

A DISCRICIONARIEDADE E INOVAÇÃO DO GESTOR NA ORGANIZAÇÃO, CRIAÇÃO E EXTINÇÃO DE ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS.

THE MANAGER'S DISCRETION AND INNOVATION IN THE ORGANIZATION, CREATION AND TERMINATION OF ADMINISTRATIVE BODIES.

Claudia Aniceto Caetano Petuba¹
Delano Sobral Rolim²
Fábio Lins de Lessa Carvalho³

RESUMO

Este artigo aborda a relação entre os poderes políticos e administrativos e a organização administrativa do Estado, analisando as normas vigentes e os debates doutrinários a partir de uma perspectiva dedutiva e interpretativa. Os Poderes Administrativos, definidos como instrumentos para atingir os objetivos do Estado, são classificados de acordo com a liberdade concedida à Administração Pública, podendo ser vinculados ou discricionários. O estudo também explora os limites do poder discricionário do chefe do Executivo, distinguindo-o do arbítrio e analisando sua aplicação dentro da estrutura administrativa do Estado. A organização administrativa é tratada, destacando a importância dos órgãos administrativos, suas classificações e competências.

Palavras-chave: órgãos públicos; discricionariedade; organização administrativa; inovação.

ABSTRACT

This article addresses the relationship between political and administrative powers and the administrative organization of the State, analyzing current norms and doctrinal debates from a deductive and interpretative perspective. Administrative Powers, defined as instruments to achieve the State's objectives, are classified according to the freedom granted to the Public Administration, and can be linked or discretionary. The study also explores the limits of the Chief Executive's discretionary power, distinguishing it from discretion and analyzing its application within the State's administrative structure. The administrative organization is addressed, highlighting the importance of administrative bodies, their classifications and competencies.

Keywords: public bodies; discretion; administrative organization; innovation.

¹ Doutoranda em Direito Público pela Universidade de Coimbra-UC e em Marketing Político/Administração Pública pela Universidade de Santiago de Compostela-USC;; bacharel em Direito pelo Instituto de Ensino Superior de Alagoas - IESA. E-mail: claudiapetuba@gmail.com

² Doutorando em Direito Público pela UC e em Direito Administrativo pela USC. Mestre em Direito pela UFAL. Procurador do Estado de Alagoas, lotado na "Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios", professor da pós-graduação em Direito Administrativo do CESMAC e da UNIMA. Membro fundador do Instituto de Direito Administrativo Alagoano. E-mail: delanosobralrolim@gmail.com

³ Doutor em Direito Administrativo pela Universidade de Salamanca (Espanha).. Professor associado da UFAL e do CESMAC, nos cursos de graduação e mestrado. Procurador do Estado de Alagoas, lotado na "Procuradoria Administrativa", Advogado, Pesquisador, Autor de diversos livros. Fundador e presidente do Instituto de Direito Administrativo de Alagoas-IDAA, sócio ocupante da cadeira 31 do Instituto Histórico e Geográfico de Alagoas-IHGAL, membro do Conselho Consultivo do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo-IBDA. E-mail: fabiolinsc@hotmail.com

INTRODUÇÃO

Enquanto o Estado é uma organização jurídica formado por um povo, situado num dado território, com poder político e soberania; os Governos são formados por órgãos e pessoas, responsáveis por formular e materializar os objetivos do Estado.

Os governos são moldados a partir do resultado de cada processo eleitoral, seja pela eleição de novas pessoas para comandar o Poder Executivo ou mesmo quando o gestor é reeleito, pois o diálogo com a população durante a campanha para angariar votos e o resultado das urnas pode indicar a necessidade de algumas alterações no mandato vindouro.

O início de novos mandatos é marcado por alterações na organização administrativa, as reformas administrativas tão propagadas pelos veículos de comunicação, que podem se limitar a seara organizacional e/ou procedimental, adentrar na financeira e atingir outras áreas, como a tributária. Usualmente, há uma reconfiguração dos órgãos do primeiro escalão do governo. Esse período pode levantar questionamentos sobre a existência ou não de limites, e quais seriam estes, quanto aos poderes do chefe do executivo.

No contexto das possíveis reorganizações, o que pode ser considerada inovação, na forma como os órgãos administrativos são estruturados e projetados para produzirem efeitos, internos nos governos, bem como externos, para a fruição e benefícios para a população.

Este artigo possui o objetivo de realizar um paralelo entre os poderes políticos e administrativos e a organização administrativa, a partir da análise das normas vigentes e dos debates doutrinários, à luz do método dedutivo e abordagem interpretativa.

1. PODERES POLÍTICOS E PODERES ADMINISTRATIVOS

Os Estados, conforme art. 2º da vigente Constituição Federal-CF brasileira, de 1988, são formados pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, são os denominados Poderes da União, que devem atuar de forma independente e harmônica.

Como bem leciona José Afonso da Silva, “o poder é um fenômeno sociocultural... é fato da vida social. Pertencer a um grupo social é reconhecer que ele pode exigir certos atos” (Silva, 2013, p. 108). Nessa perspectiva macro, o Poder que exerce força perante os Poderes

Constituídos pode se desdobrar no Poder Político e no Poder Administrativo, através desses poderes que as engrenagens da máquina estatal são movidas.

O Poder Político se relaciona com a soberania do Estado, que é capaz de estabelecer normas e regular a vida social em um determinado território e população. Esse poder é fundamental para a organização e a estabilidade do Estado, sendo a autoridade superior para fazer cumprir a Constituição e as leis. Ele está intimamente ligado à estrutura e à organização do próprio Estado, manifesta-se através dos Poderes da União. Esse poder envolve a capacitação do Estado para legislar, administrar, julgar e garantir a ordem pública, sendo central na organização da sociedade e do funcionamento dos entes federativos.

Vejamos um pouco mais da lição do constitucionalista José Afonso da Silva:

O Estado, como estrutura social, carece de vontade real e própria. Manifesta-se por seus órgãos que não expressam senão vontade exclusivamente humana. Os órgãos do Estado são supremos (constitucionais) e dependentes (administrativos). Aqueles são os que incumbem o exercício do poder político, cujo conjunto se denomina governo ou órgãos governamentais. Os outros estão em plano hierárquico inferior, cujo conjunto forma a Administração Pública, considerados de natureza administrativa. Enquanto os primeiros constituem objeto do Direito Constitucional, os segundos são regidos pelas normas de Direito Administrativo (Silva, 2013, p. 109).

Enquanto o Poder Político nasce com o Estado, os Poderes Administrativos nasceram com a Administração Pública, referem-se às competências e atribuições que o Estado exerce para cumprir suas funções e garantir a ordem pública, a legalidade e a eficiência na administração. Esses poderes são instrumentos que permitem ao administrador público adotar atos, decisões e providências que atendem ao interesse público, dentro dos limites impostos pela Constituição e pela legislação infraconstitucional. Os Poderes Administrativos dizem respeito às diferentes formas de atuação da Administração Pública, as competências dos seus agentes públicos e suas funções, com o intuito de contribuir para que o Estado atinja seus objetivos.

Vejamos a definição de Hely Lopes Meirelles, que compreende que esses poderes consistem em “verdadeiros instrumentos de trabalho, adequados à realização das tarefas administrativas. Daí serem considerados poderes instrumentais, diversamente dos poderes políticos, que são estruturais e orgânicos, porque compõem a estrutura do Estado e integram a organização constitucional” (Meirelles, 2015, p. 131).

Em termos constitucionais, os poderes administrativos são sempre limitados pela Constituição e pelas leis, e devem observar princípios fundamentais, como a legalidade, a moralidade, a impessoalidade, a eficiência e a publicidade. Estes princípios garantem que o

exercício desses poderes seja sempre voltado para o interesse público e conforme os direitos dos cidadãos.

Assim, os poderes administrativos são meios para que a Administração Pública cumpra suas funções de maneira ordenada, eficiente e dentro dos parâmetros legais e constitucionais.

1.1. Classificações

Os Poderes Administrativos podem ser classificados de diversas formas, conforme a perspectiva que se posicione. Conforme o nível de liberdade da Administração, podem ser denominados de poder vinculado (ou regrado) ou poder discricionário; quanto ao ordenamento da Administração ou à punição, em poder hierárquico ou poder disciplinar; quanto a finalidade normativa, em poder regulamentar; quanto à contenção dos indivíduos, em poder se polícia. No presente trabalho vamos nos limitar à classificação sob a perspectiva da liberdade.

No poder vinculado “o agente público fica inteiramente preso ao enunciado da lei, em todas as suas especificações... a liberdade de ação do administrador é mínima, pois terá que se ater à enumeração minuciosa do Direito Positivo para realizá-los eficazmente” (Meirelles, 2015, p. 132). Dá-se cumprimento ao princípio da legalidade, o primeiro princípio do rol de princípios da administração pública, elencado no *caput* do art. 37, da vigente Constituição Federal-CF.

O poder vinculado ocorre quando a Administração Pública, ao praticar um ato administrativo, encontra-se obrigada a seguir, de forma estrita, os termos da norma legal. Ou seja, não há margem para avaliação de conveniência ou oportunidade por parte do administrador público. A norma ou lei já estabelece claramente o que deve ser feito, deixando pouca ou nenhuma liberdade ao agente público.

São elementos do poder vinculado a competência para praticar determinado ato, a finalidade que motiva sua prática, a forma que deve revestir, bem como outros que podem ser expressos na norma jurídica que prevê e regulamenta tal ato/conduita. São exemplos deste a emissão de licenças e concessão de aposentadorias.

Caso alguma determinação legal deixe de ser atendida, por omissão, diferenciação de substância, forma, motivo, finalidade ou tempo, o ato será considerado nulo. A invalidade do ato pode ser verificada pela própria administração ou pelo Judiciário, caso seja chamado ao feito por parte que tenha legitimidade para tal provocação.

Hely Lopes Meirelles chama a atenção para o fato de que “dificilmente encontraremos um ato administrativo inteiramente vinculado, porque haverá sempre aspectos sobre os quais a Administração terá opções na sua realização. Mas o que caracteriza o ato vinculado é a predominância de especificações da lei sobre os elementos deixados livres” (Meirelles, 2015, p. 133).

O poder discricionário contrapõem-se ao vinculado, como este figura no núcleo deste trabalho, necessário abrirmos tópico específico para esta classificação.

2. PODER DISCRICIONÁRIO

O poder discricionário é o poder concedido à Administração para praticar atos com maior liberdade, baseando-se na conveniência, oportunidade e a forma de atuação. O agente público possui certa margem de liberdade para decidir qual a melhor forma de agir, mas fica obrigado a agir sempre dentro dos limites da legislação.

No poder discricionário, o administrador age com base na sua avaliação, mas ainda deve respeitar os limites da lei e os princípios da administração pública. Ao analisar o caso concreto, a discricionariedade se dá principalmente na escolha da forma ou da maneira de executar a decisão, sem que a norma determine uma única forma de agir.

Essa concessão pode ocorrer de forma explícita ou implícita, mas sempre decorrente de determinação atribuídas por lei prévia ao ato. No entanto, o professor Hely Lopes Meirelles chama a atenção para os moldes dessa previsibilidade:

a mera existência dos ‘conceitos indeterminados’ ou ‘imprecisos’, porque não têm conteúdos inequívocos, a nosso ver, não gera discricionariedade, mas necessidade de interpretação do conceito, a ser especialmente fundada nos princípios da finalidade e da razoabilidade. Assim, quando o texto legal usar conceitos indeterminados, a discricionariedade somente poderá reconhecida se a lei também autorizá-la (Meirelles, 2015, p. 133-134).

Quando a liberdade concedida à Administração é extrapolada, rompem-se os limites da discricionariedade para adentrar em numa outra esfera, um campo preterido pelo Estado de

Direito, do arbítrio. A discricionariedade consiste na “liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei”, quando autorizado e o interesse público exigir, é legal e válido. O arbítrio: “é ação contrária ou excedente da lei... é sempre ilegítimo ou inválido” (Meirelles, 2015, p. 134).

Logo, podemos concluir que a discricionariedade não é absoluta, pois será sempre relativa “à competência e à finalidade do ato, a autoridade está subordinada ao que a lei dispõe, como para qualquer ato vinculado. Com efeito, o administrador, mesmo para a prática de um ato discricionário, deverá ter competência legal para praticá-lo, deverá obedecer à forma legal para a sua realização; e deverá atender à finalidade legal de todo ato administrativo, que é o interesse público” (Meirelles, 2015, p. 134).

Visualizemos os seguintes cenários: um estádio de futebol, administrados pela secretaria do esporte por atribuição de lei que instituiu o modelo de gestão do Estado, têm os pedidos para sua utilização autorizados por outra secretaria, sem relação direta com este equipamento público (como a secretaria da cultura ou do trabalho), teríamos um ato discricionário nulo em virtude da inobservância da *competência* definida pela lei; caso a secretaria do esporte autorizasse o plantio de hortaliças no gramado do estádio, destinado à realização dos jogos de futebol, teríamos o descumprimento da sua *finalidade*; e, caso houvesse um Decreto que determinasse que todos os processos naquela dada esfera deveriam ser virtuais e uma autorização para sua utilização tenha ocorrido de maneira verbal ou mediante um processo físico, teríamos um vício quanto a *forma*.

Nesse contexto, existindo uma secretaria de esporte com competência para gerir o estádio de futebol, uma autorização para um jogo de futebol nesse estádio, por outra secretaria, seria um ato arbitrário. Mas, tratando-se de uma autorização para utilização do estádio, para um evento esportivo, mediante decisão do(a) gestor(a) responsável pela secretaria do esporte, após o trâmite de processo que tenha seguido os procedimentos e fluxo previamente definidos, teríamos um ato discricionário.

A discricionariedade administrativa é um conceito central no direito administrativo, especialmente quando se fala sobre os poderes discricionários exercidos pela Administração Pública. Ela se refere à liberdade de escolha concedida ao administrador público para tomar decisões dentro dos limites da lei, levando em consideração a conveniência, oportunidade e a forma mais adequada de agir diante de situações concretas.

De forma geral, a discricionariedade se manifesta quando a norma não impõe uma solução única e específica, permitindo que o agente público decida entre diferentes alternativas, de acordo com sua avaliação pessoal e circunstancial. No entanto, mesmo que haja uma margem de liberdade, o ato discricionário não é livre de controles, devendo respeitar os princípios constitucionais e as normas gerais de direito. Para Hely Lopes Meirelles:

A discricionariedade encontra plena justificativa na impossibilidade de o legislador catalogar na lei todos os atos que a prática administrativa exige. O ideal seria que regulasse minuciosamente a ação administrativa, modelando cada um dos atos a serem praticados pelo administrador; mas, como isso não é possível, dadas a multiplicidade e diversidade dos fatos que pedem pronta solução ao Poder Público, o legislador somente regula a prática de alguns atos administrativos que reputa de maior relevância, deixando o cometimento dos demais ao prudente critério do administrador... Só o administrador, em contato com a realidade, está em condições de bem apreciar os motivos ocorrentes de oportunidade e conveniência da prática de certos atos, que seria impossível ao legislador, dispondo na regra jurídica (Meirelles, 2015, p. 134-135).

Com máximo respeito ao mestre Meirelles, ousamos discordar num ponto específico da citação acima, no tocante ao vislumbamento de um cenário ideal, em que a previsibilidade de todas as situações e cenários seria a construção jurídica ideal. Tal nível de formalismo, além de fugir da complexidade humana e da vida em sociedade, com infinitas possibilidades, parte do pressuposto da prática de condutas ilícitas ou imoralmente. Mas, a prática de condutas reprováveis não é, nem pode ser considerada como a regra das práticas administrativas; ou que a capacidade do legislador de decidir o desfecho de uma dada situação seria superior à do agente público que está em contato direto com o caso concreto. A capacidade humana de solucionar os impasses dos seus pares, de forma subjetiva, não pode ser relegada à última instância ou à posição inferior que a objetividade das regras.

Para o caso de excessos, inexactidão, incompreensões, dentre outras possibilidades de resultados diferentes do almejado, a estrutura administrativa e do Estado de Direito disponibilizam procedimentos para proporcionar o realinhamento de condutas ou desfechos diferentes do necessário. Quando provocada, “a Justiça poderá dizer sobre sua legitimidade e os limites de opção do agente administrativo, ou seja, a conformidade da discricionariedade com a lei e com os princípios jurídicos. O que o Judiciário não pode é, no ato discricionário, substituir o discricionarismo do administrador pelo do juiz” (Meirelles, 2015, p. 136).

3. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS

Os órgãos administrativos são assim considerados em face de sua autonomia funcional, sua personalidade jurídica indireta, estabilidade e continuidade. Compreendidos a partir da teoria do órgão, que superou a teoria do mandato e a teoria da representação, teorias elaboradas visando explicar como que pessoas humanas agiriam em nome do Estado.

O Estado reparte, no seu próprio interior, “os encargos de sua alçada entre diferentes unidades, representativas, cada qual, de uma parcela de atribuições para decidir os assuntos que lhes são afetos. Estas unidades são o que denominamos de órgãos e se constituem por um conjunto de competências” (Mello, 2003, p. 129-130). Os órgãos públicos são centros de competência criados para o desempenho de funções estatais, exercidas por meio de seus agentes.

A atuação desses órgãos é atribuída à pessoa jurídica a que pertencem, e cada um possui atribuições específicas dentro da organização estatal. Além disso, os órgãos são compostos por funções, cargos e agentes, mas esses elementos podem ser modificados, substituídos ou retirados sem haver a supressão da unidade orgânica. São unidades de atuação da Administração Pública, responsáveis por executar as funções do Estado, para Hely Lopes Meirelles:

Os órgãos integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como partes desses corpos vivos, dotados de vontade e capazes de exercer direitos e contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais... os órgãos não têm personalidade jurídica nem vontade própria, que são atributos do corpo e não das partes, mas na área de suas atribuições e nos limites de sua competência funcional expressam a vontade da entidade a que pertencem e a vinculam por seus atos, manifestados através dos seus agentes (pessoas físicas) (Meirelles, 2013, p. 70).

Os órgãos administrativos podem ser classificados quanto a posição estatal na escala governamental ou administrativa, em órgãos independentes, autônomos, superiores e subalternos. São *independentes* os órgãos que não se subordinam, nem em virtude da sua função, nem por posição hierárquica, pois são posicionados no topo da pirâmide governamental; são criados pela Constituição e representam os Poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário), são exemplos destes: Congresso Nacional, Ministério

Público, chefias do Executivo, Assembleias Legislativas. São *autônomos* os órgãos diretivos que se posicionam, na hierarquia, imediatamente embaixo dos órgãos independentes, subordinando-se a estes; conduzidos por agentes políticos que ocupam cargos em comissão (independente de possuírem vínculo como servidor efetivo), possuem autonomia administrativa e financeira para as funções que lhes são atribuídas, contribuem para as decisões do chefe do executivo; por exemplo: secretarias de Estado ou dos Municípios, Ministérios. São *superiores* os órgãos que possuem competências técnicas específicas, com poder para dirigir, controlar, decidir e comandar, mas não possuem autonomia administrativa e financeira, pois submetem suas decisões à instância superior; são exemplos de órgãos superiores: os Gabinetes, Coordenadorias, Procuradorias administrativas, Inspetorias-Gerais. Por fim, nesta classificação, são *subalternos* os órgãos que possuem poder decisório reduzido, pois se subordinam aos órgãos mais elevados na hierarquia; são responsáveis por executar tarefas de rotineiras, atividades da área meio, exemplos: portarias, protocolos, seções de expediente (Meirelles, 2013, p. 72-73).

Quanto a sua estrutura, são classificados como simples ou composto. São *simples* ou *unitário* os órgãos que possuem um único centro de competência, sem a vinculação de outros órgãos subordinados, independente do número de cargos que possua; são exemplos destes as portarias, os almoxarifados e protocolos. São *compostos* os órgãos que possuem outros órgãos na sua composição, suas funções são desempenhadas de forma desconcentrada por outros órgãos que podem desenvolver atividades nas áreas meio e fim; são exemplos: Procuradoria Geral do Estado, que possui subunidades regionais e por áreas de atuação, e as secretarias de educação, que possuem diversas unidades escolares e regionais que auxiliam na gestão das escolas (Meirelles, 2013, p. 74-75).

Quanto à atuação funcional, os órgãos podem ser singulares ou colegiados. São *singulares* ou *unipessoais* os órgãos que possuem poder para proferir decisão através do seu titular, à quem é atribuída a responsabilidade de chefá-lo, como único agente apto a representá-lo; é o caso dos Chefes do Executivo. São *colegiados* ou *pluripessoais* os órgãos em que atuam várias pessoas, que atuam conforme disposições regimentais ou estatutárias; seus integrantes são aptos a manifestar opinião e decidir, no entanto, prevalece a decisão da maioria, tomada de forma conjunta; são exemplos destes as Comissões, os Tribunais, as Corporações Legislativas (Meirelles, 2013, p. 75-76).

Há ainda autores como Fernando Ferreira Baltar Neto e Ronny Charles Lopes de Torres que classificam os órgãos quanto às funções, em ativos, consultivos e de controle. São *ativos* os que prestam serviços públicos de forma direta. São *consultivos* os possuem natureza

opinativa e atuação preventiva, como os órgãos que prestam consultoria jurídica. São de *controle* os órgãos responsáveis pela fiscalização interna e externa de outros órgãos, é o caso das Controladorias, Ministérios e Secretarias responsáveis pela Transparência (Net, Torres, 2023, p. 82).

A partir dos tipos de órgãos públicos, fica claro que aos chefes do executivo não é possível deliberar sobre os órgãos independentes, pois a competência deste é do legislador constituinte originário. As feições, limites e finalidades dos órgãos independentes são objeto de estudo do direito constitucional, devem seguir os comandos expressos na Constituição vigente, por meio de princípios ou regras. Por exemplo, em matéria de segurança pública, a CF/88 discorre ao longo do art. 144 sobre o dever do Estado com esta área e define quais são os órgãos administrativos independentes que atuarão neste setor, no caso as polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, civis, militares e corpos de bombeiros, penas federal, estaduais e distrital. Logo, não é possível que um(a) Governador(a) decida pela extinção do corpo de bombeiros militar ou da polícia penal do seu estado, ou transforme estes órgãos numa estrutura diferente do que dispõe a Constituição. Importante salientar que, o fato de serem classificados como independentes, não significa que não se relacionem de forma subordinada à chefia do Executivo; são independentes por não terem sua existência condicionada às decisões momentâneas dos mandatos eletivos, mas devem guardar obediência às ordens emanadas dentro da legalidade pelo chefe do executivo.

O poder discricionário do Chefe do Executivo, a partir da classificação hierárquica, pode ser usufruído num plano dos órgãos autônomos e os que se encontrem subordinados a estes. A criação e extinção de órgãos da administração pública dependem de lei, de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

O art. 48, da CF/88, que trata das atribuições do Congresso Nacional, lista dentre elas, no inciso XI “criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública”, esse texto consiste numa nova redação atribuída pela Emenda Constitucional de nº 32, de 2001, o texto anterior trazia “criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública”.

Em consequência, os estados trataram das suas respectivas definições quanto a organização político-administrativa. No caso de Alagoas, a Constituição do Estado-CE, de 1989, traz um título específico para esta matéria, com o art. 4º definindo que a organização político-administrativa do Estado de Alagoas compreende o Estado e os Municípios. No parágrafo único, do art. 15, define que “os órgãos do Governo Municipal exercerão suas

atribuições com plena independência entre si, bem assim em relação aos Poderes e aos órgãos da União e do Estado” (ALAGOAS, 1989).

A CE/89 volta a abordar esta temática, de forma mais clara, ao tratar do processo legislativo, na subseção sobre as leis:

Art. 86. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador Geral de Justiça, ao Defensor Público-Geral do Estado e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privada do Governador do Estado as leis que:

(...)

II – disponham sobre:

a) *criação, transformação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos*, na administração direta, autárquica e fundacional pública, e fixem ou aumentem a sua remuneração;

b) *organização administrativa*, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal de administração do Poder Executivo;

(...)

e) *criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública*, direta ou autárquica e fundacional pública;

f) *criação e extinção de sociedade de economia mista e empresa pública*, e suas subsidiárias [grifo nosso] (ALAGOAS, 1989).

A partir dessas diretrizes, competem aos municípios editarem seu regramento próximo, a Lei Orgânica que figurará no topo do ordenamento jurídico municipal. A título de exemplo, vejamos a Lei Orgânica do Município de Arapiraca, de 1990:

Artigo 23 - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I – *criação de cargos, funções ou empregos públicos* na administração direta, autárquica ou fundacional pública, ou, que fixem ou majorem as respectivas remunerações;

II – *organização administrativa*, serviços públicos e pessoal da administração direta, autárquica e fundacional pública e seu regime jurídico;

III – provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria e disponibilidade dos servidores municipais;

IV – *criação e estabelecimento de atribuições e competência dos órgãos da administração* direta municipal [grifo nosso] (ARAPIRACA, 90).

O poder discricionário recai sobre os órgãos simples e compostos, bem como nos singulares. Mas, não incidirá sobre os órgãos administrativos que tenham na sua atuação funcional a função colegiada, quando estes contenham previsão Constitucional, como é usual ocorrer em áreas estratégicas como a saúde e segurança.

Citemos como exemplos o caso alagoano, em que a CE/89 dispõe em seu art. 188 orientações quanto aos serviços de saúde e o Sistema Único de Saúde-SUS, no §1º determina que todos os órgãos estaduais e municipais de assistência à saúde deverão integrar o SUS e em seguida define no §2º que “o Conselho Estadual de Saúde será o órgão consultivo superior do sistema único de saúde”.

Desta forma, a dissolução do Conselho Estadual de Saúde seria um ato arbitrário, pois a discricionariedade conferida ao Chefe do Executivo não pode se sobrepor a uma determinação constitucional.

Poderão ser criados, reorganizados, integrados ou extintos os órgãos da administração pública conforme a conveniência e oportunidade do gestor máximo da esfera governamental, desde que precedida de lei prévia que promova o realinhamento da organização administrativa. Importante destacar que o art. 84, da CF/88, em seu inciso VI, alínea a), orienta que o Presidente da República poderá dispor via decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, lendo apenas essa primeira parte seria possível concluir que não apenas mediante lei poderiam ser promovidas reformas administrativas, mas também através de decretos; entretanto, o legislador foi sábio ao inserir duas ressalvas após a vírgula: que apenas poderiam ser promovidas alterações administrativas via decreto, casos estas não implicassem no aumento de despesa nem na criação ou extinção de órgãos públicos. Logo, apenas mediante lei que será possível a implementação desses reajustes organizativos que atinjam o nível de criação ou extinção, mas será possível uma reorganização dentro dos órgãos existentes, via decreto.

Aos parlamentares é atribuída a competência para propor projetos de lei, mas como fica clarividente nas Constituições da República e do Estado, as leis que possuam como intento a criação e extinção de Secretarias e órgãos da administração pública são de competência privativa do(a) Presidente da República, do(a) Governador(a) e do(a) Prefeito(a).

Respeitada a necessária aprovação do Poder Legislativo do mesmo nível do Poder Executivo que ambiciona reformular sua estrutura administrativa, o gestor possuirá a prerrogativa de definir quais áreas serão mantidas ou alçadas ao nível de órgãos autônomos, quais áreas serão posicionadas num primeiro e num segundo escalão, quais atuarão de forma direta ou indireta.

3.1. Inovação nos órgãos públicos, *cases* de Alagoas

Em matéria de reorganização administrativa, o Estado de Alagoas tem sido exemplo da reconfiguração de órgãos.

No dia 29 de novembro de 2023, foi publicada no Diário Oficial do Estado-DOE de Alagoas a Lei nº 9.080, que promoveu alterações na Lei Delegada de nº 48, de 30 de dezembro de 2022; dentre outras alterações, com esta lei de iniciativa do chefe do executivo, aprovada pela Assembleia Legislativa, foi criada a Secretaria de Estado da Primeira Infância,

alinhada com as pesquisas mais recentes que comprovam o elevado nível de estratégia nos investimentos direcionada para esta faixa etária.

Compreendida como o que período que se inicia na gestação e se estende até os 72 meses de vida da criança, como bem define a professora e pesquisadora da USP Beatriz Linhares, a primeira infância é a fase que determina como serão as outras fases da vida humana “investir na primeira infância é como uma vacina para o desenvolvimento humano” (Said, 2021). Investir na primeira infância tem o poder de prevenir problemas sociais críticos, como a crise de insegurança pública e prevenção de doenças que superlotam a rede pública de saúde. Essa temática tem sido objeto de estudos de diversas áreas da ciência, umas dos pesquisadores mais relevantes sobre o tema é o Nobel em Economia James Heckman, que com seus cálculos demonstra que para “cada um dólar investido nessa fase da vida, sete dólares retornam com resultado positivo no longo prazo”. Vejamos um pouco mais da sua argumentação:

A maior taxa de retorno do desenvolvimento na primeira infância ocorre quando se investe o mais cedo possível, desde o nascimento até os cinco anos, em famílias carentes. Começar na idade de três ou quatro anos é um pouco tarde demais, pois significa não reconhecer que habilidades geram habilidades de uma forma complementar e dinâmica. Os esforços devem se concentrar nos primeiros anos em busca de maior eficiência e eficácia. O melhor investimento é na qualidade do desenvolvimento na primeira infância, desde o nascimento até os cinco anos, para crianças carentes e suas famílias (Heckman, 2017, p. 1).

O Estado de Alagoas foi o primeiro estado que elevou esta área para o nível de órgão da administração direta, um órgão autônomo. Com esta inovação, ampliou sua referência nacional em políticas públicas para a primeira infância, além dos prêmios que já conquistados com os inovadores programadas na área, como o programa da Criança Alagoa-CRIA e seu programa de transferência de renda, o Cartão CRIA. A criação deste órgão foi fruto do poder discricionário do Chefe do Executivo do Estado de Alagoas.

Uma das inovações da reforma administrativa de 2015 do Estado de Alagoas foi a instituição da Governança Corporativa, de acordo com o art. 5º. Da Lei Delegada nº 47, de 10 de agosto de 2015, com a responsabilidade de dar execução à uma das diretrizes do Estado: controlar a eficiência, eficácia e economicidade da gestão administrativa. Sendo incorporada na atuação do Estado, o modelo de Governança sedimentado na gestão pública e privada. No momento da sua criação, a Governança Corporativa foi instituída para coordenar o Sistema de Eficiência e Gestão por Resultados, como parte de numa Rede Integrada.

Com a edição da Lei Delegada nº 48, de 2022, a Governança Corporativa foi alçada ao nível de órgão administrativo autônomo, ganhou *status* de Secretaria de Estado, deixou de ser um órgão superior sem autonomia, que era vinculado ao Gabinete do Governador. Conforme o art. 10 desta lei, passou a ser responsável por coordenar uma das Redes Integradas de Ação Estratégica e Governança do Poder Executivo, coordena o Sistema de Direcionamento, Incentivo, Monitoramento e Avaliação de Planos Estratégicos das Secretarias de Estado.

A economicidade percebida após a criação da Governança Corporativa, aliada aos esforços fiscais e financeiros, foram responsáveis pelo período de maior investimentos com recursos próprios do Estado de Alagoas. Do monitoramento que estimulou a eficiência e eficácia, foram construídos diversos novos equipamentos públicos, como 6 novos hospitais, mais de 30 Centro Integrados de Segurança Pública-CISP's, dentre diversos outros equipamentos e programas.

Por fim, citamos outra área, a da segurança pública, que até 2014 tinha suas diversas vertentes desenvolvidas por um único órgão autônomo, a Secretaria de Estado da Defesa Social. Mas com a Reforma Administrativa de 2015, foi desmembrada em três órgãos: Secretaria de Estado da Segurança Pública-SSP; Secretaria de Estado de Ressocialização e Inclusão Social-SERIS; e, Secretaria de Estado de Prevenção à Violência-SEPREV. Até então, Alagoas era o estado que amargava os indicadores mais críticos que mensuravam a violência no país. Após a reorganização administrativa que dividiu as inúmeras atribuições de um único órgão, que o faziam ser o portador do maior orçamento do Estado, para três órgãos aprofundarem suas respectivas competências, Alagoas foi o estado do país que obteve as maiores reduções dos índices de criminalidade.

Importante destacar que, a decisão política de criar, extinguir ou reorganizar os órgãos administrativos, não é a única decisão que garantirá resultados positivos. A discricionariedade exercida pelo Chefe do Executivo é o comando vital e estratégico, mas que exige outros atos e ações para que a estrutura organizacional pensada gere resultados positivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo dos poderes administrativos, da organização da Administração Pública e dos órgãos administrativos é fundamental para compreender como o Estado se organiza para cumprir suas funções, interagir com os cidadãos e promover o bem-estar social.

A melhor estruturação da Administração Pública se relaciona com a otimização do seu desempenho, que poderão ser sentidas no dia a dia da sociedade para impactar a vida das pessoas, de forma positiva ou negativa, direta ou indiretamente.

A análise dos poderes administrativos e políticos revelou a importância da distinção entre o poder vinculado e o poder discricionário, evidenciando os limites e as responsabilidades da Administração Pública. Embora o poder discricionário conceda certa liberdade à Administração, ele nunca é absoluto, devendo sempre respeitar os princípios legais e constitucionais, além de estar sujeito à revisão judicial quando ultrapassar os limites da legislação. A organização administrativa do Estado, por sua vez, é estruturada de maneira a garantir a eficiência e a legalidade dos atos administrativos, com a criação e extinção de órgãos subordinadas a normas legais e constitucionais. Assim, o papel do chefe do Executivo se limita à reformulação da administração pública dentro dos parâmetros estabelecidos pela lei, sem ultrapassar os limites da discricionariedade.

O caso de Alagoas, citados como exemplos a criação de órgãos nas reformas administrativas de 2015 e 2022, evidenciam que o poder discricionário conferido aos chefes do Executivo são de fundamental importância para potencializar os resultados da gestão pública. Inovar não significa apenas a utilização de aparato tecnológico, mas também ruptura de ideias que não geram resultados, para a sobreposição de novas ideias que dialoguem com os anseios da população e, consecutivamente, dos governos.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS. **Lei Delegada nº 47**, de 10 de agosto de 2015. Disponível em: https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2015/581/581_texto_integral.pdf Acesso em: 05 de Dez. de 2024.

ALAGOAS. **Lei Delegada nº 48**, de 30 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://diario.imprensaoficial.al.gov.br/apinova/api/editions/viewPdf/37741> Acesso em: 05 de Dez. de 2024.

ALAGOAS. **Lei nº 9.080**, de 28 de novembro de 2023. Disponível em: <https://diario.imprensaoficial.al.gov.br/apinova/api/editions/viewPdf/37741> Acesso em: 05 de Dez. de 2024.

ALAGOAS. **Constituição do Estado de Alagoas**, de 5 de outubro de 1989. Disponível em: <https://www.cria.al.gov.br/referencias-cria/legislação> Acesso em 05 de Dez. 2024.

ARAPIRACA. **Lei Orgânica do Município de Arapiraca**, de 6 de abril de 1990. Disponível em: https://www.arapiraca.al.leg.br/wp-content/uploads/2020/01/LEI-ORGANICA-MUNICIPAL-_ATUALIZADA-EM-JULHO-2018.pdf Acesso em 05 de Dez. 2024

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 05 de Dez. 2024.

DA CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Administrativo**, 4ª ed. Salvador: JusPODVM, 2006.

HECKMAN, James J.. **Investir no desenvolvimento na primeira infância: reduzir déficits, fortalecer a economia**. Disponível em: https://heckmanequation.org/wp-content/uploads/2017/01/D_Heckman_FMCSV_ReduceDeficit_012215.pdf Acesso em: 05 Dez. 2024.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**, 23ª ed.. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 41ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, vol. 9, 15ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

NETO, Fernando Ferreira Baltar; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Direito Administrativo**, 13ª ed. Editora JusPODVM, 2023.

SAID, Tabita. **Jornal da USP**. Disponível em: <https://jornal.usp.br/universidade/investir-na-primeira-infancia-e-como-uma-vacina-para-o-desenvolvimento-humano-diz-pesquisadora-da-usp/> Acesso em: 05 Dez. 2024

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 36ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.