

Organização Administrativa

Organização administrativa é o capítulo do Direito Administrativo que estuda a estrutura interna da Administração Pública, os órgãos e pessoas jurídicas que a compõem.

Órgãos públicos

- Órgão Público é um núcleo de competências estatais sem personalidade jurídica própria.
- São unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado.

A doutrina sempre procurou explicitar como a atuação do agente público é atribuída ao Estado. A evolução do tema encontrou respaldo na formulação de teorias diferentes. A teoria adotada universalmente é a Teoria da imputação volitiva de Otto Gierke.

“Gierke comparou o Estado ao corpo humano. Cada repartição estatal funciona como uma parte do corpo, como um dos órgãos humanos, daí a origem do nome “órgão” público. A personalidade, no corpo, assim como no Estado, é um atributo do todo, não das partes. Por isso, os órgãos públicos não são pessoas, mas partes integrantes da pessoa estatal. E mais. Assim como no corpo humano há uma especialização de funções capaz de harmonizar a atuação conjunta das diferentes partes, com órgãos superiores responsáveis por comandar, e outros, periféricos encarregados de executar as ordens centrais, o Estado também possui órgãos dispostos de modo hierarquizado, razão pela qual alguns exercem funções superiores de direção enquanto outros atuam simplesmente executando os comandos que lhes são determinados” (Mazza, 2017, p. 199-200).

- ✓ Não há relações entre os órgãos, nem entre eles e outras pessoas
 - ✓ Os órgãos não podem ser sujeitos de direitos e obrigações
Cabe à pessoa jurídica a que o órgão pertence ser acionada judicialmente para reparação de danos. Assim, por exemplo, se prejuízo for causado pelo Ministério da Cultura, sendo órgão despersonalizado, a ação judicial deve ser intentada contra a União Federal, que é a pessoa jurídica a que o Ministério da Cultura pertence.
Nunca órgãos públicos podem figurar nos polos ativos ou passivos de ações ordinárias.
 - ✓ Os que relacionam entre si são os agentes manifestando as respectivas competências, inclusas no campo de atribuições dos respectivos órgãos.
 - ✓ Nos vínculos entre Estado e outras pessoas, os que se relacionam são, de um lado, o próprio Estado (atuando por via dos agentes do órgão), e, de outro, a pessoa que é contraparte no liame jurídico travado.
- **Classificação dos órgãos** (Bandeira de Mello, 2013)
 - Quanto à estrutura

Simple: constituídos somente por um centro de competências. Exemplo: Presidência da República

Compostos: constituídos por diversos órgãos menores. Exemplo: secretarias.

- Quanto às funções que exercem

Ativos: promovem a execução de decisões administrativas. Exemplo: órgãos de controle sobre a realização de obras públicas.

De controle: responsáveis pela fiscalização das atividades de outros órgãos. Exemplos: Tribunais de Contas, corregedorias e Controladoria-Geral da União.

Consultivos: desempenham atividade de assessoria e aconselhamento a autoridades administrativas, emitindo pareceres* e respondendo a consultas. Exemplo: Conselho de Defesa Nacional.

Verificadores: São os encarregados da emissão de perícias ou de mera conferência da ocorrência de situações fáticas ou jurídicas.

Contenciosos: julgamento de situações controversas.

*Pareceres dos órgãos consultivos

- Quanto ao conteúdo são:
 - i) de mérito: se lhes compete apreciar a conveniência e oportunidade da medida a ser tomada
 - ii) de legalidade: se devem examiná-la sob o ponto de vista da conformidade do Direito
- Quanto ao grau de necessidade ou influência que a lei lhes irroga serão:
 - i) Facultativos: quando a autoridade não é obrigada a solicitá-los, fazendo-o para melhor se ilustrar, sem que a tanto esteja obrigada
 - ii) Obrigatórios: quando sua ouvida é imposta como impostergável, embora não seja obrigatório seguir-lhes a orientação.
 - iii) Vinculantes: quando a autoridade não pode deixar de atender às conclusões neles apontadas.

Competências públicas

- São deveres-poderes
- São atribuídas ao Estado, a seus órgãos, e, pois, aos agentes neles investidos, especificamente para que possam atender a certas finalidades públicas consagradas em lei; isto é, para que possam cumprir o dever legal de suprir interesses concebidos em proveito da coletividade.
- Conceito: o círculo compreensivo de um plexo de deveres públicos a serem satisfeitos mediante o exercício de correlatos e demarcados poderes instrumentais, legalmente conferidos para a satisfação de interesses públicos.
- As competências são:
 - ✓ de exercício obrigatório
 - ✓ irrenunciáveis
 - ✓ intransferíveis
 - ✓ imodificáveis
 - ✓ imprescritíveis

Insurgência na vida administrativa contra o exercício das competências

Se alguém considera que uma dada decisão administrativa é ilegal e quer questioná-la nesta mesma esfera (administrativa), pode valer-se de diferentes meios:

- a) pedido de reconsideração
- b) recurso hierárquico
- c) representação:
- d) denúncia
- e) reclamação administrativa

Centralização e descentralização administrativa

- **Centralização** é a técnica de cumprimento de competências administrativas por uma única pessoa jurídica governamental. É o que ocorre, por exemplo, com as atribuições exercidas diretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
- **Descentralização** as competências administrativas são distribuídas a pessoas jurídicas autônomas, criadas pelo Estado para tal finalidade. Exemplos: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.
- **Desconcentração:** distribuição interna de plexos de competências decisórias, agrupadas em unidades individualizadas.

Na desconcentração as atribuições são repartidas entre órgãos públicos pertencentes a uma única pessoa jurídica, mantendo a vinculação hierárquica. Exemplos: os Ministérios da União, as Secretarias estaduais e municipais, as delegacias de polícia, as subprefeituras, os Tribunais e Casas Legislativas.

- **Hierarquia:** vínculo de autoridade, que une órgãos e agentes, através de escalões sucessivos, numa relação de autoridade de superior a inferior, de hierarca a subalterno.
- **O Controle:** designa o poder que a Administração Central tem de influir sobre a pessoa descentralizada. Os poderes do hierarca são presumidos, os do controlador só existem quando previstos em lei e se manifestam apenas em relação aos atos nela indicados.

- **Quadro comparativo entre desconcentração e descentralização Mazza, p. 198**

Quadro comparativo entre desconcentração e descentralização	
Desconcentração	Descentralização
Competências atribuídas a órgãos públicos sem personalidade própria	Competências atribuídas a entidades com personalidade jurídica autônoma
O conjunto de órgãos forma a chamada Administração Pública Direta ou Centralizada	O conjunto de entidades forma a chamada Administração Pública Indireta ou Descentralizada
Órgãos não podem ser acionados diretamente perante o Poder Judiciário, com exceção de alguns órgãos dotados de capacidade processual especial	Entidades descentralizadas respondem judicialmente pelos prejuízos causados a particulares
Exemplos: Ministérios, Secretarias, Delegacias de Polícia, Delegacias da Receita Federal, Tribunais e Casas Legislativas	Exemplos: Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista

Organização administrativa da União: Administração direta e indireta

- O Decreto-lei 200, de 25.2.1967 divide a Administração Pública em Administração direta e indireta

Os conceitos de administração direta e indireta deveriam coincidir com os de centralizada e descentralizada, porém o decreto-lei adotou critério por força do qual as noções mencionadas não se superpõem.

- Administração direta: é a “que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios”. Artigo 4º, I
- Administração indireta: “é a que compreende as seguintes categorias de entidades dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias; b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista; d) Fundações Públicas.

Quadro Mazza, p. 204-205 – Síntese dos mais importantes elementos de comparação entre pessoas federativas e pessoas jurídicas de direito público da Adm Indireta.

Entidades Federativas	Entidades Públicas Descentralizadas
União, Estados, Distrito Federal e Municípios	Autorarquias, Fundações Públicas, Agências Reguladoras e Associações Públicas
Pessoas jurídicas de direito público interno (e de direito internacional, no caso da União). Natureza político-administrativa	Pessoas jurídicas de direito público interno. Personalidade puramente administrativa
Gozam de todas as prerrogativas da Fazenda Pública em juízo	Idem
Não podem falir	Idem
Nunca exploram diretamente atividade econômica	Idem
Integram a Administração Pública Direta ou Centralizada	Integram a Administração Pública Indireta ou Descentralizada
Funções legislativas, executivas e jurisdicionais	Somente funções administrativas
São multicompetenciais	Especializadas em um setor de atuação
Imunidade a todos os impostos	Imunes a impostos sobre patrimônio, renda e serviços vinculados a suas finalidades essenciais
Criadas pela Constituição Federal	Criadas por lei
Não podem ser extintas na ordem jurídica atual	Podem ser extintas por lei específica
Podem celebrar convênios e consórcios públicos	Não podem
Dotadas de competência tributária	Não têm competência tributária
Dirigentes são agentes políticos eleitos pelo povo	Dirigentes são ocupantes de cargos em comissão nomeados pelo poder central
Responsabilidade objetiva, direta e exclusiva	Responsabilidade objetiva, direta e não exclusiva (a entidade federativa responde subsidiariamente)
Têm competência para desapropriar	Não têm competência para desapropriar

Administração direta da União

A Administração direta da União está regulada na Lei 10.683, de 28.5.2003 (com múltiplas modificações sucessivas).

A Lei ocupa-se da organização da Presidência e dos Ministérios. De acordo com o artigo 1º da Lei a Presidência é constituída essencialmente pela **Casa Civil**, pela **secretaria de governo** da Presidência da República, pelo **gabinete pessoal**; pelo **gabinete de segurança institucional** da presidência da república, pela **secretaria geral** da presidência da república.

§ 1º Integram a Presidência da República, como **órgãos de assessoramento** imediato ao Presidente da República:

- I - o Conselho de Governo;
- II - o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social;
- III - o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- IV - o Conselho Nacional de Política Energética;

- V - o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte;
- VI - o Advogado-Geral da União;
- VII - a Assessoria Especial do Presidente da República;

§ 2º Junto à Presidência da República funcionarão, como **órgãos de consulta** do Presidente da República:

- I - o Conselho da República;
- II - o Conselho de Defesa Nacional.

§ 3º Integram, ainda, a Presidência da República a Câmara de Comércio Exterior - CAMEX e o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos.

Referências

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. Malheiros. Páginas 141-163

MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. Saraiva, 2017. Páginas 195-205