

Administração Atípica do Estado*

Eduardo Lobo Botelho Gualazzi

Professor Assistente-Doutor da Faculdade de
Direito da USP - Procurador do Estado
de S. Paulo

Há, no Estado contemporâneo, atividades administrativas materialmente atípicas que formalmente extravasam do conceito jurídico-administrativo de Administração Direta ou Centralizada e Indireta ou Descentralizada.

Para serem corretamente analisadas tais atividades administrativas atípicas, é mister ressaltar que a História da Administração aponta os principais elementos do rumo evolutivo da Administração Pública: a) natureza polivalente da vida administrativa pública; b) absorção de serviços públicos típicos pelas Administrações Centrais; c) descentralização de serviços públicos típicos; d) crescente participação estatal na área econômico-social; e) afloramento de órgãos e entidades administrativas irredutíveis à Administração Central e à Descentralizada (compartimentação e especialização); f) incremento de atividades administrativas atípicas, de natureza sócio-econômica e integrante; g) necessidade de integração sistêmica do aparelhamento administrativo, para harmonização orgânico-estrutural e teleológica da Administração; h) dilatação e solidificação da disciplina jurídica cientificamente autônoma de normatização da Administração do Direito Administrativo (Interno e Internacional) ao Direito Administrativo Comparado.

Por outro lado, a Administração Comparada indica a existência atual de instituições e atividades administrativas atípicas em vários países, **verbi gratia**: Itália — fundações públicas e corporações públicas; **França** — estabelecimentos públicos, corporações públicas e **régies industrielles**; **Bélgica** — circunscrições de ensino, de culto, de minas e de fiscalização do trabalho; pessoas jurídicas públicas paraestatais (estabelecimentos públicos, Administrações personalizadas — **Régies**, Associações de Direito Público), **Polders** e **Wateringues**, e corporações

(*) Síntese da Tese de Doutorado homônima, do mesmo autor, aprovada por unanimidade na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, aos 24 de novembro de 1983, por Comissão Julgadora composta pelos Professores Drs. José Cretella Júnior (Presidente), Mauro Brandão Lopes, Eros Roberto Grau, Antônio Carlos de Araújo Cintra e Nelson Abrão.

profissionais; **Portugal** — institutos públicos e corporações públicas; **Alemanha Ocidental** — sociedades de economia mista; **Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte** — órgãos administrativos autônomos para: a) desenvolvimento cultural internacional; b) controle de atividades econômicas privadas; c) gestão e coordenação das empresas nacionalizadas — corporações públicas; **Estados Unidos da América** — ofícios autônomos (**independent agencies**), sob a forma de Comissões e Juntas, com poderes regulamentares e «quase judiciais»; corporações públicas e quase corporações públicas (**quasi corporations**); **União das Repúblicas Socialistas Soviéticas** — órgão autônomo para matéria econômica; **Espanha** — organismos autônomos com personalidade jurídica e empresas nacionais.

Outrossim, sob o aspecto de Direito Positivo, em vigor, a Administração Pública Federal do Brasil apresenta o seguinte perfil institucional: I) — **Administração Direta** — Presidência da República e Ministérios; Órgãos de Assessoramento Imediato do Presidente da República; Órgãos Administrativos Parajudiciais; Procuradorias; Órgãos Autônomos; II) — **Administração Indireta** — autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista; III) — **entes legalmente excedentes da Administração Direta e da Indireta** — fundações públicas; corporações públicas de profissões liberais; entidades e organizações de serviço público-social, com contribuições parafiscais.

Esses elementos suscitam a necessidade de enquadrar os entes, órgãos e atividades atípicas numa nova classificação teórica da Administração Pública Brasileira, conectada aos princípios fundamentais da Reforma Administrativa Federal (Decreto-lei federal nº 200/67 e legislação subsequente): planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Considera-se **planejamento**, sob aspecto jurídico, consistir na objetivação normativo-programática de atividades administrativas, para a consecução do interesse público futuro, cuja execução se efetuará por intermédio de normas e atos jurídicos gradativamente específicos. **Coordenação** é a integração axiológica de meios administrativos idôneos para a consecução do interesse público, em harmonia com o plano geral do Governo. **Descentralização** jurídico-administrativa significa transposição de encargos públicos típicos, para pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas. **Delegação de competência** é a transferência de atribuições de um órgão a outro no aparelhamento administrativo. **Controle** é o princípio administrativo material, tutelar e autotutelar, de contrasteamento e gestão integral da Administração, por meio de sistema horizontal de coordenação central.

Os cinco princípios básicos da Reforma Administrativa Federal são corolários do princípio da integração sistêmica da Administração, cuja indução resulta da articulação horizontal implícita dos princípios administrativos da especialidade, da continuidade e da tutela administrativa. O princípio da integração sistêmica da Administração consiste na necessidade de incutir-se nos entes administrativos a conse-

cução dos fins do aparelhamento administrativo do Estado, para assegurar-se o fluxo harmônico e unidirecional das atividades administrativas públicas.

A análise diacrônica da Administração Pública Comparada e Brasileira, bem como sincrônica da estrutura jurídica da Administração Brasileira, indica que se configurou, na Administração, uma infraestrutura integrante de serviços públicos administrativos **atípicos**, cientificamente excedente da Administração Direta e da Indireta, para cuja classificação teórica propomos a denominação de **Administração Infradireta ou Pericêntrica**, consistente na atividade administrativa pública, sistemática, atípica, de participação materialmente coordenada do Estado no planejamento e manutenção integrada do equilíbrio sócio-econômico interno e internacional.

Para melhor situar-se a Administração Infradireta ou Pericêntrica, cumpre definir-se Administração Pública, coligando-se os seguintes elementos: a) **formal** — natureza da entidade; b) **material** — objeto da atividade; c) **teleológico** — finalidade da fusão da natureza da entidade com o objeto da atividade. A coligação desses três elementos permite definir-se Administração Pública como o organismo executivo da atividade estatal e interestatal que assegura a integração coordenada, interna e internacional, da gestão especializada e técnico-científica do serviço público-administrativo, para consecução permanente e ininterrupta das necessidades, conveniências e interesses públicos.

Optamos, portanto, por concepção latíssima e global de Administração Pública, considerada como organicidade estatal e interestatal, destinada à consecução do interesse público interno e externo, para satisfação das necessidades coletivas nacionais e internacionais, em consonância com a indeclinável inserção do Estado no concerto da comunidade universal, composta não apenas pela soberania dos Estados, mas igualmente pela autonomia derivada dos organismos administrativos internacionais e outras entidades, internacionais e transnacionais (públicas, privadas ou mistas), de cunho administrativo, técnico-científico e especializado.

Destarte, **Administração Direta** é a estrutura orgânica mínima, matriz essencial, elementar e necessária, para a execução das atividades relativas à existência operativa do Estado. A Administração Direta consiste em fenômeno jurídico-administrativo comum a todos os Estados, com um cerne fixo, invariável, e algumas variações quantitativas. O cerne fixo da Administração Direta constitui o complexo administrativo das cinco atividades governamentais básicas de um Estado soberano, que compõem os cinco Ministérios típicos ou irredutíveis: Justiça, Exterior, Interior, Fazenda, Forças Armadas. Definimos Administração Direta como a estrutura orgânico-operativa elementar do Estado que, mediante autogestão, concretiza eficazmente os interesses e serviços públicos.

No tocante à **Administração Indireta**, verifica-se que o conceito formal, juspublicístico, de descentralização administrativa por colaboração é o de consistir no deslocamento funcional de um serviço público especializado e personalizado. Sob o aspecto material, descentralização administrativa por serviços é a transferência de serviço público em sentido estrito, próprio e típico da Administração Central ou Direta, para entidade gestora específica. Há Administração Indireta ou Descentralizada ao reunirem-se os seguintes elementos: **a)** gestão originária ou derivada de serviço público *stricto sensu*, especializado; **b)** personalização derivada; **c)** regime jurídico publicístico, derrogatório e exorbitante do Direito comum. Assim, definimos Administração Indireta como a estrutura personalativa derivada do Estado que, mediante gestão autônoma, concretiza eficazmente serviços públicos especializados. **A latere**, cumpre exprimir que o Decreto-lei federal nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (com a redação dada pelo Decreto-lei nº 900/69 e legislação subsequente) classificou como Administração Indireta duas entidades que apenas por anomalia assim se classificam — empresas públicas e sociedades de economia mista; por outro lado, considerou possível que a entidade mais típica de Administração Indireta — autarquia — preste «serviços industriais» (art. 182); por fim, silenciou com relação a quatro figuras, que necessariamente abrangem descentralização de serviço público administrativo típico — concessão, delegação, permissão e autorização. Eis aí a defasagem entre a doutrina administrativa e o Direito Positivo, em vigor no Brasil.

Para completar-se o painel classificatório da Administração Pública, é mister referir-se ainda a **Administração Internacional** como o complexo orgânico-operativo, autocordenado, de manutenção das entidades internacionais e satisfação às necessidades e interesses públicos da comunidade internacional, mediante prestação direta de serviços aos indivíduos e aos Estados ou coordenação de serviços estatais.

A Administração Infradireta ou Pericêntrica do Estado engloba precisamente a gama de atividades atípicas do Estado, relativas aos serviços administrativos sócio-econômicos, bem como aos de coordenação interna e integração internacional, que não se caracterizam exclusivamente pelo regime jurídico publicístico, pois admitem o regime jurídico privatístico ou mesclas. Os serviços administrativos sócio-econômicos referem-se às atividades estatais internas de implementação às carências sociais e econômicas, para indução do equilíbrio sócio-econômico global. Os serviços administrativos estatais de integração internacional abrangem o relacionamento administrativo entre entidades e órgãos especializados do Estado e as entidades e organismos congêneres da Administração Internacional (organismos especializados das Nações Unidas *et alii*), atividade do Estado que, por exceção, pode estar formalmente situada na Administração Direta ou na Indireta, mas **materialmente** é Administração Infradireta ou Pericêntrica (administração atípica do Estado). A concepção de Administração Infradireta ou Pericêntrica é mais perceptível sob o aspecto

material do que formal, pois sóe configurar-se como um conjunto difuso de atividades administrativas heterogêneas, distribuídas quase a esmo no aparelhamento administrativo estatal, sob o aspecto formal, entre entidades e órgãos da Administração Direta e Indireta, onde funcionam sob regimes jurídicos diversificados, desde o regime de Direito Público até o regime de Direito Privado, sem exclusão de mesclas jurídicas, que caracterizam regimes jurídicos anômalos, excepcionais, mistos.

Em vista do exposto, adotamos concepção ampla de Administração Pública, sob a seguinte sinopse: I) **Administração Internacional** — Administração exterior (organismos administrativos internacionais) e Administração interior (organização administrativa interna das entidades e órgãos internacionais); II) **Administração Interna ou Estatal** — Administração Direta ou Centralizada, Administração Indireta ou Descentralizada e Administração Infradireta ou Pericêntrica (Administração Sócio-Econômica e Administração Interestatal).

No âmbito da teoria do *serviço público*, outrossim, adotamos-lhe concepção latíssima, perfilhada por minoria de autores. «Conforme o grau de submissão maior ou menor do serviço ao regime administrativo, temos várias modalidades de serviços públicos, que se localizam numa escala hierárquica: 1^a) serviços públicos administrativos ou serviços públicos propriamente ditos, submetidos a um regime de direito público ou regime jurídico administrativo puro, com uma série de prerrogativas e sujeições, informado por princípios publicísticos; 2^a) serviços públicos industriais e comerciais, aos quais se costuma acrescentar os denominados serviços sociais; 3^a) serviços judiciários» (José Cretella Júnior, *Administração indireta brasileira*, 1980, Rio de Janeiro, Forense, págs. 54-55).

Com efeito, serviço público é concepção que transcende o Poder Executivo, a Administração, assim como o âmbito do Direito Administrativo e mesmo do Direito Público (por exceção, imiscui-se no âmbito do Direito Privado), pois constitui o próprio fim do Estado em sua expressão dinâmica, operativa, de servir ao povo, à Nação, à sociedade nacional e universal, juridicamente organizada. O Estado realiza o serviço público por intermédio de todos os Poderes, principalmente (não exclusivamente) pelo Poder Executivo, executando o serviço público pela Administração, única organização estrutural do Estado cujo *objeto* precípuo é o serviço público, *stricto sensu*. Inegável, contudo, que a *finalidade* de satisfação das necessidades e interesses públicos é comum a todos os Poderes estatais, observada a especialização de suas funções.

Por outro lado, não é somente o regime jurídico publicístico que tipifica uma atividade como serviço público ou serviço público administrativo: ambos utilizam o regime jurídico publicístico ou o privatístico (puros ou com atenuações e mesclas), se e quando parecem mais convenientes e oportunos para a realização de serviço público, típico ou atípico, *lato sensu* ou *stricto sensu*.

Serviço público é, portanto, em sentido lato, a institucionalização material da operatividade administrativa, legislativa e judicial do Estado, cuja finalidade consiste na satisfação das necessidades, conveniências e interesses juridicamente qualificados da coletividade, internos e internacionais, bem como na preservação da auto-organização administrativa estatal, mediante regime jurídico predominante-mente publicístico e excepcionalmente privatístico ou categorial. **Re-gime jurídico categorial** é o regime jurídico indiferenciado, descom-prometido, genérico, cujo cerne fixo se reduz apenas às «formas puras» do Direito, contingencialmente matizadas por conotações publi-císticas e privatísticas, concomitantes, não elementares, meramente acessórias e incidentais.

A Administração pode e deve, em tese, utilizar todas as formas e modos, todos os regimes jurídicos, institutos e instituições da Ciência do Direito que possibilitem a concreção de uma finalidade pela qual o Estado se haja responsabilizado. O serviço público administrativo já não se pode caracterizar exclusivamente pelo regime jurídico publi-cístico (embora este regime predomine nitidamente), pois à Admi-nistração incumbe freqüentemente gerir serviços comerciais, indus-triais, sociais e integrantes (internos e internacionais), ou seja, **admi-nistrar tais serviços**, por meio de formas e regimes jurídicos que não são puramente públicos, nem puramente privados, visto consistirem em derrogações e exorbitâncias anômalas do Direito Público e do Direito Privado. O serviço estatal exercido por regime jurídico pri-vatístico ou categorial, **jus gestionis** e não **jus imperii**, também é **administrativo**, não pode ser sumariamente excluído do Direito Admi-nistrativo. A Administração não deixa de ser **pública** quando gera, administra, opera atividades econômico-sociais ou de integração admi-nistrativa internacional: apenas passa a exercer atividade administra-tiva **atípica**, sob a ótica do Direito Administrativo. Conforme assina-lo José Cretella Júnior, «por mais paradoxal que pareça, no âmbito do direito administrativo coexistem regimes jurídicos de direito público e regimes jurídicos de direito privado, regulando os institutos e operações do Poder Público» (**Tratado de direito administrativo**, vol. X, 1972, Rio, Forense, pág. 174).

Assim, definimos **serviço público administrativo** ou **serviço admi-nistrativo** como a institucionalização formal de gestão orgânica do Estado-Administração (Poder Executivo), cuja finalidade é a satisfação concreta, eficaz e ininterrupta das necessidades, conveniências e interesses legalmente qualificados da coletividade, internos e internacionais, bem como a integração jurídica da auto-organização estatal e interestatal, mediante regime jurídico publicístico, categorial ou pri-vatístico.

O serviço administrativo, a seu turno, tresdobra-se em três espé-cies: **a) serviço administrativo potestativo;** **b) serviço administrativo sócio-econômico;** **c) serviço administrativo integrante.**

No tocante à primeira espécie, verifica-se que os serviços englobados pela Administração tradicional constituem elementos funcionais mínimos do Estado, operatividade essencial da estrutura estatal, sem os quais se extingue a **figura jurídica** do Estado, por ausência parcial de elemento estrutural básico. Não há possibilidade lógico-jurídica de conceber-se o Estado totalmente desprovido da função administrativa policial e autotutelar, por consequência totalmente alheio à potestade pública, salvo como ficção política. As funções administrativas policial e autotutelar do Estado, assim como de proteção à dominialidade pública e à disciplina econômica e tributária, intrinsecamente públicas e indelegáveis, constituem a **administração típica do Estado**, cerne fixo e inconfundível, ossatura uniforme e perene sob a epiderme mutável de todos os Estados. Definimos **serviço administrativo potestativo** como a atividade típica elementar do Estado — caracterizada exclusivamente pelo regime jurídico publicístico — cuja finalidade é a preservação impositiva da ordem pública, de natureza policial, dominial, econômica, tributária e autotutelar.

No tocante à segunda espécie — serviço administrativo sócio-econômico, — verifica-se que indústria, comércio e serviços privados constituem atividades típicas do particular. Vários fatores extrajurídicos, a partir de 1914/18, abalaram a natureza extrinsecamente privada de tais atividades, que parcialmente se publicizaram, sob o aspecto orgânico-formal.

«A teoria jurídica do serviço público sofre profundas transformações, porque há um quiasma no mundo jurídico, ou seja, intensifica-se o **quantum** de colaboração dos particulares nos serviços públicos e multiplicam-se os serviços de objetivos econômicos, de índole industrial ou comercial, realizados pelo Estado. Os particulares caminham em direção ao Estado; o Estado caminha no sentido dos particulares. Em consequência, tornou-se difícil identificar, na prática, se uma dada atividade seria **serviço público**. E, se é **serviço público**, isto é, se se trataria de **serviço público propriamente dito**, cuja gestão o Estado outorgou ao particular, ou se se trataria de **serviço quase público**, serviço que se avizinha do serviço público, já que existem atividades privadas, de interesse geral, que, por sua importância, se identificam com o serviço público» (José Cretella Júnior, **Empresa pública**, 1973, São Paulo, EDUSP, pág. 37).

No regime liberal-social, o Estado-Administração passou a complementar, suplementar, implementar e monopolizar atividades sócio-econômicas natural e tipicamente privadas, assim como atividades mesotípicas, neutras. O serviço administrativo sócio-econômico **complementar** configura-se como aquele que preenche uma carência parcial, quantitativa ou qualitativa, de atividade sócio-econômica tipicamente privada (como indústria e comércio), por necessidade ou conveniência microeconômica da coletividade. O serviço administrativo sócio-econômico **suplementar** constitui a colaboração ao aperfeiçoamento de atividade econômica mesotípica (como educação, ensino,

pesquisa, assistência médica ou social, previdência social e outras). O serviço administrativo sócio-econômico **implementar** destina-se à indução setorial do desenvolvimento sócio-econômico básico, por necessidade ou conveniência macroeconômica (*verbi gratia*, incremento ao setor industrial de insumos básicos e bens de capital). O serviço administrativo sócio-econômico **monopolístico** visa resguardar a exclusividade da operatividade pública em atividade tipicamente privada, considerada de interesse público relevante.

O serviço administrativo sócio-econômico do Estado é juridicamente normatizado pelo Direito Administrativo Econômico, capítulo do Direito Administrativo que estrutura juridicamente os meios institucionais de intervenção econômica do Estado, por direção ou participação, para preservação da disciplina econômica ou concreção do serviço administrativo sócio-econômico.

Na vigente Constituição da República Federativa do Brasil, o intervencionismo estatal no domínio econômico é previsto, *stricto sensu*, no inteiro teor dos artigos 163 e 170. Consoante a Constituição da República, em interpretação sistemática, infere-se que: a) no Brasil, o Estado-Administração, por lei federal, pode facultativamente intervir no domínio econômico (art. 163, *caput*), inclusive explorar diretamente atividade econômica, independentemente de condicionamento apriorístico quanto a regime jurídico, salvo a hipótese de exploração direta de atividade econômica por meio de empresas públicas ou sociedades de economia mista, casos em que fica jungido ao regime jurídico privatístico; b) o regime jurídico privatístico, atinente à exploração de atividade econômica por empresas públicas ou sociedades de economia mista, não é puro e exclusivo, pois se mescla a regime jurídico publicístico, por força do parágrafo único do artigo 163 da Constituição da República, que caracteriza tal intervenção como serviço público atípico, facultativo e excepcional (cf. José Cretella Júnior, **Regime jurídico das empresas públicas**, in Revista de Direito Administrativo, vol. 106, outubro/dezembro de 1971, FGV, Rio de Janeiro, pág. 72).

A intervenção do Estado no domínio econômico-social caracteriza-se, no Brasil, como serviço administrativo sócio-econômico, não apenas em virtude do Direito Constitucional Positivo, em vigor, mas também em face dos seguintes textos legais vigentes, *inter alii*: a) artigos 19 a 28 do Decreto-lei federal nº 200/67; b) artigo 1º (§ 2º) do Decreto-lei federal nº 1.632, de 4 de agosto de 1978; c) Decreto federal nº 79.706, de 18 de maio de 1977; d) Decreto federal nº 83.436, de 10 de maio de 1979; e) Decreto federal nº 84.128, de 29 de outubro de 1979; f) Decreto-lei complementar estadual nº 7, de 6 de novembro de 1969, do Estado de São Paulo; g) Decreto estadual nº 3.003, de 13 de dezembro de 1973, do Estado de São Paulo.

No aspecto jurisprudencial, as ressurgências do Direito Administrativo, nos serviços comerciais e industriais, restam nítidas no seguinte casuísmo francês: a) caso **Robert Lafreygere** (26/I/1923);

b) caso **Stein** (20/X/1950); c) caso **Jalanque de Labeau** .
 (8/III/1957; d) caso **Société Coopérative Agricole de Stockage**
 (14/XI/1960); e) caso **Missa et Association «Les Résistants de la**
Radiodiffusion Française» (10/XI/1961); f) caso **Préfet du Doubs**
 (24/VII/1968). O serviço público social, em França, assenta-se no
 seguinte casuísmo a) caso **Naliato** (22/I/1955); caso **Ville d'Asnières**
et Etat c/ dame veuve Radux (26/V/1955); c) caso **Commune**
d'Arcueil (17/IV/1964).

É escassa a jurisprudência brasileira, relativa a ressurgências do Direito Administrativo, na área do serviço administrativo sócio-econômico do Estado. Podem-se apontar somente os seguintes arestos: a) Acórdão de 11/IV/1975, da 2ª Turma do STF (RT nº 497, março de 1977, págs. 248-250); b) Acórdão de 5/VII/1972, da 8ª Câmara do Tribunal de Alçada Civil de São Paulo (RT nº 444, outubro de 1972, págs. 177-179); c) Acórdão de 8/VIII/1972, da 7ª Câmara do Tribunal de Alçada Civil de São Paulo (RT nº 445, novembro de 1972, págs. 191-192).

Definimos **serviço administrativo sócio-econômico do Estado** como a atividade atípica, não privativa da Administração, cujo objeto é a garantia ou a impulsão das relações de aperfeiçoamento produtivo da coletividade, mediante gestão mista de serviços públicos, sob qualquer regime jurídico, qualificados pela exteriorização imediata do fim de utilidade pública.

O serviço administrativo sócio-econômico endereça-se, imediatamente, a uma destinatária — a coletividade. Por isso, é exteriorização imediata do fim de interesse público, como atividade-fim atípica da Administração. Em suma, o serviço administrativo sócio-econômico busca preencher lacunas existentes no seio da sociedade, do público servido. Neste aspecto, distingue-se do serviço administrativo integrante, que em princípio visa preencher lacunas, necessidades e conveniências existentes no âmago da própria Administração.

Jean Rivero propõe classificação tricotómica dos serviços públicos, considerando na terceira espécie os «serviços destinados à coletividade inteira, sem que particulares sintam individualmente o benefício» (cf. **Droit administratif**, 7ª ed., 1975, Paris, Dalloz, pág. 433). O serviço administrativo integrante encontra-se implícito na acepção de Rivero. Assim, o objeto do serviço administrativo integrante é a coordenação horizontal da Administração, que se desdobra em dois segmentos interligados: a) coordenação interna; b) coordenação interestatal (integração administrativa internacional e transnacional).

A coordenação administrativa global efetua controle (acepção negativa), impulsão (acepção positiva) e recepção (acepção neutra). Por meio do controle, realiza o desbaste das atividades administrativas passíveis de caracterizar desvio ou excesso de poder, ou desconformidade com o plano ou com objetos ou objetivos específicos de órgãos e entidades da Administração. Por meio da impulsão, busca preencher lacunas na prestação do serviço público administrativo po-

testativo ou do sócio-econômico. Por meio de recepção, articula o ingresso, no serviço público estatal, dos elementos oriundos do serviço público internacional.

No Brasil, consoante o Direito Positivo federal, em vigor, a coordenação interna efetua-se por meio de seis Sistemas, três Subsistemas, três Secretarias, quatro Conselhos, uma Comissão e Medidas Especiais de Coordenação. A coordenação interestatal, no Brasil, efectiva-se por meio do Ministério das Relações Exteriores, do Serviço de Cooperação Exterior do Conselho de Segurança Nacional, de relações administrativas de Ministérios técnicos com organismos administrativos internacionais e por meio de relações administrativas e comerciais, assistemáticas, de entidades não pertencentes à Administração Internacional, a Administração Interna de outros países e entidades privadas não brasileiras.

Data venia, evidencia-se a necessidade de criação, na Administração Federal Brasileira, de um **Sistema de Integração Administrativa Internacional**, internamente coordenado com o Ministério das Relações Exteriores, a fim de o serviço realizar-se, na área internacional, de modo contínuo, ininterrupto, sistemático, eficiente, técnico-científico, com a maior distância possível das relações políticas, internas e internacionais, em paralelismo com a tendência prevalecente na Administração Internacional e na de outros países. A criação, no Brasil, de um **Sistema de Integração Administrativa Internacional** configurar-se-ia como conveniente e oportuno desdobramento do artigo 145 do Decreto-lei federal nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que prevê «reforma de profundidade» na Administração Federal (a ser «realizada por etapas», de acordo com o artigo 146, *caput*, do mesmo diploma legal).

Define-se **serviço administrativo integrante do Estado** como a atividade atípica da Administração cujo objeto é a gestão da coordenação estatal e interestadual, para preservação do equilíbrio intrassistêmico e preenchimento de lacunas técnico-científicas do serviço público estatal, mediante relações administrativas internas e internacionais, qualificadas pela interiorização mediata do fim de utilidade pública e imediata do interesse público internacional.

Em vista do exposto, propomos, **de lege ferenda**, estudo sobre eventual alteração na legislação federal brasileira, especialmente no Decreto-lei federal nº 200/67 e legislação subsequente, no sentido de legiferar-se a seguinte estruturação da **Administração Pública Federal Brasileira**:

Administração Direta ou Centralizada — Presidência da República e Ministérios, Órgãos de Assessoramento Imediato do Presidente da República; Órgãos Administrativos Parajudiciais; Procuradorias;

Administração Indireta ou Descentralizada — autarquias; entidades concessionárias, permissionárias, autorizadas e delegatárias;

Administração Infradireta ou Pericêntrica — empresas públicas; sociedades de economia mista; autarquias industriais; fundações públicas; corporações públicas de profissões liberais; entidades e organizações de serviço público-social, com contribuições parafiscais; órgãos autônomos.

Em conclusão, **típico** é atributo de um juízo de valor, a significar a melhor conformação de determinada matéria a uma forma conhecida, ou seja, a melhor adequação de um conteúdo a um continente. **Atípico** é atributo que não significa cabal desconformidade de um conteúdo em relação a um continente, mas qualquer grau **mediano** de adequação, com exclusão da perfeita (típica) e da impossível (inadequação).

Por conseguinte, definimos **administração atípica do Estado** como a parcela de atividade imperfeitamente compatível com a Administração Interna ou Estatal, caracterizada pelo desempenho de serviço público administrativo, de natureza sócio-econômica ou integrante, mediante regime jurídico predominantemente publicístico ou excepcionalmente privatístico.

Assim, assoma como necessário, conveniente e oportuno inserir-se, no Direito Administrativo, em doutrina e *de lege lata*, a concepção de Administração Infradireta ou Pericêntrica, **tertium genus** da Administração Pública Interna, apta a abarcar a gama de atividades administrativas atípicas que materialmente não se coadunam com os conceitos tradicionais de Administração Direta ou Centralizada e Indireta ou Descentralizada.