão por dois ou mais com o objetivo de acelerar a prestação do serviço. Na desconcentração o serviço era centralizado e continuou centralizado, pois que a substituição se processou apenas internamente.

Na desconcentração, as atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre um e outros. Isso é feito com o intuito de desafogar, ou seja, desconcentrar, tirar do centro um grande volume de atribuições para permitir o seu mais adequado e racional desempenho.
