

A EVOLUÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E SUAS CIRCUNSTÂNCIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

THE EVOLUTION OF ADMINISTRATIVE LAW AND CIRCUMSTANCES IN PUBLIC ADMINISTRATION

34

João Paulo KEMP¹

Sumário: Introdução; 1 O direito administrativo e sua conceituação jurídica; 2. A história do direito administrativo; 3 O surgimento do direito administrativo Brasileiro; 4 A administração pública Brasileira; 5 A administração pública direta e indireta; Conclusão

Resumo: Partindo da análise da evolução histórica do direito administrativo, o presente artigo tem como objetivo analisar sua evolução, adequação e importância à administração pública, traçando seus principais objetivos e regulamentos para um andamento harmônico de toda gestão administrativa-pública. Para tanto, o critério metodológico empregado, para realizar essa reflexão reside no método hipotético-dedutivo, partindo-se de uma análise bibliográfica e documental baseada em leituras especializadas envolvendo o direito administrativo, em contraponto com a sua evolução histórica, assim como sua efetivação na administração pública. De todo modo, a investigação se justifica pela sua indisponibilidade, além da necessidade de se ter um direito administrativo efetivo. Desse modo, após apontar bases teóricas do direito administrativo, pretende-se comprovar que este é considerado pressupostos para eficiência na administração pública.

Abstract: Based on the analysis of the historical evolution of administrative law, this article aims to analyze trends, adequacy and relevance to public administration, tracing its main objectives and regulations for a harmonious progress of all public-administrative management. To do so, the employee, methodological criteria to make this reflection lies in the hypothetical-deductive method, starting with a literature and document analysis based on specialized readings involving administrative law, as opposed to its historical development, as well as its effectiveness in public administration. Anyway, the research is justified by its availability, beyond the necessity of having an effective administrative law. Thus, after pointing theoretical basis of administrative law, we intend to prove that this is considered assumptions for efficiency in public administration.

Palavras-chave: 1. Direito Administrativo; 2. Administração Pública

Keywords: 1. Administrative Law; 2. Public Administration

¹ UNIVEM – Marília – SP. Artigo aceito em 24/08/2014 e aprovado em 30/08/2014

Introdução

O presente artigo tem por objetivo a análise do “direito administrativo em prol do interesse social”. Sendo assim, o objetivo geral do estudo se valeu justamente em entender a aplicabilidade do direito administrativo para que o mesmo possa cumprir sua função social de reger a administração pública em prol da sociedade.

Neste aspecto, de modo geral, compreende-se na compreensão do Direito Administrativo Brasileiro, como forma de ser aplicado na Gestão Pública, atendendo a sua finalidade e os objetivos que devem ser exercidos pelo Administrador Público. Estes aspectos gerais demonstram serem altamente relevante no atual contexto jurídico e social vigente.

Especificadamente, os objetivos se basearam no levantamento histórico e doutrinário da administração, assim como sua conceituação, apresentação das finalidades da administração, as formas de administração no Brasil,

A partir do preenchimento de tais objetivos, foi capaz de apresentar a justificativa para o tema proposto, assim como levantar as hipóteses então apresentadas.

Há de se destacar, primeiramente, que o Direito Administrativo Brasileiro, aqui apresentado, se fundamenta na sistematização de normas de caráter doutrinário jurídico, tendo sua base científica em exame, de modo que se indicam as ordens e estruturas pessoais dos serviços públicos, e também se demonstra uma seriação dos atos então praticados em decorrência destas atividades, de modo que cabe ao Estado se organizar, declarar o fim por ele objetivado, e instituindo os Poderes e órgãos necessários para que haja uma real consecução.

No Brasil, a origem se deve atreladamente a criação de cadeiras específicas de direito nas cidades de São Paulo e Olinda, o que mais tarde fora transferido para Recife, em meados de 1851, sob influência da Europa, que possuía diversas cadeiras professorais na mais alta escala do magistério, e se destacava por inúmeras obras de Direito Administrativo.

Nos dias de hoje, o Direito Administrativo é o grande responsável em expor normas que regem a Administração Pública, conforme poderá ser analisado na sua essência ao longo da referida análise. Todavia, há de se destacar que esta mesma administração é a responsável

por designar entes que exercem a atividade administrativa, compreendendo pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos, assim como designa a atividade exercida por tais entes, da qual incumbe ao Poder Executivo tal função.

Esta administração pública organiza-se operacionalmente de forma direta ou indireta. A administração Pública Direta compõe-se pelas atividades estatais, que não possuem personalidade jurídica própria, e será indireta quando for composta por uma entidade autárquica, fundacional ou paraestatal, conforme será exposto em tópicos próprios.

O estudo ainda apresentará a finalidade do direito administrativo, onde esta só é alcançada a partir do interesse público acerca da tutela de determinados bens. Ademais, acerca do interesse, este é o responsável em dar finalidade ao direito administrativo, já que o seu fim se baseia na proteção aos bens comuns, possui amplo significado, tanto no aspecto filosófico, como no gramatical ou até mesmo através do senso comum de toda a sociedade.

1. O Direito Administrativo e sua Conceituação Jurídica

O trabalho em questão tem um enfoque voltado à eficiência da administração pública.

Doravante, é de se ressaltar que o tema de estudo aqui proposto é absolutamente parte do ramo do direito Público, também chamado de Direito Administrativo, e que dispõe sobre o exercício da função administrativa, bem como pessoas e órgãos que a desempenham (MELLO, 2010, p. 29).

Por sua vez, o estudo da administração pública que se desdobra do entendimento a partir do direito administrativo, origina-se do estudo do Direito por si só, que de forma simplificada, pode ser considerado como um conjunto de regras de conduta coativamente impostas pelo Estado (MEIRELLES, 2006, p.37).

Todavia, há de se enfocar o estudo do direito administrativo em face da administração pública, uma vez que o objeto em análise depreende-se de uma compreensão ampla acerca do estudo dos princípios que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas no ordenamento jurídico brasileiro, em face do direito objetivo e positivo.

Neste diapasão, compreende-se que o Direito Administrativo possui diversas denominações perante a hermenêutica jurídica atual, de modo que corrente doutrinação assim o classifica:

O conceito de Direito Administrativo Brasileiro, para nós, sintetiza-se no conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado (MEIRELLES, 2006, p.41).

Assim, a doutrina jurídica classifica o direito administrativo como uma sistematização de normas de caráter doutrinário de Direito, tendo este um caráter científico em exame, de modo que se indicam as ordens e estruturas pessoais dos serviços públicos, e também se demonstra uma seriação dos atos então praticados em decorrência destas atividades, de modo que cabe ao Estado se organizar, declarar os fins por ele objetivados, e instituindo os Poderes e órgãos necessários para que haja uma real consecução.

Indo além, importante apontar que o Estado que é o objeto do Direito Administrativo, atua em prol da administração, legislação e também da jurisdição. Assim, a figura do administrador público, como o próprio nome diz, administra, cria leis, e julga também as normas por ele editadas.

Em nosso tempo histórico, no mundo ocidental, prevalece esmagadoramente na doutrina a afirmação de que há uma trilogia de funções no Estado: a legislativa, a administrativa (ou executiva) e a jurisdicional. Isto é certo, embora possam ser invocadas algumas raras, conquanto muito respeitáveis, vozes discrepantes e se possa também observar que determinados atos estatais parecem não se acomodar bem neste modelo. Como se sabe, as funções legislativas, administrativas (ou executivas) e judiciais estão distribuídas entre três blocos orgânicos, denominados “Poderes”, os quais, de regra, são explicitamente mencionados nas constituições modernas do Ocidente. Tais unidades orgânicas absorveriam, senão com absoluta exclusividade, ao menos com manifesta predominância, as funções correspondentes a seus próprios nomes: Legislativo., Executivo e Judiciário (MELLO, 2010, p. 29-31)

Assim, fica evidente que o Direito Administrativo bifurca-se na análise do administrativo, judiciário e legislativo.

Trata-se de um ramo autônomo de Direito, vez que onde há o Estado, necessário se faz a existência do ramo que dispõe da administração. Trata-se também de um ramo que se desenvolver em consonância com o Direito Constitucional, e demais ramos do Direito Público.

Porém, diversamente de todo o exposto, corrente doutrinária diversa do que fora apresentado considera o Direito Administrativo como um conjunto de normas que regem as relações entre a Administração e os Administrados, onde não se aceita a aplicabilidade de outros ramos de Direito, conforme se observa:

Há ainda os que consideram o Direito Administrativo como o conjunto de normas que regem as relações entre a Administração e os administrados, sendo também inaceitável, porque os outros ramos do direito, como constitucional, o penal, o processual, o eleitoral, o tributário, também têm por objeto relações dessa natureza. Além disso, o critério é insuficiente, porque reduz o objeto do Direito Administrativo, que abrange ainda a organização interna da Administração Pública, a atividade que ela exerce e os bens de que se utiliza (DI PIETRO, 2006, p.63).

Tal classificação apontada pela respeitável autora não se demonstra inteiramente aceita na doutrina, sendo fundamento de inúmeras críticas de sociológicos e cultores jurídicos, vez que é inegável e inevitável a relação existente do Direito Administrativo em face dos outros ramos jurídicos.

Por exemplo, o Direito Constitucional e o Direito Administrativo se interligam em decorrência de ambos cuidarem da mesma entidade, que é o Estado. Com o Direito Financeiro e Tributário as relações ocorrem em face das atividades originadas da imposição de arrecadação de tributos e efetivações de receitas. No Direito Penal, a relação se dá muitas vezes na conceituação de atos e fatos administrativos e criminais.

Por sua vez, no Direito Processual, a administração se liga em face dos princípios aplicáveis a ambas as disciplinas, como por exemplo, do contraditório ou ampla defesa. Em relação ao Direito do Trabalho, as relações se dão em face das instituições de previdência e assistência ao assalariado.

No Direito municipal, as relações ocorrem na organização governamental. Já no Eleitoral, contribuem também com a organização da votação e apuração de pleitos, funcionamento de partidos, ordenamento, fiscalização, etc.

No Direito Civil e Comercial, ocorre no que se refere às obrigações e contratos emanados em face do Poder Público com o particular. Com as Ciências Sociais, tal ramo jurídico atual em comum nas questões sociais ou antropológicas, qual seja a sociedade em análise.

Neste sentido, discordando da citação apontada da respeitada obra da autora, não se concorda que o Direito Administrativo não se mistura com os demais ramos do Direito. Embora seja uma disciplina autônoma, é certo que ele se confunde com todas as áreas jurídicas, sendo que sua existência se dá no cotidiano de toda a sociedade, e muitas vezes em todas as relações.

Ainda no que concerne a apresentação do Direito Administrativo, relevante se faz a apresentação de suas fontes, das quais as principais são: a lei, doutrina, jurisprudência e costumes (MEIRELLES, 2006, p.47).

Por fim, concluindo o que fora apresentado, destaca-se que o Direito Administrativo busca suas fontes nas mesmas fontes que os outros ramos buscam a sua essencial.

2. A História do Direito Administrativo

Após apresentado os primeiros entendimentos acerca do Direito administrativo, assim como apontar as suas divergências doutrinárias acerca de conceituação, e também chegar as suas fontes originárias, importa-se aqui na apresentação de sua história, tendo em vista a necessidade de se apresentar os fatos passados, para compreensão futura.

A hermenêutica jurídica entende que o Direito Administrativo teve sua origem na França, a partir da teoria da Separação de Poderes criada por Montesquieu, chamada também de *L'Esprit de Lois*, no ano de 1748, e expandida e difundida por todo o mundo.

É certo que na França predominava o absolutismo, onde todos os poderes existentes pairavam sobre a figura do Soberano, o que limitava veemente os direitos aos súditos.

Na França, após a Revolução (1789), a tripartição das funções do Estado em executivas, legislativas e judiciais veio ensejar a especialização das atividades do governo e dar impertinência aos órgãos incumbidos de realizá-las. Daí surgiu a necessidade de julgamento dos atos da administração ativa, o que inicialmente ficou a cargo dos Parlamentares, mas posteriormente reconheceu-se a conveniência de se

desligar as atribuições políticas das judiciais. Num estágio subsequente foram criados, a par dos tribunais judiciais, os tribunais administrativos. Surgiu, assim, a Justiça Administrativa, e, como corolário lógico, se foi estruturando um Direito específico da Administração e dos Administrados para as suas relações recíprocas (MEIRELLES, 2006, p. 51)

É certo que o Direito administrativo surgiu-se a partir da instauração de governos relacionados a uma carta Constitucional de determinado país.

Neste seara, a teoria da divisão dos poderes e sujeição do poder executivo tornou possível a própria eficácia de leis que organizam toda a atividade administrativa pública, assim como do surgimento de relações jurídicas que envolvem os cidadãos e a figura do Estado.

Conforme se destaca, a origem do Direito Administrativo na França fez com que tais normas emergissem a partir de ideias revolucionárias, que buscavam combater o poder absoluto do soberano, que no caso era o rei, visto que este monarca não respeitava as garantias individuais.

Entretanto, graças a esta busca pela separação dos poderes do soberano, atrelado a inúmeros problemas e fatores sociais que deviam ser solucionados, acabou-se por criando o Direito novo, que rapidamente foi compilado ao redor do mundo, fato este que se comprova com as inúmeras normas administrativas em face do Estado ao redor de todo o mundo.

Há que se falar ainda, na criação do Conselho de Estado, ainda na França, que tinha por função o exercício da competência meramente consultivo e recursal das decisões dos órgãos administrativos de primeira instância, cabendo inclusive a função de propor decisões a serem tomadas pelo Chefe de Estado, que se limitava a homologar a decisão do Colegiado, e posteriormente a exercer a tutela jurisdicional.

As decisões do Conselho de Estado formaram a grande base teórica do Direito Administrativo, difundindo-se da França para outros países, inclusive o Brasil. Ressalte-se, contudo, que, em nosso país, não foi adotado o sistema dual do contencioso administrativo, mas o sistema de jurisdição única ou sistema inglês em que todos os litígios são sempre decididos pelo Poder Judiciário, conforme dispõe o art. 5.º, XXXV da CF/88 (a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito) (OLIVEIRI, 2013, p.03).

Portando, inicia-se o tópico seguinte com a análise da história e evolução do Direito Administrativo em território nacional, de modo que se passa a analisar cada fato relevante.

3. O Surgimento do Direito Administrativo Brasileiro

No Brasil, a origem do Direito Administrativo remete-se a elaboração de doutrinas a partir da criação de cadeiras específicas de direito nas cidades de São Paulo e Olinda, o que mais tarde fora transferido para Recife, em meados de 1851.

Tal fato indubitavelmente ocorreu por influencia da Europa, que possuía diversas cadeiras professorais na mais alta escala do magistério, e se destacava por inúmeras obras de Direito Administrativo.

Os registros contam que os professores Antônio Joaquim Ribas e Vicente Pereira do Rego foram os primeiros professores a lecionarem Direito Administrativo em território brasileiro, sendo que o primeiro lecionou em São Paulo, e o segundo lecionou em Pernambuco.

Mas ao falar de tal disciplina, e apresentar a sua história, importante transcrever a menção dos fatos ocorridos durante o período denominado como sendo do Império.

Em 1824, no Brasil foi promulgada uma Constituição com fortes inspirações as lições deixadas a partir da Revolução Francesa, dentre elas, por exemplo, a divisão e o harmonioso convívio dos três Poderes, sendo eles o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (DI PIETRO, 2002, p.8-9).

Há que se falar ainda a partir da Constituição referida, na criação no Conselho de Estado, que era uma espécie de órgão consultor, e que deveria ser ouvido sempre que houvesse negócios graves e medidas gerais da administração pública, principalmente no tocante a guerra, ajustes de paz, negociações internacionais, e situações em que o imperador exercesse qualquer atribuição do Poder Moderador, conforme abalizava o artigo 142, do referido código.

Ressalta-se que mesmo exercendo funções consultivas, o Conselho de Estado apreciava litígios, porém cabendo a decisão final ao Imperador.

Porém, mesmo havendo um projeto de organização do Estado, através de um conselho que auxiliasse a figura do Imperador, fica evidente que se pode falar em um pleno

desenvolvimento do Direito Administrativo a partir das lições e estudos expressos nas doutrinas que então surgiam, *in verbis*:

Começa, então, a desenvolver-se o direito administrativo, graças ao trabalho de doutrinadores, dentre os quais Vicente Pereira do Rego (Elementos de Direito Administrativo, de 1857), Prudêncio Giraldes Tavares da Veiga Cabral (Direito Administrativo Brasileiro, de 1859), Visconde de Uruguai (Ensaio sobre o Direito Administrativo, de 1862), Furtado de Mendonça (Excerto de Direito Administrativo Pátrio, de 1865), José Rubino de Oliveira (Epítome do Direito Administrativo Pátrio, de 1865), José Antonio Joaquim Ribas (Direito Administrativo Brasileiro, de 1866), José Higino Duarte Pereira (Lições de Direito Administrativo (DI PIETRO, 2002, p.10).

Há que se falar que Vicente Pereira do Rego, apontado na citação acima, apresentou a primeira obra de Direito Administrativo ainda no ano de 1857, sob o título de: Elementos de Direito Administrativo Brasileiro Comparado com o Direito Administrativo Francês segundo o Método de Pradier – Foderé.

É certo que de todas as principais obras produzidas acerca da matéria supra, todos sofreram grandes influências da revolução francesa, e posteriormente também da cultura e organização política portuguesa, espanhola, e até a belga, tudo em decorrência dos processos históricos sofridos no Brasil, em decorrência até mesmo das colonizações.

Nesta sequência, o Direito Administrativo passou-se a se desenvolver como uma ciência positiva, sendo por si só completa.

A legislação administrativa, assim como ocorreu posteriormente com a Consolidação das Leis do Trabalho passou a se desenvolver não envolta de um Código só, mas cercado de diversas legislações, dentre elas a Constituição Federal, o que contribui para seu desenvolvimento e adequação no contexto social, se tornando, portanto efetiva e eficaz.

É certo que graças ao contexto passado, originado mesmo antes do Conselho de Estado, que a sociedade pode se evoluir, até chegar aos atuais modelos de organização existentes, e pelas mais diversas formas de administração pública, que pode ser entendida nos dias de hoje como sendo um conjunto de órgãos, serviços, e agentes do Estado, além de pessoas públicas que visam assegurar a satisfação das necessidades coletivas, tais como segurança, cultura, saúde, ou bem estar populacional.

4. A Administração Pública Brasileira

Ao se falar em Direito Administrativo, automaticamente o senso comum remete a ideia de Administração Pública, e formas de organização do Estado. Grosso modo, entende-se tal ciência do Direito como sendo um emparelhamento de normas, leis e funções que visam justamente à administração estatal, em todas as suas instâncias possíveis.

Primeiramente, há de se expor que a administração origina-se do ato de administrar, de planejar, comandar, fiscalizar ou até mesmo executar determinadas atividades.

Segundo o dicionário eletrônico Aurélio da Língua Portuguesa, administrar envolve a direção de negócios públicos ou privados, dentre outros:

Administrar. s.f. Ação de administrar, de dirigir os negócios públicos ou privados, de gerir bens: a administração dos municípios é entregue aos prefeitos. / Governo, gestão dos negócios públicos. / Corpo administrativo que tem a seu cargo a administração pública: a administração do Estado. // Administração da justiça, o exercício legal da justiça. // Administração dos sacramentos, ação de conferir os sacramentos (FERREIRA, 2013).

Portanto, o ato de administrar visa um determinado objeto, buscando alcançar o fim desejado a partir da vontade do agente capaz em realizar tais condutas.

Na esfera da Administração Pública, essa vontade decorre da legislação vigente, que tem a finalidade de traçar todos os métodos a serem seguidos pelo administrador público, independentemente da esfera de governo que participa.

Ademais, a hermenêutica jurídica entende que a Administração Pública refere-se como uma atividade concreta e imediata do Estado, da qual se desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivos, onde os órgãos e pessoas jurídicas atribuem um exercício da função de administrar.

Neste diapasão, entende-se que a administração Pública possui um sentido subjetivo ou formal, e também um sentido objetivo ou material, conforme transcrito abaixo:

Basicamente, são dois os sentidos em que se utiliza mais comumente a expressão Administração Pública: a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparta a atividade estatal: a função administrativa; b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo (DI PIETRO, 2006, p.54).

Neste aspecto, segundo a doutrina, a administração também é responsável em designar entes que exercem a atividade administrativa, compreendendo pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos, assim como designa a atividade exercida por tais entes, da qual incumbe ao Poder Executivo tal função.

Não restam dúvidas que o Poder Executivo é o órgão legitimado a administrar. Todavia, há de se ressaltar também que muito embora haja um Poder responsável por tal atividade, os outros órgãos exercem algumas funções típicas da administração, em razão do princípio da especialização².

É certo, porém, que a Administração Pública engloba toda a atividade concreta e imediata do Estado, visando atendimento dos interesses coletivos e subjetivos, já destacados anteriormente.

5. Administração Pública Direta e Indireta

A administração possui um significado veemente complexo. Trata-se muito mais que o ato de executar, servir, gerir ou até mesmo digirir um negócio.

No que tange o direito administrativo, o ato de administrar parte-se da premissa das atividades executórias de pessoas jurídicas de Direito Público, que gerem os interesses coletivos, na busca de fins desejados em face do Estado.

² De acordo com o princípio da especialidade, as entidades estatais não podem abandonar, alterar ou modificar as finalidades para as quais foram constituídas. Atuarão as ditas entidades sempre vinculadas e adstritas aos seus fins que motivaram sua criação (PINTO, 2008, p.08).

Porém, ao longo dos anos, houve uma enorme evolução do volume de interações sociais entre os cidadãos e o Estado, sendo que este último cada vez mais agregou responsabilidades e atribuiu obrigações a quem dele faz parte, no caso os cidadãos.

Sendo assim, com tal volume cada vez mais exorbitante, tornou-se inviável o exercício exclusivo de serviços prestado pelo Estado, já que o mesmo por si só não fora capaz de atender toda a demanda populacional em decorrência desta grande interação que vinha ocorrendo.

Deste modo, para que houvesse atendimento a todos os entes da sociedade, o Estado se viu obrigado a atribuir funções para outros órgãos e pessoas. Assim, além de atuar diretamente na prestação dos serviços oferecidos, o Estado acabou por criando outras pessoas, no caso Entidades ou até mesmo Autarquias, e legitimando os mesmos para que pudessem também desempenhar as atividades públicas.

A partir de tais necessidades, houve-se a distinção de Administração Pública Direta e também a Indireta, conforme se discorre a seguir:

A administração Pública Direta, ou também denominada pela hermenêutica jurídica como sendo centralizada, refere-se ao ato de administrar por todos os níveis das esferas do Governo, seja eles Municipais, Estaduais ou Federais.

Tal administração engloba ainda todos os poderes, seja eles os Executivos, Judiciários ou Legislativos. Assim, conclui-se que a referida administração, é a administração pública na sua essência.

O próprio governo quem exerce o ato administrativo, onde "atua diretamente por meio dos seus Órgãos, isto é, das unidades que são simples repartições interiores de sua pessoa e que por isto dele não se distinguem" (MELLO, 2010, p.130).

Indo além, esclarece ainda que tais órgãos são despersonalizados, já que o Estado não atribui personalidade jurídica a cada um deles. Neste aspecto, eles não possuem direitos e obrigações na sua individualidade.

Os órgãos da administração pública direta se baseiam em repartições internas de retribuições, necessitando inclusive de um agente público, que tenha o papel de representante legal, para constituir a vontade de cada um deles.

A Administração Pública centralizada ou direta é aquela exercida diretamente pela União, Estados e Municípios que, para tal fim, utiliza-se de ministérios, secretarias,

departamentos e outros órgãos, apresentando, assim, uma estrutura eminentemente piramidal (SAMPAIO, 2011, p.48).

Dado ao exposto, observa-se portanto, que a Administração Pública direta refere-se a todo o conjunto de órgãos que integram as pessoas políticas do Estado (União, Estados, Distrito Federal, Municípios).

Para estes entes federativos, a Constituição Federal, em consonância a eficiência da Administração Pública atribuiu competência para o exercício. Tal competência atribuída pode ser classificada também como sendo centralizada.

Conforme transcrito anteriormente, em determinado período da história da administração pública, o Estado se viu em uma situação da qual não seria capaz de atender toda a demanda da população, não dando conta de administrar todo o território nacional, estadual ou até mesmo municipal, uma vez que havia enorme volume de relações existentes a serem atendidas.

Por estas razões, houve a divisão entre administração pública direta e indireta.

Neste aspecto, no que tange a administração pública indireta, fala-se na ocorrência de uma atuação do Estado de forma indireta na prestação dos serviços públicos, uma vez que ele ocorre por meio de outras pessoas jurídicas distintas da entidade política então conhecida no ambiente social.

O Supremo Tribunal Federal (STF), entende que a administração pública indireta corresponde à pessoas jurídicas que desempenham serviços cuja finalidade é o serviço público, gozando de autonomia em sua gestão:

Administração pública indireta: A administração pública indireta corresponde às pessoas jurídicas constituídas para o desempenho especializado de um serviço público. São vinculadas à administração pública direta, mas gozam de autonomia de gestão. Como exemplo, tem-se as autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e os consórcios públicos. Fundamento legal: Art. 4º, II, a, d, Decreto-Lei 200/67 e Lei n. 11.10 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2013).

Ademais, na administração indireta não há a existência de vínculo hierárquico entre a Administração Central e as entidades que recebem esta titularidade, quanto à execução dos

poderes mencionados, não se falando em subordinação do Estado. Fala-se que “o poder que a Administração Central tem de influir sobre a pessoa descentralizada” (MELLO, 2010, p.141).

Fala-se ainda que a administração indireta compreende num conjunto de entidades, que são vinculadas a determinado ministério, mas que pode prestar serviços públicos e interesses de toda a sociedade.

A **administração indireta** é o conjunto das entidades que, vinculadas a um ministério, prestam serviços públicos ou de interesse público. Sua existência se baseia no princípio de descentralização ou distribuição de competências e atividades. Ou seja, quando não pretende executar certa atividade através de seus próprios órgãos, o poder público transfere a sua execução a outras entidades (OLIVIERA, 2013).

Tal divisão origina-se do princípio da descentralização ou distribuição de competências e atividades, que dispõe que a administração pública deve ser descentralizada, onde a lei fundamental, no caso a Constituição Federal deve se posicionar a favor de uma orientação descentralizadora, conforme a seguir:

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 (MELLO, 1998, p. 96).

A descentralização ocorre para que o Estado consiga atender a todos, oferecendo todos os serviços que compete ao mesmo, de forma que não haja insuficiência das atividades.

Assim, na composição da administração pública indireta, destacam-se a presença das autarquias, fundações públicas e também das empresas públicas.

As autarquias, segundo o entendimento explanado no ordenamento jurídico brasileiro, referem-se a uma forma descentralização administrativa. Sua origem se deu a partir da regulamentação do Decreto-Lei nº 6.016, de 22 de novembro de 1943, em que a mesma possuía personalidade jurídica de direito pública, e reconhecida pela norma legal.

Trata-se portanto de pessoa jurídica de direito público, tendo o poder de auto-administração, dentro dos limites traçados pela lei vigente. Ela é um tipo de administração

indireta, e que está relacionado com a administração central, devendo sempre estar subordinada e restrita ao cumprimento de legislação vigente.

Estas autarquias possuem bens e receitas próprias, não confundindo o seu patrimônio com o da administração direta que esteja vinculada.

Dentre as principais autarquias existentes no direito brasileiro, destacam-se o Banco Central (BACEN), a Universidade de São Paulo, a Universidade Federal do Rio de Janeiro, o Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), entre outros.

No que se refere à fundação pública, ressalta-se que a mesma é uma entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, que não visa lucros, e autorizada por lei, baseada no Decreto-Lei nº 200/67:

Nos termos do decreto-lei 200/67, 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. Entretanto, algumas fundações públicas desempenham atividades que as aproximam de verdadeiras autarquias, o que as leva a ter um regime jurídico de direito público (SAMPAIO, 2011, p.50).

Indo além, conforme destacado na citação, as atividades concernentes as fundações públicas muitas vezes se aproximam das realizadas pelas autarquias. Ressalta-se que elas realizam atividades não lucrativas e atípicas do poder público em geral.

Estas fundações são criadas por lei específica, e cabe decretos estruturarem a mesma. Dentre as principais fundações públicas existentes no ordenamento jurídico brasileiro, aponta-se o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e também a Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

No que se refere às empresas públicas, que também é uma forma de administração indireta no Direito Brasileiro, destaca-se que é uma pessoa jurídica administrada exclusivamente pelo Poder Público nacional, sendo instituída por um ente estatal, e com finalidade também prevista em Lei. “As empresas públicas destinam-se à prestação de

serviços industriais ou econômicos em que o Estado tenha interesse próprio ou considere conveniente à coletividade. Seu capital é exclusivamente público (OLIVIERI, 2013)”.

Ainda no que concerne ao ordenamento jurídico brasileiro, ressalta-se que as empresas públicas se subdividem em empresa pública unipessoal, tendo seu próprio patrimônio e capital exclusivo da União, e pode ser também a empresa pública de vários sócios governamentais minoritários, onde estes acabam por unindo os seus capitais junto com os da União Federal, podendo portanto, ter a maioria do capital votante, nas tomadas de decisões.

A hermenêutica jurídica conceitua a empresa pública da seguinte forma, conforme a seguir:

Empresa pública é Pessoa Jurídica de Direito Privado, constituída por capital exclusivamente público, aliás, sua denominação decorre justamente da origem de seu capital, isto é, público, e poderá ser constituída em qualquer uma das modalidades empresariais (GOMES, 2009).

As empresas públicas são administradas por dirigentes nomeados pelo ou pela Presidente da República, onde em via de regra, são pessoas do próprio quadro funcional.

O princípio da eficiência da administração pública esta intimamente ligada à administração das empresas públicas, cujo objetivo é de oferecer credibilidade e celeridade operacional em todos os atos praticados.

As principais empresas públicas brasileiras atualmente são a Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS), Serviço Federal de Processamento de Dados, e também a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

Dessa forma, fica claro que a administração pública indireta proporciona a população um serviço de melhor qualidade, graças a sua descentralização de poder.

Logo, se o serviço prestado ao povo é de melhor qualidade, fica concretizado o princípio da eficiência na administração pública.

Como um bom exemplo de administração pública indireta podemos citar o Banco do Brasil e a Petrobras.

Conclusão

A partir do presente artigo, constata-se a presença imprescindível do direito administrativo e sua evolução histórica perante a sociedade, no mais regula toda administração pública a fim de proporcionar a sociedade mais segurança no tocante aos bens públicos de natureza geral.

Para tanto, é importante destacar que a norma esta positivada para ser cumprida, todavia existem desvios de finalidades que afrontam tais normas e desrespeitam todo interesse difuso presente no estado democrático de direito, acarretando assim um imbróglio administrativo.

No que concerne ao papel jurídico-administrativo, a regulamentação feita é um tanto harmônica com a sociedade, partindo dos princípios constitucionais da administração, desde meros atos administrativos, contudo é de entender-se a importância da referida matéria e seu desenvolvimento histórico.

Por fim, após a análise histórica e o paralelo traçado até recentemente, com toda a estrutura criada pelo direito administrativo, conclui que o mesmo é referência e é imprescindível sua efetivação perante os gestores administrativos, trazendo ao país uma harmonia administrativa-social acerca dos órgãos públicos.

Referencias

- _____. Supremo Tribunal Federal. *Administração Pública Indireta*. Disponível em: <www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfGlossario_pt_br&idConteudo=196233>. Acesso em: 10 set. 2013.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19.ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa Eletrônico*. Disponível em: <<http://www.dicionariodoaurelio.com/>>. Acesso em: 23 ago. 2013.
- GOMES, Luiz Flávio. *Qual o conceito e a finalidade de empresa pública e sociedade de economia mista?*. Disponível em: <lfg.jusbrasil.com.br/noticias/1042265/qual-o-conceito-e-a-finalidade-de-empresa-publica-e-sociedade-de-economia-mista>. Publicado em set. 2009. Acesso em: 03 set. 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 28.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

OLIVIERI, Antonio Carlos. *Administração Indireta: Entidades que prestam serviços Públicos*. Disponível em: <educacao.uol.com.br/disciplinas/cidadania/administracao-indireta-entidades-que-prestam-servicos-publicos.htm>. Acesso em: 10 set. 2013

SAMPAIO, Patricia Regina Pinheiro. *Atividades e Atos Administrativos*. Disponível em: <academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/4/4b/Atividades_e_Atos_Administrativos.pdf>. Acesso em: 03 set. 2013.