

A DISTINÇÃO ENTRE AS NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA E DESCENTRALIZADA E DE ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA

Eros Roberto Grau

Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor Visitante do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará. Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie.

As expressões **administração centralizada** e **descentralizada** e **administração direta** e **indireta** são costumadamente usadas de modo impreciso, na Administração Pública brasileira, seja em textos normativos, seja em trabalhos jurídicos ou de Ciência da Administração. Acabam, daí, os conteúdos compreendidos por tais expressões sendo mal interpretados, de tal sorte que, muitas vezes, uma é utilizada como sinônimo da outra. O próprio Decreto-lei nº 200, de 12 de fevereiro de 1967, no seu artigo 4º, finda por consagrar imperdoável confusão entre os dois conceitos.

Na exposição que se segue, cujas linhas básicas foram utilizadas como parâmetros para a classificação das entidades da administração

indireta em pesquisa desenvolvida pelo Instituto de Administração, da Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo, por contratação da Fundação do Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo - FUNDAP, tentamos enunciar as características e os fundamentos de um e outro conceito, procurando demonstrar que o primeiro deles — de administração centralizada e descentralizada — tem relevância apenas no campo da Ciência da Administração, ao passo que o segundo — de administração direta e indireta — assume importância exclusivamente como critério da Ciência do Direito.

A **descentralização** compreende um "descongestionamento" de poderes de direção. O problema principal da

descentralização, do ponto de vista administrativo, como salienta Newman (1976), "é a autoridade de planejamento, ou seja: quem, na hierarquia da organização, decide o que deve ser feito. A consideração predominante a tipificá-la é o nível da organização no qual são tomadas as decisões." O que a caracteriza é a entrega de tais poderes, pela autoridade central, à autoridade de competência menos geral. A propósito, ainda, a lição de Galbraith (1977): "Thus, organizations in which decisions were made at the top were called centralized. Those in which authority was distributed to lower levels were to exhibit varying degrees of decentralization. Thus centralization-descentralization refers to the vertical distribution of power associated with the vertical division of labor". Compreende-se a descentralização, assim, como conceito específico da Ciência da Administração, sendo originário da necessidade, por parte da Administração Pública, de prover seus objetivos com maior racionalidade técnica, funcional e econômica.

Podemos nos referir à **centralização** como um sistema de administração mediante o qual o exercício das funções a ela (administração) referentes é desempenhado por um **organismo único**, porém através de várias dependências que as cumprem; a capacidade para o seu exercício é una, ocorrendo mera distribuição de competência entre aquelas de-

pendências. Tais dependências, não obstante, continuam subordinadas à autoridade máxima do sistema, que as comanda. De outra parte, à **descentralização** referir-nos-emos como um sistema de administração através do qual o exercício das funções a ela (administração) referentes é desempenhado por vários organismos, aos quais se distribui capacidade e competência para tal. À outorga dessas capacidades corresponde o aparecimento de entidades dotadas de personalidade jurídica própria. No primeiro caso não há atribuição, como ocorre no segundo, de liberdade de administrar ao agente das funções de administração. Assim, teremos que as características da centralização e da descentralização repousam, respectivamente, na ausência ou na existência de liberdade de administrar, conforme citação de Bandeira de Mello (1968).

Não há como confundir também a **descentralização**, que diz respeito à distribuição (descongestionamento) de capacidades funcionais, com **desconcentração**, conceito que implica na distribuição de funções a várias entidades, porém subordinadas ao organismo administrativo.

Embora se tenham como pacíficas as distinções esboçadas, algumas palavras mais devem ser ditas a propósito da questão. É que a descentralização pode gerar-se através de três modalidades, sendo então: a) terri-

torial ou geográfica; b) de serviço ou funcional; c) por pessoa privada ou por colaboração.

Na **descentralização territorial ou geográfica** encontramos o exercício e a capacidade relativos a uma determinada atividade de administração conferidos a uma pessoa jurídica criada pela administração para praticá-la em determinada região.

Na **descentralização de serviço ou funcional** encontraremos o exercício e a capacidade relativos a um determinado serviço conferidos a uma entidade destacada da Administração Central, que, dotada de personalidade própria criada pela Administração, pratica a atividade a ela correspondente por direito próprio. No primeiro caso, a competência da entidade descentralizada é delimitada pela área geográfica e suas atribuições são genéricas; neste, pela área funcional e suas atribuições são específicas.

Na **descentralização por pessoa privada ou por colaboração** encontramos o exercício e a capacidade relativos a um determinado serviço conferidos a pessoa privada, eventualmente criada ou cuja criação foi autorizada, direta ou indiretamente, pela própria administração, pessoa privada esta que pratica a atividade àquele serviço correspondente por direito alheio. Para efeito do exercício da administração descentralizada por pessoa privada ou por co-

laboração, poderá a Administração criar ou autorizar a criação, direta ou indiretamente, de entidades que a pratiquem ou, ainda, incumbir, contratual ou compulsoriamente, entidades criadas pelo setor privado de praticá-la.

Observadas as três modalidades de descentralização acima dispostas, verificaremos que, em realidade, as duas últimas se aproximam entre si (definem-se pelo "serviço" e são específicas), na medida em que se distanciam da primeira (que se define pela "área geográfica" e é genérica). Por outro lado, ocorre aproximação entre as duas primeiras (implicam prática de atividade por entidade pública, da própria Administração), na medida em que se distanciam da terceira (implica prática de atividade por entidade privada, isto é, por particular).

Tal colocação impõe a necessidade de consideração do aspecto jurídico do problema e o discernimento de que o conceito de descentralização é extrajurídico, já que, envolvendo critério de eficiência administrativa, é próprio à Ciência da Administração. Para que ocorra descentralização administrativa são irrelevantes condições e circunstâncias de natureza jurídica: existirá ela independentemente da natureza ou forma jurídica adotada ou conferida à entidade que pratica a atividade de administração, quer seja privada, quer seja pública. O critério segun-

do o qual se apura a sua efetiva ocorrência está na materialidade do **descongestionamento** de poderes que através dela se visa alcançar. Verificando-se tal descongestionamento, independentemente de formalizações jurídicas adotadas, teremos a efetividade da descentralização; na hipótese inversa, também independentemente daquelas formalizações, não terá sido ela lograda. Consequentemente, teremos que, na sua essência, há um desajuste entre a realidade definida pela Ciência da Administração como descentralização e a imagem específica que do fenômeno é tomada mediante a adoção da ótica jurídica.

Para a Ciência da Administração haverá descentralização tão somente se, na realização de serviços ou funções de administração, se manifestar liberdade ou independência da autoridade que a pratica. Sob o ponto de vista jurídico — o que corrobora a afirmação de que há desajuste entre o conceito daquela e a imagem projetada pelo Direito — apenas há relevância, no exame do mesmo fenômeno, enquanto se distinga se aquela atividade foi praticada pelo Estado ou por outra pessoa jurídica, pública ou privada, ou melhor, por pessoa de direito público ou por pessoa de direito privado.

Analisadas tais modalidades sob o ângulo jurídico, teremos uma distinção: de um lado a primeira e segunda das modalidades comentadas

de descentralização, de outro a terceira delas. Importa verificar que a referida como descentralização por colaboração compreende, justamente, o exercício de atividades de administração por pessoas jurídicas de direito privado.

Como já nos referimos anteriormente, as expressões “administração descentralizada” e “administração indireta”, por um lado, e “administração centralizada” e “administração direta”, por outro, são costumeiramente utilizadas, em doutrina e na legislação, como sinônimas. Não obstante, não se confundem os conceitos contidos em tais expressões.

Ainda não se logrou encontrar um critério uniforme que obvie, com precisão, as distinções necessárias entre as várias entidades, públicas ou privadas, que se incumbem do atendimento às inúmeras funções da Administração Pública descentralizadamente exercidas.

Visto, no entanto, que o conceito de descentralização é peculiar à Ciência da Administração e que, para efeito de tratamento jurídico do fenômeno, há tão somente relevância no seu exame sob a consideração da personalidade jurídica — como pública ou privada — da pessoa que a desempenha, poderemos ter como válida a noção segundo a qual as atividades de administração pública podem ser executadas **dire-**

ta ou **indiretamente**, ocorrendo a primeira hipótese quando a organização estatal, por si própria, incumba-se da sua execução, seja através dos seus órgãos administrativos centralizados (as Secretarias de Estado, por exemplo), seja através dos descentralizados (as autarquias). Ocorre a segunda sempre que a organização estatal delega a terceiros (empresas criadas ou cuja criação autorizou, fundações, particulares delegados, contratual ou compulsoriamente) aquela execução. Pacífico, nestas condições, que, ao lado da administração direta, que poderá assumir a forma centralizada ou descentralizada, subsiste a administração indireta, que com aquelas não se confunde.

Para logo se vê, portanto, que não existe coincidência entre a realidade **descentralização**, própria à Ciência da Administração, e administração indireta, conceito tomado sob a ótica do Direito:

Ciência da Administração:

- administração centralizada;
- administração descentralizada;

Direito:

- Administração direta
 - . centralizada;
 - . descentralizada;
- Administração indireta.

A noção definida encontra arrimo

em inúmeras disposições legais; basicamente, porém, naquelas constantes do § 1º do artigo 19 e do § 2º do artigo 170, todos da Emenda Constitucional nº 1 de 1969:

“Art. 19 - É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

-
- “III - instituir imposto sobre:
 - ” a - o patrimônio, a renda ou os serviços uns dos outros;
-

§ 1º - O disposto na alínea “a” do item III é extensivo às autarquias, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços vinculados às suas finalidades essenciais ou dela decorrentes; **mas não se estende aos** serviços públicos concedidos . . . (grifamos)

Na exploração, pelo Estado, de atividades econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao **direito do trabalho** e ao das obrigações” (art. 170, § 2º, grifamos).

Ao exame dessas duas disposições é consequente a conclusão de que a Constituição distingue entre **autarquia** (entidade da administração di-

reta descentralizada, se usarmos do conceito extrajurídico) e **concessionários de serviços públicos** (entidades da administração indireta), para definir, na primeira delas, que o princípio da imunidade tributária só às primeiras aproveita; outrossim, já na derradeira disposição, incisivamente determina que as empresas públicas e as sociedades de economia mista estejam sujeitas às normas de direito privado, "inclusive" no que respeita às matérias de direito do trabalho e das obrigações.

E isso porque, indiscutivelmente, ao Direito importa a consideração do estatuto jurídico da entidade que pratique a atividade entendida pela Ciência da Administração como descentralizada: ora a descentralização administrativa é dinamizada através de pessoa de direito público, adstrita a regime jurídico de natureza publicista, em função do qual assume as prerrogativas e sujeições peculiares ao Poder Público; ora é dinamizada através de pessoa de direito privado, subordinando-se a regime jurídico de natureza privatista, em função do qual — embora sob o controle do Poder Público — para efeitos gerais, equipara-se aos particulares, sem a titularidade daquelas prerrogativas e sujeições.

Logo, poderemos conceituar **administração direta** como a modalidade

de administração pública exercida através de pessoa jurídica de direito público, e **administração indireta** como aquela exercida através de pessoa jurídica de direito privado. Donde teremos, agora mais especificamente:

Ciência da administração:

- Administração centralizada (exercida sempre por pessoa jurídica de direito público);
- Administração descentralizada (exercida ou por pessoa jurídica de direito público, ou por pessoa jurídica de direito privado);

Direito:

- Administração direta (exercida sempre por pessoa jurídica de direito público, centralizada ou descentralizada);
- Administração indireta (exercida sempre por pessoa jurídica de direito privado, descentralizada).

Linhas acima ficou devidamente indicado que não se logrou ainda encontrar um critério que seja uniformemente seguido para definir os fenômenos da administração direta e da administração indireta. Não obstante, a colocação que acabamos de expor é, segundo parece, a que mais se conforma à realidade, amoldan-

do-se, ademais, às disposições constitucionais consideradas.

De toda sorte — e até para confirmar as ressalvas manifestadas — há que se ter em vista o texto do Decreto-lei nº 200 de 25.02.1967, que operou a Reforma Administrativa, no âmbito federal, o qual, em seu artigo 5º, entre as entidades da administração indireta classifica as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações.

Ocorre, no entanto, que é inteiramente imprecisa a classificação do Decreto-lei nº 200/67, visto que, englobando numa mesma categoria autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, está a considerar como incluídos num mesmo gênero pessoas de direito público e pessoas de direito privado, o que, sob a ótica jurídica, não parece correto.

A esse respeito, aliás, observa Cavalcanti que "há manifesto equívoco em colocar na mesma chave de administração indireta as autarquias e as sociedades mistas, porque são extremamente diversos os tipos de relações que cada uma delas mantém com os órgãos centrais da administração direta". Torna-se estritamente necessário, desta sorte, considerar a circunstância de que,

para os efeitos do aludido decreto-lei, a expressão "administração indireta" foi tomada em sentido não rigorosamente jurídico, antes servindo para designar um grupo de entidades através dos quais se procura empreender o tipo de atividade definido pela Ciência da Administração como **descentralizada**. Não sirva, portanto, a imprecisão do texto considerado como contra-argumento à colocação cujas justificativas são encontradas na vigente Constituição.

Ponderadas todas as considerações expostas poderemos enunciar, em coerência com os termos da definição — jurídica — postulada, como entidade da administração indireta, no exercício de **funções estatais**:

- a. as fundações de direito privado;
- b. as empresas públicas;
- c. as sociedades de economia mista;
- d. as sociedades de cujo capital participa, majoritariamente, o poder público;
- e. os consórcios de direito privado;
- f. as empresas privadas;
- g. os particulares.

De outra parte, como entidades da administração direta, descentralizadamente exercendo-a — sob o ponto-de-vista da Ciência da Administração —, teremos:

- a. as fundações de direito público;
- b. as autarquias;
- c. os consórcios de direito público.

A indicação das cinco primeiras — fundações de direito privado, empresas públicas, sociedades de economia mista, sociedade de cujo capital participa majoritariamente o poder público e consórcios de direito privado — como entidades de administração indireta não há de suscitar dúvidas maiores.

Cumprido esclarecer, todavia, quanto ao papel das empresas privadas como entidades da administração indireta, que seguidamente é ele cumprido, quando operam elas os chamados descontos de imposto de renda na fonte e de contribuições previdenciárias “em folha”, bem assim — em alguns casos — do imposto sobre serviços na fonte. Da mesma forma, também o fazem quando desenvolvem atividades de concessionário de serviço público. Quanto aos particulares — pessoas físicas — cumprem funções de administração indireta, nitidamente, na prestação de serviço eleitoral e do serviço de Júri.

Outro ponto que cumpre aqui deixar explícito é o referido à distinção entre fundações de direito privado — entidades da administração indireta — e fundações de direito

público — entidades da administração direta. Estas últimas, segundo entendemos, são verdadeira autarquias, como tal sendo tratadas pela legislação que lhes é aplicável. Trata-se, no caso, de “autarquias fundacionais”. Como autarquias, pois, são tratadas pelo direito positivo, estando sujeitas — especialmente no que tange ao direito das obrigações e ao direito do trabalho — a regime de direito público: daí porque são definidas como entidades de administração direta, equiparadas às autarquias. Quanto às fundações de direito privado, estão sujeitas a regime de direito privado.

A demonstração assim procedida, da distinção existente entre os conceitos considerados, decorrentes da diversidade de níveis em que se colocam — um na Ciência da Administração, outro na Ciência do Direito — acresce como relevante observação a considerar a circunstâncias de que no equívoco da utilização de ambos como atinentes a uma mesma realidade incidiu o próprio elaborador do Decreto-lei nº 200/67. Alinhados, todavia, os subsídios constitucionais acima indicados e a diversidade de critérios daquelas duas ciências, ter-se-á como inconveniente, do ponto de vista científico, a indistinção diuturnamente consagrada entre as expressões de que vi-

mos tratando — administração cen- lado; administração direta e indire-
tralizada e descentralizada, de um ta, de outro.

BIBLIOGRAFIA:

- BANDEIRA DE MELLO, C.A.** — Natureza e Regime Jurídico das Autarquias. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1968, p. 28.
- CAVALCANTI, T. B.** — Sociedade Economia Mista - Sua Natureza, Seus Problemas. *Revista de Direito Administrativo*, Vol. 103, p. 10.
- GALBRAITH, J. R.** — *Organizational Design*, Addison Wesley Publishing Co., Mass., 1977, p. 19.
- NEWMAN, W.** — *Ação Administrativa*, Editora Atlas, São Paulo, 1976, p. 204.