



**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DIRETA E INDIRETA**  
**DIRECT AND INDIRECT PUBLIC ADMINISTRATION**POLLO, André Augusto<sup>1</sup>**RESUMO**

A Administração Pública Direta e Indireta é o modo como os Entes Federativos e as Entidades Administrativas se dividem, pautando-se em princípios constitucionais implícitos e explícitos que regem o ordenamento jurídico. Cita-se, portanto, o poder-dever da Administração Direta, dotada de Personalidade Jurídica de Direito Público, em criar Órgãos por meio da Desconcentração Administrativa com a finalidade de desempenhar atividades estatais, sendo que não há Personalidade Jurídica de tais Órgãos. De outro modo, a Administração Indireta ou Descentralizada surge de acordo com a necessidade dos Entes Federativos de transferir a execução de determinadas atividades por meio da Descentralização, podendo ser criada por Lei específica ou autorizada às Autarquias, Fundações Públicas de Direito Público ou Privado, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista. O objetivo com o presente trabalho é analisar a estrutura essencial para o funcionamento eficiente do Estado brasileiro. O estudo foi realizado por pesquisas bibliográficas e legislações pertinentes ao assunto.

**Palavras-chaves:** Princípios Constitucionais. Desconcentração. Descentralização.

**ABSTRACT**

Direct and Indirect Public Administration is the way in which Federative Entities and Administrative Entities are divided, based on implicit and explicit constitutional principles that govern the legal system. Therefore, the power-duty of the Direct Administration, endowed with Legal Personality under Public Law, is cited to create Bodies through Administration Deconcentration with the purpose of carrying out state activities, given that there is no Legal Personality of such Bodies. Otherwise, Indirect or Decentralized Administration arises according to the need of Federative Entities to transfer the execution of certain activities through Decentralization and can be created by specific or authorized Law for Local Authorities, Public Foundations under Public or Private Law, Public Companies and Mixed Economy Companies. The objective of this work is to analyze the essential structure for the efficient functioning of the Brazilian State. The study was carried out using bibliographical research and legislation relevant to the subject.

**KEYWORDS:** Constitutional Principles. Deconcentration. Decentralization.

---

<sup>1</sup> Tecnólogo em Marketing pela Faculdade Sumaré. Pós-Graduação em Direito Administrativo pela FaSouza; Colaborador da Fundação para o Vestibular da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho". aannddd777@gmail.com.

## 1. INTRODUÇÃO

A Administração Direta e a Indireta são conceitos que estruturam a organização do poder público no Brasil, dividindo as responsabilidades e funções do Estado na prestação de serviços à sociedade, de modo a garantir o que é primordial para o correto funcionamento do Estado Democrático de Direito.

A Administração Direta inclui órgãos que integram a própria estrutura do governo, como Ministérios, Secretarias, e outras unidades administrativas da União, de Estados, Municípios e Distrito Federal, atuando sob a direção centralizada do Executivo. De outra maneira, a Administração Indireta engloba entidades com personalidade jurídica própria, criadas para desempenhar atividades específicas de interesse público. Desse modo, a gestão pública se torna mais eficiente, descentralizando responsabilidades e especializando funções. Ambas se sujeitam a um regime jurídico diferenciado da iniciativa privada, denominado regime de Direito Público, o qual define um conjunto de normas que asseguram prerrogativas e objetivos, tais como a obrigatoriedade de realização de processos seletivos ou concursos públicos e, ainda, efetuar licitações para a contratação de serviços ou obras, nos casos em lei definida.

Os serviços públicos desempenhados pela Administração envolvem áreas de interesse coletivo como educação, saúde, previdência social, transporte, desenvolvimento econômico, segurança pública, entre outros, enumerados em nossa Magna Carta.

Todo ato administrativo, de ambas as espécies de Administração, deverá estar pautado em Princípios explícitos e implícitos de forma que cumpra a alguns requisitos mínimos para que seja válido. Cita-se a Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Eficiência, Supremacia do Interesse Público, Indisponibilidade do Interesse Público, Especialidade, Subsidiariedade, entre outros. Sendo assim, o objetivo com o presente trabalho é analisar a estrutura essencial para o funcionamento eficiente do Estado brasileiro.

## 2. ORIGEM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA BRASILEIRA

A Administração Direta no Brasil surgiu com a estruturação do Estado brasileiro e suas primeiras instituições públicas após a Independência. O conceito de Administração Direta refere-se aos órgãos e às entidades que fazem parte da estrutura central do governo, ou seja, ministérios, secretarias e outros órgãos vinculados diretamente ao Poder Executivo.

A Administração Pública, segundo Meirelles (2014, p. 627) é constituída de “órgãos a serviço do Estado, na gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, [...]”. Sintetiza Cretella Júnior (1990, p. 20): “Administração direta é desempenhada pelo ‘centro’ do Estado, pelo chefe do Executivo e seus auxiliares, pela pessoa política”.

Dessa forma, é nítido que o Executivo compõe sua equipe de ministros e secretários para que haja cooperação e coordenação entre todos, de modo que o Estado esteja em sincronia com os anseios da sociedade.

A organização da Administração Pública no Brasil tem suas raízes no período colonial, quando o país era uma colônia de Portugal. No entanto, a partir da Independência, em 1822, o Brasil começou a desenvolver sua própria estrutura administrativa, embora baseada em modelos europeus.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro explica que “A Administração Pública brasileira teve seu modelo inicial inspirado na organização administrativa portuguesa, que foi transplantada para o Brasil com a colonização” (DI PIETRO, 2018, p. 23).

A Constituição de 1824, a primeira do Brasil, formalizou a existência de órgãos administrativos centrais, como os ministérios, estabelecendo um esboço de organização da administração pública. Esses ministérios eram responsáveis pela gestão direta de diferentes áreas do governo, como Justiça, Fazenda, Guerra e Relações Exteriores.

José dos Santos Carvalho Filho (2020, p. 6) define que “a história da administração pública no Brasil inicia-se com a chegada da Corte Portuguesa ao país em 1908, quando se estruturaram os primeiros órgãos e serviços administrativos”.

No século XX, a estrutura da Administração Direta foi consolidada, especialmente a partir do Estado Novo (1937-1945), durante o governo de Getúlio

Vargas. Nesse período, houve uma centralização administrativa e a criação de várias instituições públicas que fazem parte da administração direta até hoje. A criação de novos ministérios e órgãos de governo refletiu essa necessidade de centralizar e organizar melhor as funções administrativas do Estado. Alexandre Mazza (2018, p. 48) entende que “o Brasil herdou um modelo de administração pública fortemente centralizador e burocrático, trazido pela colonização portuguesa e consolidado com a chegada da família real”.

Portanto, a Administração Direta no Brasil evoluiu com o crescimento do Estado brasileiro e com a necessidade de uma estrutura administrativa que permitisse o controle e a gestão das atividades governamentais de forma centralizada e organizada.

## 2.1 OS MEMBROS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA

Os membros da Administração Direta são órgãos que integram a estrutura administrativa do Estado, sendo diretamente subordinados à chefia do Poder Executivo – Presidência da República, Governadores e Prefeitos. Ela é composta de entidades que fazem parte da estrutura do Estado, sem personalidade jurídica própria, e que exercem as funções administrativas diretamente.

Marçal Justen Filho (2017, p. 109) sintetiza que: “A Administração Direta é formada pelos órgãos públicos que integram a estrutura centralizada do Estado e, por isso, representam diretamente o ente estatal ao qual pertencem, sem personalidade jurídica própria.”

Esses órgãos foram criados por lei, uma vez que a criação, estruturação e competências da Administração Direta estão previstas na Constituição Federal e em leis específicas. Por exemplo: Ministério da Fazenda – é o órgão responsável dentro da estrutura administrativa da República Federativa do Brasil pela formulação e execução da política econômica (em nível Federal); Secretaria da Educação – é de sua responsabilidade materiais didáticos, transporte escolar, plataformas de gestão escolar, merenda, entre outros (em nível Estadual); e Secretaria Executiva de

Transporte e Mobilidade Urbana – cuja responsabilidade é a gestão de todo transporte rodoviário urbano dentro do município.

Alexandre Mazza (2018, p. 57) define que: “Na Administração Direta, os órgãos e seus respectivos agentes são diretamente vinculados ao ente federado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e, por isso, atuam em nome do Estado, representando-o juridicamente em suas competências.”

### **3. PRINCÍPIOS BASILARES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A Administração Pública é norteada por princípios expressos na Constituição Federal de 1988 e implícitos. Eles formam a base para a atuação ética e legal dos agentes públicos de maneira a garantir a qualidade dos serviços prestados. Entre os princípios expressos no artigo 37 da Magna Carta cita-se:

**Legalidade:** a Administração Pública só pode agir em conformidade com a lei. Ou seja, seus atos devem estar estritamente de acordo com as normas legais, diferentemente dos particulares, que tudo podem fazer, se a lei não proibir. O artigo 5º da Constituição Federal, em seus incisos II e XXXV também faz referência ao princípio.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018, p. 92) sintetiza que “o princípio da legalidade do Direito Administrativo representa a subordinação da Administração à lei e ao Direito. Não há liberdade de ação fora dos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico”.

**Impessoalidade:** as ações da Administração devem ser voltadas ao interesse público, sem favorecer ou prejudicar indivíduos ou grupos específicos. O administrador não pode atuar com favoritismos e privilégios, caso isso ocorra, haverá o desvio de finalidade que enseja em nulidade do ato, pois está contaminado pelo vício de ilegalidade, devendo ser anulado pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário. Ressalta-se que a promoção pessoal, símbolos e imagens que associam o agente público ao serviço prestado também caracteriza ofensa ao respectivo princípio.

Hely Lopes Meirelles (2017, p. 82) orienta que: “O princípio da impessoalidade, determina que a Administração Pública deve sempre atuar objetivamente, visando ao

interesse público e sem favorecimentos pessoais. A atuação administrativa não deve buscar beneficiar ou prejudicar indivíduos específicos, mas sim o bem coletivo.”

**Moralidade:** além de seguir a lei, o gestor público deve agir de acordo com princípios éticos e morais, observando sempre a honestidade e a boa-fé.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2019, p. 81) define que:

A moralidade administrativa traduz-se na exigência de uma conduta ética por parte dos agentes públicos, que devem agir com boa-fé, honestidade e lealdade em relação ao interesse público. Este princípio vai além da legalidade, pois obriga a Administração a atuar com probidade e retidão, respeitando os valores éticos da sociedade.

**Publicidade:** os atos administrativos devem ser públicos e transparentes, garantindo o acesso à informação para a sociedade afim de que iniba eventuais atos de improbidade administrativa, exceto em casos de sigilo previstos em lei. É protegido pelo artigo 5º, incisos LX, XIV, XXXIII e LXXII o direito à informação, não só para assuntos de interesses particulares, mas também coletivos, o que demonstra o fortalecimento do controle popular sobre os atos da Administração Pública.

José dos Santos Carvalho Filho (2020, p. 26) explica que: “A publicidade é um princípio fundamental da Administração Pública, pois permite que os atos administrativos sejam conhecidos pela coletividade, promovendo a transparência e possibilitando o controle social sobre a atuação estatal.”

**Eficiência:** a Administração Pública deve buscar sempre a melhor utilização dos recursos, atuando com presteza, qualidade e visando o melhor resultado possível para a sociedade. Salienta-se que a Emenda Constitucional 19/98 foi a responsável por trazer tal princípio à Constituição Federal.

Alexandre Mazza (2018, p. 148) define como: “A eficiência é um princípio que impõe à Administração Pública a obrigação de buscar o melhor desempenho em suas atividades, priorizando a produtividade e a qualidade dos serviços prestados, com um uso racional dos recursos públicos.”

Esses princípios são a base para a gestão pública eficiente, transparente e responsável orientando a conduta dos servidores públicos em suas funções.

Para Meirelles (2014, p. 40), o Direito Administrativo é entendido como: “conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as

atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”.

Meirelles (2014, p. 88) também sintetiza que: “Na administração particular o administrador recebe do proprietário as ordens e instruções de como administrar as coisas que lhes são confiadas; na administração pública essas ordens e instruções estão concretizadas nas leis, regulamentos e atos especiais, dentro da moral da instituição.”

Além dos princípios explícitos, existem os implícitos, que não estão diretamente escritos na Constituição, mas são reconhecidos pela doutrina e pela jurisprudência como fundamentais para o funcionamento da administração pública. Alguns dos principais são:

**Razoabilidade:** as ações administrativas devem ser sensatas e equilibradas, evitando excessos ou decisões que desrespeitem a lógica e o bom senso.

**Proporcionalidade:** o ato administrativo deve ser adequado à finalidade, aplicando-se medidas que sejam proporcionais à gravidade da situação.

**Segurança Jurídica:** a administração deve garantir estabilidade e previsibilidade em suas ações, preservando a confiança dos administrados na atuação do poder público.

**Motivação:** os atos da administração pública devem ser fundamentados, apresentando as razões pelas quais foram tomados, garantindo transparência e clareza.

Baseados em tais princípios apresentados, surgem as denominadas “Pedras de Toque” do Direito Administrativo, conceitos fundamentais que sustentam e orientam a atuação da Administração Pública e o próprio regime jurídico-administrativo. O termo “Pedra de Toque” foi desenvolvido por Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 55) – “é a base, alicerce do direito administrativo, para o autor as pedras de toque são os princípios da supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público”.

Di Pietro (2018, p. 96) entende que:

[...] em primeiro lugar, as normas de direito público, embora protejam reflexamente o interesse individual, têm o objetivo primordial de atender ao interesse público, ao bem-estar coletivo. Além disso, pode-se dizer que o

direito público somente começou a se desenvolver quando, depois de superados o primado do Direito Civil (que durou muitos séculos) e o individualismo que tomou conta dos vários setores da ciência, inclusive a do Direito, substituiu-se a ideia do homem como fim único do direito (própria do individualismo) pelo princípio que hoje serve de fundamento para todo o direito público e que vincula a Administração em todas suas decisões [...].

**Supremacia do Interesse Público:** traz a superioridade da Administração Pública em relação ao administrado, pois o interesse público ou coletivo deve prevalecer sobre os interesses individuais, justificando a ação do Estado em prol da sociedade como um todo. Não significa que o poder público possa imotivadamente descumprir os direitos individuais, mas, entre interesses particulares e públicos, estes prevalecerão.

Mello (2017, p. 60) diz que “a supremacia do interesse público é uma ideia matriz do Direito Administrativo, que orienta a atuação da Administração Pública no sentido de que o interesse coletivo deve prevalecer sobre os interesses particulares”.

**Indisponibilidade do Interesse Público:** significa que os agentes públicos não podem dispor dos interesses públicos como se fossem privados, ou seja, eles não têm liberdade para negociar, transferir ou alienar esses interesses, só será possível com autorização legal em casos específicos em benefício da administração.

De acordo com Meirelles (2014, p. 55), “O administrador público é o gestor de interesses alheios, que não lhe pertencem, razão pela qual não pode de ele dispor livremente, senão conforme a lei”.

#### **4. ORIGEM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA**

Em decorrência da modernização da Administração Pública, houve a necessidade de conceder mais autonomia e especialização para as ações do ente estatal, com isso surge o conceito de descentralizar a Administração e, diante desse ato, cria-se uma pessoa jurídica. Entidades são criadas e são vinculadas à Administração Pública Direta para efeito do controle finalístico.

O Decreto-lei n.200/1967 (BRASIL, 1967) artigo 4º, II, cita que:

A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: Autarquias; Empresas Públicas; Sociedades de Economia Mista; Fundações Públicas.

§ 1º As entidades compreendidas na Administração Indireta consideram-se vinculadas ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Segundo a Constituição Federal (BRASIL, 1988), artigo 37:

XIX – Somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de atuação.  
XX – depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada.

#### 4.1 AUTARQUIAS

A criação de uma Autarquia, que é uma entidade administrativa descentralizada e com autonomia própria para exercer atividades de interesse público, segue um processo que envolve a legislação e os poderes públicos competentes.

Marçal Justen Filho (2017, p. 112) explica que:

Autarquia é pessoa jurídica de direito público, criada para desempenhar funções que, por sua natureza, exigem descentralização. Sua criação e atuação são regidas pela legislação específica que lhe confere autonomia administrativa e financeira, mas não independência absoluta, pois está sujeita à supervisão estatal.

No Brasil, o processo geralmente envolve os seguintes passos:

Identificação da Necessidade: o poder público, geralmente União, Estados, Municípios ou Distrito Federal, identifica a necessidade de criar uma autarquia para gerenciar atividades ou serviços que precisam ser desempenhados com autonomia, como a gestão de infraestrutura, saúde ou educação.

Elaboração de um Projeto de Lei: com base na necessidade identificada, um projeto de lei é elaborado para criar a autarquia. Esse projeto deve conter:

- a justificativa para a criação da autarquia;
- definição das atividades que a autarquia vai desempenhar;
- estabelecimento da estrutura administrativa e financeira da nova entidade;
- regulamentação de seu funcionamento, competências e autonomia.

**Aprovação do Projeto de Lei:** o projeto de lei é enviado ao poder legislativo correspondente (Congresso Nacional, Assembleia Legislativa Estadual ou Câmara Municipal). O projeto passa por discussão, emendas e, caso seja aprovado, é sancionado pelo chefe do executivo (presidente, governador ou prefeito).

**Sancionamento da Lei:** uma vez aprovado, o projeto é sancionado pelo chefe do poder executivo, tornando-se lei. Esta formaliza a criação de autarquia, estabelecendo seu funcionamento, seu regime jurídico e as atribuições que lhe cabem.

**Organização Administrativa:** após a sanção da lei, são tomadas providências para a organização da autarquia. Isso inclui a nomeação de diretores ou gestores, a alocação de recursos, a definição do quadro de pessoal e a instalação física da entidade.

**Autonomia:** uma vez criada, a autarquia goza de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, embora seja supervisionada pelo ente público criador, sendo também responsável pela prestação de contas e obediência às normas gerais de administração pública.

Esse processo garante que a autarquia atue em conformidade com os interesses públicos, com o respaldo da lei e com a devida autonomia para a execução de suas funções específicas. São exemplos de autarquias: INSS – Instituto Nacional do Seguro Social, UNESP – Universidade Estadual Paulista e HSPM – Hospital do Servidor Público Municipal.

## 4.2 EMPRESAS PÚBLICAS

A criação de uma empresa pública no Brasil é um processo que envolve aprovação legal, planejamento e organização, uma vez que essa empresa será de propriedade do poder público. As empresas públicas são voltadas a atividades econômicas que o Estado considera de interesse público.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018, p. 552) define que:

As empresas públicas são entidades criadas pelo Poder Público, sob a forma de direito privado, com capital exclusivamente público, para atuar em atividades econômicas e serviços de interesse coletivo. Suas operações

seguem o regime jurídico próprio das empresas privadas, embora estejam sujeitas ao controle estatal.

O processo envolve os seguintes passos:

- identificação da necessidade;
- elaboração de um Projeto de Lei - além das características citadas em relação às autarquias acrescenta-se:
- atividades econômicas que serão realizadas;
- definição do capital inicial e a origem dos recursos financeiros;
- regras para o regime jurídico de seus empregados, que geralmente são contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT);
- aprovação legislativa;
- sancionamento da lei;
- organização administrativa;
- inscrição e formalização: como qualquer outra empresa, uma empresa pública precisa ser registrada junto aos órgãos competentes, como Junta Comercial, Receita Federal e demais órgãos necessários para sua regularização como pessoa jurídica. Nessa etapa, é necessário obter o CNPJ e outras inscrições obrigatórias;
- início das atividades: Após a formalização, a empresa pública começa a operar dentro dos objetos estabelecidos na lei que a criou, executando as atividades econômicas para as quais foi designada. A empresa pública, embora sujeita ao controle do poder público, segue a lógica do mercado, podendo, inclusive, participar de licitações e competir com empresas privadas;
- diferença entre empresa pública e sociedade de economia mista: vale destacar que uma empresa pública tem 100% de seu capital pertencente ao Estado (União, estado ou município), enquanto a sociedade de economia mista tem participação do governo como acionista majoritário, mas também envolve capital privado. A criação de uma empresa pública visa garantir a eficiência em áreas estratégicas ou de interesse social, sem perder a finalidade pública do serviço prestado. São exemplos de empresas públicas: CEF – Caixa

Econômica Federal, EMTU – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos e EMURB – Empresa Municipal de Urbanização.

### 4.3 SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA

As sociedades de economia mista são criadas por um ato do Poder Público, geralmente por meio de lei específica. Esses tipos de empresas têm capital misto, ou seja, são formadas por recursos públicos e privados, com o governo mantendo a posição de acionista majoritário.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2019, p. 166) orienta que:

Sociedade de economia mista é a pessoa jurídica de direito privado, criada pelo Estado com participação de particulares no capital e na administração, para a exploração de atividade econômica. É submetida ao regime jurídico das empresas privadas, mas com algumas prerrogativas e restrições impostas pelo direito público.

A criação segue algumas etapas principais:

**Autorização Legal:** o primeiro passo é a aprovação de uma lei específica, pelo poder legislativo, que autoriza a criação da sociedade. Essa lei define o objetivo social da empresa e a participação do Estado.

**Constituição da Empresa:** após a lei ser aprovada, a sociedade de economia mista é formalmente constituída seguindo as regras aplicáveis às sociedades anônimas (SA), de acordo com a Lei das Sociedades por Ações – Lei nº 6.404/76. Isso inclui a elaboração de um estatuto social, a subscrição de capital por parte do governo e de investidores privados.

**Capital Social:** o capital social da empresa é formado por recursos públicos e privados, mas o governo deve ter a maioria das ações com direito a voto para garantir o controle da empresa.

**Regulação e Fiscalização:** como atuam no setor público e privado, essas sociedades estão sujeitas a normas tanto de direito público (como a fiscalização por tribunais de contas – Princípio da Tutela) quanto de direito privado (normas societárias e de mercado).

Essas sociedades de economia mista são usadas para desempenhar funções estratégicas para o Estado, como em setores de energia, saneamento ou transportes, combinando a flexibilidade da iniciativa privada com a presença do Estado. Vale ressaltar que, em regra, os capitais sociais dessas empresas são abertos e seus patrimônios são formados por ações negociadas nas bolsas de valores. São exemplos de sociedades de economias mistas: PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A, SPDA – Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos e CET – Companhia de Engenharia de Tráfego.

#### 4.4 FUNDAÇÕES

As fundações são criadas como entidades jurídicas sem fins lucrativos, com o objetivo de apoiar causas de interesse público, como educação, saúde, meio ambiente ou cultura.

Hely Lopes Meirelles (2014, p. 62) sintetiza que:

Fundações governamentais são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público ou privado, criadas por lei ou autorizadas a instituir-se, com patrimônio próprio, para a execução de atividades de interesse público nas áreas sociais, culturais, educacionais, científicas e de assistência social.

O processo de criação de uma fundação varia conforme o país, mas geralmente envolve as seguintes etapas:

**Definição dos objetivos:** o primeiro passo é definir a causa ou os objetivos sociais que a fundação vai promover. Esses objetivos devem ser de interesse coletivo.

**Capital inicial:** é necessário um patrimônio inicial que seja suficiente para garantir a viabilidade financeira da fundação e a continuidade de suas atividades. O valor desse patrimônio pode variar conforme a legislação local.

**Elaboração do estatuto:** o estatuto da fundação é um documento que define sua estrutura de governança, regras de funcionamento e os meios pelos quais ela vai cumprir seus objetivos. O estatuto deve incluir:

- finalidade da fundação;
- como o patrimônio será administrado;
- estrutura de gestão e responsabilidade dos administradores;

- regras de dissolução, caso a fundação seja extinta.
- Registro legal: depois de elaborado o estatuto e o planejamento patrimonial, a fundação deve ser registrada em um órgão competente, geralmente em cartórios ou registros de pessoa jurídica. No Brasil, por exemplo, esse registro é feito em um cartório de registro civil de pessoas jurídicas.
- Aprovação pelo Ministério Público: a criação de uma fundação deve ser aprovada pelo Ministério Público, que verifica se a fundação realmente tem um caráter filantrópico e se seu patrimônio é adequado para garantir sua sustentabilidade.
- Governança e operação: após sua criação formal, a fundação deve implementar suas atividades conforme seus objetivos e o estatuto, com uma equipe de gestão responsável pela administração dos recursos e execução dos projetos.

Fundações podem receber doações, patrocínios e isenções fiscais, mas suas atividades devem sempre visar ao bem comum e respeitar as normativas que regulam o setor filantrópico. Elas se dividem em fundações de direito público ou direito privado, de forma que as de direito público são mais fiscalizadas pelo fato de gerirem patrimônio público, com a necessidade de prestação de contas mais detalhadas, por outro lado as de direito privado possuem maior autonomia no que diz respeito aos seus recursos financeiros.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da Administração Pública Direta e Indireta revela uma estrutura essencial para o funcionamento eficiente do Estado brasileiro. Essas duas formas de organização são complementares e refletem o esforço contínuo de adaptação e especialização na gestão pública para atender às demandas sociais e promover o bem-estar coletivo.

A Administração Direta, que compreende os órgãos centrais como Ministérios e Secretarias, é a base estrutural do governo, representando a centralização necessária para o controle das principais decisões de interesse público. Essa

centralização possibilita que os entes federativos mantenham uma coordenação efetiva em áreas fundamentais, como saúde, educação, segurança e desenvolvimento econômico. Além disso, a ausência de personalidade jurídica própria nos órgãos da Administração Direta reforça sua integração na estrutura estatal, permitindo a uniformidade das ações e decisões governamentais.

Por outro lado, a Administração Indireta destaca-se pela descentralização, que confere maior autonomia e especialização na execução de atividades específicas. Entidades como autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações são criadas para atender demandas que exigem um nível elevado de expertise ou flexibilidade. Essas entidades possuem personalidade jurídica própria, o que lhes permite atuar com maior eficiência em setores estratégicos, como infraestrutura, serviços financeiros e pesquisa científica. Exemplos incluem o INSS, a Caixa Econômica Federal, a Petrobras e a Fundação Oswaldo Cruz, que ilustram a diversidade e a importância das entidades descentralizadas no atendimento às necessidades sociais.

Um aspecto central do funcionamento da Administração Pública é o respeito aos princípios constitucionais e administrativos, que asseguram a transparência, a legalidade e a eficiência na atuação do poder público. Princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência são fundamentais para guiar as ações administrativas, promovendo a confiança da sociedade nas instituições governamentais. Além disso, princípios implícitos, como razoabilidade, proporcionalidade e segurança jurídica, completam o arcabouço normativo, garantindo que as decisões sejam equilibradas e estejam alinhadas aos interesses coletivos.

A distinção entre Administração Direta e Indireta também evidencia a importância de uma governança equilibrada. Enquanto a centralização da Administração Direta é necessária para assegurar controle e uniformidade, a descentralização promovida pela Administração Indireta é vital para atender demandas específicas de forma ágil e eficiente. Esse equilíbrio é particularmente relevante em um país de dimensões continentais como o Brasil, onde a diversidade regional exige soluções administrativas diferenciadas.

Além disso, o estudo reforça que a modernização e a profissionalização da gestão pública são fundamentais para fortalecer o Estado Democrático de Direito. A capacidade de o governo adaptar suas estruturas e métodos às mudanças sociais e econômicas reflete maturidade das instituições e sua preocupação com o bem-estar da população. Nesse contexto, o papel das entidades descentralizadas torna-se ainda mais relevante, permitindo que o Estado alcance áreas e setores que exigem maior especialização e inovação.

Portanto, a correta aplicação dos conceitos de Administração Pública Direta e Indireta é indispensável para uma gestão pública eficaz e responsável. A centralização e descentralização, quando utilizadas de maneira complementar, fortalecem a capacidade do Estado de atender às necessidades da sociedade, promovendo não apenas eficiência operacional, mas também transparência e justiça.

Por fim, é essencial que os gestores públicos compreendam e valorizem a importância dessa estrutura, respeitando os princípios que norteiam e utilizando os instrumentos disponíveis para potencializar os resultados das ações governamentais. Assim, a Administração Pública, em suas diferentes formas, pode cumprir seu papel fundamental de garantir os direitos dos cidadãos, promover o desenvolvimento econômico e social e consolidar a democracia no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 2 nov. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 2 nov. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

JÚNIOR, Cretella. Direito administrativo comparado. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2017.

MAZZA, Alexandre. Direito Administrativo. Barueri: Método, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.