

**UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES
PRÓ-REITORIA DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CAMPUS DE ERECHIM
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE DIREITO**

BRUNA ZANELLA FARINA

**DESCENTRALIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS COMO
FORMA DE ATENDER O PRINCÍPIO DA EXCELÊNCIA**

ERECHIM – RS

2018

BRUNA ZANELLA FARINA

**DESCENTRALIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS COMO
FORMA DE ATENDER O PRINCÍPIO DA EXCELÊNCIA**

**Trabalho de conclusão de curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em
Direito.**

**Departamento de Ciências Sociais
Aplicadas da Universidade Regional
Integrada do Alto Uruguai e das
Missões – Câmpus de Erechim.**

Orientador: Evandro Luís Dezordi.

ERECHIM – RS

2018

BRUNA ZANELLA FARINA

**DESCENTRALIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS COMO
FORMA DE ATENDER O PRINCÍPIO DA EXCELÊNCIA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – Câmpus de Erechim.

Erechim, ____ de _____ de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Esp. Evandro Luis Dezordi
URI – Câmpus Erechim

Esp. Alessandra Biasus
URI – Câmpus Erechim

Me. Luciano Alves
URI – Câmpus Erechim

Dedico este trabalho a todos aqueles
que contribuíram para sua realização.

AGRADECIMENTOS

Existem momentos na vida em que poder contar com o auxílio e apoio de algumas pessoas é fundamental.

Para a realização do presente trabalho, pude contar com muitas. A estas, em breves palavras, gostaria de expressar minha gratidão.

Agradeço aos meus pais Claudia e Clair, que não mediram esforços para me apoiar e incentivar nos momentos difíceis e as quais, na ausência, certamente não seria possível realizar este sonho.

Aos professores, que de alguma forma contribuíram durante minha trajetória acadêmica e, em especial meu orientador Evandro, que sempre esteve presente, dedicando seu tempo, atenção e compartilhando seus conhecimentos.

Por fim, agradeço ao namorado Ricardo, meu irmão Eduardo e aos meus amigos Tainá, Milene, Amanda, Ramiro, Claudio, Brendha, Eduardo e Gabriely, que sempre me incentivaram e contribuíram para que eu persistisse, sempre tornando os momentos difíceis mais brandos.

Organização gera produção.

(Matheus Nekel)

RESUMO

O presente trabalho é uma pesquisa bibliográfica de campo e traz uma análise da importância da descentralização dos serviços públicos. No primeiro capítulo, há uma análise geral da Administração Pública quanto seu conceito, organização, classificação, órgãos, agentes e entidades. Dando continuidade, fez-se uma análise acerca dos Serviços oferecidos pela Administração Pública, bem como sua classificação, princípios que regem, remuneração e forma de prestação. Por fim, abordou-se todas as entidades que compõem a Administração Pública Indireta e são responsáveis pelo processo de descentralização dos serviços públicos. Por fim, concluiu-se que a descentralização do poder administrativo ocorre quando o Estado desempenha algumas de suas funções por meio de outras pessoas jurídicas visando melhor organização e desempenho de atividades. Com esta pesquisa, se espera que o leitor possa compreender o processo de descentralização, bem como sua eficácia.

Palavras chave: Administração; Descentralização; Estado.

ABSTRACT

The present work is a bibliographical research of field and brings an analysis of the importance of the decentralization of public services. In the first chapter, there is a general analysis of Public Administration regarding its concept, organization, classification, organs, agents and entities. Continuing, an analysis was made of the Services offered by the Public Administration, as well as their classification, principles governing, remuneration and form of provision. Finally, all the entities that compose the Indirect Public Administration were approached and are responsible for the decentralization process of public services. Finally, it was concluded that decentralization of administrative power occurs when the State performs some of its functions through other legal entities aiming at better organization and performance of activities. With this research, it is expected that the reader can understand the process of decentralization as well as its effectiveness.

.

Keywords: Administration; Decentralization; State.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
2.1 Significado	12
2.1.1 Em sentido amplo	12
2.1.2 Em sentido estrito	13
2.1.3 Em sentido formal.....	13
2.1.4 Em sentido material	14
2.2 Organização da Administração	16
2.2.1 Diferença entre Governo e Administração	16
2.2.2 A Desconcentração Administrativa	18
2.2.3 A Descentralização Administrativa	18
2.2.4 Entidades.....	21
2.2.5 Órgãos Públicos	23
2.2.6 Agente Públicos.....	24
3. SERVIÇOS PÚBLICOS	26
3.1 Conceito	26
3.2 Classificação	27
3.2.1 Entidade	27
3.2.2 Essencialidade	27
3.2.3 Usuários	28
3.2.4 Obrigatoriedade de utilização	28
3.2.5 Execução.....	29
3.3 Princípios específicos.....	29

3.3.1 Princípio da Continuidade	29
3.3.2 Princípio da Mutabilidade	30
3.3.3 Princípio da Igualdade dos Usuários	30
3.4 Formas de prestação	31
3.4.1 Prestação Centralizada	31
3.4.2 Prestação Descentralizada.....	31
3.5 Formas de remuneração pela prestação do serviço	32
3.5.1 Remuneração por Taxas	32
3.5.2 Remuneração por Tarifas.....	32
4. AS ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA COMO FORMA DESCENTRALIZADA DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO	34
4.1 Autarquias.....	34
4.1.1 Conceito e Características.....	34
4.1.2 Estrutura	35
4.1.3 Privilégios	36
4.1.4 Atos e Contratos	36
4.2 Fundações Públicas.....	37
4.2.1 Conceito e Características.....	37
4.2.2 Fins e Lucratividade.....	38
4.2.3 Estrutura e Servidores	38
4.3 Empresas Públicas	39
4.3.1 Natureza e Finalidade.....	40
4.3.2 Criação, Funcionamento e Extinção	40
4.4 Sociedades de Economia Mista	41
4.4.1 Natureza, Finalidade e Considerações Gerais	42
4.4.2 Capital, Patrimônio e Servidores	43

4.5 Consórcios Públicos.....	43
4.5.1 Conceito e Natureza Jurídica	44
4.5.2 Criação e Extinção.....	45
4.6 Importância e Eficácia Descentralização Administrativa.....	46
5. CONCLUSÃO	47
REFERÊNCIAS.....	49

1. INTRODUÇÃO

A Administração Indireta é de suma importância para o desenvolvimento do Brasil, a descentralização do Poder Público traz muitos benefícios ao Estado e para toda a população, estes, serão apresentados e discutidos no decorrer desta pesquisa.

O objetivo desta pesquisa bibliográfica de campo é demonstrar a importância e a eficácia da descentralização do poder administrativo, fundamentando-se na Lei, doutrina e documentos de pesquisa.

A Administração Indireta, pode ser definida como o conjunto de pessoas administrativas que executam as atividades de forma descentralizada. Sabe-se que a Administração Pública tem diversas competências, obrigações e responsabilidades, e, por este motivo, tem-se a necessidade de criar ou transferir o poder para outras entidades.

Estas entidades são compostas por pessoas jurídicas que recebem a titularidade para a execução das tarefas administrativas. Conforme dispõe o Decreto da organização da Administração Federal Lei nº 200/1967, a administração indireta compreende as seguintes categorias de entidades: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas e, conforme a lei nº 11.107/05 os consórcios públicos.

No primeiro capítulo, há uma análise geral da Administração Pública quanto seu conceito, organização, classificação, órgãos, agentes e entidades. Dando continuidade, fez-se uma análise acerca dos Serviços oferecidos pela Administração Pública, bem como sua classificação, princípios que regem, remuneração e forma de prestação. No terceiro, abordou-se todas as entidades que compõem a Administração Pública Indireta e são responsáveis pelo processo de descentralização dos serviços públicos. Por fim, concluiu-se que a descentralização do poder administrativo ocorre quando o Estado desempenha algumas de suas funções por meio de outras pessoas jurídicas visando melhor organização e desempenho de atividades.

Por fim, a pesquisa traz uma conclusão sobre a análise da Administração Pública feita no desenvolvimento desta e, principalmente, a respeito da descentralização administrativa dos serviços públicos.

2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública é um sub-ramo do Direito Público e seu objetivo é trabalhar o interesse coletivo, gerando melhores condições aos cidadãos.

2.2 Significado

Segundo Di Pietro (2014, p.49), “para uns o vocábulo administração vem de *ad mais ministro*, que significa servir, executar; para outros, vem de *ad manus trahere*, que envolve a ideia de direção ou gestão”.

Di Pietro (2014, p. 49) traz o seguinte conceito: “quer no direito privado ou público, os atos da administração limitam-se aos de guarda, conservação e percepção dos frutos dos bens administrados”.

Em seu livro, Oliveira (2014 p.4) define a Administração Pública como “o processo estruturado de planejamento, organização, orientação, execução, avaliação e aprimoramento das atividades públicas no direcionamento para atender as necessidades e dos cidadãos, visando ao bem comum”.

A Administração Pública é um conjunto formado por órgãos e agentes que são destinados a realizarem atividades que atendam as necessidades do público.

2.1.1 Em sentido Amplo

Di Pietro (2014) traz o seguinte conceito da Administração Pública em sentido Amplo:

Em sentido amplo, a Administração Pública subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes, aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a Administração Pública compreende a função políticas, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa que as executa. (p.50)

Ou seja, a Administração Pública em sentido amplo compreende os órgãos do governo que exercem a função política (elaboração de políticas públicas) e os

órgãos e pessoas jurídicas que possuem funções administrativas (execução de políticas públicas).

2.1.2 Em sentido Estrito

Da Administração Pública em sentido estrito, Di Pietro (2014) refere:

Em sentido estrito, a Administração Pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política. (p. 50)

Em resumo, este sentido compreende apenas os órgãos e pessoas jurídicas que exercem apenas as funções administrativas.

2.1.3 Em sentido Formal

Acerca da Administração Pública em sentido formal, Di Pietro (2014) afirma:

Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa. (p.50)

Basicamente, compõe a Administração Pública em sentido formal, os órgãos integrantes das pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal).

Segundo Di Pietro (2014, p.58) “às vezes, a lei opta pela execução indireta da atividade administrativa, transferindo-a a pessoas jurídicas com personalidade de direito público ou privado, que compõem a Administração Indireta do Estado”.

A respeito dos entes que compõem a Administração Pública o artigo 4º do Decreto-lei nº 200, de 25/2/67, afirma:

A administração federal compreende:

- I- A administração indireta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios;
- II- A administração indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:
 - a) Autarquias;
 - b) Empresas públicas;
 - c) Sociedades de economia mista; fundações públicas. (BRASIL, 1967)

Di Pietro (2014, p.59) acrescenta que além destes, “hoje também compõem a Administração Indireta os consórcios públicos disciplinados pela Lei nº 11.107, de 6/4/05”.

Assim, em sentido formal são compreendidos os órgãos administrativos que exercem funções políticas e os órgãos e pessoas jurídicas que exercem as funções administrativas.

2.1.4 Em sentido Material

Di Pietro (2014, p. 55) conceitua a Administração Pública em sentido material da seguinte maneira: “abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente as necessidades coletivas”.

Di Pietro (2014, p.55) ainda afirma que “a Administração Pública abrange o fomento, a polícia administrativa e o serviço público. Alguns autores falam em intervenção como quarta modalidade, outros consideram como espécie de fomento”.

A respeito destas modalidades, Di Pietro (2014, p.56) conceitua:

O fomento abrange a atividade administrativa de incentivo à iniciativa privada de utilidade pública. Fernando Andrade de Oliveira (RDA 120/14) indica as seguintes atividades como sendo de fomento:

- a) Auxílios financeiros ou subvenções, por conta dos orçamentos públicos;
- b) Financiamento;
- c) Favores fiscais;
- d) Desapropriações.

O fomento, nada mais é do que um estímulo à iniciativa privada para investimentos de utilidade pública através de atividades que beneficiem entidades sem fins lucrativos, benéficas ao progresso material do país, entidades que realizem

atividades úteis à coletividade, para atividades ligadas ao desenvolvimento do turismo, indústrias e afins.

Quanto à modalidade polícia administrativa Di Pietro (2014, p.56) compreende por ser “a atividade de execução das chamadas limitações administrativas, que são restrições impostas por lei ao exercício de direitos individuais em benefício do interesse coletivo. Compreende medidas como ordens, notificações, licenças e etc.”.

Sobre serviços públicos, Di Pietro (2014, p.56) afirma:

É toda atividade que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer a necessidade coletiva, sob regime jurídico predominantemente público. Abrange atividades que, por sua essencialidade ou relevância para a coletividade, foram assumidas pelo Estado, com ou sem exclusividade. A própria Constituição Federal é farta de exemplos de serviços públicos, em especial os previstos no artigo 21 com redação dada pela Emenda Constitucional nº8/95: serviço postal e correio aéreo nacional (inciso X), serviços de telecomunicações (inciso XI), serviços e instalações de energia elétrica e aproveitamento energético, radiodifusão, navegação aérea, aeroespacial, ferroviário e aquaviários entre portos brasileiros em fronteiras nacionais ou que transponham os limites de Estado ou Território rodoviário interestadual e internacional de passageiros (inciso XII).

Basicamente, os serviços públicos são prestações que representam utilidade para a população em geral que são oferecidas pela administração pública formal ou particulares delegatários.

Embora nem todos os autores incluam a intervenção como modalidade da Administração Pública em sentido material, Di Pietro (2014, p.56) fala que esta “compreende a regulamentação e fiscalização da atividade econômica de natureza privada, bem como a atuação direta do Estado no domínio econômico, o que se dá normalmente por meio de empresas estatais”.

Di Pietro (2014, p.57) aponta as seguintes características como sendo da Administração Pública:

1. É uma atividade concreta, no sentido de que põe em execução a vontade do Estado contida na lei;
2. A sua finalidade é a satisfação direta e imediata dos fins do Estado;
3. O seu regime jurídico é predominantemente de direito público, embora possa também submeter-se a regime de direito privado, parcialmente derogado por normas de direito público.

Por fim, podemos definir como a própria atividade desenvolvida pelo Estado de forma concreta e imediata para a concretização dos interesses coletivos.

2.2 Organização da Administração Pública

A organização do Estado é matéria constitucional e, segundo Gasparini (2011, p.97) “Cabe ao Direito Constitucional discipliná-la, enquanto a criação, estruturação, alteração e distribuições dos órgãos da Administração Pública são temas de natureza administrativa”.

A Administração Pública é dividida em Direta e Indireta. Filho (2013, p.12) caracteriza: “a Administração Direta é responsável pelo desempenho das atividades administrativas de forma centralizada, a Administração Indireta exerce as entidades integrantes a função administrativa descentralizadamente”.

A Administração Pública Direta é aquela que está subordinada diretamente às pessoas jurídicas políticas, como União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Já a Administração Pública Indireta é quando são criados entes descentralizados que possuem personalidade jurídica própria.

2.2.1 Diferença entre Governo e Administração

Administração e Governo são termos diferentes, mas, por muitas vezes acabam sendo confundidos. Governo é a autoridade governante de uma nação, já a administração é o ato de governar.

Quanto a suas diferenças em sentido objetivo, Di Pietro (2014, p. 51) afirma:

Embora o poder estatal seja uno, indivisível e indelegável, ele desdobra-se em três funções: a legislativa, a executiva e a jurisdicional. A primeira estabelece regras gerais e abstratas, denominadas leis; as duas outras aplicam as leis ao caso concreto: a função jurisdicional, mediante solução de conflitos e interesses e aplicação coativa da lei, quando as partes não o façam espontaneamente; a função executiva, mediante atos concretos voltados para a realização dos fins estatais, de satisfação das necessidades coletivas.

Em resumo, o Estado divide-se nestes três poderes, que possuem liberdade para fiscalizar os demais e autonomia para exercer seu papel.

Alessi (1970, t. 1:7-8), citada por Di Pietro (2014, p.51), confabula que nos três poderes ocorre a emanção de atos de produção jurídica com as seguintes diferenças:

- a) A legislação é ato de produção jurídica primário, porque fundado única e diretamente no poder soberano, do qual constitui exercício direto e primário; mediante a lei, o Estado regula relações, permanecendo acima e à margem das mesmas;
- b) A jurisdição é a emanção de atos de produção jurídica subsidiários dos atos primários; nela também o órgão estatal permanece acima e à margem das relações a que os próprios atos se referem;
- c) A administração é a emanção de atos de produção jurídica complementares, em aplicação concreta do ato de produção jurídica primário e abstrato contido na lei; nessa função, o órgão estatal atua como parte das relações a que os atos se referem, tal como ocorre nas relações de direito privado.

A respeito das colocações feitas por Alessi, Di Pietro (2014, p.51) afirma que “em relação às últimas funções, a jurisdição atua mediante provocação da parte interessada, se exerce apenas quando os interessados não cumpram a lei espontaneamente; a administração atua independentemente de provocação”.

Di Pietro (2014, p.52) explica que “a função administrativa compreende o serviço público, a intervenção, o fomento e a polícia”.

Esta ainda complementa que não há uma separação precisa entre os dois tipos de função (função política ou de governo):

Sob o ponto de vista do conteúdo (aspecto material), não se distinguem, pois em ambas as hipóteses há aplicação concreta da lei. Alguns traços, no entanto, parecem estar presentes na função política: ela abrange atribuições que decorrem diretamente da Constituição e por esta se regulam; e dizem respeito mais à polis, à sociedade, à nação, do que a interesses individuais. (DI PIETRO, 2014 P.52)

Seguindo uma linha diversa, Mello (2004, p.34) aponta que tanto sob o ponto de vista material e formal, os atos políticos e administrativos divergem:

Assim, a iniciativa das leis pelo Chefe do Poder Executivo, a sanção, o veto, a dissolução dos parlamentos nos regimes parlamentaristas e convocação de eleições gerais, ou a destituição de altas autoridades por crime de responsabilidade [...] são atos jurídicos que manifestamente não se encaixam na função jurisdicional. Também não se enquadram na função legislativa, como é visível, até por serem atos concretos. Outrossim, não se afeiçoam à função executiva nem de um ponto de vista material, isto é, baseado na índole de tais atos, nem de um ponto de vista formal.

Assim, pode-se afirmar que existe divisão entre a Administração Pública em sentido estrito, que exclui os atos de natureza política dos seus limites de abrangência e a Administração Pública em sentido amplo, que compreende os órgãos governamentais praticantes de atos políticos.

2.2.2 Desconcentração Administrativa

Di Pietro (2014, p. 481) traz o seguinte conceito para a desconcentração do serviço Público:

Esta é uma distribuição interna de competências, ou seja, uma distribuição de competências dentro da mesma pessoa jurídica; sabe-se que a Administração Pública é organizada hierarquicamente, como se fosse uma pirâmide cujo ápice de situa o Chefe do Poder Executivo. As atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõem hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros.

A desconcentração administrativa nada mais é do que uma divisão hierárquica feita com o intuito de tirar do centro um volume grande de atribuições, ou seja, desconcentrar atribuições para permitir maior e melhor desempenho das funções.

Para Mello (2013, p.154), “o fenômeno da distribuição interna de plexos de competências decisórias, agrupadas em unidades individualizadas, denomina-se desconcentração”.

2.2.3 A Descentralização Administrativa

Para Costa (2012, p.36) “A organização da Administração Pública Federal está prevista no Decreto-Lei n. 200/67, compreendendo a Administração Pública direta e a Administração Pública indireta”.

Este ainda assegura que a última é composta por autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. Para Gomes:

A chamada Administração Pública indireta ou descentralizada nasceu da necessidade que a Administração tem de transferir a outras pessoas jurídicas a execução de determinadas atividades cuja coordenação cabe à Administração Pública direta ou centralizada, mas cuja execução pode ser transferida a outra pessoa criada pela Administração Pública para tanto. (GOMES, 2011, p.56).

Costa explana acerca da atividade administrativa exercida pela Administração Indireta:

O exercício da atividade administrativa por pessoas distintas do Estado é feito pela Administração Pública indireta, também chamada descentralizada. Nesse caso, ocorre a transferência da titularidade do serviço para o novo ente criado, o que se dá por meio da outorga (COSTA, 2012, p.37).

Gomes traz o seguinte conceito:

A descentralização administrativa pressupõe a existência de uma pessoa diversa da Administração Pública direta, tendo essa pessoa jurídica poderes característicos da Administração Pública, mas os exercendo em seu próprio nome. Tais poderes são delegados ou outorgados pela Administração Pública direta ou centralizada à pessoa jurídica em questão. (GOMES, 2011, p.60).

Ainda, a respeito da descentralização, Di Pietro (2014, p. 486) afirma que “à proporção em que o Estado foi assumindo encargos nos campos social e econômico, sentiu a necessidade de encontrar novas formas de gestão do serviço público, assim, descentralizando o poder”.

Para Prates (2014, p.1), “a Administração indireta divide-se em: autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, entidades paraestatais e consórcios públicos”.

Para renomado Gasparini (2011, p. 368), “a prestação dos serviços públicos é descentralizada na medida em que a atividade administrativa ou sua mera execução é atribuída à outra cidade, distinta da Administração Pública”.

Gasparini (2011, p. 369) ainda coloca que “o serviço vai da Administração Pública, sua titular, ao administrado, seu beneficiário último, através de interposta pessoa jurídica, esta privada, pública ou governamental, que executa e explora”.

Já Di Pietro (2014, p. 483) traz o seguinte conceito para a descentralização administrativa: “é a que se verifica quando o Poder Público (União, Estados ou Municípios) cria uma pessoa jurídica de direito público e privado e a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público”.

Segundo Di Pietro (2014, p. 483):

Não há uniformidade entre os doutrinadores na maneira de classificar a descentralização administrativa. Alguns consideram duas modalidades:

1. Descentralização territorial ou geográfica;
2. Descentralização por serviços, funcional ou técnica.

Referente às características do ente descentralizado, vindo da descentralização territorial, Di Pietro (2014, p. 482) explana:

São características do ente:

1. Personalidade jurídica;
2. Capacidade de autoadministração;
3. Delimitação geográfica;
4. Capacidade genérica, ou seja, para exercer a totalidade ou a maior parte dos encargos públicos de interesse da coletividade;
5. Sujeição a controle pelo poder central.

Outros fazem uma classificação tripartite que abrange, além dessas duas, a descentralização por colaboração.

Ainda sobre estas características, Di Pietro (2014, p. 483) fala que atualmente, no Brasil, “podem ser incluídos nessa modalidade de descentralização os territórios federais, que não integram a federação, mas tem personalidade jurídica de direito público”.

Di Pietro (2014, p.483) conceitua a descentralização por serviços, funcional ou técnica: “é a que se verifica quando o Poder Público (União, Estados ou Municípios) cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público”.

A autora ainda complementa:

No Brasil, essa criação somente pode dar-se por meio de lei e corresponde basicamente à figura da autarquia, mas abrange também fundações governamentais, sociedades de economia mista e empresas públicas, que exerçam serviços públicos. A Lei nº 11.107, de 6-4-05, criou um novo tipo de entidade que prestará serviço público mediante descentralização; trata-se dos consórcios públicos, a serem criados por entes federativos para a gestão associada de serviços públicos prevista no artigo 241 da Constituição Federal (DI PIETRO 2014, p. 483).

Através desta descentralização o poder público se torna mais eficiente, podendo atender melhor as necessidades dos cidadãos. As atividades são distribuídas e os entes tem autonomia para exercer as funções delegadas, tornando a administração pública mais organizada.

Di Pietro (2014, p. 484) afirma que na descentralização por serviço o ente “passa a deter a titularidade e a execução do serviço; em consequência, ele desempenha o serviço com independência em relação à pessoa que lhe deu vida; podendo opor-se a interferências indevidas”.

Ainda sobre tais interferências mencionadas anteriormente, Di Pietro (2014, p.484) complementa “estas somente são admissíveis nos limites expressamente

estabelecidos por lei e tem por objetivo garantir que a entidade não se desvie dos fins para os quais foi instituída”.

Outro ponto importante descrito pela autora é referente ao processo de descentralização. Segundo ela, este processo envolve:

1. Reconhecimento de personalidade jurídica ao ente descentralizado;
2. Existência de órgãos próprios com capacidade de autoadministração exercida com certa independência em relação ao poder central;
3. Patrimônio próprio, necessário à consecução de seus fins;
4. Capacidade específica, ou seja, limitada à execução do serviço público determinado que lhe fosse transferido, o que implica sujeição ao princípio da especialidade, que impede o ente descentralizado de desviar-se dos fins que justificaram a sua criação;
5. Sujeição a controle ou tutela, exercido nos limites da lei, pelo ente instituidor; esse controle tem que ser limitado pela lei, precisamente para assegurar certa margem de independência ao ente descentralizado sem o que não se justificaria a sua instituição. (DI PIETRO, 2014, P.484)

Segundo a autora, é assim que acontece o processo de descentralização. O mesmo garante que as entidades cumpram seu papel e sejam legalizadas.

Quanto à descentralização por colaboração, Di Pietro (2014, p. 485) afirma “é a que se verifica quando, por meio de contrato ou ato administrativo unilateral, se transfere a execução de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado”.

Di Pietro (2014, p. 485) ainda traz que esta “se faz por concessão, permissão ou autorização do serviço público, o Poder Público delega a execução do serviço a pessoas jurídicas já constituídas com capital privado”.

Esta ocorre com a delegação da execução de determinada atividade administrativa para pessoa particular, para que execute mediante remuneração, por sua conta e risco, por meio de contrato ou ato administrativo.

2.2.4 Entidades

Segundo Di Pietro (2014, p.493):

Compõem a Administração Indireta, no direito positivo brasileiro, as autarquias, as fundações instituídas pelo Poder Público, as sociedades de economia mista, as empresas públicas e os consórcios públicos. Tecnicamente falando, deveria incluir as empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, constituídas ou não com participação acionária do Estado.

Além de trazer uma divisão clara da administração pública indireta, Di Pietro (2014 p. 493) também trata de explicar sobre a classificação destes entes de tal forma “a autarquia é pessoa jurídica de direito público; a fundação e o consórcio podem ser de direito público ou privado, dependendo do regime atribuído; as demais são pessoas jurídicas de direito privado”.

Para entendermos como funcionam as entidades faz-se necessária uma diferenciação entre as pessoas públicas e privadas. Di Pietro é clara em sua colocação:

São características das pessoas públicas:

1. Origem na vontade do Estado;
2. Fins não lucrativos;
3. Finalidade de interesse coletivo;
4. Ausência de liberdade na fixação ou modificação dos próprios fins e obrigação de cumprir os escopos;
5. Impossibilidade de se extinguirem pela própria vontade;
6. Sujeição a controle positivo do Estado;
7. Prerrogativas autoritárias de que geralmente dispõem. (DI PIETRO, 2014, p.494)

Quanto às pessoas privadas, Di Pietro (2014, p.494) as classifica da seguinte maneira:

1. Origem na vontade particular;
2. Fim geralmente lucrativo;
3. Finalidade de interesse particular;
4. Liberdade de fixar, modificar, prosseguir ou deixar de prosseguir seus próprios fins;
5. Liberdade de se extinguir;
6. Sujeição a controle negativo do Estado ou a simples fiscalização (poder de polícia);
7. Ausência de prerrogativas autoritárias.

Pode-se verificar que existem características semelhantes entre a pessoa jurídica pública e a privada. Ambas são criadas e extintas pelo Poder Público, seu fim principal não é o lucro (salvo a sociedade de economia mista), são sujeitas a controle do Estado e outras características apontadas acima.

2.2.5 Órgãos Públicos

Órgãos Públicos nada mais são do que entidades dotadas de personalidade jurídica com próprias finalidades. Mello (2013, p.144) traz o seguinte conceito a respeito destes:

Órgãos são unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado. Por se tratar, tal como próprio Estado, de entidades reais, porém abstratas (seres de razão), não têm nem vontade nem ação, no sentido de vida psíquica ou anímica próprias, que, estas, só seres biológicos podem possuí-las. De fato, os órgãos não passam de simples repartições de atribuições.

Neste sentido, o autor afirma que os órgãos públicos nada mais são do que unidades com atribuições específicas dentro da organização do Estado.

Já Di Pietro (2014, p. 590) define órgão público como “uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado”.

Di Pietro completa o conceito com a seguinte fala:

Conforme estabelece o artigo 1º, § 2º, inciso I, da Lei nº 9.784, de 29-1-99, que disciplina o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, órgão é “a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração Indireta”. Isto equivale a dizer que o órgão não tem personalidade jurídica própria, já que integra a estrutura da Administração Direta, ao contrário da entidade, que constitui “unidade de atuação dotada de personalidade jurídica” (inciso II do mesmo dispositivo); é o caso das entidades da Administração Indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista). (DI PIETRO, 2014, p. 591)

Em resumo, a autora descreve os órgãos públicos como centros de competências ou unidades de ação, instituídos para o desempenho das funções estatais.

Embora os órgãos não tenham personalidade jurídica, estes podem ser dotados de competência processual. Meirelles (2002, p.69) esclarece:

Embora despersonalizados, os órgãos mantêm relações funcionais entre si e com terceiros, das quais resultam efeitos jurídicos internos e externos, na forma legal ou regulamentar. E, a despeito de não terem personalidade jurídica, os órgãos podem ter prerrogativas funcionais próprias que, quando infringidas por outro órgão, admitem defesa até mesmo por mandado de segurança.

Quanto a tal capacidade, a jurisprudência e a doutrina também têm reconhecido esta capacidade a determinados órgãos públicos.

A respeito da classificação dos órgãos públicos, Di Pietro (2014, p.592) traz diversos critérios. Quanto à esfera de ação, os classifica em “centrais (que exercem atribuições em todo o território nacional, estadual ou municipal, como Ministérios) e locais (que atuam sobre uma parte do território)”.

Di Pietro (2014, p.592) também os classifica quanto à posição estatal como “independentes, autônomos, superiores e subalternos”. Quanto à estrutura, Di Pietro (2014, p.593) divide os órgãos em “simples ou unitários (constituídos por um único centro de atribuições, sem subdivisões internas) e compostos (constituídos por vários outros órgãos, como acontece com os Ministérios, as Secretarias de Estado)”.

Por fim, quanto à composição, Di Pietro (2014, p. 593) classifica-os em “singulares (quando integrados por um único agente) e coletivos (quando integrados por vários agentes). A Presidência da República é exemplo de órgão singular, enquanto o Tribunal de Impostos e Taxas é exemplo de órgão colegiado”.

2.2.6 Agentes Públicos

A respeito dos agentes públicos, o autor Gasparini (2011, p. 191) versa:

Para a execução dos serviços e obras que estão a seu cargo, a União, os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios e suas respectivas autarquias, fundações públicas e privadas, a sociedade de economia mista e a empresa pública necessitam de recursos humanos e materiais, ingredientes indispensáveis à realização de qualquer tarefa. Os recursos humanos, os únicos que nos interessam neste momento, constituem a massa de pessoas físicas, que, sob variados vínculos e algumas vezes em qualquer liam, prestam serviços à Administração Pública ou realizam atividades de sua responsabilidade.

Após a explanação acima, Gasparini (2011, p.191) complementa o conceito afirmando que as pessoas citadas acima são os agentes públicos. O autor os define como “todas as pessoas físicas que sob qualquer liame jurídico e algumas vezes em

ele prestam serviços a Administração Pública ou realizam atividades que estão sob sua responsabilidade”.

Para Di Pietro (2014, p. 596) “agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta”. A autora ainda traz uma classificação quanto às categorias dos agentes:

Perante a Constituição de 1988, com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 18/98, pode-se dizer que são quatro as categorias de agentes públicos:

1. Agentes políticos;
2. Servidores públicos;
3. Militares; e
4. Particulares em colaboração como Poder Público. (DI PIETRO, p.596)

Quanto aos agentes políticos, Mello (2008, p.245) conceitua como “os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado”.

A respeito dos servidores públicos, Di Pietro (2014, p. 598) afirma que são “as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos”.

Os agentes públicos militares são conceituados por Di Pietro (2014, p. 603) como “as pessoas físicas que prestam serviços às Forças Armadas e às Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, com vínculo estatutário sujeito a regime jurídico próprio com remuneração paga pelos cofres públicos”.

Por ultimo, temos os particulares em colaboração com o Poder Público. Segundo Di Pietro (2014, p. 603) estes são “as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração”.

No presente capítulo pôde-se conhecer a Administração Pública, seu significado e organização. Dando continuidade à análise da descentralização da prestação dos serviços, iremos analisar conceitos, princípios, formas de prestação e remuneração a fim de conhecer os serviços públicos oferecidos.

3 SERVIÇOS PÚBLICOS

Para um bom funcionamento e desempenho de funções, os administrados precisam de algumas serventias e comodidades. Algumas destas podem ser atendidas pelos próprios recursos que os membros possuem, entretanto, outras necessitam ser atendidas por serviços a cargo da Administração Pública.

3.1 Conceito

Conceituar Serviço Público não é uma tarefa fácil, pois, conforme Di Pietro (2014, p. 100), “sua noção sofreu consideráveis transformações no decurso do tempo, quer no que diz respeito aos seus elementos constitutivos, quer no que concerne sua abrangência”.

Para Gasparini (2011, p. 347) “a locução em apreço comporta, pelo menos três sentidos: o orgânico, o material e o formal”. E, baseando-se nestes sentidos, o autor traz o conceito destes.

A respeito do serviço público em sentido orgânico, Gasparini (2011, p. 347) explana “é um complexo de órgãos, agentes e recursos da Administração Pública, destinados à satisfação das necessidades dos administrados. Equivale, pois, a um organismo ou parte do aparelho estatal com tal precípua finalidade”.

Gasparini (2011, p.347) também traz o conceito de Serviço Público nos sentidos material e formal:

Em sentido material, também designado objetivo, o serviço público é uma função, uma tarefa, uma atividade da Administração Pública, destinada a satisfazer as necessidades de interesse geral dos administrados. Em sentido formal, serviço público é a atividade desempenhada por alguém (Poder Público ou seus delegados), sob regras exorbitantes do Direito Comum, para a satisfação dos interesses dos administrados. É a submissão de certa atividade a um regime de Direito Público.

O conceito de serviços públicos é amplo e em geral são as atividades que trazem comodidades e têm utilidade para satisfazer as necessidades da coletividade.

Neste sentido, Mello (2013, p. 687) conceitua esta espécie de atividade estatal da seguinte maneira:

Serviço Público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacias e de restrições especiais-, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.

Em resumo, serviço público é toda a atividade atribuída ao Estado, por meio de lei, para atender as necessidades coletivas de forma direta ou através de seus delegados.

3.2 Classificação

Os serviços públicos podem ser classificados de acordo com alguns critérios, e, para Gasparini (2011, p.352), são levados em consideração os seguintes elementos: “a entidade a quem foram atribuídos, a essencialidade, os usuários, a obrigatoriedade da utilização e a execução”.

3.2.1 Entidade

Quanto à entidade a quem foram atribuídos, Gasparini (2011, p.352) afirma que “são: federais, estaduais, distritais e municipais. São os regulados e controlados pela União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, respectivamente, e executados por essas entidades ou por quem lhe faça às vezes”.

3.2.2 Essencialidade

Os serviços públicos também são classificados quanto sua essencialidade. Em sua obra, Gasparini (2011, p. 352) versa de forma clara e objetiva acerca desta:

Quanto à essencialidade, podem ser: essenciais e não essenciais. São essenciais os assim considerados por lei ou os que pela própria natureza são tidos como de necessidade pública, e em princípio, de execução privativa da Administração Pública. São exemplos os serviços de segurança nacional e os judiciários. São não essenciais os assim considerados por lei ou os que pela própria natureza são havidos de utilidade pública, cuja execução é facultada aos particulares. Se preferir, são os que não são de execução privativa da Administração Pública, por exemplo, os serviços funerários.

Em resumo, os essenciais são os que não podem faltar, são os serviços indispensáveis à coletividade e que só podem ser executados pela Administração Pública. Já os não essenciais são aqueles que admitem e a execução por terceiros, como por exemplo, o serviço de energia elétrica.

3.2.3 Usuários

Gasparini (2011, p. 352) também classifica os serviços públicos quanto aos seus usuários. Para o autor estes são gerais e específicos, segundo este:

São gerais os que atendem toda a população administrada, sem objetivar utentes determinados. Alguns chamam de serviços indivisíveis. São dessa natureza os serviços de segurança pública e segurança nacional. Específicos são os que satisfazemos usuários certos, os que fruem individualmente, designados, por alguns autores, se serviços divisíveis. Como exemplos temos os serviços de telefonia, postal e de distribuição domiciliar de água.

Basicamente, os serviços públicos gerais são os que satisfazem as necessidades da coletividade como um todo, já os específicos são os que satisfazem as necessidades de usuários determinados.

3.2.4 Obrigatoriedade da utilização

Os serviços públicos também são classificados em razão da obrigatoriedade da utilização. Gasparini (2011, p. 353) afirma que estes são compulsórios e facultativos: “compulsórios são os impingidos aos administrados nas condições estabelecidas em lei, exemplo os serviços de coleta de lixo. Facultativos são os colocados à disposição dos usuários sem lhes impor utilização, exemplo é o transporte coletivo”.

O autor ainda complementa que os compulsórios, quando for o caso, são remunerados por taxas, enquanto os facultativos são remunerados por tarifas ou simplesmente por preços.

3.2.5 Execução

Por fim, Gasparini (2011, p. 353) traz a classificação de acordo com a forma de execução e afirma que existem os serviços de execução direta e de execução indireta:

São de execução direta os oferecidos pela Administração Pública por seus órgãos e agentes; são de execução indireta os prestados por terceiros. Assim, se prestados pelo Poder Público, são de execução direta; se oferecidos por estranhos, são de execução indireta.

Em resumo, os serviços públicos de execução direta são os que a própria Administração Pública executa determinada atividade, e, os de execução indireta são os que a Administração Pública necessita contratar terceiros para a execução de determinado serviço.

3.3 Princípios Específicos

Os serviços públicos estão submetidos ao regime do direito público e, por isso, devem ser submetidos a princípios fundamentais. Estes princípios são o da continuidade do serviço público, da mutabilidade do regime jurídico e o da igualdade dos usuários.

3.3.1 Princípio da Continuidade

No que diz respeito ao princípio da continuidade do serviço público, Di Pietro (2014, p.113) afirma que este tem aplicação principalmente com relação aos contratos administrativos e ao exercício da função:

No que concerne aos contratos, o princípio traz como consequências:

1. A imposição de prazos rigorosos ao contratante;
2. A aplicação da teoria da imprevisão, para recompor o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e permitir a continuidade do serviço;
3. A inaplicabilidade da *exceptio non adimpleti contractus* contra a Administração;
4. O reconhecimento de privilégios para a Administração, como o de encampação, o de uso compulsório dos recursos humanos e materiais da empresa contratada, quando necessário para dar continuidade à execução do serviço.

Este princípio garante que os contratos sejam elaborados e cumpridos de maneira correta e efetiva. Porém, os contratos administrativos não são os únicos com ativa participação do princípio da continuidade do serviço público. Quanto ao exercício da função pública, algumas hipóteses que constituem a aplicação de tal princípio são abordadas por Di Pietro (2014, p.113) em sua obra, são elas:

1. As normas que exigem a permanência do servidor em serviço, quando pede exoneração, pelo prazo fixado em lei;
2. Os institutos da substituição, suplência e delegação;
3. A proibição do direito de greve, hoje bastante afetada, não só no Brasil, como também em outros países, como a França, por exemplo. Lá se estabeleceram determinadas regras que procuraram conciliar o direito de greve com as necessidades do serviço público; proíbe-se a greve rotativa, que, afetando por escala os diversos elementos de um serviço, perturba o seu funcionamento; além disso, impõe-se aos sindicatos a obrigatoriedade de uma declaração prévia a autoridade, no mínimo cinco dias antes da data prevista para o seu início.

A respeito da aplicação do princípio no exercício da função pública, a Constituição Federal Brasileira, em seu artigo 37, inciso VII, assegura o direito à greve nos limites estabelecidos por lei.

3.3.2 Princípio da Mutabilidade

Outro princípio que incide sobre os serviços públicos é o da mutabilidade do regime jurídico ou da flexibilidade dos meios aos fins. Para Di Pietro (2014, p. 113) este princípio “autoriza mudanças no regime de execução do serviço para adaptá-lo ao interesse público, que é sempre variável no tempo”.

3.3.3 Princípio da Igualdade dos Usuários

Em sua obra, Di Pietro afirma que “pelo princípio da igualdade dos usuários perante o serviço público, desde que a pessoa satisfaça às condições legais, ela faz jus à prestação do serviço, sem qualquer distinção de caráter pessoal”.

Ainda segundo Di Pietro (2014, p. 114), existem outros princípios mencionados na Lei nº 8.987/95, segundo esta, é o caso do serviço adequado trazido no artigo 6º, § 1º: “considera como serviço adequado o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualizada, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas tarefas”.

3.4 Formas de Prestação

No que diz respeito às formas de prestação ou execução dos serviços públicos, Gasparini (2011, p.367) afirma que “duas são as formas de oferecimento dos serviços públicos: a centralizada e a descentralizada, que, por conveniência e oportunidade, podem, em princípio, ser utilizadas pela Administração Pública”.

3.4.1 Prestação Centralizada

Quanto ao conceito de prestação centralizada, Gasparini (2011, p.368) afirma que “é centralizada quando a atividade, sobre integrar o aparelho administrativo do Estado, é realizada por meio dos órgãos que o compõem, em seu próprio nome e sob sua inteira responsabilidade”.

Nesta modalidade de prestação a Administração Pública é executora e titular do serviço público. As atividades são distribuídas pelos órgãos que compõem a entidade responsável. Um exemplo são os Ministérios e Secretarias.

3.4.2 Prestação Descentralizada

Esta, segundo Gasparini (2011, p.369) “é descentralizada na medida em que a atividade administrativa (titularidade e execução) ou a sua mera execução é atribuída à outra entidade, distinta da Administração Pública, para que a realize”.

Nesta modalidade, o serviço vai para uma interposta pessoa física ou jurídica, privada, pública ou governamental que a executa. Em sua obra, Gasparini (2011, p.369) afirma:

Para se ter configurada essa forma de prestação de serviço público exige-se que: I – a atividade descentralizada seja administrativa, isto é, serviço público; II – a transferência recaia sobre a titularidade e a execução da atividade ou somente sobre a execução. É a administração indireta. Em cada esfera de governo (federal, distrital e municipal) podem ser encontradas entidades públicas (autarquias e fundações públicas), governamentais (sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações privadas) e privadas (empresas mercantis e industriais), atuando como delegatárias, autorizatárias e permissionárias e concessionárias de serviços públicos.

Tal descentralização é, na verdade, a existência de uma pessoa diferente da Administração Pública com poderes característicos de tal e que exerce suas atividades.

Assim, a forma de prestação descentralizada consiste em deslocar, transferir ou distribuir a prestação de determinado serviço para os órgãos da Administração Pública Indireta, objeto de estudo deste trabalho.

3.5 Formas de remuneração pela prestação do serviço

Os serviços públicos são remunerados por tarifas ou taxas.

3.5.1 Remuneração por Taxas

Segundo Gasparini (2011, p.357) “são remunerados por taxas sempre que sua utilização pelo administrado for obrigatória, não importando, neste caso, se há, ou não, efetiva utilização. Basta, portanto, que sejam postos à sua disposição”.

3.5.2 Remuneração por Tarifas

Quanto aos serviços públicos remunerados por tarifas Gasparini (2011, p. 358) versa que são “os serviços públicos facultativos, ou seja, os oferecidos aos utentes para que estes o utilizem se e quando desejarem”.

São exemplos destes os serviços de distribuição de energia elétrica e os serviços de telefonia. A respeito da criação das taxas e tarifas, Gasparini (2011, p.359) versa:

A taxa deve ser estabelecida por lei, já que é espécie de tributo, e obedecer ao princípio da anuidade, ou seja, ser instituída e estar vigente em um ano, para ser exigida no ano seguinte. A tarifa deve ser instituída por decreto, embora alguns entendam que deve ser por lei. O normal é a instituição por ato do Executivo, observado o que estiver estabelecido em lei.

As taxas e tarifas ainda devem compensar o serviço prestado de forma adequada, já que estas são cobradas mediante a concretização da prestação de determinado serviço à comunidade.

No presente capítulo pôde-se conhecer os Serviços Administrativos prestados pela Administração Indireta. Bem como os seus princípios, formas de prestação de serviço, remuneração e classificação. Para compreender o processo da descentralização da prestação de serviços, no próximo capítulo iremos analisar as entidades que a compõem, bem como sua importância e eficácia.

4 AS ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA COMO FORMA DESCENTRALIZADA DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

Sempre que desejar descentralizar determinada atividade, a Administração Pública cria, por lei, uma pessoa pública de natureza administrativa e transfere a esta a titularidade de determinado serviço.

Conforme visto anteriormente existem algumas entidades que compõem a Administração Indireta. São elas: “autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, entidades paraestatais e consórcios públicos”. (PRATES, 2014, p.1)

Assim, quando o gestor público optar por prestar o serviço público de forma descentralizada, ele pode criar essas entidades.

4.1 Autarquias

O termo autarquia vem da junção autós (= próprio) e arquia (= comando, governo) e, de acordo com Di Pietro (2014, p, 498) “o significado, à letra, etimologicamente, é comando próprio, direção própria, autogoverno”.

4.1.1 Conceito e Características

Para Gomes, as autarquias podem ser definidas como:

As autarquias são pessoas jurídicas de direito público internas criadas por meio de lei (arts. 37, XIX, da CF e 41, IV, do CC), e que devem ter por objeto uma atividade determinada, dispondo, para tanto, de patrimônio próprio e de natureza pública. Estão sujeitas ao controle interno exercido pela entidade ou órgão da Administração Pública direta que as criou (por exemplo, União ou Município, na hipótese, respectivamente, de autarquia federal ou municipal) e também ao controle externo realizado pelo Poder Legislativo, por intermédio do Tribunal de Contas. (GOMES, 2011, p.60).

As autarquias são uma das entidades criadas pela Administração Pública, possuem titularidade e execução para a prestação de serviços públicos. Quanto às suas características Di Pietro (2014, p. 500) enumera:

Há certo consenso entre os autores ao apontarem as características das autarquias:

1. Criação por lei;
2. Personalidade jurídica pública;
3. Capacidade de autoadministração;
4. Especialização dos fins ou atividades;
5. Sujeição a controle ou tutela.

A característica de criação por lei encontra-se no artigo 37, XIX da Constituição Federal. Das características de pessoa jurídica e pública Di Pietro (2014, p.500) explica “é titular de direitos e obrigações próprios, distintos daqueles pertencentes ao ente que a instituiu; sendo pública, submete-se a regime jurídico de direito público, quanto à criação, extinção, poderes, prerrogativas e privilégios”.

Ao que se refere à capacidade de autoadministração, evita-se o termo autonomia. Tal capacidade se alude a que estas possuem de se auto administrar no que diz respeito às atividades que lhe foram atribuídas. As autarquias também não podem exercer atividades diversas daquelas que lhe foram atribuídas, explica-se então a característica da especialização dos fins.

Por fim, temos a característica da sujeição a controle ou tutela. Esta, segundo Di Pietro (2014, p.501) “é indispensável para assegurar que a autarquia não se desvie dos fins institucionais”.

4.1.2 Estrutura

A estrutura da autarquia é muito semelhante à da Administração Pública, é constituída por órgãos escalados hierarquicamente, como se fosse uma pirâmide. No que diz respeito à criação de cargos e remuneração Gasparini (2011, p.377) esclarece: “A criação de cargos, empregos e funções na autarquia só é possível por lei, conforme se infere do art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal. A lei que criar os cargos na autarquia também fixara a correspondente remuneração”.

Em sua obra, Gasparini (2011, p.377) versa a respeito da contratação e regime jurídico das autarquias:

Seus servidores, admissíveis por concurso ou livre escolha, submetem-se, necessariamente, ao regime jurídico estatutário ou institucional. Sujeitam-se, desse modo, a todas as obrigações constitucionais e legais, ao mesmo tempo em que fruem os direitos, vantagens e prerrogativas que esse regime de pessoal lhes concede. Não há necessidade que o regime de pessoal da autarquia seja unicamente estatutário, pois se pode ter um regime misto, tal qual ocorre com os servidores da Administração Pública direta.

Neste regime misto, os funcionários são submetidos aos regimes celetista e estatutário. É submetido ao celetista o funcionário que desenvolve atividades de natureza braçal, e, os demais por regime estatutário.

4.1.3 Privilégios

As autarquias possuem alguns privilégios. Gasparini (2011, p.379) arrola:

1º) imunidade de impostos sobre seu patrimônio, renda e serviços (Constituição Federal, art. 150, §); 2º) prescrição quinquenal de suas dívidas (Decreto-lei 4.597/42); 3º) execução fiscal de seus créditos (CPC, art. 578); 4º) direito de regresso contra seus servidores (CF, art.37, § 6º); 5º) impenhorabilidade de seus bens e rendas (CF, art. 100 e parágrafos: RT 568:107); 6º) prazo em quádruplo para responder e em dobro para recorrer (CPC, at. 188, e Dec.-Lei federal n. 7.659/45); 7º) presunção de legalidade dos atos administrativos, além dos privilégios estabelecidos, em relação aos acordos trabalhistas, no Dec.-Lei federal n. 779/69; 8º) dispensa da juntada em juízo, pelo seu procurador, do competente mandato; 9º) pagamento de custas, se vencida, a final (CPC, art.27), salvo os honorários de perito; 10º) proteção de seus bens contra a usucapião (artigos 183, § 3º, e 191, parágrafo único da CF).

Estes privilégios são reconhecidos em favor da Administração Pública, mas acabam por se estender às autarquias. Estas auferem vantagens tributárias e prerrogativas processuais, além dos privilégios que lhe forem outorgados por lei especial.

4.1.4 Atos e Contratos

Os atos das autarquias devem observar o regime praticado pela Administração Pública. Em seu livro, Gasparini (2011, p.379) apresenta as seguintes informações “os contratos de seu interesse (obra, serviço, fornecimento) também são administrativos e só podem ser validamente realizados, se forem precedidos de licitação e atendidas às demais exigências legais, a exemplo da nota de empenho”.

4.2 Fundações Públicas

Fundações Públicas são pessoas jurídicas de direito privado ou de direito público que não visam lucro, mas sim algo diferente do retorno financeiro, como educação, saúde, amparo ao trabalhador e etc.

4.2.1 Conceito e Características

É na doutrina que se encontra o conceito de fundação pública e em sua obra, Gasparini (2011, p.382) explica que são um patrimônio personalizado, afetado por um fim.

O patrimônio, substrato econômico da fundação, é o complexo de relações jurídicas pertencentes a determinado sujeito. Personalizado, porque sobre ele incidem normas jurídicas, tornando-o sujeito de direito e obrigações. Afetado a um fim significa destinado ou consagrado a perseguir um objetivo, quase sempre de natureza educacional, cultural ou científica.

As fundações públicas são destinadas à realização de finalidades de interesse coletivo. Quanto as suas características, Di Pietro (2014, p.507) aponta:

1. Dotação patrimonial, que pode ser inteiramente do Poder Público ou semipública e semiprivada;
2. Personalidade jurídica, pública ou privada, atribuída por lei;
3. Desempenho de atividade atribuída ao Estado no âmbito social; com isto fica presente a ideia de descentralização de uma atividade estatal e também a de que a fundação é a forma adequada para o desempenho de funções de ordem social, como saúde, educação, cultura, meio ambiente, assistência e tantas outras; isto precisamente pelo fato de ela objetivar fins que beneficiam terceiros estranhos à entidade;
4. Capacidade de autoadministração;
5. Sujeição ao controle administrativo ou tutela por parte da Administração Direta, nos limites estabelecidos em lei.

Estas ainda devem destinar-se às atividades de assistência social, assistência médica e hospitalar, educação, pesquisa e atividades culturais, todas de cunho coletivo.

Em sua obra, Gasparini (2011, p.384) afirma que a criação das fundações públicas é “pela Administração Estatal, que dela fará o uso para o desempenho de certas atividades de interesse coletivo”. Quanto à sua instituição e funcionamento, Gasparini (2011, p.385) comenta:

Depois de criadas, são instituídas mediante a adoção de medidas administrativas que levam à expedição do estatuto e à afetação dos recursos, por exemplo. Criadas e instituídas, deve-se regularizá-las para fins de funcionamento nos órgãos e entidades competentes federais, estaduais, distritais e municipais, conforme o caso e se ditos registros forem necessários ao seu funcionamento, tais como: inscrição municipal, inscrição estadual, INSS e Receita Federal.

As fundações públicas podem ser de duas espécies, fundações de Direito Público e fundações de Direito Privado. Em sua obra, Gasparini (2011, p. 383) traz a diferença entre estas:

Pública é a fundação que responde a um regime de Direito Público; privada é a fundação que atende a um regime de Direito Privado, substancialmente, indicado nos artigos 62 a 69 do Código Civil. O regime de Direito Público é marcado por poderes e sujeições indicados, essencialmente na lei de sua criação. Esses regimes determinam a natureza jurídica das fundações criadas e instituídas pela Administração Pública, ou seja, pessoa jurídica pública ou pessoa jurídica privada.

O instituidor na fundação pública privada é um particular, pessoa física ou jurídica, que destaca certos bens do seu patrimônio e atribui personalidade jurídica a estes, sempre com o objetivo de alcançar fins presentes em seu estatuto, sem fins lucrativos.

Já na fundação pública o instituidor é uma pessoa política, que destina recursos para o mantimento da entidade. O objeto destas são atividades de interesse social, sem fins lucrativos, como por exemplo, a educação, assistência médica e hospitalar.

4.2.2 Fins e lucratividade

As fundações públicas instituídas pela Administração Pública, segundo Gasparini (2011, p. 384) “destinam-se essencialmente à realização de atividades não lucrativas e de interesse público, a exemplo da educação, da cultura e da pesquisa”.

Nada impede que estas sejam criadas para a prestação de serviços públicos como, por exemplo, os serviços de tratamento e distribuição de água. Estas não possuem finalidade de arrecadação, mas não significa que não possam cobrar por seus serviços. Sua finalidade é sempre de interesse público.

4.2.3 Estrutura e servidores

A estrutura da fundação assemelha-se a das autarquias. Seus órgãos encontram-se escalados hierarquicamente, em forma de pirâmide. Em alguns casos, a estrutura e as competências destas são fixadas por lei. Gasparini (2011, p.388) explica:

A exigência de lei decorre do artigo 84, VI da Constituição Federal, que atribui ao Presidente da República, e por simetria aos Governadores e Prefeitos, competência para “dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei”. A par disso, há a desconcentração ou distribuição das competências pelos seus vários órgãos.

A criação de cargos, funções e empregos só é possível por lei. Esta, segundo Gasparini (2011, p.388) “também fixará a correspondente remuneração, atualizável mediante lei”. Os servidores são admissíveis por concurso e seu regime jurídico também é imposto por lei.

4.3 Empresas Públicas

As empresas públicas são integrantes da administração indireta e podem ter finalidade econômica ou de prestação de serviços públicos. Gasparini (2011, p. 489) conceitua empresa pública como:

A sociedade mercantil, industrial ou de serviço, constituída mediante autorização de lei e essencialmente sob a égide do Direito Privado, com capital exclusivamente da Administração Pública ou composto, por sua maior parte, de recursos dela advindos e de entidades governamentais, destinada a realizar imperativos da segurança nacional ou de relevante interesse coletivo, ou, ainda, à execução de serviços públicos.

São pessoas jurídicas de direito privado administrada pelo poder estatal e possuem sua finalidade prevista em lei. O Decreto Lei federal 200/67, em seu artigo 5º, II define 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. (BRASIL, 1967)

Esta modalidade, conforme visto anteriormente são instituídas por um ente estatal e a finalidade de explorar atividades econômicas ou de interesse social

4.3.1 Natureza e Finalidade

As empresas públicas são, de fato, pessoas jurídicas de Direito Privado e sobre elas incidem as regras do Direito Administrativo. Em virtude disso, Gasparini (2011, p.490) relata que estas:

Devem promover licitações e concurso público de ingresso de seus empregados, por exemplo. Ademais, só podem ser criadas se houver prévia autorização legislativa. Isso, no entanto, não as desnatura em relação ao regime jurídico que devem observar, embora lhes atribua natureza diversa da trivial empresa privada. O regime privado que devem observar é o instituído para as entidades empresárias indicado pelo Código Civil.

Além de tais características, as empresas públicas têm por finalidade a exploração de atividade econômica e é uma exclusividade, pois, em tese, o Estado não pode explorar atividades econômicas, apenas intervir em casos de relevante interesse social ou imperativos da segurança nacional. São exemplos de Empresas Públicas: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos- ECT e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO.

4.3.2 Criação, funcionamento e extinção

Quanto à criação da empresa pública, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 37, XIX versa: “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”. Confirmando assim, a necessidade de autorização prévia em lei.

A lei não somente autoriza a criação, mas também faculta a escolha da modalidade societária da empresa pública. Tal autorização é prevista no artigo 5º, II do Decreto-Lei nº 200/67, onde dá a possibilidade de “revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito”. Podendo assim, ser organizada, segundo Gasparini (2012, p.495), em: “sociedade anônima, sociedade por cotas de responsabilidade limitada ou outra compatível com o interesse público, acolhida pelo nosso Direito”.

Após a escolha da forma societária, a Administração Pública aprova e promove a inscrição no registro competente. Tal ato deve ser arquivado do Registro Comercial ou no Registro de títulos e documentos, de acordo com o regime da empresa pública. Efetuando o arquivamento, é realizada a inscrição e registros nos órgãos competentes para que a empresa possa desempenhar suas funções.

Quanto à extinção das empresas públicas, Gasparini (2012, p. 496) versa:

A extinção de empresa pública, independentemente de seu fim, também requer autorização legislativa. De fato, o que foi criado mediante essa prévia autorização somente por outra igual autorização pode ser extinto, ou o que foi criado por lei só por lei pode ser desfeito.

Ficando clara, então, a dependência de autorização específica onde a iniciativa deve ser feita pelo Chefe do Poder Executivo.

4.4 Sociedades de Economia Mista

Uma sociedade de economia mista é uma empresa que resulta da união do Estado com entes privados. Para Gasparini (2012, p.505):

Essa entidade é definida como a sociedade mercantil, industrial ou de serviço cuja instituição, autorizada por lei, faz-se, essencialmente, sob a égide do Direito Privado, com recursos públicos e particulares, para a realização de imperativos necessários à segurança nacional ou de relevante interesse da coletividade, cujo capital social ou o votante pertence em sua maioria à Administração Pública sua criadora.

Para desempenhar atividades próprias da iniciativa privada, a Administração Pública pode valer-se das sociedades de economia mista. O artigo 5º, III do Decreto-Lei 200/67, conceitua como:

A entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta. (BRASIL, 1967)

Tal conceito, de acordo com Gasparini (2012, p. 505) “só é válido para a União”. Desse modo, em âmbito federal, as sociedades de economia mista atenderão este conceito. Entre estas, podemos citar o Banco do Brasil S. A.

Meirelles (2014, p. 434) afirma que as sociedades de economia mista são: “pessoas jurídicas de Direito Privado, com participação do Poder Público e de particulares no seu capital e na sua administração, para a realização de atividade econômica ou serviço público outorgado pelo Estado”.

Em resumo, estas admitem lucro, são revestidas na forma de empresas privadas e são regidas por normas de sociedade mercantis, com adaptações por leis.

4.4.1 Natureza e Finalidade

A sociedade de economia mista é pessoa jurídica de Direito Privado. A lei é que estabelece seu estatuto e, segundo o inciso II, do parágrafo 1º, artigo 173, da Constituição Federal: “a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários”.

Para Meirelles (2014, p. 434), como pessoa jurídica de direito privado, a sociedade de economia mista deve:

Realizar, em seu nome, por sua conta e risco, serviços públicos de natureza industrial, ou atividade econômica de produção ou comercialização de bens, suscetíveis de produzir renda e lucro, que o Estado reputa de relevante interesse coletivo ou indispensável à segurança nacional.

O objetivo desta é utilizar o modelo empresarial privado, o que permite maior rendimento na atividade econômica e melhor atendimento aos usuários. Conciliando assim, os objetivos de interesse público e a estrutura das empresas privadas.

Por fim, destaca-se que as sociedades de economia mista não possuem privilégios estatais, só auferindo os que forem concedidas e sua lei criadora ou em dispositivos específicos.

4.4.2 Capital, Patrimônio e Servidores

Gasparini (2012, p. 509) afirma que o capital da sociedade de economia mista “é composto de recursos públicos e privados, sendo irrelevante se exploradoras de atividade econômica ou prestadoras de serviços públicos. O substrato material só pode ser resultante dessa composição”.

Seu patrimônio é composto por interesses, direitos e bens pertencentes à sociedade e, segundo Gasparini (2012, p.510): “pode ser utilizado, onerado e alienado nos termos de seus atos constitutivos, independentemente de prévia autorização legislativa, desde que para alcançar seus objetivos”.

Seus servidores são, na verdade, empregados. Estes são selecionados mediante concurso público ou, no caso de cargos de comissão, por livre nomeação.

4.4 Consórcios Públicos

A ampliação das funções estatais, o elevado custo das obras públicas bem como sua complexidade exigem novos meios de prestação de serviços. Em muitos casos é necessária a ampliação, conjugação de recursos financeiros e técnicos e a colaboração de outros entes e particulares para realização destes serviços. Com esta, segundo Meirelles (2014, p.437):

Conseguem executar serviços de alto custo que jamais estariam ao alcance de uma Administração menos abastada. Daí o surgimento dos convênios públicos, dos consórcios administrativos, e, ultimamente, das parcerias público-privadas e dos consórcios públicos, como soluções para tais situações.

Um consórcio público é uma pessoa jurídica criada por entes federativos que se associam em busca de objetivos comuns. Somente entes federativos podem se associar a um consórcio.

4.5.1 Conceito e Natureza Jurídica

Segundo a Lei nº 11.107/05, artigo 6º o consórcio público adquirirá personalidade jurídica: “I - de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções; II - de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil”.

Sobre este artigo, Di Pietro (2014, p.549) versa sobre a personalidade jurídica dos consórcios públicos:

Se tiver personalidade de direito público, constitui-se como associação pública e integra a Administração Indireta de todos os entes da Federação consorciados. Nesse caso, terá todas as prerrogativas e privilégios próprios das pessoas jurídicas de direito público. Se tiver personalidade de direito privado, o consórcio, que se constituirá mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil, observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e administração de pessoal.

Todos os entes criados pelo Poder Público para desempenhar as funções administrativas do Estado precisam integrar a Administração Pública, sendo esta Direta ou Indireta.

Os consórcios públicos, independentemente de sua natureza ou pública ou privada, têm alguns privilégios dados pela lei. Di Pietro (2014, p.550) traz estes:

- a) poder de promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público;
- b) possibilidade de ser contratado pela Administração Direta ou Indireta dos entes da Federação consorciados, com dispensa de licitação;
- c) limites mais elevados para fins de escolha da modalidade de licitação;
- d) poder se dispensar a licitação na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua Administração Indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação;
- e) valores mais elevados para a dispensa de licitação em razão do valor prevista no artigo 24, incisos I e II, da Lei nº 8.66/93, conforme alteração introduzida no §1º do referido dispositivo pela Lei nº 12.715/12.

Por fim, Di Pietro (2014, p. 551) conceitua os consórcios como “associações formadas por pessoas jurídicas política (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), com personalidade de direito público ou privado, criados mediante autorização legislativa, para gestão associada de serviços públicos”.

Estes consórcios públicos são controlados pelos entes que participam como sócios, e, também pelo Tribunal de Contas.

4.5.2 Criação e Extinção

O artigo 3º da Lei n.º 11.107/05 estabelece que o consórcio será constituído por contrato. Entretanto, baseando-se em outros artigos desta lei, Di Pietro (2014, p.552) afirma que estes se constituem observando um procedimento que envolve as fases a seguir:

- a) subscrição de protocolo de intenções;
- b) publicação do protocolo de intenções na imprensa oficial;
- c) lei promulgada por cada um dos partícipes, ratificando, total ou parcialmente, o protocolo de intenções;
- d) celebração de contrato;
- e) atendimento das disposições da legislação civil, quando se tratar de consórcio com personalidade de direito privado.

O protocolo a que se refere o item “a” trata-se de um documento onde os interessados manifestam o interesse de celebrar o acordo. Na Lei n.º 11.107 encontram-se as cláusulas do protocolo de intenções como, finalidade, duração, sede e identificações necessárias. Mesmo subscrevendo o protocolo, o ente federativo pode não participar ou participar parcialmente do consórcio. Após a ratificação o contrato de constituição de consórcio pode ser celebrado.

Quanto à alteração ou extinção do consórcio público, o artigo 12 na Lei n.º 11.107 determina que: “dependerá de instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados”.

4.6 Importância e Eficácia da Descentralização Administrativa

A descentralização é um fenômeno que tem por objetivo melhor gerir, fiscalizar, alocar e distribuir os serviços públicos. Na forma descentralizada, o Estado

atua indiretamente através de outras pessoas jurídicas, que podem ser públicas ou privadas, pertencentes ou não da Administração Indireta.

A ideia trazida pela descentralização administrativa é a de controle, a execução de determinados serviços é transferida a entes com patrimônio próprio, capacidade de autoadministração, personalidade jurídica e é fiscalizada pelo poder central. Assim, o Estado pode assegurar que os entes cumpram seus fins.

Para Sousa (2014, p.1):

A descentralização é um fenômeno de grande importância e bastante positivo para que se possa administrar um país como o nosso, entretanto, é necessário que haja o combate a práticas de improbidade e outros crimes contra o patrimônio público. É impossível gerir recursos para um país dessa dimensão de forma centralizada, a descentralização é necessária para que as demandas locais sejam atendidas mais rapidamente e de forma adequada.

Quando a Administração Pública cria e transfere o poder para tais entidades acaba proporcionando e garantindo maior e melhor execução e efetividade das atividades, além de gerar mais empregos e garantir que todos os cidadãos tenham suas necessidades atendidas. Sabe-se que a Administração Pública tem diversas competências, obrigações e responsabilidades.

Para Di Pietro (2014, p. 481) a descentralização é feita para “descongestionar, desconcentrar, tirar do centro um volume grande de atribuições, para permitir seu mais adequado e racional desempenho”.

Com a descentralização do Poder Público fica mais fácil e prático direcionar a população à entidade correta. Além disso, esse direcionamento proporciona à Administração Pública mais organização, o que facilita a realização dos serviços distribuindo melhor as funções.

5 CONCLUSÃO

A Administração Pública é um sub-ramo do Direito Público e seu objetivo é trabalhar o interesse coletivo, gerando melhores condições. Esta possui significados em sentido amplo, estrito, formal e material, que lhe classificam de acordo com a organização, objetivo, conceito e finalidade. Também é regida por princípios, entre os quais, conforme estudado no decorrer da pesquisa, se destacam o princípio da continuidade, mutabilidade e igualdade dos usuários.

Administração e Governo, mesmo sendo confundidos, têm significados diferentes. A primeira é um conjunto formado por órgãos e agentes que são destinados a realizarem atividades que atendam as necessidades do público. Administração é o ato de governar. A segunda é a autoridade governante de uma nação.

Divide-se a Administração Pública em Direta e Indireta, onde, a Administração Pública Direta é definida como a que está subordinada diretamente às pessoas jurídicas políticas, como União, Estados, Municípios e Distrito Federal. E, a Administração Pública Indireta, é quando são criados entes descentralizados que possuem personalidade jurídica própria.

Para melhor organização, a Administração Pública possui desconcentração e descentralização de poderes. A desconcentração administrativa é que uma divisão hierárquica que possui o intuito de desconcentrar atribuições para permitir maior e melhor desempenho das funções.

Sempre que almeja descentralizar atividades, a Administração Pública cria, por lei, uma pessoa pública de natureza administrativa e a transfere a titularidade de determinado serviço. Assim, a descentralização é a delegação da execução de determinada atividade administrativa para pessoa particular, para que esta a execute, por sua conta e risco, mediante remuneração, por meio de contrato ou ato administrativo.

Esta descentralização traz muito benefícios ao Estado e para toda a população. Com as divisões entre autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas e consórcios públicos a economia gira, os cidadãos podem direcionar seus problemas e buscar seus direitos em entidades específicas e capacitadas para atender suas demandas. Inegavelmente, é necessário um bom

planejamento para a que se tenha uma correta delegação do poder e eficaz fiscalização para garantir que todas as entidades cumpram seus papéis em prol do desenvolvimento.

Tal atividade torna a execução dos serviços pública mais organizada, o que acaba facilitando a realização dos serviços e distribuindo o poder de forma mais correta e proporcional. Além disso, fica mais fácil direcionar a população à entidade competente, o que garante a execução mais efetiva das atividades e gera mais empregos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto Lei nº 200/1967**. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-Lei/Del0200.htm> Acesso em: 16 de
setembro de 2018.

BRASIL. **Decreto Lei nº 11.107/2005**. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm> Acesso
em: 16 de setembro de 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:
< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>
Acesso em: 16 de setembro de 2018.

COSTA, Elisson da. **Direito administrativo**. Saraiva, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.

FILHO, José Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas,
2013.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOMES, Fábio Bellote. **Elementos de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva,
2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo:
Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo:
Malheiros, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros,
2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros,
2014.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Administração Pública: Foco na
Otimização do Modelo Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.

PRATES, Wlademir Ribeiro. **Administração Indireta: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista**. Disponível em <<https://www.adminconcursos.com.br/2014/05/administracao-indireta.html>> Acesso em 4 de setembro de 2018.

SOUSA, Juliana Corrêa. **Descentralização**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/64163/descentralizacao>> Acesso em: 16 de setembro de 2018.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Administração Pública: Foco na Otimização do Modelo Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.