

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

ENSAIO SOBRE TEORIA  
DO  
ÓRGÃO



CURITIBA

1981

---

MANOEL DE OLIVEIRA  
FRANCO SOBRINHO

---

Catedrático da Universidade Federal do Paraná, Professor Honorário da Universidade Nacional Mayor de São Marcos, de Lima no Peru; Professor Honorário da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade de Mendoza, na Argentina; Vice-Presidente do Instituto Argentino-Brasileiro de Direito Administrativo, de Buenos Aires; Presidente do Conselho Consultivo do Instituto Internacional de Direito Administrativo Latino, sediado em Bogotá.

ENSAIO SOBRE TEORIA  
DO  
ÓRGÃO

---

EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CURITIBA

1981

F825 Franco Sobrinho, Manoel de Oliveira, 1916 —  
Ensaio sobre teoria do órgão. Curitiba, Ed.  
da Universidade Federal do Paraná, 1981.  
75 p.

1. Direito administrativo. I. Título.

CDD — 342.04

CDU — 35.07.001

## ÍNDICE GERAL

	págs.
Nota Prefácio .....	VII
Capítulo I	
Introdução à teoria do órgão .....	1
Capítulo II	
Órgão e natureza político-social .....	9
Capítulo III	
Natureza, leis e funções .....	19
Capítulo IV	
O órgão na organização estatal .....	29
Capítulo V	
As formas e os órgãos .....	41
Capítulo VI	
Os órgãos entes reais e jurídicos .....	51
Síntese Curricular do Professor	
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho .....	63
Índice Analítico .....	73
	III

## **OBRAS DO AUTOR**

- Introdução ao Direito Processual Administrativo, São Paulo, 1971.
- Fundações e Empresas Públicas, São Paulo, 1972.
- A Prova Administrativa, São Paulo, 1973.
- O Controle da Moralidade Administrativa, São Paulo, 1974.
- Empresas Públicas no Brasil, São Paulo, 1975.
- Da Competência Administrativa, São Paulo, 1976.
- Do Mandado de Segurança nas Desapropriações, São Paulo, 1977.
- Desapropriação, 2.ª Edição, São Paulo, 1978.
- Estudos de Direito Público, 2.ª Edição, Brasília, 1978.
- Curso de Direito Administrativo, São Paulo, 1979.
- Atos Administrativos, São Paulo, 1980.
- Contratos Administrativos, São Paulo, 1981.

## NOTA PREFÁCIO

A teoria do órgão, teve em **Otto Von Gierke**, o seu grande estudioso histórico. Com **Georg Jellinek** alcançou prestígio de concepção científica. Dos debates provocados por **León Michoud** ganhou relevo jurídico. Da negação crítica de **León Duguit** foi possível construir fundamentos para compreensão de complexos fenômenos que sensibilizam ainda o mundo jurídico.

Embora, hoje no presente, persistam controvérsias, as posições de **Hans Kelsen**, **Adolf Merkl** e **Carré de Malberg**, chegaram aos nossos dias apontando realidades visíveis e não fantasias jurídico-naturais. Lamentável, apenas, que num ensaio despretencioso como este, como todo ensaio modesta tentativa intelectual, não possa o autor analisar uma a uma as valiosas contribuições doutrinárias.

Na América Latina, em conferências realizadas na cidade de Porto Alegre por volta de 1949, o administrativista uruguaio **Aparicio Mendez** abriu a discussão temática em torno da teoria do órgão, não obstante no mesmo sentido já participarem das mesmas preocupações outros juristas do porte de **Rafael Bielsa**, **Benjamin Villegas Basavilbaso**, **Tito Prates da Fonseca** e **José Guimarães Menegale**.

Se uma organização administrativa é produto da organização política e dos sistemas jurídicos, nos órgãos, inclusive no Estado o maior deles, encontra os elementos de sustentação, de hierarquia, de tutela e de coerência nas atividades públicas. Do conceito jurídico orgânico amplo de Estado, chegamos a conceitos menos amplos dos órgãos que o compõem, realizando a função e a finalidade pública.

Pensa o autor, nesta tentativa ensaio, haver apenas abor-

dado pontos gerais, depois de haver divulgado na "Revista de Direito Administrativo" (Rio de Janeiro), na "Revista de Direito Público" (São Paulo), e em "Ciências Administrativas" (La Plata), algumas idéias que mereceram referências remissivas nas importantes obras clássicas de **Oswaldo Aranha Bandeira de Mello** e **Hely Lopes Meirelles**.

Já que a Administração dentro do Estado, do ordenamento jurídico e em virtude da organização administrativa, no plano dos serviços públicos é um vasto complexo orgânico, tudo quanto venha para entender a importância do órgão em si ou no conjunto de órgãos, é trabalho de contribuição que na prática há de possibilitar melhor aproveitamento dos instrumentos administrativos.

Aliás, semear sempre é preciso no campo doutrinário, a fim de fixar na medida do possível, colocações jurídico-materiais. O órgão existe vivo e aí está para estudo. Não sendo uma figura ficta e nem abstração artificial, o estudioso tem nele para que os serviços públicos melhor se prestem, áreas enormes de pesquisa para o aperfeiçoamento das instituições e dos mecanismos administrativos.

M. de O.F.S.

## Capítulo I

### **INTRODUÇÃO À TEORIA DO ÓRGÃO**

Sumário: — o órgão na dinâmica estatal; as sociedades como seres vivos; a sociedade como organismo; teoria da organização administrativa; uniformidade e conexão; o Estado moderno; missão do Estado, poder e liberdade; mimetismo: força antiorgânica; homem e sociedade: poder político; o homem e o Estado.

---

## O órgão na dinâmica estatal

I. O órgão, na dinâmica estatal administrativa, constitui sobretudo um elemento vivo, atuando nos processos de formação social, caracterizando **movimento** que dá condições concretas de realizar fins e serviços públicos. Longe de ser uma ficção, é um fenômeno natural visível nos regimes políticos, palpável nas exatas figurações jurídicas, real nas finalidades congêntas ou de valor na eficácia.

Existe o órgão, com existência própria, onde haja qualquer tipo de organização político-administrativa. Compõe os regimes ou integra os sistemas, realizando funções, efetivando objetivos, exercitando competência ou jurisdicionando atribuições. Na função tem sua razão de ser e de criar situações. Através dela toma forma e ganha projeção jurídica. Assume estrutura própria na medida das finalidades visadas.

Unidade, simples ou complexa, pelo órgão transparecem os **modos** de ação ou de comportamento administrativo. Num sentido peculiar é a função que faz o órgão, determinando a atividade permitida, qualificando a natureza dos propósitos administrativos. Merece relevo notar que da soma dos órgãos nasce a organização administrativa. Ou que da harmonia entre eles surgem as boas práticas legais e governamentais.

## As sociedades como seres vivos

II. A teoria do órgão, bem examinada a estrutura geral do Estado, pertence à filosofia jurídica. Tênicamente considerada, adotado o método comparativo, harmoniza-se com a função que faz o órgão, impondo condições para a satisfação das necessidades sociais. Não há como não compreender que a sociedade se assemelha a um enorme organismo com implicações de ordem, organização e funcionamento.

Não se trata de trazer para a filosofia jurídica, procurando posições controvertidas, o pensamento daquelas escolas cujas tendências são organicistas. Dentro do campo científico, pela

essência dos problemas fundamentais, as sociedades se constituem como seres vivos existindo e se conservando conforme elementos que são dependentes, autônomos, independentes ou interdependentes.

O que vale, ao analista, é a realidade no conhecimento das organizações sociais. O Estado político como administrativamente se apresenta. O fato de como uma nação, em face de determinantes geo-políticas, constitui-se em poder de ação e função. Atendendo, nas sociedades políticas, o exame dos órgãos como eles aparecem vivos, de elementos que na formação harmonizam o que é **constitucional** com o que é **administrativo**.

### A sociedade como organismo

III. Compreendida a sociedade como princípio de ordenação, organização e coordenação administrativa, como já dissemos a sociedade surpreende como um vasto organismo, possuído de um ciclo vital próprio no processo de evolução natural e desenvolvimento político. Importa, por isso, a divisão na unidade, a unidade da divisão, o todo-constituído e as porções integradas nas áreas de atuação e administração (1).

Por outro lado, os grupos integrantes de uma sociedade, dotados de personalidade natural ou histórica, respondem pela existência normal do todo-social, assimilando tendências e costumes desde o conhecimento da pessoa como nasceu até o reconhecimento da pessoa jurídica. Tanto o indivíduo, como o órgão, antes de ganharem **status** jurídico, ganham **in natura** formas que devem ser respeitadas.

Transportado o conceito de órgão para os Direito Administrativo, logicamente que o conceito ganha sentido figurado para indicar, na contextura político-constitucional do Estado, o todo social nas divisões e subdivisões fundamentais, a centralização

---

1) Podemos lembrar aqui, de início e passagem, a necessidade da **organografia**, cuja teoria do conhecimento leva à indispensável **descrição** de um ser organizado, especialmente no tocante à organização político-administrativa. Na pesquisa, a **organografia** dá entendimento a conceitos que são afins no Direito Administrativo. Convém ao estudioso fixar esses conceitos para determinar na organização administrativa os reais elementos de composição. Exemplo: pelo **organicismo**, estamos diante de uma doutrina, que tende a aplicar aos fatos sociais, as leis e teorias biológicas. Resta mais afirmar: **organismo** e **orgânico** fazem expressões coincidentes. No **organismo** está o ente, a pessoa ou a entidade onde se exerce determinada atividade, especialmente a administrativa, como nos chamados **organismos públicos**, isto é, um conjunto de partes que concorrem para certas finalidades. No **orgânico**, relativo à **organismo** e à sua constituição, a expressão serve de base ao exato conhecimento do fenômeno **instituição**.

e a descentralização, a concentração e a desconcentração, o funcionamento público perfeitamente caracterizável através de órgãos.

### **Teoria da organização administrativa**

IV. Não basta que o poder administrativo exista e que o Direito Administrativo seja uma realidade: é preciso que, correspondendo ao seu objeto, assuma formas adequadas à natureza das funções e que possua uma organização própria jurídico-política. A essa organização própria chamam **Administração**, ou seja, organização administrativa, na qual os valores ativos completam-se uns pelos outros.

Por trás dessa organização própria está o Estado como impositivação lógica, formal e constitucional, de qualquer sistema de unidade hierárquica de poderes políticos. Daí porque a teoria da organização administrativa muito se assemelha à teoria do órgão na finalidade jurídica. Impossível, portanto, manter a atividade estatal, através da Administração, sem uma distribuição de funções, competências e serviços (2).

A unidade, assentada na tutela e na fiscalização, faz saudável condição de responsabilidade na coordenação. Tal e qual o **corpo humano**, atendendo cabeça, tronco e membros, nas sociedades políticas administrativamente organizadas, respirar é uma função orgânica, o alimento econômico outra, a circulação da riqueza outra mais, a fim de que o conjunto de funções coordenadas realizem finalidades fundamentais.

### **Uniformidade e conexão**

V. Valem aqui algumas indagações: como entender a organização política sem uma organização de coordenação administrativa? Como explicar a coordenação na ordem jurídico-administrativa sem uma hierarquia de fins e de funções, sem um sistema estrutural de atividade coerente? Como conhecer um sistema estrutural sem uma unidade originária de gestão administrativa no plano dos serviços públicos?

Também pergunta-se: como justificar a gestão administrativa

---

2) No conceito de organização, a constituição física institucional, vem do efeito de organizar, de colocar algo em condições de funcionar, ou seja, na variedade um conjunto de funções que os órgãos executam. Faz assim, a organização, estrutura básica de um governo. Conduz ao conceito **organizado**, ao conceito de uma estrutura que está ordenada e possui órgãos. Por consequência, temos os órgãos, servindo de instrumento ou meio para se atingir alguma coisa de finalidade administrativa, o **órgão** como uma das partes do **organismo**, exercendo uma função essencial.

sem um atividade nominada de atos e serviços públicos? Como qualificar atos e serviços fora de regime de competência funcional ou sem meios que busquem os fins? Como coordenar o exercício das funções, cêntricas, superiores ou inferiores, sem **conexão na atividade administrativa** Ou melhor: sem uniformidade de ação nas diferentes áreas de procedimento,

O problema, como se coloca, em razão das indagações, é simplesmente de organização e coordenação, de órgãos que nos vários planos da organização administrativa, possuam competência para tutelar, dividir o trabalho público, para cumprir finalidades estatais distribuir tarefas e serviços para movimentar a Administração. Sobretudo, no Estado moderno, tão prenhe de compulsórias obrigações políticas.

### **O Estado moderno**

VI. Realmente, pela natureza dos objetivos essenciais, o Estado moderno exige, pela sua organicidade, composição dos órgãos administrativos, um tipo de organização que não atenda somente as idéias diretrizes, mas que atenda principalmente sua estrutura histórica de gravitação na evolução do processo político. As verdades, são as que estão integradas, na formação social das nações soberanas.

Para isso, contribuem, e muitíssimo, a formação nacional e do povo, a índole peculiar da raça, as peculiaridades da psicologia coletiva, o traço entre o passado e o presente com prospecções no futuro, preponderando acima dos mandamentos legais jurídicos o necessário conhecimento das instituições que não vivem e não se formulam apenas artificialmente ou pela simples vontade dos homens.

As regras valem quando não contrariam a natureza social das coisas. Os princípios permanecem enquanto não conflitantes com a sensibilidade da consciência coletiva. As formas de sociabilidade política são produtos ou consequência das instituições naturais. Ao Estado, cabe tão somente entender as regras, sentir a validade dos princípios e dar ajustamento às formas institucionais.

### **Missão do Estado: poder e liberdade**

VII. O postulado da preminência do princípio do poder sobre o princípio da liberdade, resulta das condições orgânicas do corpo social, da sua unidade com respeito aos interesses grupais, da missão transcendental do Estado, do primado real de

um poder central, da existência de uma ordem política seja ela qual seja.

Não cabe aqui investigar o que representam a ordem ou a legalidade, quando esses conceitos se diferenciam no tempo e no espaço, mas permanecem historicamente em todos os regimes políticos como iniludíveis verdades naturais. Porque também o mundo moderno não é diferente do antigo. No sentido da evolução constitucional (que é orgânica) só as nações que preservaram a autoridade do poder central conseguiram se manter soberanas.

Mesmo nas formações democráticas, as mais puramente liberais, a estrutura estatal evoluiu no sentido da concentração do poder dividido e da preponderância da missão executória do Estado. Um regime político, é orgânico nas suas bases e fontes, não é nunca artigo de importação. Nada mais perigoso, que o mimetismo político ou o mimetismo econômico para as nações carentes de fortes instituições geo-sociais.

### **Mimetismo: força anti-orgânica**

VIII. Abra-se um parêntese: o mimetismo político, derivado do mimetismo cultural, inclusive nos aspectos político-jurídicos, vem colocando o Brasil a nível das nações do terceiro mundo. Por mais que se queira romper as amarras com o colonialismo dominante, buscamos modelos estranhos, objetos de imitação, além de capital e recursos extranacionais.

Quem analisar a extensão do fenômeno **mimetismo**, atendendo especialmente a realidade brasileira, verificará que a intenção de copiar tem sido uma tendência constante nos processos e técnicas administrativas. Os **clichês** que não são nossos, quando adotados pelo Brasil, traduzem irrealísticos **modelos miméticos**.

Não é fácil, diante do mimetismo como força antiorgânica, querer transportar modelos que venham violentar tradições autoctones, porque sempre há rejeição. Sem dúvida, o processo mimético, impedindo uma evolução natural, ofende psicossocialmente formações tradicionais por não corresponder a táticas operacionais de eficácia natural.

### **Homem e sociedade: poder político**

IX. Ademais, deixou de haver lugar para o individualismo grupalista nas autênticas formações políticas: o grupo, como o indivíduo, é parie de um todo-único, um não eliminando o

outro, porque surgem como átomos associados incorporados à sociedade, com o homem se constituindo por natureza um ser-social integrante dessa mesma sociedade.

Está claro que o homem não pode viver senão em sociedade, que é na origem primária sua maneira de ser e de existir. Nutrindo-se do homem, o poder político é o poder do Estado, **poder** como causa formal e material, **poder** como energia física, **poder** apoiado antes de tudo nos valores de consciência coletiva, assentado em normas jurídicas e postulados políticos, regrando após a conduta social e humana.

Esse poder político, observado face às indeterminações da história, é o instrumento maior e o meio natural de que dispõe a sociedade política para promover o próprio bem, o **bem comum** e as necessidades sociais freqüentes. Contudo, esse poder político, não fica estranho às instituições naturais. Daí porque os regimes políticos não se podem igualar a não ser nos fundamentos humanos universais.

### O homem e o Estado

X. O verdadeiro ser, o **ser** que existe, é permanente e imutável. Também imutável e permanente é o Estado, mas no pluralismo da sua existência política. Imutável e permanente é o homem desde as origens biológicas. As transformações exteriores não alteram a substância do homem e da sociedade em que ele vive.

A idéia de um ser vivo está representada modo mais puro pelas plantas. De modo mais completo pelo ente chamado **animal**. De modo mais complexo pela idéia do **corpo social**. Assim como as plantas consomem vida, nutrindo-se e reproduzindo, assim também acontece com o homem e a sociedade. O ser social, como o ser animal, iguais às plantas, possuem **órgãos e funções** que resistem à morte.

Possuem além do mais, funções vegetativas e sistemas nervosos, movimentos unitários orgânicos numa dimensão que vai do cosmos ao microcosmos. O fato e o tempo é que se **conjugam** harmonizando homem e sociedade. Ao lidar com o fenômeno social, não se pode esquecer que a consciência individual integra o indivíduo no grupo como a vontade geral indica a soma dos interesses grupais.

## Capítulo II

### **ÓRGÃO E NATUREZA POLÍTICO-SOCIAL**

Sumário: — o corpo político; nação e corpo político; unidade e continuidade social; sociedade e instinto social; a ordem invariável; vida, atividade e movimento; o mecanismo do Estado; o Direito e o Estado; o problema dos meios e dos fins; racionalização técnica do Estado.

## **O corpo político**

XI. Como a nação, tanto o corpo político como o Estado, pertencem à sociedade. São três expressões, nação, Estado e sociedade, que podem ser usadas como sinônimas. Entretanto, em nosso tempo, é possível distinguir a nação, o Estado, o corpo político ou a sociedade política. Impossível, porém, é separar os valores, não obstante a diversidade fenomênica das ditas categorias.

No fundo, as quatro categorias fenomênicas diferem, como a parte pode diferir do todo. A sociedade política, resultante de fatores naturais e aceita pela razão, é uma realidade humana complexa, porém concreta e real. Deve ser estudada em si mesma embora variadas as implicações naturais no campo do conhecimento histórico.

O corpo político tem, sem dúvida, como o corpo humano, cabeça, tronco e membros. Dispõe de aparelho circulatório e respiratório. O corpo político, condicionado à fisiologia, possui instintos, emoções, paixões, reflexos, traumas, reações psicológicas, órgãos e nervos. Nada mais importante, na dependência do determinismo social, para existência e conservação do corpo político que a continuidade do processo histórico.

A herança das instituições recebidas, os costumes consagrados, os sentimentos comuns arraigados no todo social, a força vital inconsciente das energias acumuladas, são elementos físicos próprios às comunidades humanas, aos organismos humanos e aos organismos sociais. O conceito institucional, torna-se assim, um conceito histórico.

## **Nação e corpo político**

XII. Na medida da comunicabilidade entre os fenômenos, fica evidente que o Estado vive através do corpo político. Não é unicamente parte dele, mas um conjunto de instituições orgânicas que nele se integram, ligadas à estrutura da nação ao

longo do processo histórico. Revelado, o Estado não é uma mera entidade abstrata, para ser a própria nação ou organização de nações politicamente reunidas.

Os direitos atribuídos ao Estado não são direitos que lhe pertençam, mas direitos do corpo político ou da nação em tudo quanto diz respeito à lei, à ordem legal e à formação jurídica. É necessário, no entanto, acentuar: o Estado não é a lei, pois sua função principal, é realizar a nação. Cabe a ele manter ordenado o que existe no corpo político.

Quanto à nação, com relação ao corpo político, na etimologia provém do latim "**natio** ou "**nasci**" de "**natus**" nascido, de "**nasci**" como noção de nascimento, como algo biofisiológico originado do fato existencial, desenvolvendo-se através de instituições enraizadas na ordem natural. Nunca uma abstração capaz de sofrer mudanças ou sujeita a caprichos que violentem as bases originárias ou sociais.

### **Unidade e continuidade social**

XIII. Os estudos políticos não podem ser considerados como sendo apenas o estudo das instituições ou da atividade da administração pública sem analisar a estrutura política, o processo político, os órgãos em funcionamento e as funções. Devem ir além, ao encontro do homem em razão da sociedade, na direção do bem-estar social e coletivo.

É possível dizer que todo grupo social, capaz de ação coerente com os fins, pode ser tido como uma formação na organização política com unidade e vontade de continuidade. A política, como disciplina teórica, ou a política **pura** que poucos conhecem, muito se assemelha à física no processo dinâmico dos valores que atuam na sociedade e que é por assim dizer processo de função.

Entenda-se, porém, por política, contraditando o marxismo, relativamente à nossa época, o que **Aristóteles** entendia no seu tempo. A política, derivada de "**polis**", a cidade-comunidade, a sociedade como era no mundo antigo. Com dois elementos reais, físicos, imanentes da história, a unidade e a continuidade <sup>(3)</sup>.

---

3) Consultar valioso estudo: Carlos Ignacio Massini — ENSAYO CRITICO ACERCA DEL PENSAMIENTO FILOSOFICO-JURIDICO DE CARLOS MARX — La version voluntarista — el derecho, funcion de la estructura economica, la ideologia jurídica — págs. 51-60-89.

## Sociedade e instinto social

XIV. No primeiro capítulo da sua "**Política**", Aristóteles relata a gênese da família e do Estado, no sentido do conhecimento das sociedades humanas. Para ele, como para nós, a sociedade possui origem natural, resultante de instinto do homem a que se dá o nome de **instinto social** (4).

No ocaso deste século XX ainda são os mesmos os fatores naturais geradores das sociedades humanas. São os mesmos os fenômenos de movimento no universo material. "Dai-me matéria e movimento e eu criarei o mundo", enfatizou **Descartes**. Afora o progresso técnico, homem e sociedade, mantêm as mesmas características essenciais (5).

A solidariedade orgânica explica a formação das sociedades gregárias baseadas numa cooperação instintiva subordinando o indivíduo ao grupo como o **todo** condiciona a **parte**, num sentido que repetimos ser de unidade e continuidade social. O processo, embora as indeterminações da história, faz-se contínuo na irreversibilidade.

## A ordem invariável

XV. Ainda pareça contraditório, é uma verdade concreta-abstrata universal que há uma ordem invariável de fenômenos no tempo e no espaço. Temos de admitir que a mecânica social incida sobre uma combinação de forças e chegue a determinar as leis do movimento organo-social, sempre e agora nas sociedades modernas.

Na realidade, o problema dos corpos sociais reflete-se nas leis do atrito, nas leis derivantes da irradiação ambiente, nas leis originárias da ação do meio-ambiente sobre o homem, nas

---

4) **Aristóteles**: a obra do macedônio grego, além de ser de filosofia natural, traduz observações empíricas e racionalistas; há nela muito de anatomia e de fisiologia; profundamente **vitalista**, para ele, todo movimento se explica de dentro para fora dos corpos; a relação fenomênica resulta da idéia de **forma** e de **matéria**, de ato e de potência; fundamental foi seu papel histórico, dando relevo ao meio geográfico, econômico e social, e, mais importante ainda, propondo uma ciência política, baseada na experiência; tudo 322 anos antes da era cristã.

5) **René Descartes**: a partir de 1647, afora reflexões sobre a existência, teve a preocupação com os **corpos materiais**; chegou a uma posição realista, colocando o espírito humano em face da realidade do mundo físico; não é precisamente seu método reflexivo que aqui interessa, mas o que legou como **mecanicista** à fenomenologia de **Edmund Husserl**; quanto à **Husserl**, em sua abordagem indo à essência dos dados conscientes, no fenomenologismo destaca a **necessidade do objetivismo**, isto é, de darmos valor **ao que se vê**, dando significação às estruturas na sua forma descritiva.

leis propriamente de mecânica social. Tão pouco é possível acreditar que o Estado existindo, não esteja condicionado a um conjunto de normas que fazem o governo e promovem a administração dos interesses públicos.

Sociedade, nação, Estado, mesmo como fenômenos que se caracterizam sob aspecto total, apresentam elementos de divisão orgânica que podem ser apreciados isoladamente, antes de qualquer apreciação de conjunto. Ao analista, cumpre destacar, em cada figura projetada, o que ela significa diante dos pressupostos naturais (6).

Parece provado, hoje em dia, que a ciência política, não obstante considerar a ordem natural invariável das coisas, não despreza a divisão e as subdivisões da sociedade sujeita necessariamente às unidades essenciais primeiras que fazem através de leis de relacionamento a unidade estrutural do todo-social.

### Vida, atividade e movimento

XVI. O Estado não é, para Santo **Tomás de Aquino**, como não foi para **Santo Agostinho**, produto do pecado original. O fundamento do Estado, como o da vida humana, reside na convivência social, provém da conduta racional e livre dos homens. Tem suporte na substância da natureza humana que exige instintivamente poder de autoridade para a procura do bem-comum.

Destarte, a sociedade e o Estado, como vida, atividade e movimento, constituem dimensões ontológicas do ser humano. Produto da natureza, o Estado como a sociedade, interligados, nada possuem de artificial quando racionalizados no curso do processo histórico. O Estado é a sociedade e a sociedade se promove através do Estado.

Daí o motivo pelo qual Santo **Tomás** concebe o Estado como resultado de uma ação de **forma** sobre a matéria: matéria radicada na coletividade de indivíduos ou pessoas que sucessi-

---

6) Sintetizando, na feliz lição de **Carlos S. de Barros Júnior**: "O Direito Administrativo é o estudo da estrutura e do funcionamento da Administração. A Administração se organiza no Estado, constituindo o conjunto de órgãos que realizam a função denominada administrativa. A administração pública considerada, assim, em sua estrutura, não é uma pessoa jurídica, mas uma organização que integra a personalidade jurídica mais ampla do Estado. A administração, pois, sob o aspecto subjetivo, orgânico, é um todo organizado e os seus órgãos são justamente os instrumentos dessa organização... A palavra órgão emprega-se como análoga ao termo utilizado para designar no corpo humano partes que o constituem" (v. COMPÊNDIO DE DIREITO ADMINISTRATIVO - T. II - págs. 1 - 3 - 4).

vamente se renovam. Enquanto os indivíduos passam, sociedade e Estado perduram. Aceitando a substituição dos seus membros, a sociedade permanece historicamente como algo natural superior independente do Estado.

Embora não aceitando a unidade do Estado como semelhante à unidade de um organismo biológico fundado nas leis naturais, Santo **Tomás** aceita o Estado como um organismo moral com unidade de ordem, de vida, atividade e movimento. Essa unidade decorre resultante da integração das vontades individuais sensibilizadas pela procura do bem-comum (7).

Todavia, integrado no corpo político, o Estado sobrepõe-se a outros órgãos ou partes coletivas desse corpo como cabeça e instrumento de comando. Para a adequação do processo orgânico, surge a Administração como poder para identificação dos meios com os fins, para qualificação da causa com o efeito, para aproximação do sujeito com o objeto da atividade pública.

### O mecanismo do Estado

XVII. Para compreender o mecanismo do Estado necessário é, num sentido de melhor penetração também compreender: **a)** a nação estatizada nas origens naturais; **b)** o povo como unidade social comunitária; **c)** a nação como unidade societária. No tocante ao direito, nas legislações ou codificações sistemáticas, as **formas** como as **normas** extrovertem manifestações de vontade geral temporal associada.

Quanto ao Estado, aparece, assim, em duplo caráter: **a)** como união (ordem natural) social preexistente; **b)** como ponto de união (ordem jurídica) entre ele, a sociedade e as demais pessoas. Para isso se constitucionaliza ou se faz constitucional ou **constituído**, reconhecendo os direitos preexistentes, consolidando-se como organismo apropriado aos fins e atuando sobre os órgãos de composição.

Logo, por força da mecânica estatal, o **político** se torna em **constitucional** e o constitucional em **administrativo**. O poder constitucional dá ao organismo administrativo estruturas, formas e leis que o conduzem social e juridicamente às finalidades

---

7) **Tomás de Aquino**: preocupou-se com os princípios constitutivos dos seres; na sua doutrina política e social, o Estado é instituição natural voltada para a promoção do bem comum; com respeito a **Santo Agostinho** recuou diante do tomismo, embora mantivesse dogmas que se inspiravam na espiritualidade e pensamentos que giravam em torno da graça divina.

pretendidas, num movimento interno e exteriorizado característico de operações procedimentais que visam interesses e serviços públicos.

### **O Direito e o Estado**

XVIII. O Estado moderno, assentado em leis nacionais, politicamente organizado, constitucionalizado, naturalmente fundado na realidade **nação**, juridicamente ordenado, ficou cognominado **Estado de direito**, já que protege o indivíduo contra as ações lesivas, condicionado que se encontra pela legitimidade do atuar e pelo princípio da **legalidade**.

Não só porque tenha como fim-limite a tutela do direito, não só porque deva intervir em todas as atividades sociais, mas tão-somente porque seu organismo e órgãos têm o seu modo legítimo de fazer ou de agir, sua maneira de proceder ou realizar, obedecendo a normas jurídicas que resultem de fatos, atos e relações.

Para a efetivação do direito, num Estado de direito, o bem-comum da sociedade política é o fim último estatal, como o seu objetivo é a manutenção da ordem pública. Para chegar ao bem-comum exercita-se o Estado através da Administração. No Estado-administrador, o direito ganha dimensões públicas, no que tange aos interesses gerais.

### **O problema dos meios e dos fins**

XIX. A problemática dos meios e dos fins não é somente uma questão fundamental para a filosofia política: também é fundamental para a filosofia jurídica, a ciência da administração e o Direito Administrativo. Não se conjuga, nem equaciona, num só órgão ou poder. Alcança todos os aspectos da vida do homem em sociedade.

Apresenta, a problemática, duas situações nas relações que ficam estabelecidas: a) uma que diz respeito aos vários processos para a consecução dos vários fins; b) outra vez informada através dos modos pelos quais o Estado passa a atender necessidades gerais. Entretanto, para que os fins correspondam aos meios, ou os meios se identifiquem com os fins, a questão se coloca nos instrumentos administrativos.

Qual, porém, para maior clareza das colocações, o **fim** a que se destina o Estado? O que é mais essencial para o corpo

político? O que pretendem, em razão da finalidade última, as sociedades políticas? A resposta para a filosofia jurídica volta-se para a consecução do bem-comum. Mas, para atingir essa meta fundamental, os meios estatais são aqueles instrumentos que dizem com a Administração e seus órgãos.

São aqueles instrumentos, formais e técnicos, capazes de unir na divisão, de somar nas diferenças, de integrar num todo as partes componentes, de harmonizar porções, tendo em mira axiomas de comportamento prático-administrativo. Isso representa uma tarefa procedimental (de processos) em uma ordem jurídica essencialmente política, social, humana e moral.

Visto que os meios são caminhos adequados que conduzem para um fim, no processo legal está como no processo natural a ativação do direito, a atuação permitida do Estado e as maneiras de administrar o bem-comum. Embora, a importância do fim seja preponderante, nunca a escolha dos meios refogem à ordem jurídica.

### **Racionalização técnica do Estado**

XX. Quanto mais complexa apareça a organização política do Estado, não se liberta ele da necessidade de racionalizar as suas técnicas, de estabelecer processos harmônicos com os fins pretendidos, de se organizar de acordo com a lei científica da divisão do trabalho administrativo.

Para isso, na sua formação constitucional, não só cria como reconhece a existência natural de poderes, órgãos, órgãos auxiliares e pessoas públicas várias, que integrados funcionam como seres independentes, dependentes e interdependentes, dentro e nos limites de regras coordenadas de administração ou política administrativa.

Num Estado **unitário**, cujas dimensões geo-políticas sejam menores, os poderes pelos órgãos de competência se apresentam mais simplificados. No Estado **federal**, onde as dimensões apresentam características de maior complexidade, os poderes pelos órgãos se amparam numa hierarquização de meios que corresponde a uma ordem jurídica de fins.

Por conseqüência, na prática a teoria se iguala em harmonia com a técnica, teoria e técnica perseguem mesmos objetivos, tudo em virtude da força de coação político-jurídica, ficando porém claro que o direito estatal não se opõe aos direitos,

ou que os direitos individuais não excedem dos limites prefigurados.

A tendência hoje não é outra que aquela aceita e consagrada para que o Estado possa normalmente atingir seus fins necessários: a da racionalização do poder político e administrativo, a da racionalização dos meios e modos para efetivação dos serviços públicos, a da racionalização dos métodos na atividade administrativa.

## Capítulo III

### **NATUREZA, LEIS E FUNÇÕES**

Sumário: — a lei natural e o Estado; a teoria das revoluções; função radicada no Estado; órgão, conjunto de funções; as três concepções orgânicas; a forma do órgão; o conteúdo do órgão; forma e conteúdo; o princípio natural da divisão; órgão e dinâmica da Administração.

## A lei natural e o Estado

XXI. Toda e qualquer coisa, objeto, pessoa existente na natureza, tem a sua própria lei natural. Em razão da sua fisionomia e em face da finalidade, desde o nascimento até o crescimento, desenvolvimento e morte, assumem posturas peculiares de funcionamento. Não se trata apenas de uma noção metafísica, mas de uma verdade científica amparada nos fatos e na dinâmica evolutiva das espécies orgânicas.

A lei natural, com respeito aos dados imediatos da vida, é a forma normal melhor relacionada com as atividades humanas e de conteúdo político. Tendo em conta a origem ontológica, a lei natural se transporta subsistindo como ordem social, constituindo assim a substância dos seres em coexistência, quer no campo das normas morais, das garantias políticas e das regras de governo ou administração.

A lei natural não é uma lei escrita, mas é uma lei viva regulando na realidade das coisas, as tendências mais variáveis do comportamento humano e social. Os homens podem não conhecer as leis jurídicas escritas, mas, no que tange às leis naturais, sabem que elas existem pela consciência da própria vida, nascimento e morte.

Assim também acontece com a lei natural que faz o Estado viver. Desde as estruturas de política tribal, o Estado se projeta naturalmente, muito embora as condições primitivas de organização. Suprimir o Estado da sociedade será o mesmo que suprimir uma vida humana. Os direitos do homem à existência, à liberdade pessoal e à busca de segurança, dependem da organização estatal.

Neste ponto aqui não pode haver controvérsia: inexistindo o Estado inexistente a ordem social e jurídica. O problema do Estado político ou de **direito**, entretanto, não é um problema simples, pois depende sobretudo do funcionamento dos poderes e órgãos, da normalidade natural no exercício das funções públicas fisiológico-sociais.

Antes de tudo convém sentir que o Estado é **corpo político** com expressão administrativa em órgãos e funções vitalmente distribuídas como no **corpo humano**. Proteger o que existe no corpo político em favor do bem-comum é a missão natural do Estado, **missão** que envolvendo os direitos quando desnaturada provoca tensões, traumas, revoluções.

Qualquer seja o regime político, as funções orgânicas naturais do Estado, serão sempre as mesmas. São as estruturas naturais, típicas e legais do corpo político, que dão ao Estado condições de funcionamento, estabilidade no processo histórico, de consentida atuação com respeito às finalidades vitais ou essenciais.

### **A teoria das revoluções**

XXII. Basta uma simples observação histórica: nunca as revoluções políticas procuram acabar com o Estado. Pelo contrário, transformada a teoria revolucionária em prática, as revoluções se vitoriam pela tomada do poder através da conquista do Estado.

É um fato que, nas grandes transformações universais, quando provocadas por maiorias que vencem, no mais das vezes convencidas de representarem a vontade geral, rompidas as leis jurídicas comuns ou públicas, a nova legalidade se legitima pelo Estado.

O mito das revoluções se autentica pela conquista plena do organismo estatal. Com a submissão do Estado, com ou sem a livre aprovação representativa, as revoluções se apropriam do poder estatal, dos seus órgãos e serviços, sem nenhuma quebra das estruturas ou dos mecanismos administrativos existentes.

Uma verdade para ficar: as revoluções, em tempo algum, desacreditam o Estado como valor de força natural, porque acreditam sempre no corpo político que o Estado também é, não obstante possíveis perversões denunciadas em prejuízo da sociedade e o entendimento de como as leis e o direito devam ser exercitados.

O novo Estado, com tudo do antigo, toma para si a responsabilidade dos novos meios para os novos fins. Prestigia o corpo político natural, ainda que revolucionado, em transforma-

ção forçada ou em desenvolvimento prematuro. As revoluções, aceitando ou recebendo o Estado como ele é, consolidam-se através dos mesmos poderes e órgãos.

O que fazem as revoluções, passando da teoria para a prática, é apenas isto: afirmam outra linha de demarcação histórica entre o presente e o futuro, respeitando, por que não podem deixar de respeitar, as estruturas virtuais assentadas nas instituições, embora os fins possam exigir outros e novos meios de ação pública.

### Função radicada no Estado

XXIII. A essa altura da análise valem duas observações: a) o Estado não é imutável na sua forma, mas o é no **substratum**; b) muda na ordem das relações humanas, mas não muda como processo e organização. Os processos técnicos, não considerando os fins programáticos, são idênticos na Rússia ou nos Estados Unidos da América.

Participando a Administração do corpo político e do Estado, o organismo como os órgãos de funcionamento, não diferem quer na Inglaterra, quer na China. Isto porque a função pública ou política é uma função radicada no Estado e essencial dele, enraizada que está plenamente na vida do corpo político.

Tudo isso é verdadeiro para o analista da história e dos processos políticos. Depreende-se, portanto, que a atividade do Estado, em nome da sociedade política, deve resultar de um processo vital que tende para o fortalecimento dos órgãos e para a saúde dos organismos estatais<sup>(8)</sup>.

Pelo mesmo motivo de ordem natural, passamos a compreender que, com órgãos imperfeitos ou o mau funcionamento deles, o corpo político sofre perturbações que afetam a organização administrativa com implicações na mecânica da atividade estatal.

---

8) "A teoria do órgão jurídico, construída por **Gierke** na sua obra magistral *DIE GENOSSENSCHAFTSTHEORIE UND DIE DEUTSCHE RECHTS-LEHRE*, é mais científica que a do mandato e a da representação. Desde o ponto de vista formal, a doutrina dominante a reconhece como quase perfeita, ao extremo de ser considerada por alguns autores digna dos romanistas. Pode afirmar-se que **Gierke** foi o primeiro jurista que demonstrou, com clareza não superada, a oposição irreduzível entre o representante e o órgão. Com efeito, a investidura de representante é consequência da lei ou de um ato jurídico, ao passo que a criação do órgão se produz ao mesmo tempo que a construção da pessoa jurídica" (v. Benjamin Villegas Basavilbaso — *DERECHO ADMINISTRATIVO* — T. II — págs. 527-528).

### Órgão: conjunto de funções

XXIV. Traga-se à colação para lembrança uma definição de **Bichat**: "a vida é um conjunto de funções que resistem à morte". Cada órgão, bem entendido, representa uma ou mais funções. No corpo político, como no corpo humano, os órgãos procuram funcionar harmoniosamente<sup>(9)</sup>.

A relação jurídica que se sistematiza ao influxo de uma finalidade chama-se **relação de administração**. Tratando do Estado, e possivelmente da Administração, essa relação estabelece os liames nervosos que unem o **todo** às porções e às partes<sup>(10)</sup>.

É no Direito Administrativo que a **relação de administração** adquire a plenitude de sua importância. Avulta essa importância quando se considera que os órgãos ligados à Administração não escapam a regime próprio de competência funcional, existindo todos eles tal como existem no corpo humano conforme características cogentes.

Com respeito, adentrando melhor a temática, a **relação de administração** torna-se fundamental nas ciências administrativas, pois configura uma relação definida como de direito subjetivo público. Resta conhecer que esse **direito-subjetivo-público** surge do exercício ou da transferência de parcelas ou porções do poder estatal.

### As três concepções orgânicas

XXV. Três são as concepções orgânicas discutíveis pela doutrina: a subjetiva e a técnica.

Na **subjetiva**, estuda-se o Estado em movimento, em atividades que expressam a vontade atuante do sujeito. Quanto ao órgão, apresenta-se em função do indivíduo, como instrumento de uma vontade associada. É o indivíduo, titular do órgão, exercitando direito ou faculdade jurídica.

Na **objetiva**, o órgão é apreciado, no seu aspecto puramente formal. Mais técnica que propriamente jurídica observa

9) **Xavier Bichat**: anatomista e fisiologista, claro que num sentido científico, não considerou os órgãos em particular, mas os elementos que entram na sua estrutura; interessa hoje à ciência social, fora de comparações especulativas, como o criador da **organogenia** ou da **organogenesia**, ou pelo estudo a maneira como os órgãos se desenvolvem.

10) Para **Oswaldo Aranha Bandeira de Mello**: "o Estado-sociedade é uma pessoa jurídica, e como tal corresponde a um organismo moral. Este, naturalmente, se compõe de órgãos, que constituem as partes que o informam, como elementos vitais para a sua existência e realização das suas funções" (v. PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO ADMINISTRATIVO - V. II - pág. 77).

o fenômeno-órgão na sua fragmentação, na diversificação por unidades a fim de considerar ao mesmo tempo os problemas peculiares de atuação administrativa, isto é, a função nos limites da jurisdição ou a competência nos limites das atribuições conferidas.

Na **técnica**, como o termo vem dizendo, o órgão constitui aquela unidade que se exterioriza por si mesma para cumprir uma função estatal-administrativa. As três concepções, na problemática, procuram investigar a existência do órgão na sua noção estática e na sua noção dinâmica. Para isso chegam, necessária e teoricamente, à sua forma e também ao seu conteúdo.

### A forma do órgão

XXVI. Observando o Estado na divisão dos seus poderes, a Administração pela função dividida é que vem a qualificar na organização, a situação física e jurídica dos órgãos. Pela **forma** o órgão individualiza-se ou personifica-se, alcançando posição de direito e adquirindo constituição própria na estrutura do Estado.

É pelo ato legal de criação do órgão na organização que essa **constituição própria** toma forma e que essa **forma** revela a **constituição jurídica**. O quadro abaixo, esquematicamente, melhor diz:

ÓRGÃOS	}	Simple	}	apenas uma unidade molecular do Estado, dispondo de funções limitadas, segundo a própria constituição legal e técnica.
		Complexos		mais de uma unidade molecular, ou da unidade integrada por outras unidades, dentro de posições internamente hierarquizadas;
		Mistos		uma unidade constituída por outras menores de natureza desigual, com as características de igual competência na finalidade.

Exemplifique-se, em linguagem burocrática costumeira, com os conselhos, as diretorias, os departamentos e os estabeleci-

mentos públicos. Nomine-se, dentro de mesmo poder, com as secretarias e as seções departamentais. Não esquecendo, os ofícios, que na esfera do órgão, caracterizam atuações funcionais.

Está claro, nada mais evidente, que nem todas as classificações se assemelham ou possam ser exatamente iguais, porque no fulcro de todas as questões está o Estado político constituído ou administrativamente organizado. Se uma função, em Estados diferentes, pode ser igual a outra, não o é nos regimes politicamente organizados.

Tudo assim, na origem e princípio, depende da organização. De como o Estado ficou constituído em razão da geo-política ou mesmo da geo-economia. As premissas naturais, sem dúvida, antecedendo as regras de organização, porque não valendo os artifícios, a realidade nacional assume exatas dimensões concretas.

### **O conteúdo do órgão**

XXVII. Impossível pensar em atividade administrativa orgânica desmerecendo a influência do órgão na atividade de administração. Como impossível é dar um mesmo sentido conceitual aos órgãos sem conhecimento da organização política e constitucional do Estado.

Cada órgão possui o seu conteúdo próprio determinado por funções que se especializam e diversificam. Cada órgão, a bem dizer, analisado à parte, apresenta três elementos essenciais: **a)** fim de serviço público; **b)** atribuições peculiares; **c)** funções específicas.

O fim é preponderante quando objetiva o serviço. No entanto, o serviço, impõe uma atribuição que corresponde a uma função. Para o exercício de uma função é necessário que hajam atribuições. Para cumprimento dos seus fins, os órgãos têm como essencial ao seu conteúdo, o serviço objetivando certas atribuições e certas funções.

Em síntese: torna-se preciso compreender que cada órgão, de fato na organização uma unidade administrativa estatal, constitui-se como parte ou porção funcional, resultante de atribuições de competência em face da especificação e da natural divisão científica do trabalho administrativo.

### Forma e conteúdo

XXVIII. Ao analisar a forma verifica-se que ela se afirma caracterizando a estrutura do próprio órgão. É não só uma figura de conteúdo como também de aparência exterior. Num sentido concreto exprime figuração indicativa da maneira de como o órgão se compõe.

Nesse particular, forma e conteúdo, fazem noções distintas. Considere-se aqui a **forma** como a disposição exterior das partes de um corpo. Ao analisar o **conteúdo** verifica-se o que a forma encobre ou seja, diz o que nela está contido para efeito de **fim** no funcionamento do órgão.

Pelo conteúdo do órgão exterioriza-se o que nele se expressa como obrigação de mecânica funcional. Conjugam-se, assim, em cada órgão, dois elementos, um **externo** no tocante à forma; outro **interno** qualificando determinativamente a função.

No conteúdo está o que o órgão contém, encerra, compreende ou pretende. Na forma do órgão aquela roupagem indispensável à colocação fisiológica do órgão a nível de organização, isto é, organização política-constitucional-administrativa.

### O princípio natural da divisão

XXIX. No Estado não só moderno, a divisão dos poderes e a especificação dos órgãos, não deve ser apenas entendida como simples separação mecânica das funções estatais. Observando o corpo político e a natureza constitucional do Estado, acontece que os órgãos pertencem a uma mesma organização e são partes de um mesmo conjunto orgânico.

Desde que se admita a divisão de poderes, não há como não admitir a necessária especificação de órgãos e de funções. O contrário seria negar a organicidade jurídica do próprio Estado. Já que existem, pacíficos na prática, três poderes estatais, Executivo, Legislativo e Judiciário, não são mais que órgãos **maiores** de um mesmo organismo político em face da organização política.

No Estado, em sentido lato, está a suprema unidade orgânica. Essa unidade orgânica se robustece através da unidade de uma organização político-jurídico-administrativa. Ou melhor, se robustece, necessária e tecnicamente, para que o Estado exista

funcionando com suporte natural nas hierarquias funcionais, do **vértice** vamos dizer às bases de sua formação geo-social e política.

### **Órgão e dinâmica da Administração**

XXX. Não resta dúvida que, num conceito elementar, o órgão para o Estado, no sentido do funcionamento administrativo, corresponde a um conceito jurídico essencial, de dinâmica política. São as funções jurídicas que em seu conjunto dão legitimidade à Administração. Sem um sistema de funções jurídico-administrativas, não há propriamente atividade normal de fins estatais <sup>(11)</sup>.

Ao falar de funções administrativas específicas, naturalmente que também se fala de órgãos administrativos estatais. Em razão de um sistema de órgãos é que o Estado, política e administrativamente, realiza-se na dinâmica dos seus fins. O Estado é, portanto, um complexo de órgãos com funções específicas que ordenam e coordenam a Administração.

Ao criar, ou reconhecer um órgão, surgem algumas indagações: como se há de compor esse órgão? Como há de corresponder à vontade estatal? Quais as condições necessárias de funcionamento? Como determinar os limites da sua esfera de ação? As questões são de política objetiva, orgânica, constitucional, refletindo-se na dinâmica da organização administrativa.

No entanto, convém saber, que ninguém argumenta teoricamente que os órgãos não existem, que os órgãos não sejam essenciais para a exteriorização da vontade do Estado. Não fosse o Estado um corpo político, desnecessitasse o Estado de organização, todas as teorias jurídicas não passariam de especulações e uma abstração seria o próprio direito **posto**.

---

11) De **José Cretella Júnior**: "na realidade o Estado é um organismo — e organismo dinâmico, por excelência, mas de índole social, regido por leis normativas. Órgãos, aparelhos e funções são outros tantos termos usuais na biologia e adotados pelo Direito. A palavra órgão deriva do grego **órganon**, que significa instrumento, ferramenta" (v. TRATADO DE DIREITO ADMINISTRATIVO — V. I — págs. 88-89).

## Capítulo IV

### **O ÓRGÃO NA ORGANIZAÇÃO ESTATAL**

Sumário: — a organização do Estado: órgão e vontade estatal; a natureza dos fatos; polarização dos fatos; o conteúdo político da sociologia; a lição do direito natural; organização estatal e direito; as normas jurídicas são orgânicas; responsabilidade jurídica estatal; natureza, Estado, indivíduo.

## **A organização do Estado**

XXXI. Com o progresso da técnica mais se acentua o problema da organização como essencial para a vida do Estado. Se a organização não é o único elemento-valor de que necessita o Estado, é pelo menos nos dias de hoje, o seu elemento-valor fundamental.

Tanto assim, que a Administração pública é, fundamentalmente, Administração estatal. A vontade do Estado fica legitimada somente através da manifestação dos seus órgãos. Por isso, na maioria das nações, o Estado exerce verdadeiro monopólio sobre a Administração.

Esse monopólio caracteriza-se: **a)** pela divisão de poder na esfera de competência dos diversos órgãos; **b)** pela subordinação coordenada dos diversos órgãos ao controle do Estado. Não há exagero em afirmar: organização e organicidade são conceitos correlatos.

Órgãos e técnicas, portanto, na Administração, fazem condição precípua da organização estatal. Organizar, não é senão, em termos, transformar elementos em órgãos e órgãos em organismos. O problema de organização para o Estado faz problema fisiológico de ordem político-jurídica.

### **Órgão e vontade estatal**

XXXII. Coletividade organizada e órgão constituem uma unidade nas suas origens. Aqui permanece um lugar comum: o Estado só pode existir ou desenvolver-se através dos seus órgãos. Não há expressão jurídica mais correta que o vocábulo **órgão**, hoje no domínio da inteligência das doutrinas jurídicas.

Somente pelo órgão, ou pelos seus órgãos, pode o Estado manifestar vontade. Do ponto-de-vista jurídico, e também político, os órgãos impessoalizam a atividade estatal e o procedimento da Administração, como fato de maior transcendência no direito público aplicado.

Diante da realidade, de pouco valem as críticas que pretendam invalidar a teoria do órgão, com a teimosia de que o vocábulo só tem aplicação no sentido biológico. Como construção jurídica os órgãos não são apenas pessoas porque representam para a ciência o toque mais elevado de compreensão dos problemas de organização estatal.

Assim entendendo, frente à realidade, não se concebe organização sem **partes**, Estado sem poderes e **órgãos**, Administração sem **formação orgânica**. Na verdade, o órgão é consequência do ordenamento estatal, não da vontade subjetiva de qualquer pessoa que seja titular do poder público ou de parcelas desse poder.

No sentido de instituição o **órgão** não é simplesmente **coisa**, não é um objeto que possa ser possuído pela pessoa ou pelo indivíduo. Sobretudo, como instituição, o órgão traduz fenômeno natural, absolutamente necessário. Não se podendo, pela evidência na organização político-administrativa, negar a sua existência.

#### **A natureza dos fatos**

XXXIII. O conceito de unidade no fenômeno **Estado** e na Administração não equaciona dúvidas razoáveis: um todo organizado está necessariamente inter-relacionado com as partes. A moderna teoria da organização tem na realidade estrutural os elementos de integração administrativa, inclusive os elementos de **comportamento administrativo** cuja importância reside em unir as partes.

Essa unidade fenomênica, que já é complexa na formação natural, divide-se e descentraliza desconcentrando o poder administrativo. O conhecimento do fenômeno administrativo, com explicação do fenômeno político, traduz manifestação ontológica. Numa análise de síntese, os princípios fundamentais de organização administrativa, jamais se divorciam da natureza dos fatos.

Na sua expressão jurídica de movimento a Administração não deixa de ser um processo lógico também. Nela, na Administração, como no Estado, os valores subjetivos só esporadicamente se abstraem dos fatos objetivos. Qualquer organização, real e natural que pretenda esse nome, não deixar de prever cir-

nos. O que não podemos é ficar dentro do estreito realismo daquelas doutrinas que limitam todo o direito a uma realidade judicial.

O “**ius naturale**”, de há muito, na orientação da conduta jurídica, já equidistanciou o que é moral do que é jurídico, sem no entanto desaproximar as posições. Não prevalece tão-somente aquela tendência de converter em jurídico o que seja puramente moral, tão-somente porque o legal varia de época para época, incorporando aos sistemas enquanto vigentes, normas ditadas no tempo existencial.

Modernamente, do direito privado ao direito público a distância não é grande: na medida em que o primeiro legitima relações humanas particulares, o segundo ordena essas relações no sentido de interesse maior. Foi o processo histórico que liberou a atividade jurídica do legalismo, forçando modificações de estruturas e de meios, sem com isso negar a força coativa natural do Estado e dos seus órgãos, a fim de aceitar a ordem estatal como indispensável aos sistemas jurídicos.

Quanto ao poder público sempre existiu como responsável pela organização da vida social seja qual seja o princípio político informador dessa ordem de vida social. Na fonte constitucional, orgânica, está o fundamento para todo desenvolvimento jurídico. Não esquecendo que, da racionalização do seu funcionamento, o Estado personifica um sempre-vivo fenômeno real não desconhecido pelo direito natural.,

A lição, ao que parece, é uma única pelo menos: a do Estado como **ser** vivente, a do órgão como parte do **ser**, a do jurídico como a normalidade do **ser**, enfim, a do **ser** como qualidade ou modo de existir. A do poder estatal submetido a condições naturais, agindo e vivendo organicamente, trazendo dos meios a legitimidade dos fins, procurando no alcance dos fins não violentar direitos pela inidoneidade dos meios.

### **Organização estatal e direito**

XXXVII. Para os judicialistas o direito se apresenta da maneira mais simples: é produto da autoridade estatal, senão da autoridade dos homens que legislam. Não se trata, para eles, de algo superior, mas apenas de processo-método para solução de litígios relacionais jurídicos entre particulares ou pessoas.

No entanto, como o Estado, não prescinde das suas raízes histórico-naturais, como tal também o direito pode existir com

administrativos, apreciando como reais as novas e constantes conquistas técnicas, é preciso entender como os órgãos aparecem dentro do organismo estatal, numa extensão de atividades essenciais até então algumas desconhecidas.

### O conteúdo político da sociologia

XXXV. Para os investigadores da ciência social não há como desprezar o conteúdo político que inequivocamente possui a sociologia: desde o início dos estudos sociológicos compreendeu-se que existem leis de comportamento humano assemelhadas às leis da física newtoniana.

Não só o homem não inventou essas leis como ficou forçado a reconhecê-las para entendimento do mundo social. A razão das chamadas teorias sociais, no campo do processo histórico, não é o de prever com exatidão o futuro, mas sim conhecer os elementos de mobilidade ou as limitações dentro das quais a sociedade política se deva orientar com respeito à expansão das necessidades humanas e dos novos fatos que acontecem.

O indivíduo, conforme aceitamos, sempre se agrupa ou organiza, não podendo nunca existir sem a sociedade ou fora da influência dela. No centro das indicações sociológicas está a preocupação ideal e prática da boa ordem social e política. Em todas as teses em que se baseia a teoria da sociedade inferre-se que todas elas, sem exceção, não independem do conhecimento do Estado e da análise da validade de suas estruturas (13..

Os valores do Estado são funcionais para os pesquisadores sociais, assim como são funcionais os valores que se integram na organização estatal. Jamais a sociologia, pelo seu conteúdo político conseguiu ignorar o Estado na sua natureza política, suas instituições históricas e jurídicas, sua posição coordenadora e sua natural organização constitucional-administrativa.

### A lição do direito natural

XXXVI. O direito natural, face uma linha lógica de raciocínio, não é mais aquele limitado pela doutrina escolástica, senão aquele conseqüente da própria razão natural dos fenôme-

---

13) De J. Guimarães Menegale: "a Administração é função de órgão do Estado, como se verifica ao estudar a divisão do trabalho estatal. Caracteriza-se a função administrativa: a) sob o aspecto orgânico, a unidade, a variedade e o sistema; b) sob o aspecto jurídico, a subordinação à lei do direito; c) sob o aspecto político, sua origem de maneira formal e contínua" (v. DIREITO ADMINISTRATIVO E CIENCIA DA ADMINISTRAÇÃO — T.I. — pág. 71-72). Tudo isso faz o órgão na inteireza do conteúdo e diante da finalidade objetivada.

constâncias factuais. O **fato**, quando surpreende, sensibiliza de imediato órgãos e funções (12).

Na temática da dinâmica social, em virtude do Estado-político massificado e tecnicizado, o poder político-administrativo se diversifica diante do conhecimento dos problemas que surgem para serem juridicamente equacionados. Mesmo atendendo princípios de coesão e de ordem, a diversificação não é apenas aparente quando assenta em exigências originárias da vontade social.

As leis sociais, tal como as leis naturais ou físicas, exteriorizam verdades objetivas e que possuem a validade dos enigmas decifrados, obrigando coercitivamente pelo que revelam, aplicação em todas as esferas da sociedade humana organizada. Fazem leis, as sociais, que se tornam positivas, na medida dos fatos acontecidos. Captá-las é o papel dos que pretendem evitar ruturas ou comoções intestinas.

### **Polarização dos fatos**

XXXIV. Hoje o homem não mais luta contra a natureza: faz dela uma sua aliada, adaptando-a quanto possível à sua conduta social e individual. Precisamente por não haver mais luta, a ciência política procura a objetividade máxima numa tentativa possível e razoável de polarização dos fatos.

Voltando a entender o Estado como passível de sofrer processos de mudança social e a sociedade como passível de sofrer impulsos resultantes do progresso científico, a Administração deixa de ser **passiva** para considerar que não existem problemas insolúveis. Daí porque negar à ciência administrativa caráter de ciência social será o mesmo que abrir perspectivas para mudança política violenta.

Para os juristas de hoje, já com vistas no ano 2.000, a Administração (Estado e Direito Administrativo) se define através de critérios não apenas formais, mas sobretudo operacionais, atendendo princípios que sob a influência dos fatos, exigem organização, previsão, direção, coordenação e controle.

Delimitados os campos de atuação política ou administrativa, não subestimando a dinâmica dos fenômenos políticos e

12) Agustín A. Gordillo, destacando a importância da função, distingue na organização estatal: a) os órgãos administrativos; b) os órgãos judiciais; c) os órgãos legislativos. Os primeiros realizando somente a função administrativa; os segundos a função jurisdicional e a função administrativa; os terceiros a de produção de leis e a administrativa (v. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO — T. 2 — pág. XVII-7).

ou sem leis jurídicas. O direito *é*, ou melhor *preexiste*, com as suas leis naturais. À maneira do Estado, ao qual se junta harmoniosamente, o direito assume técnicas peculiares à administração estatal e que se destinam a manter as estruturas na organização constitucional.

Não só isso, porém: as relações que as normas jurídicas ordenam modificam-se sob o influxo dos fatos que mudam. Qualquer sistema jurídico sofre modificações: no conteúdo de seus princípios, no comportamento de conduta jurídica, sobretudo com o surgimento de outras relações jurídicas. O que é estático transforma-se em dinâmico.

Sem dúvida, nos sistemas, o ordenamento jurídico, fica submetido ao ordenamento estatal, ao Estado titular das funções sociais que se constituem em órgãos de interesse coletivo. Não há, onde procurarmos, o direito na sua essência de força coativa natural, senão no ordenamento coativo estatal.

Toda relação jurídica, no amplo sentido, implica num vínculo com a organização estatal. Quanto à tutela, por exemplo, auto-tutela ou tutela jurisdicional, não se restringe somente à intervenção do Estado, porque tem suporte em órgãos estatais específicos instituídos para esse fim e que são órgãos do corpo político-administrativo **vivo**.

### **As normas jurídicas são orgânicas**

XXXVIII. Voltando ao Direito Administrativo, onde os direitos contêm também deveres-obrigações, as normas administrativas não deixam de ser orgânicas como na sua maioria as demais normas jurídicas, principalmente num Estado que seja de direito e politicamente organizado. O esquema de compreensão, tendo em vista o natural ordenamento estatal, é mais ou menos este:

#### **ESTADO (direito)**

<b>Órgãos (poderes) políticos (Direito Constitucional)</b>	<b>Órgãos (ordenamento) administrativos (Direito Administrativo)</b>
Judiciário	Normas administrativas
Legislativo	Execução administrativa
Processo administrativo (órgãos de execução)	Processo administrativo
Normas peculiares	Fins de serviço
	Função delegada

Para entendimento do esquema acima situado, procura-se evidenciar num sentido bastante lato, a mecânica constitucional-administrativa. Ou melhor, o equilíbrio entre a função constitucional (sentido próprio) e a função administrativa (sentido normativo). Dentro da sintomatologia do Estado os poderes cumprindo funções orgânicas.

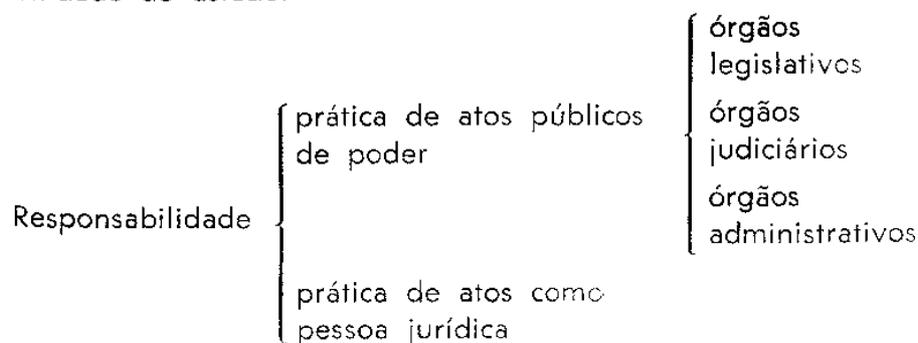
O Executivo, à sua maneira, exercitando funções orgânicas, porque sem órgãos, inexistindo eles, impossível será determinar-se a aplicação ou a execução do direito. Está claro que o esquema apontado não indica, em organograma que não é completo, inúmeros órgãos que pretendendo fins públicos, se incluem na esfera do direito privado.

Destacam-se, assim, os que estão encarregados de velar pela segurança da ordem pública, jurídica e social, salvaguardando no interesse coletivo, o exercício dos direitos. Direito constitucional ou Direito Administrativo não se cumprem efetivamente sem Estado **orgânico** politicamente ordenado nas suas relações jurídicas.

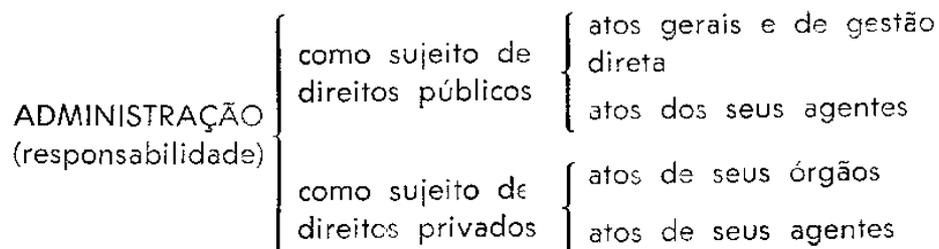
De pouco valem as controvérsias doutrinárias, quando o Estado jurídico, como corpo político natural, não pode mais ser considerado simples abstração. Tampouco permanecem controvérsias quando o Estado, nas suas relações públicas ou privadas, somente se ativa concretamente através dos órgãos que o representam.

### Responsabilidade jurídica estatal

XXXIX. É sabido que a Administração, ou o Estado, pelos seus órgãos, responde pelos danos causados no cumprimento das suas funções específicas. Cumpre, porém distinguir, para melhor enfoque da problemática da responsabilidade, quando a responsabilidade é do Estado ou é da Administração. De certa maneira, **strictu sensu**, define-se a colocação quanto à responsabilidade do Estado:



Tratando de responsabilidade da Administração a diferença se apresenta bastante sutil, pois o sentido da responsabilidade vai além dos órgãos para os agentes responsáveis e que individualmente respondem pelos atos praticados no exercício de uma função de competência explícita. Vejamos o esquema que segue:



Por onde quer que se comece observando o Estado, o corpo político estatal, a Administração organizada e ordenada, nada é possível entender sem conhecimento das funções divididas ou da mecânica funcional dos órgãos. Inconfundíveis aparecem os órgãos, mostram-se como figuras reais, diferenciados nos objetivos, via de regra qualificados conforme singular disposição legal e funcional.

### Natureza, Estado, indivíduo

XL. A geo-sociedade, a natureza nacional, o Estado e o indivíduo, fazem o corpo político: não há separação possível em termos de vida social ou de formas orgânicas de expressão vital. No mundo moderno, as relações orgânicas de vida, definem uma sociedade politicamente organizada (14).

Por isso, as sociedades politicamente organizadas extereorizam-se anatômicas e fisiológicas: devem funcionar organicamente como funciona o organismo humano e com as mesmas características incidenciais patológicas. Como o organismo humano, as sociedades políticas reagem, igual ao ser animado e não inanimado. Repelem manifestações estranhas à sua natureza, rejei-

14) **Julio A. Prat**, tende a distinguir no órgão: a) as funções atribuídas que devem ser definidas; b) a vontade orgânica; c) a forma como parte exterior do órgão (v. DERECHO ADMINISTRATIVO — T. 2 — pág. 163). No entanto, "para a existência jurídica do ente urge reconhecimento por parte do direito. O Estado, porém, que é também pessoa jurídica, não necessita de tal reconhecimento, porque sua qualidade deriva de sujeito do direito, daquela ordem jurídica de que é precisamente o órgão. Os demais entes necessitam de um ato especial de reconhecimento. Este ato não cria o ente, e muito menos um ente artificial construído à semelhança das pessoas individuais. Trata-se da elevação à sujeito do direito de um ente que socialmente já existia" (v. Icilio Vanni — FILOSOFIA DEL DERECHO — trad. esp. — pág. 125. *In casu*, o social precede o jurídico, do conhecimento chega-se ao reconhecimento).

tam germes como um só corpo, reagem contra traumas ou distúrbios internos.

A presença de coação orgânica ou de processos sociais de coação, é da problemática do direito em virtude da sua posição no corpo político do Estado-sociedade. Como a vida humana, a vida social se propaga, refletindo instinto de conservação, vontade de sobrevivência e naturais impulsos fisiológicos.

É verdade que não há uma semelhança didática entre o corpo político e o corpo individual: assemelham-se as condições materiais de vida em sociedade, os elementos condicionantes funcionais, a existência de órgãos que resistem às ameaças contra o todo-social (15).

Por esse motivo, o direito se torna ou é, conjunto de princípios naturais que protegem a sociedade por força da coação, sobretudo nos momentos de conturbação da ordem social orgânica. Depois de **naturais** os princípios passam a **jurídicos**, gerando normas contra abusos ou violações que contrariem a ordem de momento estabelecida, aquela **ordem** natural relacionando sociedade, Estado, Administração e indivíduos.

---

15) Para **Rafael Entrena Cuesta**: "a Administração, em sentido amplo, está integrada conforme uma pluralidade de entes públicos: o Estado, em primeiro lugar, e, em segundo lugar, a série de entes que integram a denominada Administração indireta. Não termina aqui, naturalmente, a ordenação e a sistematização da estrutura administrativa: os entes públicos se decompõem numa série de unidades administrativas, cada uma destas unidades constituindo um órgão administrativo. O conjunto de órgãos de um ente formam parte da organização do mesmo ente. Em suma, a organização dos entes públicos, dão como resultado a organização administrativa" (v. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO — pág. 162).

## Capítulo V

### **AS FORMAS E OS ÓRGÃOS**

Sumário: — morfologia do corpo social; o metabolismo social; sociedade e teóricos da sociedade; processo jurídico e relação funcional; o vocábulo "órgão"; a forma do órgão; a idéia de função no órgão; o social e o jurídico; concepção jurídica do órgão; o órgão como ente jurídico.

## Morfologia do corpo social

XLI. Bem examinadas sob prisma objetivo, as sociedades políticas possuem caracteres morfológicos e funcionais, quase mesmo históricos anatômicos dos seres naturais sujeitos às modificações ou às transformações que a evolução ou a vida possam determinar.

As sociedades modernas, com o avanço progressivo constante da ciência e das novas possibilidades oferecidas pela técnica, inclusive sobretudo da cibernética, buscam autoconfigurar-se, saber das propriedades do meio-físico, das relações entre uns e outros grupos nacionais, para conhecer diante do possível concreto, a dimensão e a projeção das atividades individuais e coletivas.

Podem os corpos políticos, ou as sociedades, apresentar ou não dissemelhanças morfológicas e funcionais, sofrer alterações geológicas com mudança do **habitat**, como fisiologicamente atender as funções dos órgãos. Foram os alemães, que abandonando a teoria do mandato ou da representação, imaginaram uma teoria mais sutil "e que parece também mais verdadeira: a teoria do órgão"<sup>(16)</sup>.

O indivíduo, como a unidade anatômica, o elemento primeiro das construções sociais, microscópico diante do universo, quando somado provoca a formação do macro-organismo. O ponto de partida é ele mesmo, como célula ou átomo. As células, como os átomos, uma vez associadas a outras iguais, dão origem à formação dos órgãos.

Os órgãos, por sua vez juntados, formam quando nacionais ou semelhantes entre si, um sistema superior que se constitui no organismo ou corpo político. Olhando o Estado, observando a sociedade, desintegrado o corpo político, chega-se à lei natural da divisão funcional do trabalho fisiológico-social-administrativo.

---

16) Leon Michoud — LA THEORIE DE LA PERSONNALITÉ MORALE — T. I. — pág. 140.

## O metabolismo social

XLII. É simplesmente digno de nota que os atuais contraditores da teoria do órgão, os que pretendem não aceitar a realidade mecânica do Estado, sejam os primeiros a justificá-la reconhecendo que o mundo do homem e a natureza apresentam profundas coincidências, cuja explicação não pode ser imposta por nexos causais nem explicada através de abordagens especulativas que recusam o movimento para aceitar a inércia.

Com efeito, a luta pela co-existência social, não difere da luta pela co-existência natural, tanto é certo que essa luta se reflete no direito e nas formas do proceder humano. Não se ignora que da primeira indagação feita sobre a **origem** das coisas, surgiu a primeira indagação sobre a **ordem** das coisas. As forças energéticas que reúnem os homens e os mantêm unidos são forças impulsivas de natureza física.

A noção de estrutura social, não encarando os fenômenos como fatos isolados, justifica a sociedade como uma unidade orgânica, **unidade** que não afasta o Estado da sociedade, considerando-os como fenômenos harmônicos. Acreditar que os conceitos sejam antagônicos não há maior ilusão: um está contido no outro como verdades irremediavelmente unidas e naturalmente ordenadas e coordenadas.

O individualismo, que há muito já não é considerado com seriedade filosófica, perdeu sua razão de ser em razão da sociedade, do corpo político e do Estado. Quanto à sociedade humana é um organismo como os demais organismos naturais, oferecendo diante da história as mesmas fases de transformação ou evolutivas, mostrando que no mais das vezes são inexoráveis os fatos geradores de comoções sociais.

A sociedade, quando organizada, na sua infra-estrutura, incorpora órgãos diferentes e funções diferenciadas através de um **todo** que é **plural** na unidade relativa do metabolismo social, isto é, manifestações de movimentos provocados ou não que mesmo multiplicados se integram às condições físicas e humanas do meio-ambiente sócio-geo-político-administrativo.

## Sociedade e teóricos da sociedade

XLIII. Qual será o entendimento razoável sobre a obra doutrinária dos teóricos da sociedade à luz de problemas que apresentam como valores exatos no mundo físico, material e social do homem? Não deve ser para conhecer, coordenar e

ordenar esses valores? Nunca para desconhecê-los como se os doutrinadores fossem os criadores de mundos?

A conquista do conceito de **orgânico** pelo vocabulário jurídico é, contrariamente ao que afirmam os muitos teóricos, questão não somente de necessidade definidora, mas uma questão que supera controvérsias doutrinárias. Não é apenas um critério simplista para apreciar a atividade social-estatal pelo seu aspecto puramente formal.

Também não é uma concepção que se negue pela vontade de negar esquecendo que toda atividade orgânica é uma atividade de vida. O órgão, como expressão de técnica jurídica, não é uma mera entidade abstrata. Existe do ponto-de-vista objetivo do homem, da sociedade, do Estado e do direito, como infra-estrutura nas estruturas.

Acrescendo-se que, aparecem os órgãos como resultantes da vida orgânica do Estado, porque possuem existência natural reconhecida juridicamente. Desprezada a teoria do órgão, ou fora da teoria do órgão, não se encontram equações que expliquem o Estado funcionando no sentido político e nas projeções administrativas.

### **Processo jurídico e relação funcional**

XLIV. Analisado nos vários aspectos de atuação e de processo jurídico, como relação funcional ou sujeito de direitos funcionais, o órgão surpreende o analista como valor determinante inevitável em todas as estruturas políticas. A condição jurídica de funcionamento do Estado é, por inexorável consequência factual, uma posição de funcionamento orgânico ou de funções orgânicas.

Porção estatal, ou menor unidade orgânica, os órgãos crescem de importância na construção moderna do Direito Administrativo, nos seus princípios essenciais, nos princípios de organização, **princípios** esses que dependem de suporte sociológico e de consistência política, pois os órgãos constituem a base elementar da própria organização jurídico-pública.

Quando se fala de coordenação administrativa, desde o instante em que o Estado atua funcionalmente, não atua senão no sentido da competência específica de cada um dos seus órgãos. Jamais seria possível manter a unidade da ação administrativa, uma vez especializadas as funções através de competências, sem a necessária coordenação dos órgãos estatais.

Para entendimento da organização político-constitucional-

administrativa, não existem outras soluções doutrinárias melhor adequadas. Como escolas não existem que possam não aceitar uma evidência tão real, tão positiva, tão própria da natureza social, tão fisicamente exata, tão sociologicamente certa.

### O vocábulo "órgão"

XLV. No estudo da fisiologia organizacional administrativa, "o vocábulo órgão figura na linguagem jurídica desde há muito tempo, tem diária aplicabilidade e não é possível examinar nenhum dos problemas administrativos sem recorrer à expressão órgãos do Estado" (17).

Não porque seja uma expressão "usual ou cômoda" no dizer de **Duguít**, mas porque na verdade nada há que o substitua, ou dê substituição aos órgãos, tanto no corpo político, como social ou administrativo (18). Sendo parte **viva**, quando em função, para realizar a função, necessita como as pessoas, de formação e de estrutura própria.

O Estado, na atividade política ou de governo, de diretriz no comando das coisas públicas ou na Administração, não pode existir senão por meio dos seus órgãos. O problema, não se reduz, a uma simples abstração de conceitos. Como idéia é técnica, material, não uma invenção do homem, porque produto visível da natureza social.

No conjunto da organização estatal, posta em funcionamento administrativo, a unidade do órgão integra a sociedade política, não sendo viável o entendimento de que o órgão fragmente o **todo social**, pois como infra-estrutura explica o fenômeno da descentralização e da desconcentração, já que as relações naturais se fazem relações técnico-jurídicas.

Usual, ou cômoda, a expressão vocabular **órgão** constitui nos múltiplos aspectos, um conceito assimilado pelo direito, que não obstante podendo não ser puro conceito jurídico, não deixa de ser pura construção jurídica. Está aí, tecnicamente, com personalidade ou sem, a fim de afirmar fenômenos objetivos de base institucional.

### A forma do órgão

XLVI. Trazendo à colação **Aparício Mendez**, a "forma permite a determinação física ou material do órgão, a sua individualização mediante qualificação de direito, denunciando a sua

17) Aparício Mendez — LA TEORIA DEL ORGANO — pág. 11.

18) Leon Duguít — TRAITÉ DE DROIT CONSTITUTIONNEL — pág. 339.

estrutura ou a sua constituição" (19). Chegando, por isso, em face da forma adequada, a figurações materiais, os simples, os mistos e os complexos.

Os **simples**, conforme o mestre uruguaio, elementares por excelência, além de uma unidade técnica, constituem "uma porção monocelular do Estado". Os **mistos** somam "frações ou porções de inferior categoria". Os **complexos**, com posições equivalentes a poderes, integrados por várias unidades, "são pluricelulares" (20).

No entanto, a forma, como elemento exterior, diz com a função e, portanto, com o conteúdo do órgão. Aqui bem analisando, o problema, é de finalidade, do que pretende a função para realizar-se. Sendo variável a estrutura na organização, diante da caracterização funcional, os órgãos jamais podem apresentar na infra-estrutura padrões únicos.

Ressalta, de importância, na figuração do órgão, a atividade orgânica desenvolvida ou a desenvolver. Ou seja, o conteúdo funcional impondo capacidade ou definindo competência. Clareando-se o tipo de ação concreta diante de realidades materiais ou físicas, valendo os efeitos para a determinação do objeto público.

### A idéia de função no órgão

XLVII. A **idéia de função** estatal-administrativa deve e pode ser o ponto de partida para a compreensão da **idéia de órgão**. À maneira de **Caetano**, devemos procurar "o princípio definidor numa concepção orgânica da Administração" para depois "averiguar o que seja a Administração como organização" (21).

Repare-se, todavia, que mesmo as pessoas jurídicas, posicionadas na organização estatal, visando a realização de interesses ou serviços, para cumprirem a função administrativa, não dispendo de órgãos compatíveis com a atividade, nada efetivam de concreto no plano finalístico e nem a nível institucional.

Como "centros de vontade", na expressão de **Caetano**, em

19) Aparicio Mendez — ob. cit. — págs. 19-20.

20) Idem Aparicio Mendez — cit. — pág. 22.

21) Marcelo Caetano — PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO — pág. 44.

“toda pessoa coletiva tem de haver órgãos” (22). A importância, porém, não é só de técnica jurídica, mas de organicidade, como dissemos, em face de manifestações objetivas. Tanto que, no sentido material ou formal, o órgão responde diante da natureza do seu conteúdo, através da decisão-vontade e de execução-finalidade.

No direito, em virtude da organização estatal, como na sociologia em face da composição social, sabemos “que os órgãos são complexos de relações” (23). Assim, nem todos os regimes políticos possuem os mesmos órgãos, já que a função orgânica está ligada na organização estatal ao sentido da utilização pública.

### O social e o jurídico

XLVIII. Atualmente, a ciência administrativa, estudando a dinâmica social, não é uma ciência despojada de matéria ou de energia. Indubitável, portanto, que o espaço ocupado pelo Estado, centrifugue-se pela coordenação dos órgãos e diversifique-se pela utilidade funcional deles. No conteúdo, de cada órgão, as causas que o movimentam devem obedecer a princípios físicos e biológicos, além de jurídicos.

Não é só, ainda. O que há no **social** também há no **direito**. O que fica valendo, na origem dos órgãos, são os objetivos e os fins, confirmadores de conteúdo orgânico. No órgão, a adaptação entre o sujeito e o objeto, na organização estatal decorre do conhecimento lógico. As formas, por isso, correspondentes aos órgãos, tendem a harmonizar a função com a finalidade administrativa.

No corpo geral, social, político, constitucional ou administrativo, a unidade que não desprotege a pluralidade, é que vem caracterizar a independência, a interdependência ou a dependência dos órgãos. É preciso não esquecer que o desenvolvimento das atividades estatais, buscando a descentralização e a desconcentração, não prescinde para a própria ação administrativa, de órgãos competentes e capazes.

Seja como for, o **jurídico** dificilmente separa-se do **social**, repudiando ou rejeitando valores que não os **reais** na organização administrativa estatal. Tais valores, quando interferentes,

---

22) Idem Marcelo Caetano — ob. cit. — pág. 63.

23) Pontes de Miranda — INTRODUÇÃO À SOCIOLOGIA GERAL — pág. 79.

ficam totalmente inassimiláveis. Tirando do órgão, existente ou criado, aptidão para receber funções e exercitá-las conforme as regras de competência por falta de capacidade.

### **Concepção jurídica do órgão**

XLIX. Na verdade, "a concepção jurídica do órgão, por sua importância e funções, supera a do sujeito". Também "não pode dizer-se que o órgão seja específico do Direito Administrativo" (24). Todo e qualquer tipo de organização implica na existência ordenada de órgãos destinados a cumprir uma função ou uma finalidade.

A função, ativando-se, realiza o órgão. Na ordem administrativa, tendo em conta a pertinente organização, não existem órgãos sem função ou função sem órgãos. O órgão, por sua vez, em virtude da função, compõe-se na organização estatal. O agente, no entanto, é apenas um instrumento indireto utilizado pelo órgão, a fim de completar a vontade pública. O sujeito físico, funcionário ou servidor, apenas integra-se no órgão para dar-lhe tônicas compatíveis de direção ou diretivas (25).

O órgão, sem ser, em certas circunstâncias, uma pessoa jurídica, posicionado na organização estatal, realizando atividade essencial, traz consigo o poder de representação, submetendo o sujeito físico-funcionário ao sujeito-jurídico **órgão**, destacando relações interiores e externas que afixam na atuação permitida legitimidade e responsabilidade. Tais pressupostos, nos efeitos ou na eficácia, decorrentes do fato-organização, é que sensibiliza o direito e os direitos.

### **O órgão como ente jurídico**

L. Considerando a existência **viva** do órgão, isto na vida interna da organização administrativa, reconhecer sua permanência só não basta, pois ganhando poderes ou transformado

24) Bartolome A. Fiorini — MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO — T. I. — pág. 42.

25) "Desde que a coletividade não possui uma vontade física (que só os indivíduos manifestam) torna-se necessário encontrar um processo de obter um seu sucedâneo, mediante a atuação de órgãos e a determinação da sua vontade funcional. No rigor dos princípios, o indivíduo chamado a exercer os poderes e deveres funcionais cujo complexo corresponde abstratamente a um órgão, sabe que não se confunde com este, que é seu mero suporte ou titular. O órgão é distinto dos indivíduos que o servem: existe independentemente deles, devem durar para além da presença e até da vida do seu titular incidental como uma chama de sucessivas energias hão de alimentar com o mesmo brilho e a mesma luz" (v. Marcelo Caetano — DIREITO CONSTITUCIONAL — V. I — págs. 220-222).

em ente jurídico, em face das relações firmadas somente podem agir na juridicidade, carreando da atuação conseqüências positivas ou negativas, diante da submissão do Estado ao direito **pos**

Ao dizer **órgãos públicos**, é evidente que temos em avaliação, a seguinte equação jurídico-administrativa:

ESTADO/ ADMINISTRAÇÃO	{	órgãos sujeitos de direitos;
		órgãos desmembrados da pessoa estatal;
		órgãos sem capacidade jurídica;
		órgãos auxiliares de outros órgãos.

Na organização administrativa, dependendo de sistemas ou regimes, embora domine na divisão, na descentralização ou na desconcentração um princípio racional quanto às estruturas, geralmente é na lei que se encontram as regras de funcionamento, ou seja, as condições técnicas que legitimam os órgãos num espaço próprio de atuação.

Qualquer critério adotado, traduz conhecimento de que os órgãos autônomos ou desmembrados, são sujeitos de direitos e possuem definida capacidade jurídica. Os demais, não obstante contribuam na perseguição de fins públicos, mesmo ligados a obrigações compulsórias, não possuem direitos porque na devida qualificação participam como auxiliares na formação da vontade administrativa.

## Capítulo VI

### **OS ÓRGÃOS COMO ENTES REAIS E JURÍDICOS**

Sumário: — a matéria do órgão; agente-pessoal e órgão; poderes jurídicos; os órgãos não são entes artificiais; destaque dos aspectos orgânicos; o Estado não é entidade abstrata; a relação hierárquica; vontade e feição formal; as práticas construções teóricas; conclusão temática.

### A matéria do órgão

II. Dizer da **matéria** do órgão, até certo ponto, equivale dizer do seu **conteúdo**. A matéria, no entanto, é reflexa da competência, ao passo que o conteúdo, integra a competência à finalidade. Por conseguinte, a matéria envolve o conteúdo, mas o conteúdo independe da matéria. Nos autônomos, matéria e conteúdo, identificam-se. Nos **auxiliares**, a matéria surge da forma e da jurisdicionalização, de como um órgão auxiliar assume características orgânicas infra-estruturais.

Essa explicação, um tanto complexa na ligação temática, torna-se indispensável para a aferição da responsabilidade estatal administrativa. É de importância, a posição organicista, porque assimila realidades, traz figurações concretas, traduz valores substanciais no tocante aos elementos de vida administrativa, vontade e ação que desaguam na responsabilização pública.

Sem dúvida, tomando a **matéria** como condição **formal** do órgão na organização, é ela que dá ao órgão conceito jurídico igual ao da pessoa, pois bem observando não se pode dizer que os órgãos não sejam fenômenos visíveis, materializados em virtude de técnicas ou processos puramente jurídicos, inclusive por força dos meios materiais **in genere** colocados à sua disposição para exercitar atividades peculiares.

Lançando olhos sobre o vasto campo da organização estatal-administrativa, facilmente se observa que os mecanismos adotados correspondem a órgãos de várias tônicas, sobressaindo a importância do órgão nas diferentes esferas de atuação pública. As funções essenciais dizem com os órgãos aos quais estão ligadas e à própria substância deles.

### Agente-pessoal e órgão

III. Do até agora exposto se deduz que os órgãos estão acima das pessoas-agentes-físicos-administrativos. Não somente acima mas também envolvendo ou contendo no seu bojo com-

ponentes de pessoal-administrativo que recebem determinadas atribuições. Nas estruturas, internamente, ditas atribuições ficam distribuídas, respondendo a razões hierárquicas, de função pertinente e de infra-estrutura peculiar.

O processo de formação, geral ou originário observados os poderes constitucionais, decorre necessariamente do interesse público e da natureza do serviço a prestar. Domina, na ordem, a determinante geo-física estatal do Estado politicamente organizado, da Administração acolhendo regras de **constituição** capazes de possibilitar atividades conforme áreas limitadas ou delimitadas.

O elemento pessoal-humano, físico-funcionário, indivíduo-servidor, quando chamado para atuar aceitando obrigações e deveres, não pertence ao órgão e dele faz parte pela eventual incorporação e representação, convertendo-se dest'arte em agente como expressão do querer ou fazer do órgão que integra. A questão, de real absorção, cria situação bastante clara que é da vontade desempenhada em duplo aspecto: **a)** como expressão do **querer** humano-pessoal; **b)** como expressão legítima do **fazer** tendo em vista a finalidade do órgão <sup>(26)</sup>.

Se um ser humano pessoa física é chamado para atuar no órgão ou como titular dele, duas posições ficam estabelecidas: **a)** de atividade permitida quanto ao serviço objeto do órgão; **b)** de relação entre o órgão a que pertence, demais outros órgãos e administrados. É evidente, que atividade e relação, também conhecidas por **orgânicas**, qualificam colocações jurídicas de caracteres próprios e definidos.

Sejam quais forem os órgãos na organização-político-administrativa, o elemento competência é exclusivo na individualização das funções e atribuições, sobretudo impeditivo de afetar outros órgãos em face dos poderes jurídicos, já que órgão e competência ou competência e órgão, inteirizam o **ser autônomo** cujos direitos subjetivos ocasionalmente violados levam à usurpação administrativa.

### **Poderes jurídicos**

LIII. Outra característica da autonomia dos órgãos administrativos incide sobre os poderes jurídicos que lhes compete exercitar na organização dentro de limites pré-fixados. O Es-

---

26) Manoel de Oliveira Franco Sobrinho -- DA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA --  
Da competência na relação entre poderes e órgãos -- pág. 63.

tado, que dispõe dos ditos poderes, racionalmente os distribuindo através de órgãos, num espaço maior ou menor de competência, fixa assim os critérios orgânicos, as potestades públicas que lhes atribui, destacando no apontamento da finalidade o princípio da especialidade.

É precisamente, o chamado **princípio da especialidade**, outro elemento dominante na autonomia do órgão que determina **in casu** a competência e a capacidade das pessoas e órgãos administrativos. Na verdade, quanto à competência, "as questões mais interessantes se relacionam com os poderes jurídicos de que estão investidos" (27). Legitimando a ação para na especialidade alcançar a finalidade.

Quem pensa em serviço público, ou no órgão prestador do serviço, em função pública, ou no ente autônomo capaz para exercitar a função, reconhece de antemão nos poderes cedidos elementos de valor jurídico como pressupostos inalienáveis da atividade administrativa (28). Atendendo, assim, nos regimes organizacionais, o fenómeno factual da repartição de competências ou de porções outorgáveis de poderes jurídicos.

Capítulo fundamental no estudo da competência é aquele que diz com a relação entre poderes e órgãos (29). Os poderes, ao mesmo tempo, não só limitam a atividade dos órgãos, mas também estabelecem a categoria jurídica. Como a finalidade orgânica, sendo exclusiva, não pode ser contrariada, a competência existe em razão de poderes.

É no plano dos serviços públicos que os órgãos, assumindo poderes jurídicos, ou as pessoas faculdades explícitas, que os entes ganham idéia de titularidade sobre a função. A referência abaixo, partindo do geral para o particular, explica na organização a existência: **a)** de poderes integrando órgãos; **b)** do poder central descentralizando órgãos; **c)** de órgãos desconcentrando através de órgãos menores.

### **Os órgãos não são entes artificiais**

LIV. A realidade jurídica, substrato da realidade social, a organização administrativa, substrato da organização político-social, tem nos regimes que impõe o suporte em determinada

---

27) Enrique Sayagues Laso — TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO — T. I — pág. 202.

28) Marcelo Caetano — ob. cit. — V. I — Os poderes como sistemas de órgãos para desconcentração da autoridade — pág. 243.

29) Manoel de Oliveira Franco Sobrinho — ob. cit. — Conceito na relação administrativa — pág. 63.

ordem natural, reunindo sob a influência catalizadora dessa ordem verdadeiros sujeitos de direitos, **seres naturais** políticos e geo-sociais fisiológicos que tomam natureza institucional orgânica.

Os órgãos administrativos, tal e qual as pessoas jurídicas, ao contrário do pensável, não são entes artificiais. Na organização, social e política, têm existência própria como têm os indivíduos. As construções válidas, no direito, dificilmente escapam do conhecimento sociológico naturalista. Quando o Estado, reconhece ou atribui personalidade, está a sentir uma realidade atual ou permanente.

As transformações, que atingem a organização administrativa afetando órgãos, fazem momentos em que a adaptação aos novos fatos, constitui imperativo das mudanças sociais exigindo maior divisão de poderes, outras técnicas ou novos métodos. Daí porque, na estrutura íntima dos órgãos, entram dois elementos: o elemento **real-concreto** e o elemento **abstrato-intelectivo**.

Nas mudanças, "o justo é o natural, porque é o racional"<sup>30</sup>). As repetidas crises que produzem **disfunção** nos órgãos administrativos ou de governo, surgem de regimes políticos teóricos divorciados da evolução histórica, da confusão entre poderes, da falta de coordenação entre instituições tradicionais e das falsas reformas estruturais. A questão, não sendo de processo histórico, é porém sempre de processo natural.

### **Destaque dos aspectos orgânicos**

LV. Buscando da análise e da pesquisa uma orientação segura, deve o estudioso na prática procurar considerar: **a)** o significado da organização administrativa; **b)** os órgãos no seu conteúdo; **c)** os princípios regedores da organização administrativa; **d)** a importância do órgão e das relações interorgânicas.

Toda análise, espectral nas prospecções, deve ser antes morfológica e depois fisiológica. Tomar a organização como **um todo** para desintegrando **este todo** fixar os valores competentes. O ponto de comando, sempre geo-social, há de apreciar nos limites geo-físicos, a sociedade política em movimento para **in fine** destacar os aspectos orgânicos.

30) Hans Kelsen — A JUSTIÇA E O DIREITO NATURAL — ed. port. — pág. 114.

**Cassagne**, informa a doutrina apelando para a propedêutica da organização administrativa, oferecendo critérios analíticos gerais porém objetivos. Dá verdadeiro impulso à compreensão da problemática, em termos fenomênicos que valorizam os nexos causais de atividade, considerando **ab initio** o homem na sociedade e a sociedade aceitando o Estado como uma superestrutura orgânica fundada em princípios naturais básicos<sup>(31)</sup>.

Evidentemente, **organização administrativa**, não faz apenas simples problema de conceitos ou preconceitos doutrinários. Ela existe realmente como decorrência natural da organização estatal. No seu conteúdo, se assim podemos dizer, está o interesse da sociedade política, o direito e as suas normas de eficácia jurídica, além dos poderes, dos órgãos, dos meios humanos e materiais à consecução de fins públicos<sup>(32)</sup>.

Tendo no **princípio da unidade** o fundamento essencial, tem no **princípio da funcionalidade** a condição pública finalística. Indubitável, portanto, que a posição do Estado é una e múltipla, absorvendo atividades-poderes que distribui e órgãos que disciplinam nos variados planos dividindo, desconcentrando e descentralizando. Aliás, o assunto, já mereceu referência, neste ensaio...

Quanto ao **órgão**, não constitui noção teórica na organização administrativa, mas uma figura jurídica real que nasce a partir da divisão dos poderes. Na técnica organizacional, o órgão possuído de funções, quer internas, externas ou quer interorgânicas, dispõe diante da finalidade do serviço, de elementos próprios de substantividade que lhe permitem atuar conforme a origem e o que representam.

### **O Estado não é entidade abstrata**

LVI. Contestando **Ranelletti**, o Estado entendido hoje, tanto do ponto de vista social como jurídico, não "é uma entidade abstrata", não tendo por isso, "uma vida natural, fisiológica ou física própria" <sup>(33)</sup>. Aceitando a afirmação estamos negando fenômenos materiais evidentes geo-sociais, geo-políticos, geo-

31) Juan Carlos Cassagne — DERECHO ADMINISTRATIVO — T. I — pág. 153-187.

32) "Da idéia de colaboração entre órgãos, a cada um dos quais em princípio estaria confiado o desempenho exclusivo de certa função do Estado, passou-se à divisão dos poderes, ou, mais, rigorosamente, à **divisão de cada função por vários órgãos distintos**, de maneira a ser necessário o concurso e a colaboração deles para a prática de qualquer ato fundamental da vida do Estado" (v. Marcelo Caetano — ob. cit. — V. I. — pág. 245).

33) Oreste Ranelletti — apud Aparicio Mendez — cit. — pág. 45.

econômicos ou geo-naturais de visível força vital nas sociedades organizadas.

Melhor será ao pesquisador enfrentar realidades que proclamar abstrações. Essa visível força vital do Estado, física nas relações administrativas, encontramos todos os dias nos confrontos Estado/sociedade, Estado/grupos sociais, Estado/indivíduos, com o poder estatal através da Administração exercitando potestades, funcionalizando os poderes e ativando os órgãos administrativos.

No indivíduo, agrupado ou não, como no Estado, a vontade manifestada aparece como expressão de vida orgânica, já que os órgãos administrativos possuem existência mesmo com exclusão de titulares permanentes. O homem, como em tudo, quando participa, é um dos elementos de sustentação. Imprescindível, na dinâmica estatal, o órgão harmoniza na organização o técnico com o jurídico, a vontade técnica com o querer administrativo.

O importante a saber, é que a chamada **vontade técnica** vem "perfeitamente limitada por normas de direito, determinada no sentido funcional pela finalidade do ente, afetando essa a vontade psicológica sempre subordinada" (34). Deflui daí, em face do princípio da responsabilidade, que a vontade dos titulares deve vir coincidente com a vontade do órgão.

### **A relação hierárquica**

LVII. No tocante à vontade, o órgão administrativo, no sentido **físico** ou **jurídico**, constitui um mesmo fato-fenômeno. Em qualquer hipótese, na dinâmica administrativa, as consequências práticas variam diante da finalidade. Na atuação, se existem critérios, objetivos e subjetivos, no exercício da função eles se integram.

A aptidão para o exercício da função, na organização administrativa geral, decorre do que se confere ao órgão, do que intrinsecamente possui para exercitar atividade. Só a hierarquia, na organização, pode assegurar a unidade da ação pública, de vez que na ordem jurídica prevalecem inatos, poderes de coordenação e subordinação.

A relação hierárquica existe sempre, embora não afete o órgão na sua composição. Tal relação, superior quanto ao

34) Idem Aparicio Mendez — ob. cit. — pág. 55.

controle da legalidade administrativa, além de ser um problema de legitimidade, é também um problema de oportunidade, conveniência ou mérito. Não há órgão que possa ofender na atuação o que é da essência do ordenamento jurídico.

Considerando, em face da atividade administrativa, a hierarquia como um poder na organização, mesmo num regime de competência exatamente especificada, as normas de caráter geral têm ascendência sobre as normas de caráter inferior, colocando o órgão na dependência de situações que digam com um interesse público superior.

Todavia, o órgão, não deixa de possuir legítima aptidão para ativar-se nos limites da competência. Não é preciso dizer novamente, que o que vale é a finalidade perseguida. Todo órgão, não obstante autônomo, está dentro de um contexto, pertence à Administração ou a uma parte dela, com fronteiras corpóreas definidas.

A idéia dominante é que existem interesses comuns da Administração que podem ser comuns a todos os órgãos. Nisto, é que reside a importância do órgão nos sistemas, como **centros** para desempenho de funções estatais. Substituindo, as teorias do mandato e da representação, insuficientes porque despersonalizantes.

### **Vontade e feição formal**

LVIII. Desde que os órgãos integram a estrutura do Estado, constituem corpos vivos dotados de vontade, entes capazes de exercer direitos ou contrariar obrigações, não há porque não admitir neles quando buscam fins institucionais, a existência de características próprias dando-lhes **feição formal** diante da atuação funcional.

Essa feição formal, mesmo na subordinação hierárquica, é **orgânica** qualquer seja a categoria do órgão. No entender de **Caetano**, o órgão faz parte da pessoa-coletiva-jurídica, pertence ao seu ser "exatamente como acontece com os órgãos da pessoa humana"<sup>(35)</sup>. Agrupados, fazem relações de serviço, orgânicas ou interorgânicas.

Do ponto de vista **formal**, portanto, sem dúvida realista, a Administração como **organização**, é complexo de órgãos possuídos de funções que em razão dos serviços públicos, realizam

35) Marcelo Caetano — MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO — pág. 154.

atividade administrativa. **Latu sensu**, numa definição objetiva, órgão é toda **porção de poder** com figuração administrativa, investido de força constitucional de direito subjetivo.

De certa maneira, quando personalizados, assemelham-se às pessoas jurídicas públicas. Com a evidência, na organização, de obedecer a vínculos de dependência (hierarquia) ou relações na atividade (dinâmica funcional) que expressam juridicamente vontade no querer e fazer. Um **corpo menor**, dentro de um **corpo maior**, preenche de funções ou exercitando potestades públicas.

A relação de semelhança, antes lembrada, decorre de que tanto o órgão como a pessoa jurídica pública, constituem parte integrante da organização jurídico-administrativa. A analogia, não a identidade, ocorre do fato de **pessoa** vir de um conceito jurídico e a do **órgão** de um conceito jurídico-administrativo. Entenda-se, não obstante, que a ação e os efeitos a produzir são os determinados pelo ordenamento estatal.

#### **As práticas construções teóricas**

LIX. Nas construções teóricas, entre os lados positivo e negativo, no tocante à organização administrativa, o lado **positivo** que explica e defende a colocação **orgânica**, é o mais tranqüilo na doutrina, o que melhor convence na prática, o que serve ao analista para definir fenômenos ou qualificar verdades<sup>(36)</sup>. A noção, física como surpreende, fica jurídica quando toma significado administrativo.

**Kelsen**, fundamentalmente normativo, considerando o órgão um instrumento criador na ordem estatal, dá aos órgãos qualidade material na execução da vontade pública, ampliando assim o conceito para fixar-lhes o caráter constitucional, executivo e legislativo. Concebe-se, dest'arte, na teoria kelseniana, o órgão como parte da totalidade ou elemento integrante da organização jurídico-estatal<sup>(37)</sup>.

Já **Merkl**, no mesmo nível de conhecimento objetivo, distinguindo órgãos estatais e órgãos jurídicos, contribui para dentro de uma unidade jurídica hermenêutica assinalar das diferenças de funções, a necessidade de observar nas diferenças,

36) Bastam, embora haja críticas contrariando, as realísticas construções de Hans Kelsen, Adolf Merkl e Carré de Malberg. Não se estranhe, a falsa construção de León Duguít, já que nega de princípio, a personalidade do Estado e de todos os entes coletivos.

37) Hans Kelsen -- TEORIA GENERAL DEL ESTADO -- trad. esp. págs. 341-344.

a autonomia lógico-normativa que conduz na realidade a um conjunto orgânico que serve ao Estado como órgão também que é, no aspecto amplíssimo de **organização total** (38).

Por sua vez, para **Carré de Maiberg**, o órgão implica no exercício da competência, em uma atividade subjetiva, em atos de pessoa ou poder de emitir decisões ou colaborar na formação da vontade pública. Considera, o vocábulo **órgão**, “um termo feliz para explicar a relação estabelecida entre as pessoas jurídicas e as pessoas físicas que manifestam a vontade daquelas” (39). A colocação, diante da finalidade, traz conhecimento da figura da pessoa administrativa.

Pouco adianta ao analista, adentrando o fenômeno da organização político-administrativa, teimar em dizer que o órgão é vocábulo próprio das ciências naturais. Transplantado para o direito, embora o sentido seja figurado, aparecendo sob múltiplos aspectos materiais, especialmente quando adquire personalidade, é o único instrumento eficiente que o Estado possui para gerar atividade de interesse público.

Dinamicamente, seja uma fração determinada do Estado, uma porção funcional definida, uma unidade jurídica ou uma unidade técnica, o órgão na organização administrativa tem **forma**, tem **nome** e tem **conteúdo**. É um elemento vivo, facilmente encontrável, com estrutura peculiar, respondendo por padrões variáveis, prehe de atribuições concretas, único capaz de exercitar ou desenvolver atividades.

### Conclusão temática

LX. O problema, **in fine**, justificando a existência dos órgãos como seres vivos ou materializados na organização administrativa-estatal, equaciona-se através de uma conotação toda natural, porque: **a)** as pessoas jurídicas só podem expressar sua vontade por intermédio dos seus órgãos; **b)** toda pessoa jurídica possui vontade própria que pode ser distinta da dos seus integrantes; **c)** existente ou criado qualquer órgão recebe estrutura e vida legal para atingir finalidades.

A questão, entretanto, na origem, é de organização global (administrativa-estatal) e de organização orgânica interna (fei-

---

39) Carré de Malberg — TEORIA GENERAL DEL ESTADO — trad. esp. — págs. 991-1006.

38) Adolf Merkl — TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO — trad. esp. — págs. 376-386.

ção formal), valendo a palavra **órgão** (de raiz grega), como instrumento-objeto atuando numa esfera determinada maior ou menor, capaz de direitos e de obrigações. Fechando o círculo, o órgão ganhando **feição formal**, adquire finalidade própria e regime específico de competência.

Como todo poder político, também o **administrativo**, na organização e com respeito a serviços públicos, exterioriza clara conexão entre as causas e os efeitos. Necessita, por isso, amparar-se em instrumentos subjetivos com **status** jurídico a fim de possibilitar o exercício da vontade, isto é, a execução e a ação como unidade na pluralidade dos propósitos estatais. Daí a importância de destacar-se a unidade do órgão como ente operante e cuja permanência não vem dissociada da existência do Estado.

A distinção a fazer entre as pessoas públicas e as pessoas privadas, na realidade também vale para distinguir os órgãos públicos dos órgãos privados (40). O órgão, fixado na sua íntima infra-estrutura, estudado à parte ou em comunhão com outros, é uma questão de regime de direito público ou de direito privado. Aliás, a distinção, em virtude do **interesse** na organização administrativa, decorre da lei, da potestade de **imperium**, da feição formal jurídica que reveste o órgão.

Como na sociologia, considera-se o indivíduo uma unidade básica dos sistemas sociais, no Estado politicamente organizado, o órgão é a unidade básica fundamental. De acordo com essa iniludível verdade, no interesse administrativo o órgão fica o responsável pelos procedimentos públicos, porque ao mesmo tempo que recebe obrigações ativa-se no sentido do cumprimento delas.

Entre duas posições, uma **estática** na formação e outra **dinâmica** na atuação, o órgão na organização político-administrativa, revestindo-se de corpo e de conteúdo qualificado, tem existência normal e perfeita, **existe** inclusive com a exclusão de titular ou titulares. Observe-se, concluindo, que nas etapas de criação e atividade, o fenômeno se apresenta como jurídico-administrativo.

---

40) V. para consulta: Epaminondas P. Spiliotopoulos — LA DISTINCTION DES INSTITUTIONS PUBLIQUES ET DES INSTITUTIONS PRIVÉES EN DROIT FRANÇAIS — Prefácio — Charles Eisemann — págs. III-IV.

**ANEXO**

**Síntese Curricular do Professor  
MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO**

### **Cargos e Funções**

- Serventuário da Justiça, em 1936;
- Bacharel em Direito, turma 1936;
- Docente-Livre de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, em 1938;
- Doutor em Direito, em 1938;
- Professor de “Sociologia” do Curso Complementar do Colégio Estadual, em 1939;
- Professor Fundador da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras do Paraná, em 1939;
- Presidente do “Instituto Nacional de Ciência Política”, secção do Paraná, em 1941;
- Membro do “Instituto Histórico e Geográfico Paranaense”, em 1941;
- Membro do “Instituto de Direito Social”, de São Paulo, em 1941;
- 1.º Vice-Presidente, no Paraná, da “Sociedade Brasileira de Cultura Inglesa”, em 1942;
- Membro do “Conselho Técnico de Economia e Finanças”, do Estado do Paraná, em 1943;
- Catedrático de Direito Administrativo da Universidade Federal do Paraná, em 1943;
- Conselheiro da Ordem dos Advogados do Brasil, seção do Paraná, em 1944/48;
- Procurador Geral da Justiça, do Estado do Paraná, em 1946;
- Procurador Regional da Justiça Eleitoral, no Paraná, em 1947;

- Presidente de Honra do “Aéreo Clube do Paraná”, em 1947;
- Presidente e Diretor da “Caixa Econômica Federal do Paraná”, no período 1950/54;
- Deputado Federal, nas legislaturas, 1955/59, 1959/63 e 1966;
- Secretário de Estado dos Negócios do Governo, no Paraná, em 1955;
- Representante Suplente do Brasil na “IV Reunião Interamericana de Jurisconsultos”, na cidade de Santiago, Chile, em 1959;
- Observador Parlamentar na “X Assembléia Mundial de Saúde”, na cidade de Genebra, em 1960;
- Designação para representar o Brasil na “Comissão Estatística do Conselho Econômico e Social da ONU”, em 1960;
- Secretário de Estado dos Negócios do Interior e Justiça, do Paraná, em 1960/61;
- Delegado parlamentar na “XIII Conferência Geral da UNESCO”, reunida na cidade de Paris, em 1960;
- Delegado do Brasil (special adviser) na XVI Assembléia Geral das Nações Unidas” (ONU), em 1961;
- Diretor do “Instituto de Ciências Sociais e Direito Comparado”, da Universidade Federal do Paraná, em 1963.
- Presidente do “Instituto Nacional do Mate” (autarquia federal), em 1964;
- Indicado, por convocação do Itamarati, na ALALC, Montevideo, para assuntos econômicos, em 1965;
- Eleito membro da “Academia Paranaense de Letras (cadeira n.º 13), em 1966;
- Juiz Federal e Diretor do Foro, em 1967;
- Juiz do Tribunal Regional Eleitoral, em 1968;
- Diretor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, em 1972;
- Primeiro Diretor do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, em 1973;

### **Distinções Recebidas**

- Medalha do “Mérito Jornalístico Casper Libero”, em 1940;
- Diploma de “Benemérito”, recebido do V Congresso Nacional de Jornalistas, realizado em Curitiba, em 1952;
- Medalha “Marechal Caetano de Faria” do Ministério do Exército, em 1955;
- Medalha do “Mérito da Assistência ao Trabalho” do Ministério do Trabalho, em 1955;
- Diploma “Mérito Tamandaré”, do Ministério da Marinha, 1961;
- Membro do “Centro de Letras do Paraná”, desde 1948;
- Membro do Conselho de Orientação, da “Revista de Direito Público” de São Paulo, desde 1972;
- Presidente da “Comissão Técnica”, do X Congresso Nacional de Servidores Públicos, realizado em Curitiba, 1973;
- Convidado, em 1974, pelo “Instituto para a Integração da América Latina” (INTAL), ligado ao Inter-american Development Bank, para junto com especialistas americanos, levantar a situação jurídica das empresas públicas no Continente;
- Membro correspondente da “Associação Argentina de Direito Administrativo”, em 1977;
- Professor Honorário (honoris-causa) da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade de Mendoza (na Argentina) em 1977;
- Professor Honorário (honoris-causa) da Universidade Nacional Maior de São Marcos (no Peru), em 1977;
- Vice-Presidente do “Instituto Argentino-Brasileiro de Direito Administrativo”, sediado em Buenos Aires, em 1977;
- Título de “Vulto Emérito”, de Curitiba, outorgado pela Câmara Municipal, em 1977;
- Presidente do Conselho Consultivo do “Instituto Internacional Administrativo Latino”, com sede em Bogotá, em 1978;
- Diplomas do Comitê de Imprensa da Câmara dos Deputados, como dos vinte parlamentares mais eficientes, em 1956/66;

— Presidente da Comissão Executiva do I Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, realizado na cidade de Curitiba, em 1975;

— Presidente do “Instituto Brasileiro de Direito Administrativo”, em 1975;

— Presidente de Honra da Mesa do II Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, realizado na cidade do Rio de Janeiro, em 1976”;

— Edição do “Compêndio” em homenagem ao Prof. Manoel de Oliveira Franco Sobrinho — “Direito Administrativo, Aplicado e Comparado” — Tomo I — São Paulo, 1979.

— Medalha de **Pesquisa Bibliográfica** “JOAQUIM DE OLIVEIRA MACHADO”, concedida pelo **Instituto dos Advogados Brasileiros**, com sede no Rio de Janeiro, ano 1980.

#### **Atividades Jornalísticas**

— “Correio do Paraná”; “Diário da Tarde”; “Ciências e Letras”; “O Dia”; “O Universitário”; “O Alvor”; “Folha Acadêmica”; “O Trabalho”; “O Estado”; “Gazeta do Povo”; “Diário da Manhã”; “Diário do Paraná” e “Estado do Paraná”, todos de Curitiba.

— “A Pátria”, do Rio de Janeiro; “Éco de São Paulo”, de São Paulo; “Correio da Manhã”, do Rio de Janeiro; “A Civilização”, de São Paulo; “Diário de Pernambuco”, de Recife; “Diário de Notícias” de Porto Alegre; “A Nação”, do Rio de Janeiro; “A Gazeta”, de São Paulo; “O Jornal”, do Rio de Janeiro; “Folha da Manhã”, de São Paulo; “Jornal do Comércio”, do Rio de Janeiro; “Correio Brasiliense”, de Brasília; “Folha de Londrina”, de Londrina.

#### **Colaboração Jornalística em Revistas**

— “A Ordem”, do Rio de Janeiro; “Monitor Comercial”, de Curitiba; “A Época”, do Rio de Janeiro; “A Semana”, de Ponta Grossa; “Invicta”, de Curitiba; “Fon-Fon”, do Rio de Janeiro; “Correio dos Ferroviários”, de Curitiba; “Jornal das Moças”, do Rio de Janeiro; “Cadernos da Hora Presente”, do Rio de Janeiro; “Moços”, de Curitiba; “Revista Nacional”, do Rio de Janeiro; “Guaíra”, de Curitiba; “Revista do Centro de Letras do Paraná”, Curitiba.

### **Trabalhos em Periódicos Especializados**

"Paraná Judiciário", de Curitiba; "Arquivo Judiciário", do Rio de Janeiro; "Revista da Faculdade de Direito", de Curitiba; "Revista de Crítica Judiciária", do Rio de Janeiro; "Revista das Caixas Econômicas", do Rio de Janeiro; "Revista da Faculdade de Direito", da Bahia; "Direito", do Rio de Janeiro; "Revista dos Tribunais", de São Paulo; "Revista da Procuradoria Geral", do Acre; "Jurídica", do Rio de Janeiro; "Arquivos do Ministério da Justiça", Rio e Brasília; "Revista de Direito Civil" de São Paulo; "Revista da Consultoria Geral", de Porto Alegre; "Revista do Serviço Público" (DASP), do Rio de Janeiro e Brasília; "Revista da Ordem dos Advogados do Brasil", Rio de Janeiro; "Administração e Legislação" MEC, Brasília; "Revista de Direito Público", de São Paulo; "Revista de Direito Administrativo", do Rio de Janeiro; "Revista do Tribunal de Contas do DF", de Brasília; "Revista de la Universidad de Buenos Aires", Buencs Aires; "Revista Forense", do Rio de Janeiro; "Revista Brasileira de Estudos Políticos", de Belo Horizonte; "Estudos Brasileiros", de Curitiba; "Revista de Derecho Público", de Santiago do Chile; "Revista Argentina de Derecho Administrativo", de Buenos Aires; "Ciências Administrativas", de La Plata, na Argentina.

### **Trabalhos Editados em Livros**

- "Concessão de Serviços Públicos" — tese universitária — prefácio de Filinto Bastos — Curitiba, 1936;
- "Do Conceito do Contrato Administrativo" — tese de concurso — Curitiba, 1937;
- "Autarquias Administrativas" — monografia — Apresentação de Clóvis Bevilacqua — São Paulo, 1939;
- "Os Serviços de Utilidade Pública" — monografia — Curitiba, 1940;
- "Desapropriação por Utilidade Pública" — monografia — Curitiba, 1942;
- "Problema da Municipalização dos Serviços Públicos" — tese de concurso — Curitiba, 1943;
- "Processo e Direito Administrativo" — estudo — Curitiba, 1954;
- "Classificação de Cargos e Plano de Pagamento" — Imprensa Oficial — Curitiba, 1955;

- “Afirmações na Prática do Direito Internacional – DASP – Rio de Janeiro, 1960;
- “Pareceres” – Imprensa Oficial – Curitiba, 1961;
- “Reflexões sobre o Direito Internacional Político” – Imprensa Universitária – Curitiba, 1964;
- “O Homem na Comunidade Política Internacional” – Imprensa Universitária – Curitiba, 1964;
- “Ensaio sobre a Mecânica Política do Estado” – Ministério da Justiça – Rio de Janeiro, 1965;
- “Município e Municipalização” – ensaio – DASP – Rio de Janeiro, 1966;
- “Estudos de Direito Público” – 1.ª edição – ensaios – Ministério da Justiça – Rio de Janeiro, 1966;
- “Subversão e Contra-Subversão” – Imprensa Universitária – Curitiba, 1969/1970;
- “História Breve do Constitucionalismo no Brasil” – Imprensa Universitária – Curitiba, 1970/1971;
- “A Prova no Processo Administrativo” – apresentação: José Nicolau dos Santos – ensaio – Imprensa Universitária, Curitiba, 1970;
- “Regime Jurídico das Empresas Públicas no Brasil” – separata – Ciências Administrativas – La Plata (Argentina), 1970;
- “Fundações e Empresas Públicas” – estudos – São Paulo, 1971;
- “Introdução ao Direito Processual Administrativo” – monografia – São Paulo, 1972;
- “Regime Jurídico das Fundações no Direito Administrativo Brasileiro” – separata – Ciências Administrativas – La Plata (Argentina), 1972;
- “Desapropriação”, São Paulo, 1973/1977;
- “A Prova Administrativa” prefácio de José Nicolau dos Santos e Geraldo Ataliba – ensaio – São Paulo, 1973;
- “O Controle da Moralidade Administrativa” – monografia – São Paulo, 1974;

- “Manual dos Municípios” — estudo — São Paulo, 1975;
- “Empresas Públicas no Brasil” — Ação Internacional — ensaios — São Paulo, 1975;
- “Comentários à Reforma Administrativa Federal”; — Exegese do Decreto-Lei n.º 200 — São Paulo, 1975.
- “Do Mandado de Segurança nas Desapropriações” — Prefácio de Péricles Prade — São Paulo, 1976;
- “Da Competência Administrativa” — monografia — São Paulo, 1977;
- “Estudos de Direito Público” — edição comemorativa do sesquicentenário da Fundação dos Cursos Jurídicos — Ministério da Justiça — Brasília, 1978;
- “Los Nuevos Instrumentos Operacionales de la Administración”, Buenos Aires, 1979;
- “Curso de Direito Administrativo” — didático — São Paulo, 1979;
- “Atos Administrativos” — Monografia — São Paulo, 1980;
- “Contratos Administrativos”, ainda na fase de pesquisa, para publicação, em 1981.

#### **Direção de periódicos**

- Diretor da revista “Moços”, de Curitiba, em 1938;
- Redator da revista “Direito”, sob direção de Clóvis Bevilacqua e Eduardo Espinola, do Rio de Janeiro, em 1940;
- Diretor do jornal “O Dia”, de Curitiba, em 1942;
- Diretor do jornal “Gazeta do Povo”, de Curitiba, em 1943;
- Diretor da empresa “A Noite”, no Paraná, em 1942/44.

#### **Indicações Bio-Bibliográficas**

- “Contemporâneos Inter-Americanos” (Inter American Contemporaries) — redigido por Erwin Hischovitz — Rio de Janeiro, 1945;

— “Diccionario Bibliográfico Panamericano” — Argentina, Brasil, Chile — Buenos Aires, 1952;

— “Quem é Quem no Brasil? — Bibliografia Contemporâneas — Vol. IV — São Paulo, 1955;

— “Grande Enciclopédia Delta-Larousse” — Vol. 4 — Rio de Janeiro, 1970;

— “Diccionario Internacional Biographical” — Cambridge (England), 1976;

— “Rumo Paranaense” — Ano III — n.º 41 — Curitiba, 1977.

**Nota final:** Não foi possível detectar, o ano e o número das revistas jurídicas especializadas que publicaram trabalhos do professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, em virtude da falta de elementos concretos que pudessem levar a precisas indagações; é trabalho para ser feito em separado, com a pesquisa nos índices gerais dos periódicos que os possuem ou através das coleções existentes nas bibliotecas públicas ou particulares.

Curitiba, abril de 1980

**IVONE FILIPAK**

Coordenadora e Secretária do Departamento de Direito  
Público da Universidade Federal do Paraná

## ÍNDICE ANALÍTICO

	págs.
Nota-Prefácio .....	VII
Capítulo I	
INTRODUÇÃO À TEORIA DO ÓRGÃO	
O órgão na dinâmica estatal .....	3
As sociedades como seres vivos .....	3
A sociedade como organismo .....	4
Teoria da organização administrativa .....	5
Uniformidade e conexão .....	5
O Estado moderno .....	6
Missão do Estado: poder e liberdade .....	6
Mimetismo: força anti-orgânica .....	7
Homem e sociedade: poder político .....	7
O homem e o Estado .....	8
Capítulo II	
ÓRGÃO E NATUREZA POLÍTICO-SOCIAL	
O corpo político .....	11
Nação e corpo político .....	11
Unidade e continuidade social .....	12
Sociedade e instinto social .....	13
A ordem invariável .....	13
Vida, atividade e movimento .....	14
O mecanismo do Estado .....	15
O Direito e o Estado .....	16
O problema dos meios e dos fins .....	16
Racionalização técnica do Estado .....	17
Capítulo III	
NATUREZA, LEIS E FUNÇÕES	
A lei natural e o Estado .....	21
A teoria das revoluções .....	22

Função radicada no Estado .....	23
Órgão: conjunto de funções .....	24
As três concepções orgânicas .....	24
A forma do órgão .....	25
O conteúdo do órgão .....	26
Forma e conteúdo .....	27
O princípio natural da divisão .....	27
Órgão e dinâmica da Administração .....	28

#### Capítulo IV

##### O ÓRGÃO NA ORGANIZAÇÃO ESTATAL

A organização do Estado .....	31
Órgão e vontade estatal .....	31
A natureza dos fatos .....	32
Organização estatal e direito .....	33
O conteúdo político da sociologia .....	34
A lição do direito natural .....	34
Polarização dos fatos .....	35
As normas jurídicas são orgânicas .....	36
Responsabilidade jurídica estatal .....	37
Natureza, Estado, indivíduo .....	38

#### Capítulo V

##### AS FORMAS E OS ÓRGÃOS

Morfologia do corpo social .....	43
O metabolismo social .....	44
Sociedade e teóricos da sociedade .....	44
Processo jurídico e relação funcional .....	45
O vocábulo "órgão" .....	46
A forma do órgão .....	46
A idéia de função no órgão .....	47
O social e o jurídico .....	48
Concepção jurídica do órgão .....	49
O órgão como ente jurídico .....	49

#### Capítulo VI

##### OS ÓRGÃOS COMO ENTES REAIS E JURÍDICOS

A matéria do órgão .....	53
Agente-pessoal e órgão .....	53
Poderes jurídicos .....	54
Os órgãos não são entes artificiais .....	55

Destaque dos aspectos orgânicos .....	56
O Estado não é entidade abstrata .....	57
A relação hierárquica .....	58
Vontade e feição formal .....	59
As práticas construções teóricas .....	60
Conclusão temática .....	61
Síntese Curricular do Professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho .....	63

EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ