

LEI DO PROCESSO ADMINISTRATIVO ALEMÃO E SUA APLICABILIDADE NO ORGANOGRAMA EXECUTIVO E NA ORGANIZAÇÃO DA JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA DOS ESTADOS E DA FEDERAÇÃO

DIEGO HENRIQUE DAMASCENO COELHO¹

¹ Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Justiça Administrativa - PPGJA, pela Universidade Federal Fluminense (UFF); Especialista em Processo e Direito do Trabalho com Habilitação no Magistério Superior (FDDJ); Especialista em Pedagogia e Didática na Educação Profissional e Tecnológica (UCAM); Bacharel em Direito; e-mail: dhdcpesquisa@hotmail.com

RESUMO

A Lei do Processo Administrativo Federal da Alemanha (*Verwaltungsverfahrensgesetz* – VwVfG) representa a positivação de um sistema de garantias isonômicas, dentro do Estado Democrático de Direito, através do nivelamento entre o cidadão e a Administração Pública. Para a melhor compreensão da referida Lei e do sistema de administração alemão, o trabalho apresenta breves comentários sobre os principais órgãos da Administração Pública, ilustrados por seus organogramas, bem como aponta os procedimentos especiais previstos na lei, acrescidos de fluxogramas, ajustados de maneira inédita para o idioma português, de modo a facilitar a assimilação completa dos contextos onde surgem as demandas e como a Lei em comento pode ser aplicada para sanar conflitos, nas esferas administrativa ou judicial.

Palavras-chave: Lei do Processo Administrativo Federal da Alemanha; *Verwaltungsverfahrensgesetz* – VwVfG; Administração Pública; Organograma; Fluxograma.

GERMAN ADMINISTRATIVE PROCESS CODE AND ITS APPLICABILITY IN THE EXECUTIVE FLOWCHART AND IN THE ORGANIZATION OF THE ADMINISTRATIVE JURISDICTION OF THE STATES AND THE FEDERATION

ABSTRACT

The Federal Administrative Procedure Law of Germany (*Verwaltungsverfahrensgesetz* – VwVfG) represents the positivation of a system of isonomic guarantees, on the Democratic State of Law, through the leveling between the citizen and the Public Administration. For a better understanding of this Law and the German administration system, the paper presents

brief comments about the main organs of the Public Administration, illustrated by their organizational charts, as well as points out the special procedures provided by law, plus flowcharts, unprecedented adapted to Portuguese language, in order to facilitate the complete assimilation of the contexts where the demands arise and how the Law in comment can be applied to solve conflicts, in the administrative or judicial spheres.

Keywords: Federal Administrative Procedure Law of Germany; *Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG*; Public Administration; Democracy; Flowchart.

1 INTRODUÇÃO

Nas palavras de Hartmut Maurer (2012, p. 2), “administração em sentido formal é toda a atividade desenvolvida pela organização administrativa, com a independência de que seja ou não materialmente administrativa”. Nesse sentido, a Lei do Processo Administrativo Alemão (*Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG*) contém as instruções para a efetivação dos procedimentos, contenciosos ou voluntários, de jurisdição administrativa, em demandas nas quais a Administração Pública figure, ao menos, como uma das partes, e que sejam discutidos os atos da Administração, conforme determina o art. 78, do Regulamento do Tribunal Administrativo (*Verwaltungsgerichtsordnung VwGO* (ALEMANHA, 1960, *online*). A *VwVfG* e a *VwGO* tratam os aspectos processuais e materiais para o exercício da tutela jurisdicional administrativa na República Federal da Alemanha.

O artigo 1, parágrafo 1, da *VwVfG* (ALEMANHA, 1976, *online*) determina os limites de sua aplicação, tanto a nível federal, quanto a nível dos *Länder*¹, de modo que a autonomia legislativa das unidades federativas é praticada de maneira subsidiária ou concorrente à legislação administrativa federal. Assim, as respectivas Leis Estaduais de Procedimento Administrativo, quando vigentes em cada *Länder*, têm efeito concorrente em relação à Lei do Processo Administrativo Federal (*VwVfG*) de 1976, regulando os procedimentos administrativos das autoridades de sua própria unidade federativa. Todavia, é facultado às partes optarem entre a normas estaduais e a norma Federal, de modo que a competência para julgar a contenta também deve ser automaticamente ajustada à jurisdição pertinente, conforme as previsões do artigo 1, parágrafo 2, da *VwVfG* (*Ibidem*).

¹ A palavra germânica *Länder*, é designada para caracterizar uma região administrativa, no sentido de unidade federativa estadual. Seu plural é *Länder*, significando duas ou mais unidades federativas estaduais da administração.

Na perspectiva histórico-político-administrativa, o paradigma de uniformização das normas e serviços entre os entes da Federação, produziu um compromisso: se o *Länd* também promulgar uma lei processual administrativa, essa seguirá a formatação basilar da lei federal, mas será autônoma, em seu âmbito de aplicação, conforme determina o artigo 1, parágrafo 3, da VwVfG (ALEMANHA, 1976, *online*). Ao mesmo tempo, foi acordado que as configurações adotadas para a criação das Leis do Procedimento Administrativo em nível de cada *Länd*, devem coincidir em grande parte, ou totalmente, com a norma federal, caso tratem de matéria idêntica, incluindo o número correspondente ao artigo e suas subdivisões. A regra dentro do ordenamento jurídico alemão propõe que, “quando o Governo Federal alterar a sua VwVfG, os *Länder*, geralmente, deverão seguir o exemplo para sua jurisdição em pouco tempo depois” (SUZAY, 1986, p. 57, *tradução nossa*). Todos os *Länder* concordaram com esta configuração, a partir de 1º de janeiro de 1977 (*Ibidem*)

No sistema alemão de jurisdição mista (Executiva e judiciária), é previsto o exame preliminar da contenda pelas cortes administrativas (processos administrativos junto aos órgãos do Executivo), permitindo que os processos sejam iniciados na esfera Executiva, como também prevê a possibilidade de revisão judicial aberta dos atos administrativos (ZIEKOW, 2013, p. 44) ou a sua discussão juntamente ao Poder Judiciário. A corte administrativa conduz uma audiência de instrução e deve oferecer uma detalhada decisão sobre o mérito, com os respectivos fundamentos (ALEMANHA, 1976, *online*). Ela pode geralmente substituir, com suas decisões, as conclusões das agências (particularmente as conclusões relativas a conceitos jurídicos indeterminados) e “pode invalidar os atos administrativos discricionários por abuso no exercício da discricionariade ou porque os atos não observam princípios de proporcionalidade” (SCHRÖDER, 2007, p. 132, *tradução nossa*) ou discricionariade.

Na VwVfG (ALEMANHA, 1976, *online*), são feitas declarações fundamentais que se aplicam independentemente da área específica de atividade da respectiva autoridade (SINGH, 2001, p. 132). No entanto, dois ramos importantes da administração têm suas próprias regras processuais, a saber, Administração Financeira (Código Tributário - *Abgabenordnung*) e Administração Social (Décimo Livro do Código Social - SGB X), na medida em que autoridades figurando como prestadoras de benefícios sociais, executam leis que são consideradas partes especiais do Código Civil (como BAFöG e *Wohngeldgesetz*).

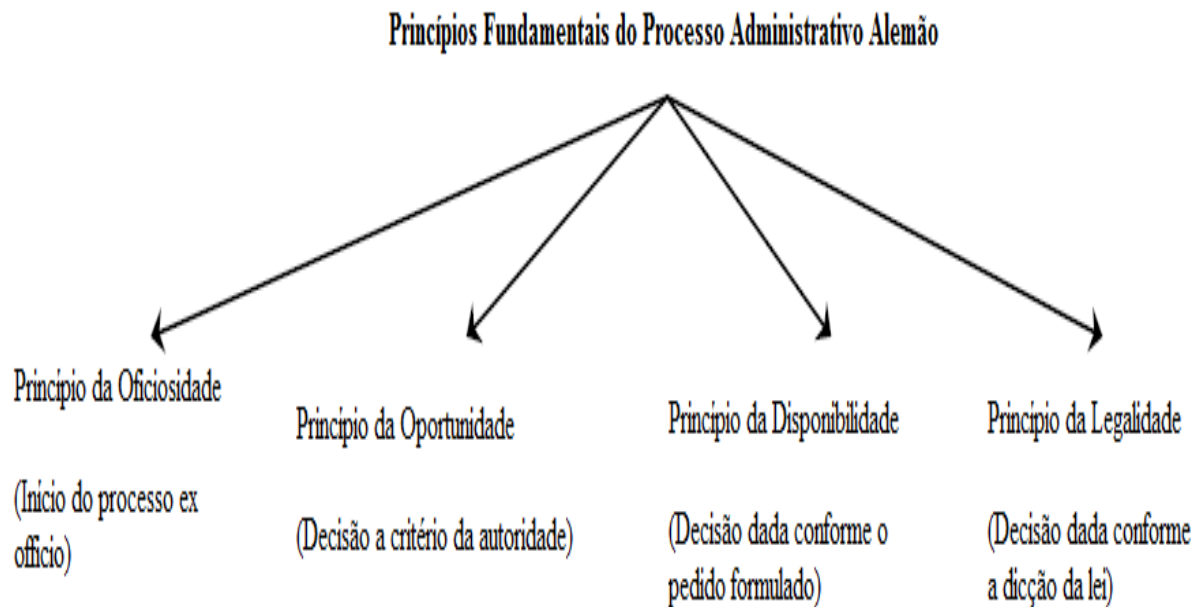
Portanto, o presente artigo faz uma análise qualitativa contextualizada, mediante revisão bibliográfica, visando apresentar uma compreensão mais aprofundada acerca do organograma administrativo alemão à luz da Lei do Processo Administrativo (VwVfG). Desse

modo, aplica-se também uma metodologia descritiva para, também, elucidar de maneira pontual e didática, as subdivisões administrativas do Poder Executivo da Alemanha, por onde se darão os estágios do procedimento administrativo prévio, iniciando com a formulação de pedidos efetuados nos órgãos municipais e estaduais (*Länder*), os quais, se não resolvidos administrativamente, caminharão para a judicialização, ingressando nos Tribunais Administrativos.

O estudo aborda os órgãos de maior destaque e abrangência sociais, tratando das funções e das competências, no contexto global da jurisdição administrativa mista alemã (Executiva e Judiciária), de modo a possibilitar uma facilitação da compreensão sobre a Lei do Processo Administrativo (VwVfG), conforme uma esquadrihada e estratégica revisão literária para, então, interpretar a lógica jurídica presente na moldura normativa em comento, de modo a mapear a sua aplicação prática no âmbito Executivo e a sua respectiva sistemática judicial e extrajudicial, também comentando sobre as competências por instância dos Tribunais Administrativos, onde o referido sistema legal será empregado, visando a satisfação da tutela jurisdicional.

2 REQUISITOS GERAIS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

A partir da leitura do artigo 22, da VwVfG, é possível depreender alguns dos conceitos e conjuntos de princípio mais relevantes, contidos em sua hermenêutica jurídica, sobretudo quanto à forma como a autoridade administrativa pode decidir, segundo a moldura discricionária, os critérios de admissibilidade para tramitação de um processo administrativo. Em virtude do artigo 22, portanto, a autoridade administrativa poderá intervir: (I) mediante ofício ou a requerimento da(s) parte(s) ou; (II) através de requerimento, ainda que não se receba um pedido. Logo, é possível extrair da norma o seguinte quadro:

Figura 1: Princípios Gerais Fundamentais do Processo Administrativo na VwVfG

Fonte: Elaboração própria, 2019.

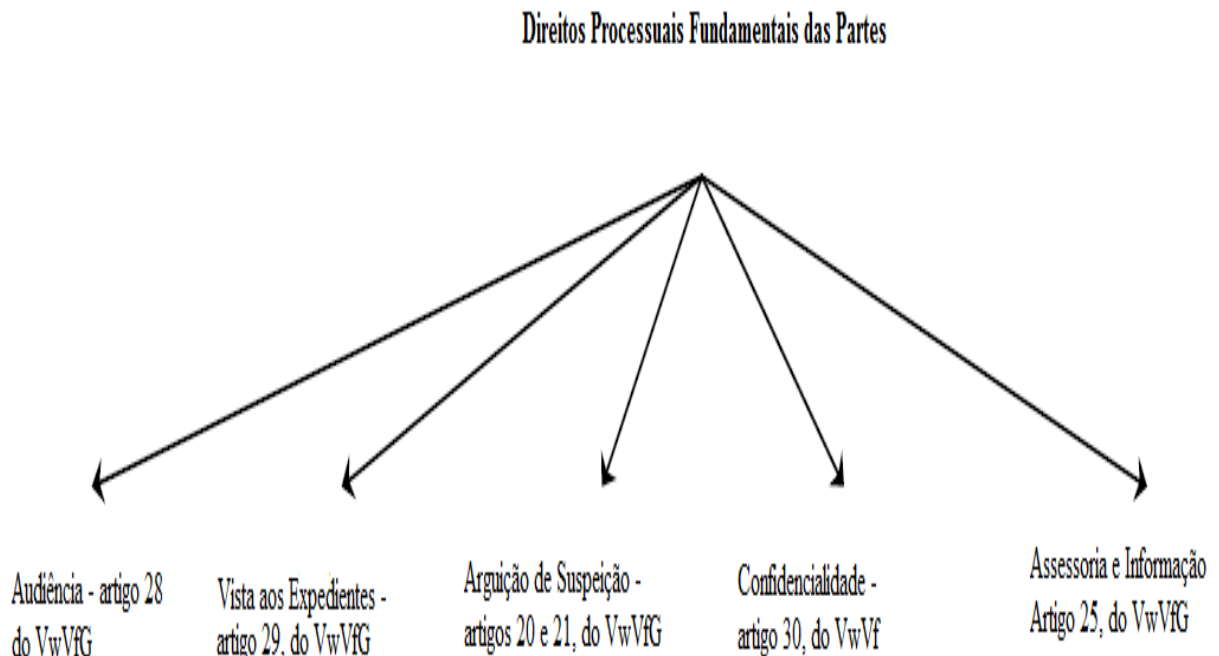
Logo, o processo administrativo pode ser iniciado conforme o princípio da oficiosidade, pelo qual a autoridade deve decidir, mediante a discricionariedade adequada, se irá propor ação administrativa, em caráter *ex officio* (ALEMANHA, 1976, *online*). A autoridade também observará a oportunidade, decidindo “se aceita ou rejeita o pedido formulado por terceiros, ou se o momento é oportuno para ingressar com a ação de ofício” (SCHRÖDER, 2007, p. 105).

Já o princípio da Disponibilidade, garante às partes “a faculdade de apresentar ou não sua pretensão em juízo, após o esgotamento da via administrativa” (*Ibidem*), bem como de apresentá-las da maneira que lhes aprouver e de renunciar a elas ou a certas situações processuais, “onde as decisões serão proferidas conforme a situação apresentada nos autos, ao contrário do princípio da legalidade, o qual vincula as decisões apenas às formas permitidas em lei” (SINGH, 2001, p. 88-89).

Os direitos fundamentais “também são garantidos às partes e os órgãos da Administração Pública são obrigados a concedê-los” (KOPP; RAMSAUER, 2015, p. 42). Na medida em que as relações jurídicas entre os entes administrativos e os administrados se mostram cada vez mais complexas e complicadas, de modo que a administração recorre, com o intuito de resolver estes conflitos “pluridimensionais”, a métodos menos formais de atuação, adquirindo, “uma importância especial de devida proteção de todos os interesses implicados

no conflito concreto” (PIELOW, 2004, p. 276), de modo a ser possível extrair o seguinte organograma:

Figura 2: Organograma dos Direitos Processuais Fundamentais das Partes no VwVfG.



Fonte: Elaboração própria, 2019.

As partes sempre deverão ser ouvidas antes da publicação de qualquer ato administrativo que produza efeitos direitos pertinentes a qualquer uma delas, nos moldes do artigo 28, da VwVfG (ALEMANHA, 1976, *online*), bem como lhes deve ser permitido o acesso (vistas) aos expedientes correspondentes ao processo, na medida em que tal conhecimento seja necessário para satisfazer ou defender os seus interesses jurídicos. Além disso, é possível arguir suspeições, conforme o rol estabelecido nos artigos 20 e 21, da VwVfG (*Ibidem*). O direito à confidencialidade e ao sigilo também é assegurado pelo artigo 30 da lei.

Os direitos à assessoria e à informação garantem à parte demandante a oportunidade de realizar uma “pesquisa prévia das condições de ingresso do seu pedido, buscando acelerar a resolução da ação, conforme uma análise da viabilidade preliminar da ação” (KOPP; RAMSAUER, 2015, p. 132). Um dos regulamentos mais importantes é a definição legal do ato administrativo, insculpida no artigo 35, frase 1, da VwVfG (ALEMANHA, 1976, *online*). Através da lógica jurídica finalista que o embasa, é possível encontrar, por exemplo, na

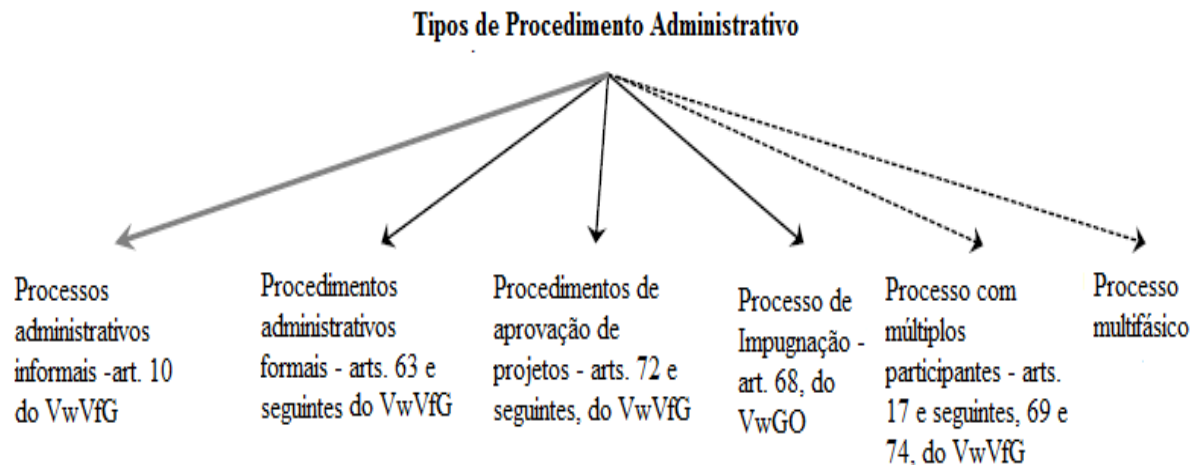
redação do artigo 28, da VwVfG (*Ibidem*), a previsão, em princípio, de “uma audiência prévia da(s) parte(s)”, sem a qual o ato administrativo pode ser considerado como formalmente ilegal, visando garantir ao devido processo legal uma maior segurança jurídica.

A atividade administrativa também é regulada, em suas variadas expressões, *exempli gratia*, nos contratos de direito público (também: contrato administrativo), quando a autoridade não pode reconhecer preliminarmente o direito em discussão, mas pode ampliar os critérios de aceitação da ação administrativa, visando garantir maior a participação e paridade de forças aos cidadãos frente os interesses do Estado. Para tanto, a lei contém disposições adicionais quanto à forma como as autoridades devem exercer a sua discricção, conforme aponta o artigo 40, da VwVfG, e elenca as consequências de vícios processuais e formais nos artigos 45 e 46, da VwVfG (ALEMANHA, 1976, *online*). Desse modo, Schöder aponta que:

Quase todas as leis, incluindo a Federal e as normas Estaduais, são executadas pelos próprios Estados (*Länder*). Isso pode ser surpreendente, pois o Federalismo possui ampla competência legislativa, em comparação às poucas nas quais os Estados são exclusivamente competentes, como em legislações e estatutos policiais ou regulatórios, sobre o governo local, escolas e normas concernentes às universidades (SCHRÖDER, 2007, p. 99, *tradução nossa*).

Sob tais perspectivas, a jurisdição administrativa resguardada pela VwVfG não se apresenta apenas como um fenômeno processual positivado e materializado através da via judicial, dos Tribunais Administrativos dos *Länder* e o Tribunal Administrativo Federal. Outrossim, ocorre desde os Municípios, celeiro das necessidades locais, nas quais a proximidade entre o particular e a administração, sobretudo no modelo administrativo alemão, “produz fenômenos únicos e de grande importância para a divulgação de novos métodos de prestação dos serviços de administração pública dentro do Estado Democrático de Direito” (STELKENS; HEINZ; SACHS, 2014, p. 122).

De acordo com o artigo 9 da VwVfG (ALEMANHA, 1976, *online*), o processo administrativo é constituído pela atividade das autoridades administrativas que produzem efeitos externos à administração, dirigidos ao controle dos orçamentos, à preparação e à emissão de um ato administrativo ou à celebração de um contrato de direito público. A definição legal do artigo 9, da VwVfG, apenas fornece informações sobre o que constitui o procedimento administrativo na acepção da própria lei. Além disso, a Lei também apresenta versões com regras especiais dos procedimentos administrativos, conforme abaixo apresentado:

Figura 3: Organograma dos tipos de Procedimento Administrativo no VwVfG

Fonte: Elaboração própria, 2019.

O procedimento administrativo inclui tanto a preparação como a adoção de um ato administrativo. O princípio da informalidade (artigo 10, da VwVfG) faz com que o processo administrativo não mantenha vinculação dos atos a formas específicas, exceto quando houver legislação específica sobre a forma do processo. A razão para a informalidade do método é proporcionar um processo administrativo simplificado, célere e eficaz. Para as questões mais complexas, a própria legislação especificará a forma do procedimento a ser utilizado.

No procedimento administrativo formal (artigo 63 e seguintes, da VwVfG), a vinculação à formatação procedimental é dada pela lei e partes e julgadores devem observá-las de maneira estrita. Um exemplo de procedimento administrativo formal é o processo de aprovação de um projeto (artigos 72 e seguintes, da VwVfG).

O processo de impugnação de um ato administrativo ocorre quando seu destinatário opõe-se a essa decisão, salvo se o processo preliminar (prejudicial) tiver sido desconsiderado para efeitos da publicação do ato administrativo, conforme os artigos 68 e seguintes, da VwGO ou da respectiva lei estadual (PERLINGEIRO; BLANKE; SOMMERMAN, 2009, p.117).

A lei prevê um procedimento de audiência bem regulado (artigo 73, da VwVfG) no qual qualquer pessoa cujos interesses sejam afetados pelo projeto apresentado pode rever o plano, apresentar objeções e, então, resolver tais objeções em uma discussão específica. As autoridades cujas tarefas são afetadas pelo projeto são convidadas pela autoridade da audiência a comentar. A decisão final é uma decisão de aprovação ou indeferimento do plano (artigo 74, da VwVfG).

O interesse de várias pessoas (físicas ou jurídicas), como particulares, numa mesma causa, pode gerar um processo com múltiplos participantes. Apesar de não figurar como um tipo especial de procedimento administrativo, a sua aplicação regular possui características peculiares, presentes nos artigos 17 e seguintes e nos artigos 69 e 74, da VwVfG. Tais regras especiais são usadas para simplificação administrativa do processo de aceleração.

Na mesma esteira, os processos multifásicos também não possuem uma forma especial, enquanto procedimentos administrativos. Mas, fazem-se presentes predominantemente em procedimentos de aprovação de grandes projetos, nos quais muitas questões legais devem ser esclarecidas. Nesse contexto, é imprescindível para decidir certas questões antecipadamente, em face de todas as partes interessadas presentes na relação.

Os atos administrativos adotados em um procedimento administrativo formal não precisam ser pré-litigados, mas podem ser contestados diretamente pelos tribunais (artigo 70, da VwVfG).

3 JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA E TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS

O termo “jurisdição administrativa” descreve a competência dos tribunais administrativos para se pronunciarem no campo do direito administrativo. “Os tribunais administrativos decidem sobre disputas de direito público de natureza não constitucional, a menos que a lei atribua a disputa a outros tribunais” (ABERASTURY; BLANKE, 2012, p. 188). “Os juízes dos tribunais administrativos examinam a legalidade da ação administrativa” (PERLINGEIRO; SOMMERMAN, 2014, p. 130). Eles tomam suas decisões de forma independente e estão vinculados apenas por força de lei. Se os cidadãos acharem que seus direitos foram violados por uma decisão de uma autoridade administrativa a seu respeito, eles poderão revê-los pelos tribunais administrativos.

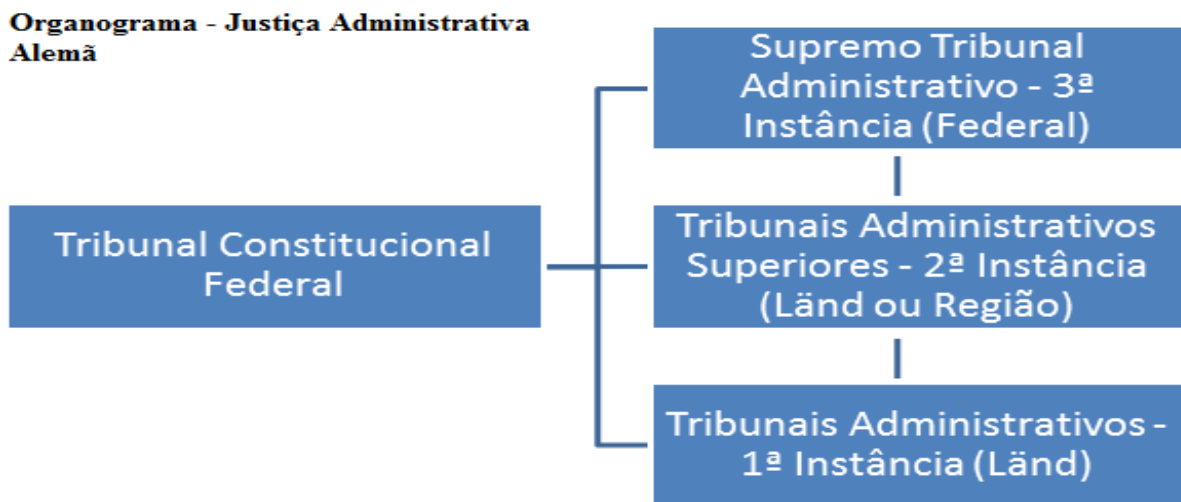
Na Alemanha, existem 51 tribunais administrativos, os quais formam a primeira instância da jurisdição administrativa e são divididos em câmaras especializadas conforme matéria (*e.g.* tributos e obras públicas), sendo que “cada tribunal administrativo é responsável pela área da sua jurisdição e decide regularmente em primeira instância” (SCHRÖDER, 2007, p. 102). Em processos judiciais, é possível haver participação de um juiz singular, ou de um órgão colegiado, composto por três juízes profissionais e dois juízes honorários, a depender da matéria em análise, conforme determinar a VwVfG em seus artigos.

Na instância imediatamente superior da jurisdição administrativa, estão os Tribunais Administrativos Superiores ou, como nos casos dos estados de Baden-Württemberg, Baviera e Hesse, são chamados de Tribunais Administrativos (KOPP; RAMSAUER, 2015, p. 38). Em cada estado da Federação, existe um Tribunal Administrativo Superior. Os estados federais de Berlim e Brandemburgo, *e.g.*, têm um tribunal administrativo superior comum. Os tribunais administrativos superiores decidem sobre os recursos contra as sentenças, bem como as queixas contra as decisões dos tribunais administrativos (SINGH, 2001, p. 55-56).

Além disso, os Tribunais Administrativos Superiores são responsáveis por determinados assuntos, em primeira instância, tal como em relação aos procedimentos de controle de projetos, que, entre outros aspectos, lidam com a validade dos planejamentos de desenvolvimento (de iniciativa do Executivo) ou prestam cooperação administrativa (entre o Executivo e demais Poderes ou a iniciativa privada), atuando como órgãos consultivos. Os Tribunais Superiores Administrativos são também formados por câmaras, nas quais participam três ou cinco juízes profissionais, dependendo do seu Regimento Interno ou de lei em nível do respectivo *Länd*, que verse sobre tal composição (ABERASTURY; BLANKE, 2012, p. 192). Ocasionalmente, dois juízes honorários também participam dos julgamentos. Todavia, as decisões judiciais são exaradas por três juízes profissionais. “Os Tribunais Superiores Administrativos decidem em última instância sobre a interpretação e a aplicação da lei administrativa estadual” (SINGH, 2001, p. 58).

O Supremo Tribunal Administrativo é o Tribunal Administrativo Federal, o qual basicamente atua como uma instância de revisão e, extraordinariamente, também em primeira e última instâncias (duplo grau de jurisdição) (KOPP; RAMSAUER, 2015, p. 45). O Tribunal Administrativo Federal é norteado pela Lei de Jurisdição Administrativa (*Verwaltungsgerichtsordnung* – VwGO) e pela Lei do Processo Administrativo (*Verwaltungsverfahrensgesetz* - VwVfG), sendo o ramo judicial responsável por solucionar os litígios ocasionados pela ação dos agentes públicos, ou naquelas situações em que o Estado seja parte e não caiba a outra corte a apreciação da lide.

Nas decisões baseadas em processos com audiências orais, o plenário do Tribunal é composto por cinco juízes profissionais. No caso de decisões fora da audiência oral, está previsto o plenário com três juízes profissionais (ALEMANHA, 1976, *online*). Os juízes honorários apenas participam de questões disciplinares e de serviço militar. Logo, é possível formular o seguinte organograma:

Figura 4: Organograma da hierarquia da Justiça Administrativa Alemã

Fonte: Elaboração própria, 2019.

A incidência de participação do Tribunal Constitucional Federal é limitada, pois embora haja previsão de sua atuação, ele não verifica se os tribunais especializados aplicaram corretamente o direito especializado, apenas verifica se a decisão tomada está de acordo com a Lei Básica. Se os juízes do Tribunal Constitucional Federal concluírem que a decisão viola a constituição, possivelmente tal decisão – e também as decisões dos tribunais inferiores, poderão ser anuladas e a questão pode ser remetida aos tribunais especializados, para revisão.

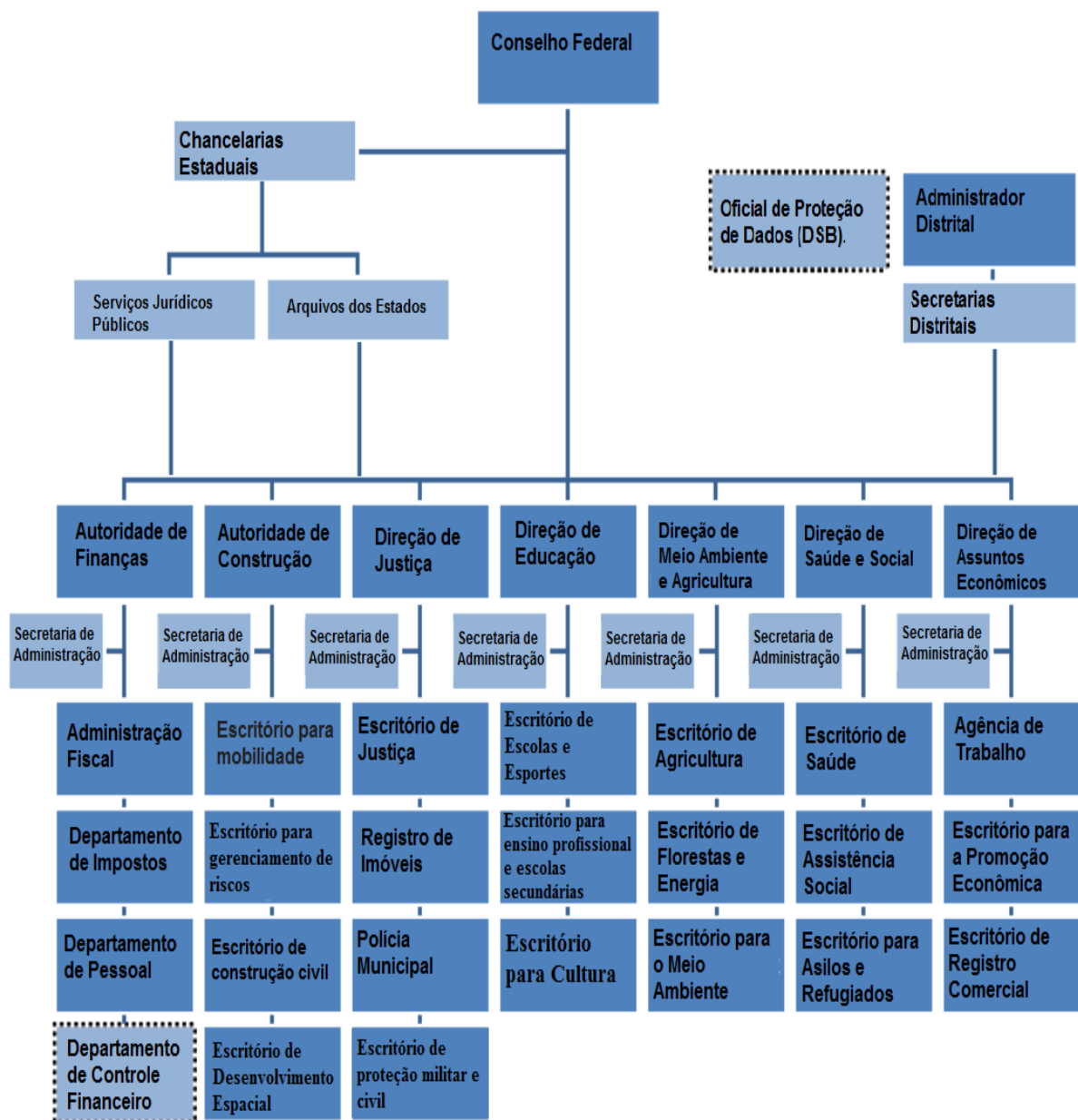
4 ADMINISTRAÇÃO EXECUTIVA NOS LÄNDER

De maneira similar ao Brasil, a Constituição Alemã (ALEMANHA, 1949, *online*), prevê a subdivisão administrativa da República Federal em Municípios, Distritos, Estados e União. Todavia, importa a leitura atenta, pois algumas nomenclaturas designadas para o contexto alemão são diferenciadas do conhecido no cenário brasileiro, apesar da similaridade de competências e atribuições de seus entes, inclusive com previsão em ambas as constituições.

A divisão na Administração Pública dos Estados da Federação Alemã “segue o modelo administrativo federal” (REIMANN, 2005, p. 58), distribuindo os “cargos e ramos de atuação em departamentos, escritórios, agências, secretarias e gabinetes, conforme a legislação de cada *Länd*” (*Ibidem*). A administração Estadual também é a autoridade suprema responsável pela reconsideração administrativa dos procedimentos iniciados no âmbito

Executivo, antes de requerer a revisão judicial das decisões da Administração (SAENGER, 2010, p. 69). O organograma abaixo apresenta os principais setores administrativos, a nível estadual e municipal (ou distrital):

Figura 5: Organograma das principais subdivisões administrativas em nível dos *Länder*.



Fonte: Elaboração própria, 2019.

Logo, importa esclarecer que o modelo de Administração Pública na Alemanha visa à parametrização da prestação de serviços públicos, em toda a hierarquia administrativa. Desse

modo, os *Länder* e os municípios têm como imperativo legal a harmonização e a continuidade da prestação dos serviços públicos, conforme as organizações propostas em leis federais.

4.1 Conselho Federal - *Bundesrat*

A Lei Básica formula o mandato do *Bundesrat* no Art. 50 e no Art. 51, da seguinte forma: "Através do *Bundesrat*, os estados participam na legislação e administração da Federação e em assuntos da União Europeia" (ALEMANHA, 1949, *online*). Este órgão é composto por 69 representantes, indicados pelos respectivos governos dos dezesseis *Länder*; sendo possível que cada estado indique de três a seis representantes, conforme cálculo proporcional ao contingente populacional de cada unidade federativa (STELKINS; HEINZ, 2014, p. 78). Suas funções, como um órgão constitucional estabelecido pela cláusula pétrea do Artigo 79, parágrafo 3 da Constituição Alemã, tem por escopo participar e articular a criação de leis federais e nas decisões alemãs relativas à sua participação na União Europeia.

A posição do *Bundesrat* na estrutura de poder da República Federal da Alemanha, ou seja, em particular sua relação com o Parlamento (*Bundestag*) alemão e o Governo Federal, depende da maioria político-partidária na Federação, por um lado, e nos *Länder*, por outro (STELKINS; HEINZ, 2014, p. 80). Esta estrutura de poder pode mudar de eleição para eleição. Tanto no *Bundestag* alemão como no *Bundesrat* existem políticos que, via de regra, pertencem a um partido e representam a sua vontade política (SAENGER, 2010, p. 72).

Nesse sentido, as relações de poder político-partidário nos estados federais têm impacto nas relações de poder do governo federal. Os interesses dos 16 estados nem sempre são congruentes com as maiorias no *Bundestag* alemão e, portanto, com os interesses do governo federal (REIMANN, 2005, p. 157). Se as mesmas forças políticas prevalecerem no governo federal e no Conselho Federal, então o Conselho Federal apoiará os projetos federais com mais frequência do que com relações de poder diferentes.

Devido aos diferentes períodos eleitorais e datas de eleição na Federação e nos *Länder*, as maiorias políticas no *Bundesrat* podem mudar constantemente, enquanto a composição do *Bundestag* permanece quase sempre constante por um período legislativo de quatro anos.

4.2 Chancelarias Estaduais - *Staatskanzlei*

A chancelaria estadual representa a autoridade que desempenha funções administrativas e de pessoal, para a chefia de governo ou a chefia de estado. Na maioria dos estados (*Länder*) da Alemanha, a Chancelaria do Estado (também Chancelaria do Senado ou Ministério do Estado) é a residência oficial da Governadoria Estadual, que possui *status* de autoridade administrativa principal do *Länd* (STELKINS; HEINZ, 2014, p. 47-53). Os funcionários da Chancelaria do Estado auxiliam o Chanceler Estadual (*Staatskanzler*) no desempenho de suas funções, e a administração pública é exercida conjuntamente com as secretarias estaduais, sendo repassadas instruções às secretarias municipais, conforme o sistema parametrizado.

4.3 Serviços Jurídicos - *Rechtsdienst*

Os serviços jurídicos são setores presentes na Administração Federal, dos *Länder* e também presente em municípios e distritos. “A sua função é facilitar o ingresso de ações nos órgãos da Administração, através de um modelo “faça você mesmo”, onde formulários e listas de documentos estão disponibilizados (STELKINS; HEINZ, 2014, p. 64)”, através dos sítios eletrônicos da repartição competente para julgar, ou nos escritórios físicos e repartições públicas que representam a Administração, além de serem mantidas linhas telefônicas, em várias localidades, para o aconselhamento e esclarecimento de dúvidas sobre a forma como os pedidos devem ser formulados, conforme os moldes dos artigos 63 a 71 da VwVfG (ALEMANHA, 1976, *online*).

4.4 Arquivos do Estado - *Staatsarchive*

Os arquivos do Estado formam o conjunto de arquivos armazenados e mantidos pelo Estado. Na Alemanha, os arquivos estaduais são os arquivos de um estado federal, nos quais são permanentemente mantidos os registros (documentos, arquivos, mapas, dados digitais, etc.) das autoridades de sua área (certidões, arquivos).

4.5 Oficial de Proteção de Dados - *Datenschutzbeauftragter (DSB)*

Desde 1977, na Alemanha, vigora a Lei Federal de Proteção de Dados - *Bundesdatenschutzgesetz* (BDSG) (ALEMANHA, 1977, *online*), voltada especificamente

para a proteção e segurança quanto ao tráfego e tratamento de dados pessoais, por parte de entidades de personalidade jurídica pública e privada. Há também a vigência de contrapartes legais em nível dos *Länder*, nomeadas como *Landesdatenschutzgesetz*, as Leis Estaduais de Proteção de Dados, as quais foram adequadas aos paradigmas insculpidos na Lei Federal, seguindo o sistema alemão de padronização vertical de normas, como também as diretrizes propostas pela Diretiva de Proteção de Dados da UE de 1995 (UNIÃO EUROPEIA, 1995, *online*).

Com o advento do Regulamento Geral de Proteção de Dados – RGPD, (CUE, 2016, *online*), no âmbito da União Europeia, a Lei Federal de Proteção de Dados da Alemanha sofreu uma ampla revisão, de forma que uma versão atualizada e concatenada da BDSG ao RGPD foi promulgada em 2018 (ALEMANHA, 2018, *online*), trazendo novas disposições ao tratamento de dados pessoais, de modo que a aplicação do VwVfG também deve dialogar com as Leis dos *Länder*, com a Lei Federal, e também com as disposições do RGPD.

Como tais legislações têm caráter geracional eminentemente administrativo, conforme demonstram as previsões contidas no item 4 do, § 3 “Comunicação eletrônica” e no § 8 d “Comunicações de ofício”, mormente sobre segurança e direitos dos respectivos titulares de dados, as autoridades do Executivo, do Judiciário e do Legislativo, devem primar pelo respeito e compreensão dos limites de suas atuações. Para tanto, no nível federal alemão, existe o chamado Oficial de Proteção de Dados (*Data Protection Officer – DPO*), conforme previsão do RGPD (CUE, 2016, *online*), compreendido tanto como um órgão da Administração Pública, quanto um agente que desempenha tal função, em nível federal e nas administrações dos estados federativos (HOFMANN; GERKE, 2010, p. 75).

Um encarregado de proteção de dados (DSB) em uma organização, atua para garantir a conformidade com a proteção de dados. O agente pode ser um funcionário desta organização ou nomeado como um oficial externo de proteção de dados (HOFMANN; GERKE, 2010, p. 76).

4.6 Administração Distrital e Municipal - *Landrat*

A Administração pode ser compreendida como sendo um órgão e, também, o principal agente administrativo de um distrito ou município alemão e, portanto, o mais alto funcionário que exerce os cargos de Governadoria Distrital ou Prefeitura Municipal. Ao mesmo tempo, é a autoridade representativa (a chamada “dupla posição” do administrador), figurando como

chefe do Executivo local e do governo. Representa o distrito para o exterior e é geralmente selecionado diretamente pelos cidadãos do distrito ou município (STELKINS; HEINZ, 2014, p. 38-41). Em Baden-Württemberg e Schleswig-Holstein, o administrador do distrito é eleito pelo conselho distrital. O estatuto legal e as tarefas do administrador distrital são diferentes em cada *Länd*, especialmente nos conselhos distritais, bem como a duração dos mandatos que variam em cada estado. Na Renânia-Palatinado, por exemplo, o administrador distrital é eleito por eleição direta, para exercício de mandatos com duração de oito anos. Porém, caso os cidadãos não apresentem uma candidatura válida, os representantes podem ser eleitos pelo conselho distrital.

O *Landrat*, na medida do estabelecido pelas leis orgânicas estaduais (*Landkreisordnung*), enquanto agente administrador, “vincula-se às resoluções do conselho distrital e do escritório estadual (*Länd*), como o chefe das autoridades centrais e superiores locais (distritais ou municipais), a menos que a municipalização plena seja aplicada no respectivo estado federal” (SAENGER, 2010, p. 55), por ter um eleitoral empatado. Esta área é então removida da decisão pelo conselho distrital e seus comitês, mediante o sistema d’Hondt (SINGH, 2001, p. 40).

O governo local na Alemanha, no sentido mais amplo, refere-se à administração pública dos municípios e distritos (ou condados) alemães. A administração distrital (ou governo do condado), é referida em alguns estados alemães como “Escritório Distrital” (KOPP; RAMSAUER, 2015, 88). No sentido mais restrito, as administrações municipais são municípios distinguidos em municípios com e sem leis orgânicas municipais. No primeiro contexto, fala-se de “administração municipal”, no último de “administração distrital” (SAENGER, 2010, p. 37).

A administração municipal é chefiada por um agente administrativo, que geralmente é o prefeito ou “o magistrado” (SINGH, 2001, p. 53). Em alguns casos, pequenas comunidades se uniram para formar cooperativas administrativas (*Ibidem*). A administração municipal é a principal referência de contato para o cidadão em todos os assuntos oficiais, em questões onde nenhuma outra autoridade é responsável. Fala-se, portanto, também da chamada “responsabilidade onipresente da administração municipal” (STELKINS; HEINZ, 2014, p. 66), pois esta possui competência para absorver e gerir todas as demandas não referentes a matéria especial ou federal não vinculativa.

Os funcionários dos municípios são subdivididos em “servidores públicos municipais, e em empregados (tarifários), aos quais se aplica o acordo coletivo para a função pública”

(SINGH, 2001, p. 49). A distinção entre trabalhadores e empregados foi abolida em 2005. Para a representação no local de trabalho dos funcionários municipais, são formados os Conselhos de Pessoal. No lado do empregador, “os municípios criam organizações municipais de empregadores, que por sua vez formam o sindicato das associações de empregadores municipais” (REIMANN, 2005, p. 81).

As administrações estaduais e municipais são geralmente organizadas em escritórios, “lideradas por um gerente de escritório, os quais supervisionam diferentes campos de atividades e tarefas de competência do Executivo local” (SINGH, 2001, p. 51). Em grandes administrações, escritórios com tarefas semelhantes são agrupados em departamentos, liderados por um oficial do departamento (geralmente um funcionário eleito ou indicado pela autoridade), administrações menores são subordinadas diretamente ao prefeito (em cidades independentes com prefeito). Como parte da modernização administrativa em curso, “os escritórios estão gradualmente sendo transformados em departamentos” (também unidades, institutos, unidades de funcionários) (KOPP; RAMSAUER, 2015, 91).

A Agência Comunitária Municipal de Gestão Administrativa (*Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement* - KGSt) recomenda que a administração municipal seja dividida em seis departamentos (SINGH, 2001, 122). Os departamentos são chefiados por supervisores e a cada departamento são atribuídos escritórios, cujas atividades são voltadas para a prestação de serviços públicos, conforme áreas de atuação (saúde, educação, recursos humanos, dentre outros). Cada escritório municipal é a reprise do modelo administrativo dos Estados que, por sua vez, acompanham a divisão de pastas dos Ministérios Federais (*Bundesministerium*). Nem todo município possui todos os escritórios. Assim, os modelos municipais e estaduais podem ter menos pastas, ou condensarem assuntos em escritórios e departamentos afins (KOPP; RAMSAUER, 2015, 99). O presente estudo recortou os órgãos de maior utilização pública e preponderância em estados e municípios, conforme pesquisas feitas nos sítios eletrônicos dos governos estaduais e municipais da Alemanha, sendo que os mais presentes foram:

1. Autoridade de Administração Financeira: Administração Fiscal, Departamento de Impostos, Departamento de Pessoal, Departamento de Controle Financeiro, Setor de Patentes e Tesouraria Municipal.

2. Autoridade de Construção: Escritório para Mobilidade, Escritório para gerenciamento de riscos, Escritório de Construção Civil e Projetos, Escritório de Desenvolvimento Espacial e Urbano, Escritório de Prédios.
3. Direção de Justiça: Escritório de Justiça, Escritório de Registro de Imóveis, Escritório de Registro da População, Escritório de Proteção Social e Civil – polícia e bombeiros.
4. Direção de Educação e administração cultural: Escritório de Escolas e Esportes, Escritório para Ensino Profissional e Escolas Secundárias, Escritório para Cultura (bibliotecas, museus, escola de música, teatro)
5. Direção de Meio Ambiente e Agricultura: Escritório de Agricultura, Escritório de Florestas e Energia, Escritório para o Meio Ambiente (caça, pesca, extração vegetal e mineral).
6. Direção de Saúde e Social: Escritório de Saúde (Centro de saúde, hospitais), Escritório de Assistência Social (assistência à juventude, ao menor, ao idoso), Escritório para asilos e refugiados.
7. Direção de Assuntos Econômicos: Agência de Trabalho, Escritório para a Promoção Econômica (Turismo, Cooperativas), Escritório de Registro Comercial.

Neste prisma, as atividades prestadas por cada um destes escritórios são apresentadas de maneira mais detalhada nas subseções a seguir.

4.7 Autoridade de Administração Financeira - *Oberfinanzdirektion*

A Autoridade de Administração Financeira (*Oberfinanzdirektion* - OFD) é uma autoridade central da administração financeira dos estados federativos da Alemanha, que controla, fiscaliza e apoia as administrações fiscais e as autoridades estaduais e municipais em sua área de responsabilidade como seus escritórios subordinados.

Originalmente, a Direção de Finanças, era uma autoridade dupla: Administração Fiscal (Taxas) e Administração Federal de Finanças (Impostos). A Lei de Administração Financeira foi alterada em 2001 e tornou possível renunciar a uma autoridade central, portanto, a uma OFD. Alguns estados federais (Baviera, Berlim, Brandemburgo, Bremen, Hamburgo, Mecklemburgo - Pomerânia Ocidental, Schleswig - Holstein) dissolveram os departamentos regionais das direções financeiras regionais. Suas áreas de responsabilidade foram integradas diretamente na respectiva administração financeira estadual. Na Turíngia, por exemplo, o

antigo escritório regional de finanças, em Erfurt, foi transferido para a Direção de Finanças do Estado da Turíngia, na Baviera, em vez da anterior OFD de Munique e a OFD de Nuremberg, onde existe o Escritório Estatal da Baviera para Tributação.

Os departamentos federais correspondentes foram dissolvidos e cinco diretorias de finanças federais estabelecidas. As principais estâncias aduaneiras estão afiliadas a estas Direções Financeiras Federais, com responsabilidades parcialmente alteradas. Como resultado, os escritórios fiscais regionais restantes se tornaram autoridades do estado puro. Em 1º de Janeiro, 2016, a Direção Financeira Federal (*Bundesfinanzdirektion*), anteriormente independente foi substituída - na sequência de uma reforma estrutural recente da Administração Aduaneira Federal - pela recém-criada Direção-geral das Alfândegas. Subordinadas à Administração Financeira estão:

(I) A administração fiscal na Alemanha (*Finanzverwaltung*), também chamada de administração tributária, é a parte da administração pública, que é responsável pela determinação e cobrança de impostos e cobrança judicial por inadimplência. A administração financeira na República Federal da Alemanha é dividida entre os governos federal e estadual. A responsabilidade pela aplicação das leis fiscais cabe essencialmente aos *Länder*. O Ministério Federal das Finanças é a autoridade máxima da Administração Federal de Finanças. Entre eles estão várias autoridades de alto nível que realizam tarefas específicas. As autoridades financeiras dos estados são os respectivos ministérios das finanças estatais como autoridades supremas, as direções regionais (OFD), bem como autoridades centrais e os escritórios fiscais de autoridades locais. As repartições fiscais são responsáveis pela administração dos impostos, com exceção dos direitos alfandegários e impostos especiais de consumo, pelos quais a Administração Aduaneira Federal é responsável. Impostos cuja administração foi transferida para os municípios são exceções. O procedimento a ser aplicado à administração fiscal é uniforme para as repartições fiscais de todos os *Länder* regulamentados. Ao nível dos municípios, as administrações fiscais municipais ou distritais e os fundos municipais ou distritais são responsáveis pela realização dos impostos municipais.

(II) O Departamento de Impostos (*Steueramt*) lida com questões de política tributária nacional e internacional, é responsável pela aplicação da legislação tributária nacional. Além disso, o departamento negocia acordos multilaterais, para evitar a dupla tributação. Este departamento também é responsável por realizar auditorias e

fiscalizações, balanços e cálculos, cobranças de imposto e dívidas de natureza tributária.

- (III) O Departamento de Pessoal lida com a preparação de decisões do Senado sobre a aplicação e desenvolvimento da Lei de Serviço Público e de negociação coletiva e assegura a aplicação uniforme da mesma. Além disso, nos níveis estaduais e municipais, o Departamento de Pessoal é o único responsável pelas nomeações, destacamentos e transferências de servidores públicos de todos os escritórios e de autoridades, bem como pela gestão de funcionários de outros prestadores de serviços. O Centro Nacional de Serviços de Pessoal (ZPD) é responsável pelo cálculo e reserva da remuneração de todos os funcionários ativos e aposentados dos estados e municípios, além de promover o fundo familiar. Também é este setor que recebe os processos administrativos para aposentadoria e realiza inspeções e exames médicos, para determinar doenças ocupacionais e conceder benefícios previdenciários, além de documentos públicos que são utilizados na fase de instrução processual.
- (IV) Por Departamento de Controle Financeiro (*Finanzkontrolle*) entende-se a ação administrativa dos tribunais de contas e os correspondentes escritórios. O objetivo do controle financeiro é verificar as finanças públicas quanto à correção, regularidade e eficiência e identificar quaisquer deficiências na gestão orçamentária ou econômica (SAUZAY, 1986, p. 37). Uma vez que esta é uma atividade soberana, tal dever é realizado por servidores da administração. Assim, os respectivos regulamentos financeiros autorizam as unidades administrativas a realizarem auditorias. O pré-requisito mais importante para um controle financeiro sólido é a independência e a separação do controle financeiro do Poder Executivo. Os resultados de um controle financeiro são, por exemplo: (a) relatórios de auditoria; (b) declarações consultivas; e (c) relatórios anuais ou memorandos. Em contraste com o parecer de auditoria, que apenas o organismo auditado recebe, relatórios anuais ou memorandos são também anunciados ao público, mediante edital (artigo 73, § 5, da VwVfG).

4.8 Autoridade de Construção – *Baudirektion*

Em algumas regiões administrativas da Alemanha, a administração pública utiliza-se da figura da Autoridade de Construção, “que atua principalmente nas áreas de fiscalização e gestão de planejamentos e desenvolvimento de obras e construções que necessitem da autorização e acompanhamento durante os estágios de planejamento e construção” (SINGH, 2001, p. 118), regulando o interesse público em comunicação com os critérios da oportunidade e da conveniência, bem como o respeito ao meio ambiente, regulados na VwVfG pelos artigos 72 ao 78 (ALEMANHA, 1976, *online*). Junto à autoridade de construção atuam:

- (I) Os Escritórios para Mobilidade (*Amt für mobilität*), que realizam investimentos em infraestrutura, projetos de integração, bem como regulam o trânsito a nível local, empresas de transporte coletivo, acompanhando os procedimentos administrativos formais, conforme previsão dos artigos 63 a 71 da VwVfG. O pensamento integral para a política de transportes abrange também as áreas da economia, da sociedade e do meio ambiente. No centro das políticas públicas atuais na Alemanha, encontram-se os parâmetros básicos de serviços, acessibilidade, segurança, disponibilidade, promoção consciência de transporte não motorizado e público, a cooperação do transporte individual e pública e o financiamento do tráfego.
- (II) O Escritório de Gerenciamento de Risco (*Amt für gefahrenmanagement - AGM*) dedica-se a identificar e mitigar riscos relacionados a problemas hídricos, incêndios, enchentes, deslizamentos e contaminação do solo e fontes hídricas, dentre outras funções, respondendo adequadamente aos perigos naturais, realizando o monitoramento permanente de áreas de risco, reconhecimento de perigos e ameaças gerais e promovendo as mudanças e adequações que sejam reconhecidas em um estágio inicial. À luz da VwVfG, o artigo 72 (ALEMANHA, 1976, *online*) faz menção à aplicação de normas no processo de aprovação de um projeto. Neste momento, o Escritório de Gerenciamento de Risco e as comissões designadas, bem como as partes interessadas, devem observar a formatação ditada no referido diploma, quando optarem por utilizar a legislação Federal.
- (III) O escritório de Construção Civil (*Hochbauamt*) representa o exercício de uma autoridade em nível local, estadual ou nacional, que lida com assuntos de construção. As tarefas e títulos desses escritórios variam consideravelmente entre os estados, regulando obras privadas e públicas. A designação “*Bauamt*” é muitas vezes imprecisa, pois, na realidade refere-se à autoridade de controle de

construção. Como autoridades competentes, eles também são responsáveis por assessorar outras autoridades em questões técnicas e, em muitos casos, emitir permissões especiais, tais como: autorizações de uso especial, exceções às proibições de cultivo ou permissões legais de água. Esta forma de cooperação administrativa está regulada pelos artigos 4 ao 8a e 71d, da VwVfG (ALEMANHA, 1976, *online*).

- (IV) O Escritório de Desenvolvimento Espacial (*Amt für raumentwicklung*) desenvolve suas atividades com o escopo de apoiar a política de planejamento territorial federal e estadual, o Instituto Federal de Construção, Assuntos Urbanos e Pesquisa Espacial (BBSR) do Escritório Federal de Construção e Planejamento Regional (BBR) realiza análises nacionais do desenvolvimento espacial urbano e fornece previsões para o futuro desenvolvimento territorial. As análises são multidisciplinares e transversais e referem-se a diferentes categorias espaciais. As relações com os países vizinhos da Alemanha são levadas em conta. Os instrumentos de planejamento territorial utilizam planos e programas oficiais, empregando conceitos e cooperações de desenvolvimento espaciais mais informais. O planejamento estadual e regional é regulado pelas leis estaduais de planejamento e pela Lei Federal de Planejamento Espacial, versando sobre áreas regulatórias centrais como assentamentos, espaços abertos e infraestrutura. Além disso, questões metodológicas, processuais ou substantivas de planejamento estadual e local são tratadas. Atualmente está em funcionamento um sistema de monitoramento de informações e planejamentos espaciais (ROPLAMO), que registra definições de planos estaduais e regionais e, assim, permite uma visão geral nacional das declarações de planejamento regional juridicamente vinculantes. Ao comparar os instrumentos de ordenamento do território em estudos de caso, são recolhidos resultados importantes para o desenvolvimento futuro da lei de planejamento espacial do território e seus instrumentos.

4.9 Direção de Justiça – *Justizdirektion*

A Direção Federal de Justiça é uma autoridade federal superior, atuando como “longa manus”, na área de execução de tarefas e negócios provenientes do âmbito de competência do Ministério Federal da Justiça e Defesa do Consumidor, o qual, na Alemanha encontra-se ao

lado do Ministério das Relações Exteriores e dos ministérios das Finanças, do Interior e da Defesa, Ministros da Justiça e do Interior, por imperativo histórico, são considerados ministros constitucionais. Nos estados, municípios e distritos. as principais tarefas da Direção de Justiça incluem a proteção da população, o controle dos migrantes, a cooperação para o desenvolvimento do Estado Democrático, a regulação dos serviços notariais, manutenção da polícia administrativa, a administração da justiça, do sistema prisional e a reintegração das pessoas condenadas.

Na Alemanha, o Ministério Público é estruturado de modo hierarquicamente, subordinado ao Ministério da Justiça Federal ou do Länd e vinculado por instruções, o que repetidamente levanta a acusação de que as investigações seriam interrompidas por razões políticas ou nem mesmo começariam por obediência antecipatória. Em alguns estados, os promotores são chamados de juízes investigativos e gozam de independência judicial. Logo, estão subordinados às direções de justiça, os seguintes escritórios:

- (I) O Escritório de Justiça (*Amt für Justiz*) é subordinado à Diretoria de Justiça, sendo responsável pela administração de justiça em sentido amplo, conjuntamente aos Tribunais Estaduais e Federais, seus magistrados, o Ministério Público, o Escritório Falência, as comissões de arbitragem em arrendamento, dentre outras funções. O Escritório participa da aplicação da legislação sobre a profissão jurídica, o regime de cartórios, a livre administração da justiça e a assistência jurídica. É, portanto, responsável pelo registro de advogados no registro do Länd, pela concessão de documentos, pelo registro de mediadores no registro de mediadores juramentado, bem como organiza os exames de advogado e notário. Também gere o secretariado da Ordem dos Advogados, os conselhos examinadores e os candidatos notários e a Comissão de Mediação em Justiça Civil, Criminal e Juvenil, além de administrar os serviços de natureza legislativa, nas áreas de sua jurisdição (códigos processuais, lei de organização judicial, legislação de aplicação de lei federal civil, etc.), elaboração de estimativas e faturas. Atua também como autoridade de supervisão de segunda instância (de acordo com os conselhos distritais) no que diz respeito à organização, gestão orçamentária, autoridade contábil e supervisora sobre as autoridades de proteção a crianças e adultos.

- (II) Nos Länd, os cartórios regionais de Registro de Imóveis (*Grundbuchamt*), subordinados à Direção de Justiça, lidam com o gerenciamento, agora quase

totalmente eletrônico, do registro de imóveis e propriedades. Os registros regionais de terras são responsáveis pelos municípios e também realizam a administração dos registros financeiros e do diretório do devedor, bem como mantêm registros imobiliários, produzem documentos públicos (certidões, escrituras), cooperando com outras autoridades da Administração e emitindo pareceres técnicos.

- (III) A Polícia Estadual (*Stadspolizei*), de acordo com a Lei Básica (Art. 30 GG), representa um escritório (ou departamento), cuja organização é uma questão de competência original dos estados. A definição de cargos, tarefas e autoridade é regulada principalmente nas leis policiais dos *Länd*. Dependendo da estrutura administrativa do *Länd*, as autoridades policiais se dividirão em estaduais, distritais e locais. Na maioria dos *Länd* há leis e regulamentos estaduais que limitam o alcance da responsabilidade policial municipal e garantem consistência na organização policial. A polícia possui setores distintos, de acordo com a sua área de atuação, jurisdição ou competência, sendo elas: polícia do aeroporto, polícia de fronteira, polícia Criminal (para crimes e extensas investigações em processos criminais - *kriminalpolizei*), polícia de trânsito e polícia regional.

4.10 Direção de Educação – *Bildungsdirektion*

O Ministério da Cultura da Alemanha é a mais alta autoridade administrativa do Estado, no campo da escola e educação. A Direção de Educação, no nível dos *Länder* é uma autoridade incumbida de organizar toda a administração escolar de um estado federal, atuando de modo conjunto ao governo federal (WEINGART; TAUBERT, 2006, p. 58).

A Diretoria de Educação é responsável pela execução do plano de ensino para professores federais e estaduais, da organização escolar externa, da equipe administrativa federal e da inspeção escolar. Tais atribuições também podem ser estendidas ao Conselho Escolar Municipal, pelos departamentos escolares dos *Länder*, conforme apresentados a seguir:

- (I) O Escritório de Escolas e Esportes (*Amt für Volksschulen und Sport*) de Ensino Fundamental lida com as necessidades pedagógicas, didáticas e organizacionais do ensino fundamental. Coordena, promove e acompanha o desenvolvimento do ensino fundamental, sendo especialmente responsável: pela garantia de qualidade do ensino, supervisão profissional das operações

escolares e monitoramento do cumprimento dos regulamentos estaduais. O departamento de esportes é responsável pela promoção da atividade física e exercícios ocupacionais. Faz parte da Diretoria de Educação e implementa seus objetivos estratégicos de esportes e exercícios, promovendo esportes para adolescentes e adultos, além de atuar como responsável pelo desenvolvimento do desporto escolar obrigatório e voluntário.

- (II) O Escritório para o ensino profissional e escolas secundárias (*Amt für berufsbildung und mittelschulen*) representa uma subseção da administração, responsável por gerir recursos financeiros, dar pareceres sobre contratações, demissões, implantação de cursos e ampliação de vagas e estruturas, liberação de verbas para aquisição de tecnologias, materiais didáticos e eventos. Além disso, também regula a frequência de alunos, junto às escolas e permite a participação popular local, através de colegiados com voz, voto e veto. Saneia os processos administrativos ligados às instituições de ensino, na via prejudicial e tem liberdade para realizar acordos trabalhistas e conciliações de natureza cível.
- (III) O Escritório para Cultura (*Amt für kultur*) está presente na administração dos Länd e dos municípios, o escritório para cultura é responsável por manter bibliotecas, apoiar universidades, eventos culturais, teatrais, artísticos, musicais, dentre outros, além de realizar a curadoria de museus, contribuindo para o desenvolvimento da cultura e da integração educacional. Desta forma, é o setor da Administração Pública que acompanha projetos de eventos, efetua pareceres técnicos, anúncios públicos (editais) para contratações, bem como acompanha e processa e autoriza ou nega pedidos e requerimentos, dentro da sua área de atuação.

4.11 Direção de Meio Ambiente e Agricultura - *Landwirtschafts und Umweltdirektion*

O Ministério da Agricultura é o órgão federal que atua no campo da produção agrícola na Alemanha. A Direção de Meio Ambiente e Agricultura é o setor, no nível dos *Länder*, que institui e implementa políticas agrárias regionais, fomento da produção, apoio aos agricultores e planejamentos na área ambiental, além de exercer fiscalização, prestar cooperação administrativa a outras autoridades, publicar documentos e pesquisas. Desta forma, todos os

processos administrativos de cunho ambiental são conhecidos pela Direção de Meio Ambiente que também tem competência para julgar e poder de decidir, em matéria unitária. A ela estão subordinados os seguintes escritórios:

- (I) Os Escritório de Agricultura (*Amt für landwirtschaft*), afiliados a autoridades independentes do estado inferior (por exemplo, na Turíngia) ou aos distritos administrativos (por exemplo, em Baden-Württemberg). Eles garantem o desembolso oportuno de fundos não relacionados a investimentos da UE, do governo federal e do estado. O objetivo da política agrícola do trabalho dos escritórios agrícolas é a preservação da paisagem cultural através da gestão da terra. Como representantes de interesses públicos ao usar terras agrícolas, eles representam os interesses da agricultura. As autoridades agrícolas autorizam a venda de terras agrícolas ou florestais, bem como a concessão de usufruto de terras. Ademais, os escritórios agrícolas operam a educação do consumidor para uma dieta saudável por meio de produtos regionais para a população e também atuam oferecendo uma ampla gama de serviços de aconselhamento e qualificação, tais como escolas vocacionais agrícolas (exame de mestrado), estágios de treinamento vocacional agrícola ou a formação de funcionários públicos para o serviço agrícola superior.
- (II) O Escritório de Florestas e Energia (*Amt für wald und energy*) funciona como uma espécie de curadoria das áreas de preservação florestais, protege-as contra riscos humanos naturais, bem como prepara avaliação de perigos, implementa medidas de mitigação de calamidades, aconselha comunidades e terceiros, além de conduzir o serviço de alerta de avalanche. O departamento de energia fornece informações sobre os regulamentos legais, aconselha sobre questões técnicas e fornece material informativo, coordenando a criação e funcionamento dos projetos de construção de usinas, especialmente as termoelétricas e nucleares.
- (III) O Escritório para o meio ambiente (*Amt für umwelt*), cuida de assuntos como a proteção ambiental, a segurança e a saúde ocupacional de trabalhadores rurais e urbanos, figurando como a autoridade inferior responsável pela aplicação dos regulamentos municipais e distritais, nas áreas: de água e proteção das águas subterrâneas, proteção contra inundações e escoamento da água, de natureza e proteção de espécies, bem como conservação da paisagem, controle da poluição do ar e proteção contra ruído, proteção do solo e resíduos e de segurança ocupacional

e proteção técnica ao consumidor. Ele também está disponível para o Ministério do Meio Ambiente e Proteção ao Consumidor nestas áreas como uma autoridade técnica. Além disso, mede e analisa os ingredientes da água, ar e solo em seus laboratórios ambientais e os disponibiliza para outras autoridades, municípios, indústria, comércio e comércio e ao público.

4.12 Diretoria de Saúde e Social - *Gesundheits und sozialdirektion*

Todas as atividades do Ministério da Saúde da Alemanha (BMG) podem ser resumidas em três pontos principais: saúde, prevenção e tratamentos de longo prazo. A Diretoria de Saúde e Social lida com a aplicação de leis e regulamentos no setor de saúde.

As tarefas da Diretoria de Saúde afetam muitas áreas, desde a política de idade e financiamento de cuidados até o enterro, também sendo responsável por cuidados de saúde, a organização da saúde, controle de doenças, distribuição e regulação de remédios e medicamentos, fiscalização de atividades médicas, hospitalares e odontológicas. Também é responsável pela aprovação e supervisão das instituições e dos prestadores de cuidados de saúde por conta própria.

A Diretoria também recebe pedidos, conforme o artigo 64, da VwVfG e, sob a ótica administrativa, é sempre convocada a participar das consultas públicas, bem como compor comissões (artigos 71 e 88, da VwVfG), em questões como construção de hospitais, casas de repouso e métodos de descarte de resíduos hospitalares.

O Escritório de Assistência Social desenvolve tarefas de coordenação, planejamento e controle, planejando o bem-estar das comunidades que levam as estatísticas de assistência social, desenvolvendo e acompanhando os acordos de desempenho com instituições privadas que promovem o equilíbrio entre vida profissional, a supervisão de cuidados infantis práticas instalações, e a realização de projetos legislativos no setor social.

- (I) O Escritório Estadual de Saúde e Bem-Estar (*Gesundheitsamt*) assume tarefas nas áreas de saúde, assistência e serviços sociais. Além disso, mantém o escritório de exame do estado para profissionais de saúde, o escritório de seguro, bem como a integração e escritório de segurança para pessoas com deficiência grave. Isso inclui revisar e aconselhar provedores de saúde, como farmácias, hospitais, empresas farmacêuticas, médicos e enfermeiros. Além

disso, os lares para idosos, deficientes e desabrigados são verificados e seus provedores, residentes e cuidadores informados e aconselhados.

- (II) O Escritório de Assistência Social (*Sozialamt*) encontra-se, por vezes, integrado ao Escritório de Saúde, neste departamento são realizadas funções no contexto da segurança social, do benefício previdenciário a pessoas gravemente incapacitadas e deficientes. Devido à competência administrativa dos *Länder*, nos termos do artigo 85, da Lei Básica, os gabinetes de pensões dos *Länder* desempenham tarefas como a concessão de benefícios a vítimas de guerra e o pagamento de pensões de funcionários públicos, provisão para dano de vacina. Na Baviera, Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental, Hesse, Renânia do Norte-Vestefália, Sarre e Schleswig-Holstein, o serviço de pensões é também responsável pelo pagamento do abono por filho ou subsídio parental.
- (III) Os Escritórios para asilos e refugiados (*Amt für asyl und flüchtlinge*), na vanguarda da gestão do procedimento de asilo, atuam no sentido de padronizar a prática de tomada de decisão dos tribunais administrativos. O controle efetivo, no entanto, também requer monitoramento constante do sucesso. Isto é assegurado não só pela supervisão técnica do chefe de unidade e dos líderes do grupo, mas também pela unidade, buscando integrar a prestação de serviços conjuntamente aos demais escritórios, para dar dignidade aos refugiados, lhes auxiliando na obtenção de emprego, educação e moradia. Os escritórios também cuidam dos processos de deportação, concessão e cancelamento de permissão para moradia, avaliações, adoção de menores desacompanhados.

4.13 Diretoria de Assuntos Econômicos – *Volkswirtschaftsdirektion*

A Diretoria de Assuntos Econômicos, funciona como um órgão consultivo da administração do *Länd*. A Secretaria-Geral oferece funções de apoio executivo a toda a Diretoria e ao Chefe da Administração. Entretanto, possui receita própria e a ela estão vinculados órgãos a nível estadual e municipal, atuando, sobretudo, nas seguintes áreas:

- (I) As agências estaduais e municipais de Trabalho (*Arbeitsamt*) coordenam a segurança no trabalho, observam o cumprimento da legislação laboral e fomenta oportunidades de formação, atuando como entidade reguladora de segurança e saúde nas empresas e autoridade de supervisão sobre a segurança técnica de

determinadas instalações, equipamentos e produtos, criando um enquadramento para conciliar a vida profissional e familiar. Também promove ativamente indústrias futuras, buscando manter empregos, criar novos e combater o desemprego.

(II) O Escritório para Promoção Econômica (*Wirtschaftsförderung*) é uma autoridade com uma ampla gama de tarefas importantes tarefas administrativas, nas áreas de comércio, desenvolvimento econômico e energia.

(III) O Escritório de Registro comercial (*Handelsregisteramt*) na Alemanha é um cartório público que mantém dados dos comerciantes cadastrados no distrito do tribunal competente e fornece informações sobre os documentos ali depositados. O registro comercial informa sobre condições legais e econômicas essenciais de comerciantes e empresas e pode ser visto por qualquer pessoa. As inscrições no registro comercial beneficiam de uma proteção abrangente do tráfego e da confiança legítima, de acordo com o artigo 15 do Código Comercial Alemão (HGB).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo administrativo alemão apresenta características peculiares e uma configuração que visa à facilitação da resolução do conflito, através da possibilidade de revisão administrativa, dentro de um sistema em que a parte interessada pode ingressar com o seu pedido na administração, segundo as orientações que os próprios órgãos e os assistentes jurídicos lhe fornecem. Contudo, se houver discordância quanto à decisão administrativa final, o ato poderá ser rediscutido, desta vez através da adjudicação ao Tribunal Administrativo competente.

O artigo apresentou os contornos da Administração Pública na Alemanha, principalmente aqueles presentes em nível dos *Länder*, que representam os locais de gênese da maior parte dos processos de competência especializada dos Tribunais Administrativos e que seguem para a via recursal, no Tribunal Administrativo Federal, complementando as explicações com o organograma e respectivas ementas acerca dos organismos e subdivisões do Poder Executivo, com maior representatividade na administração dos governos estaduais, municipais e distritais.

À luz da Lei do Processo Administrativo Alemão (VwVfG), foi também ofertada uma compreensão mais detalhada sobre a moldura jurídica da Administração Pública alemã, sobretudo em seu caráter jurisdicional misto. Ao final, a pesquisa pretendeu contribuir com novas informações e, diga-se, pouco acessíveis nos acervos literários nacionais, bem como trazer ao leitor as oportunidades de entrar em contato com um material didático-científico temático e com a formatação administrativa de um país que possui bases históricas muito ricas nas searas jurídicas e legais, bem como mantém a meta de constante aperfeiçoamento dos pilares que sustentam o Estado Democrático de Direito, de modo a pavimentar o fortalecimento da Justiça Administrativa também no Brasil.

6 REFERÊNCIAS

ABERASTURY, P.; BLANKE, H. (Org.). **Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa**. Buenos Aires: Universidad Buenos Aires, 2012.

ALEMANHA. **Código Civil Alemão** (Bürgerliches Gesetzbuch - BGB). Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz; Bundesgesetzblatt: Berlim, 1896. Disponível em: <<https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/index.html>>. Acesso em: 01 maio 2020.

_____. **Código de Processo Civil** (Zivilprozessordnung - ZPO). Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz; Bundesgesetzblatt: Berlim, 1950. Disponível em: <<https://www.gesetze-im-internet.de/zpo/>>. Acesso em: 04 maio 2020.

_____. **Lei de Cartão de Identificação Pessoal** (Personalausweisgesetz - PAuswG). Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz. Bundesgesetzblatt: Berlim, 2009. Disponível em: <<https://www.gesetze-im-internet.de/pauswg/BJNR134610009.html>>. Acesso em: 05 maio 2020.

_____. **Lei de Correio** (De-Mail Gesetzes). Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz. Bundesgesetzblatt: Berlim, 2011. Disponível em: <<https://www.gesetze-im-internet.de/de-mail-g/>>. Acesso em: 07 maio 2020.

_____. **Lei de Execução Administrativa da Federação** (Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz des Bundes - VwVG). Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz. Bundesgesetzblatt: Berlim, 1953. Disponível em: <<http://www.gesetze-im-internet.de/vwvg/>>. Acesso em: 03 maio 2020.

_____. **Lei Federal de Proteção de Dados (Bundesdatenschutzgesetz - BDSG)**. Disponível em: Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz. Bundesgesetzblatt: Berlim, 1977. Disponível em: <https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl177>

s0201.pdf#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl177s0201.pdf%27%5D__1597325517154>. Acesso em: 20 maio 2020.

_____. **Lei Federal de Proteção de Dados (Bundesdatenschutzgesetz - BDSG).**

Disponível em: Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz. Bundesgesetzblatt: Berlim, 2018. Disponível em: <>. Acesso em: 20 maio 2020.

_____. **Lei de Introdução ao Código Civil Alemão** (Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuche - BGBEG). Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz. Bundesgesetzblatt: Berlim, 1896. Disponível em: <<https://www.gesetze-im-internet.de/bgbeg/BJNR006049896.html>>. Acesso em: 02 maio 2020.

_____. **Lei dos Juizes da Alemanha** (Deutsches Richterrecht - DRIG). Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz; Bundesgesetzblatt: Berlim, 1961. Disponível em: <<https://www.gesetze-im-internet.de/drigr/>>. Acesso em: 06 maio 2020.

_____. **Lei de Procedimentos Administrativos** (Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG). Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz; Bundesgesetzblatt: Berlim: 1976. Disponível em: <<https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/VwVfG.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2020.

_____. **Lei de Remuneração e Compensação Judicial** (Justizvergütungs-und-entschädigungsgesetzes eine Vergütung - JVEG). Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz; Bundesgesetzblatt: Berlim: 2004. Disponível em: <<https://www.gesetze-im-internet.de/jveg/>>. Acesso em: 03 maio 2020.

_____. **Lei de Residência** (Aufenthaltsgesetzes). Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz. Bundesgesetzblatt: Berlim, 2004. Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/>. Acesso em: 01 maio 2020.

_____. **Lei de Serviços Judiciais** (Rechtsdienstleistungsgesetzes - RDG). Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz; Bundesgesetzblatt: Berlim, 2007. Disponível em: <<https://www.gesetze-im-internet.de/rdg/>>. Acesso em: 02 maio 2020.

_____. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha** (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland - RDG). Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz; Bundesgesetzblatt: Berlim, 1949. Disponível em: <<https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>>. Acesso em: 05 maio 2020.

_____. **Regulamento do Processo Administrativo** (Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO). Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz; Bundesgesetzblatt: Berlim, 1960. Disponível em: <<https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/VwGO.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2020.

ASIMOW, Michael. Cinco modelos de adjudicação administrativa (Justiça Administrativa). **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 129-165, jan./abr. 2017

BLANKE, Hermann-Josef. La función del procedimiento administrativo para el cumplimiento del mandato de ejecución, protección y concretización del derecho administrativo: margenes

discrecionalidad e de apreciación. In: ABERASTURY, P.; BLANKE, H. (Org.). **Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa**, Buenos Aires: Universidad Buenos Aires, 2012.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA - CUE. PARLAMENTO EUROPEU. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE - Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados**. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2016. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2016:119:FULL>>. Acesso em: 21 maio 2020.

HOFMANN, Harald; GERKE, Jürgen: **Direito administrativo geral com tecnologia da informação, execução administrativa e proteção legal**. 10 ed. Kohlhammer Verlag: Stuttgart, 2010.

KOPP, Ferdinand; RAMSAUER, Ulrich: **VwVfG Comentado**. 16 ed. CH Beck: Munique 2015.

MAURER, Hartmut. **Derecho administrativo alemán**. Cidade do México: UNAM, 2012.

PERLINGEIRO, Ricardo; BLANKE, Hermann-Josef; SOMMERMAN, Karl-Peter. **Código de Jurisdição Administrativa / Verwaltungsgerichtsordnung: o modelo alemão (Code of Administrative Court Procedure: The German Model)**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

PERLINGEIRO, Ricardo; SOMMERMAN, Karl-Peter. **Euro-American Model Code of Administrative Jurisdiction: English, French, German, Italian, Portuguese and Spanish**. Niterói: Editora da UFF, 2014.

PIELOW, Johann-Christian. El acceso a la Justicia Administrativa en Alemania. **Revista Jurídica de Buenos Aires**, v. 1, n. 1, p. 15-50. Buenos Aires, 2004.

REIMANN, Mathias; ZEKOLL, Joachim. **Introduction to German Law**. Wolters Kluwer Verlag: Alphen aan den Rijn, 2005.

SAENGER, Ingo. **Zivilprozessordnung Handkommentar**. 4. ed. Baden-Baden: Nomos, 2010.

SAUZAY, Brigitte. **Os alemães enigmáticos: A República Federal vista de fora**. Bonn News: Stuttgart, 1986.

STELKENS, Paul; HEINZ Joachim Bonk; SACHS, Michael. **Lei do Processo Administrativo Comentada**. 8 ed. CH Beck: Munique, 2014.

SOMMERMAN, Karl-Peter; PERLINGEIRO, Ricardo. A jurisdição administrativa na ordem institucional da República Federal da Alemanha. **Revista de Investigações Constitucionais**, vol. 2, n. 1, p. 89-136, 2015.

UNIÃO EUROPEIA. **Decisão 94/1/CE, CEEA** (Acordo Sobre O Espaço Econômico Europeu - EEE): Imprensa da União Europeia: Bruxelas, 1993. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0024>>. Acesso em: 04 maio 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council**. Luxemburgo: Official Journal L 281, p. 031, 23 nov. 1995. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31995L0046>> Acesso em: 27 fev. 2019.

ZIEKOW, Jan. **Lei do Procedimento Administrativo Comentado**. 3 ed. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, 2013.

WAGNER, Ulrich. Würzburger Landesherren, bayerische Ministerpräsidenten, Vorsitzende des Landrates/Bezirkstagspräsidenten, Regierungspräsidenten, Bischöfe, Oberbürgermeister/Bürgermeister 1814–2006. In: Ulrich Wagner (Hrsg.). **Geschichte der Stadt Würzburg**. 4 Bände, Band I-III/2, Theiss, Stuttgart 2001–2007; III/1–2: Vom Übergang an Bayern bis zum 21. Jahrhundert. Band 2, 2007.

WEINGART, Peter; TAUBERT, Niels C. **O Ministério do Conhecimento**: Meio século de pesquisa e política de educação na Alemanha. Velbrück: Weilerswist, 2006.