

DIREITO ADMINISTRATIVO: Teoria do Órgão

Luciano Oliveira

www.editoraferreira.com.br

Olá, pessoal, trago hoje uma pequena aula sobre a teoria do órgão, que explica como o Estado é responsabilizado pelos atos praticados pelos agentes públicos.

Mas antes gostaria de lembrar aos concurseiros de plantão que as inscrições para o concurso de Analista e Técnico do TCU estão abertas. São cerca de 140 vagas em várias especialidades, com lotação em diversos estados da federação e remuneração excelente. A banca examinadora será o CESPE/UnB. As provas serão realizadas nos dias 29 e 30 de setembro, em várias capitais do país. É uma excelente oportunidade de trabalhar num dos melhores órgãos da Administração Pública. E o Tribunal já confirmou a abertura de novo concurso para mais de 100 vagas no início de 2008. Esta é a hora de estudar e conquistar uma vaga na Corte de Contas Federal!

Dito isto, vamos à nossa aula de hoje.

Teoria do Órgão

Três teorias buscaram explicar como se atribuiriam ao Estado e às demais pessoas jurídicas de direito público os atos das pessoas físicas que agissem em seu nome: a teoria do mandato, a teoria da representação e a teoria do órgão.

A teoria do mandato foi a primeira a surgir. Ela considerava o agente público como mandatário do Estado, podendo agir em nome deste, conforme suas convicções. Esta teoria mostrou-se inadequada, pois surgiu a questão de quem outorgaria o mandato. O Estado, que não tem vontade própria, não seria capaz de passar a procuração.

Em seguida, tivemos a teoria da representação. Esta considerava o agente como representante do Estado, assim como o tutor dos incapazes. Mas não se podia aceitar que o incapaz outorgasse validamente a sua própria representação. Além disso, se o Estado era incapaz, como seria possível atribuir-lhe responsabilidade? A idéia de que o Estado não responderia pelos atos de seus agentes era inaceitável.

Mostrando-se inadequadas essas duas concepções, atualmente superadas, foram elas substituídas pela teoria do órgão. Segundo esta teoria, idealizada pelo jurista alemão Otto Gierke, as pessoas jurídicas expressam suas vontades por meio de seus órgãos, que, por sua vez, são titularizados pelos agentes públicos (pessoas físicas).

Os órgãos públicos são centros de competência criados para o desempenho de funções do Estado, por meio de seus agentes, cuja atuação é atribuída à pessoa jurídica a que pertencem. É o fenômeno da imputação, conhecido também como princípio da imputação volitiva, ou seja, a vontade do agente público é imputada ao órgão e, em última análise, à pessoa jurídica em cuja estrutura encontra-se integrado este órgão.

Os órgãos não possuem personalidade jurídica, pois constituem meras partições internas das entidades que integram. As ações das entidades de direito público, uma vez que pessoas jurídicas não possuem vontade própria, concretizam-se por meio dos seus agentes, estes, sim, pessoas físicas que exprimem sua vontade.

Vejamos agora algumas questões de provas anteriores.

Exercícios:

1) (Advogado da União 2006/CESPE) A teoria do órgão, atualmente adotada no sistema jurídico, veio substituir as teorias do mandato e da representação.

2) (Advogado da União 2006/CESPE) A teoria do órgão é um dos fundamentos da teoria da responsabilidade subjetiva do Estado, buscando explicar como se podem atribuir ao Estado os atos praticados por pessoas físicas que agem em seu nome.

3) (Advogado da União 2006/CESPE) Quando Hely Lopes conceitua os órgãos públicos como centros de competência, instituídos para o desempenho de funções estatais, por meio de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem, fica claro que o autor adota a teoria do órgão.

4) (Advogado da União 2004/CESPE) De acordo com a teoria do órgão da pessoa jurídica aplicada ao direito administrativo, as pessoas jurídicas estatais expressam suas vontades por meio dos seus órgãos, os quais, por sua vez, são representados por seus agentes, que atuam como mandatários da pessoa jurídica estatal.

5) (Analista da ANATEL 2006/CESPE) Conforme a teoria administrativa moderna, a melhor explicação da relação entre Estado e seus agentes está expressa na teoria da representação, segundo a qual esses agem em nome da pessoa jurídica (Estado) que compõem.

6) (Procurador Federal 2007/CESPE) No direito brasileiro, os órgãos são conceituados como unidades de atuação integrantes da estrutura da administração direta e da estrutura da administração indireta e possuem personalidade jurídica própria.

7) (Procurador Federal 2007/CESPE) As ações dos entes políticos — como União, estados, municípios e DF — concretizam-se por intermédio de pessoas físicas, e, segundo a teoria do órgão, os atos praticados por meio desses agentes públicos devem ser imputados à pessoa jurídica de direito público a que pertencem.

8) (Procurador Federal 2007/CESPE) Foi o jurista alemão Otto Gierke quem estabeleceu as linhas mestras da teoria do órgão e indicou como sua principal característica o princípio da imputação volitiva.

Gabarito:

1) C 2) E* 3) C 4) E 5) E 6) E 7) C 8) C

* = o erro da questão 2 está em dizer que a responsabilidade é subjetiva, pois a responsabilidade do Estado, em razão dos atos praticados por seus agentes, é do tipo objetiva, isto é, independe da comprovação de dolo ou culpa do agente (artigo 37, § 6.º, CF/88). Futuramente traremos uma aula sobre responsabilidade civil do Estado.

Bem pessoal, por hoje é só! Espero que tenham gostado. Um grande abraço e bons estudos!

Luciano Oliveira.

www.editoraferreira.com.br