

O serviço público e a doutrina de Gaston Jèze

FRANCISCO BURKINSKI

Técnico de Orçamento

EMUITO DIFÍCIL falar-se dos tratadistas de direito administrativo em França do início do século presente, sem lembrar o nome de GASTON JÈZE.

Se grande foi sua contribuição no campo da ciência das finanças, não menor foi a reforma que introduziu na esfera do direito administrativo, abolido o método metafísico ou dedutivo e realçando o método científico ou indutivo, oriundo da investigação positiva dos fatos sociais, como ponto de partida de sua teoria, no que se assemelha a LÉON DUGUIT, pela revolução que este realizou no direito público, dando golpe de morte ao direito subjetivo do Estado, tão do agrado dos teóricos da Revolução Francesa e dos liberalistas do século 19.

No modo de pensar de JÈZE, o direito administrativo é o direito que se refere à organização e funcionamento dos serviços públicos, e essa a razão primordial de constituir a sua teoria do direito administrativo uma teoria geral do serviço público.

De resto, antes dêle, já DUGUIT asseverava:

"Le fondement du droit public, ce n'est plus le droit subjectif de commandement, c'est la règle d'organisation et de gestion des services publics. Le droit public est le droit objectif des services publics" (1).

Não só nesse ponto, como também na adoção que fez do método realista, JÈZE seguiu de perto as pegadas do grande professor de Bordéus, o que comunica à sua obra característica eminentemente objetiva.

Todavia, mesmo reconhecendo a autoridade de DUGUIT, autor que mais influenciou sua obra, dêle divergiu em muitos aspectos.

E' o que nos diz o Professor mineiro CARLOS CAMPOS :

"GASTON JÈZE, um dos contraditores em vários pontos da doutrina e aplicação do direito administrativo, reconhece que a sua influência (a de Duguit) foi poderosa na renovação dos institutos em França, maior que a de qualquer jurista de seu tempo" (2).

Essa a causa de muitas vezes nos reportarmos aos conceitos expendidos por DUGUIT, principalmente na conceituação do serviço público, que Jèze seguiu de perto na fundamentação de sua teoria.

Aplicando o método realista, todas as suas conclusões se baseiam : 1) nas regras do legislador; 2) na prática governamental; 3) na opinião pública dos juristas; 4) na opinião dos tribunais, que refletem a opinião pública de um país, em determinada época.

Estrabilado nesses fatôres basilares, hauridos no tecido vivo da realidade social, terão as teorias no campo do direito administrativo traço de imutabilidade e universalidade?

Não ; porquanto, segundo o próprio JÈZE, as teorias se transformam, como aliás devem se transformar, com a mentalidade dos homens, a técnica industrial e a organização das forças políticas e sociais atuantes.

De conformidade com esse modo de pensar, as teorias se revestem de um cunho de transitoriedade, são categorias históricas, que variam em consonância com as transformações sociais aludidas pelo mestre francês.

As teorias jurídicas, o próprio direito, assumem assim caráter eminentemente dialético, estão em

(1) LÉON DUGUIT — *Les transformations du Droit Public* — Ed. 1913, pág. 52.

(2) CARLOS CAMPOS — *Filosofia e Sociologia do Direito* — Pág. 12.

constante *vir-a-ser*. O que hoje é certo, pode não o ser amanhã.

Ouçamos a êsse propósito o próprio JÈZE :

"Le Droit actuel est, en effet, passager, transitoire. Il sera nécessairement, fatalement modifié par les transformations du milieu" (3).

E mais adiante :

"Le Droit vit; il évolue sans cesse comme tout ce qui vit, sous l'influence du milieu" (4).

Essa feição plástica do Direito, que luta por ajustar-se às novas realidades que surgem gradativamente, foi, aliás, um fenômeno característico do após-guerra, o que levou muitos juristas a descreverem da própria existência do Direito.

O Prof. ARNALDO DE FARIAS, da Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas do Rio de Janeiro, situou magnificamente o problema da posição do Direito no após-guerra, quando afirmou :

"O direito, pois, não poderia escapar a essa feição geral do tempo, teria fatalmente que ser desordenado e incerto. Numa época assim, de coisas dispersas, desarticuladas, nesses dias de agora em que o próprio homem não sabe o que perder nem o que conquistar, seria impossível conceber-se um direito de dimensões exatas, geometrizado, predisposto e inconfundível. O direito de hoje deve ser assim mesmo como é : obscuro, instável, nervoso, dirigindo-se para todos os lados. Um direito agitado como os homens e as coisas" (5).

O direito administrativo também não foge, de forma alguma, ao imperativo da hora presente, regulando uma série enorme de novos institutos.

Entretanto, devemos convir que, uma vez estabelecida a norma jurídica de direito público, o fim a que deve visar é sempre o mesmo. E' a regulamentação do serviço público nas suas mais amplas modalidades. E nesse ponto a teoria formulada por GASTON JÈZE continua de pé como há três décadas passadas.

Releva ponderar, contudo, que a adoção que JÈZE fêz do método jurídico na investigação dos fenômenos sociais ligados ao direito administrativo,

não constitui inovação sua. Antes dêle, usaram-no com proficiência eminentes juristas alemães.

GERBER, cujo contributo no domínio da teoria geral do Estado é vasto, utilizou-o superabundantemente na ciência política. Ele, porém, ainda ensinava que o poder público, a soberania, é um direito subjetivo do qual o Estado, pessoa jurídica, é o titular. Mais tarde LABAND, no profundo estudo que empreendeu do direito público alemão, ampliou sobremaneira êsse mesmo método, e deu-lhe contornos definitivos.

Entretanto, êsse jurista alemão valeu-se tão só do método dedutivo nas suas investigações jurídicas. Pouca ou nenhuma importância deu aos dados fornecidos pela história, a filosofia e a política, que considerava material metajurídico, e por isso suas conclusões não podiam de forma alguma revestir-se de cunho realista.

Escudado nos princípios ministrados pela lógica formal, na qual tanto se comprazem os alemães desde Kant, LABAND quis dar ao método jurídico feição independente e pura, liberando-o de quaisquer influências de ordem sociológica e filosófica. Todavia, sendo o direito um plano técnico de organização e conduta das sociedades humanas, na expressão felicíssima do Professor HERMES LIMA, não pode deixar de mergulhar suas raízes no seio vivo da sociedade, por força de faltar-lhe base sólida e constante. O direito não pode deixar a sociedade parada. Deve impulsioná-la, e a ela encontra-se ligado.

O método de LABAND foi aplicado por OTTO MAYER em seu *Direito Administrativo Alemão*, um dos maiores monumentos jurídicos de todos os tempos.

Em 1894, também LARNAUDE defendeu o método usado por LABAND, na exposição de sua doutrina.

Em França, HAURIOU em seu *Précis du Droit Administratif*, foi o primeiro a utilizar-se dêsse método, embora não o levando a um rigorismo extremo.

Seguiu-se-lhe GASTON JÈZE. Se êste, porém, tivesse se cingido ao método de LABAND, que busca seus fundamentos na lógica formal, dedutivo por excelência, sem apoio algum na observação, na experiência e na comparação, teria êle logrado a proeminência de que goza com sua teoria do direito administrativo?

Talvez não.

(3) *Les principes généraux du Droit Administratif* — Ed. 1925, Prefácio, pág. III.

(4) *Idem*, pág. V.

(5) ARNALDO DE FARIAS — *Direito Novo* — Artigo de crítica ao ensaio "Paralelo entre as ciências naturais e as ciências sociais", de RAIMUNDO DEL RIO, publicado em *Dom Casmurro*, 17 de setembro de 1938.

E' que soube conciliar magistralmente o método indutivo com o dedutivo. Da análise dos fatos particulares, chegava à síntese geral.

Aliado ao método do insigne jurista alemão, também empregou o método realista, que imprescinde dos dados fornecidos pela sociologia, a economia e a política e antes, pelo contrário, dá-lhes importância significativa, no estudo da gênese e desenvolvimento do direito.

Essa a razão pela qual CARLOS GARCIA OVIEDO diz dêle que, empregando igualmente o método realista, se avantajou a LABAND.

Basta essa asserção do eminentíssimo jurista espanhol, para aquilatarmos da importância de que JÈZE desfruta entre os tratadistas de direito administrativo.

A teoria do direito administrativo de JÈZE, ademais, é não só fruto dessa pléiade de juristas que o precederam, senão também de um conjunto de tendências sociais que, desde havia muitos anos, vinham se avolumando em proporções assustadoras, e, forçosamente, deviam trazer consigo uma remodelação incisiva nos valores humanos.

Essas múltiplas tendências se evidenciavam principalmente nas transformações econômicas e sociais, provenientes da aplicação da ciência nos vários setores da economia, e que tão decisiva influência tiveram, e ainda têm, nos múltiplos ramos do direito.

Mesmo esse fato expressivo da técnica industrial, não passou despercebido a JÈZE, quando mostrava a tendência inelutável da industrialização de certos serviços públicos.

Afora essas tendências poderosas, apoiou seus postulados na opinião dos juristas, na jurisprudência dos tribunais, embora também tais fatos não constituíssem faceta original na obra do grande mestre francês.

LAFERRIÈRE e, antes dêle, SERRIGNY vislumbraram a importância marcante das sentenças dos tribunais, mormente do Conselho de Estado e Tribunal de conflitos da França, onde encontraram material abundante para apoiar seus princípios e conclusões.

"A obra de Jèze — afirmou BARTHÉLÉMY — não obstante suas diferenças, é filha, por linha reta, daquela" (6).

(6) Prefácio à obra de JÈZE, *Los principios generales del Derecho Administrativo*, por GARCIA OVIEDO, ed. 1928, pág. 14.

A diferença fundamental que BARTHÉLÉMY acentua, consiste no fato de que as próprias decisões do Conselho de Estado e Tribunal de conflitos haviam mudado sobremaneira no período que medeia entre LAFERRIÈRE e JÈZE.

E o fato de o último erigir a teoria geral do serviço público como pedra angular de sua obra, origina-se precisamente da circunstância das decisões dos tribunais de França darem destacada importância ao serviço público, como função do Estado, desde os primeiros anos do século XX. O conceito *homem*, que constituía a pedra de toque dos individualistas, havia se transformado no conceito de *serviço público*. O Estado devia ceder às forças que premiam sua estrutura, regulamentando-as metódicamente, sob pena de ser aniquilado por essas mesmas forças.

Se seguirmos a orientação traçada por JÈZE, que deu ao direito administrativo, como vimos, feição nitidamente dinâmica, mutável segundo uma série de fatores concorrentes, desde logo verificamos, como consequência inevitável, a impossibilidade de organizarmos um código administrativo, à semelhança de um código civil, comercial ou penal, embora haja necessidade de leis e regulamentos de ordem administrativa, e mesmo códigos esparsos sobre determinadas partes do direito administrativo, no que, aliás, anuem vários tratadistas.

Essa codificação torna-se impossível, porque o direito administrativo está em íntima conexão com o direito constitucional, sendo este a anatomia do Estado e aquelle a fisiologia. E sabemos mui bem como as constituições se transformam constantemente.

Desvencilhado o direito administrativo das névoas da metafísica, JÈZE subtrai-lhe o caráter de universalidade, e demonstra assim a variabilidade do conceito de justiça.

Em verdade, o que é justo no Brasil, pode não o ser na Inglaterra; o que foi justo na Grécia escravagista da antiguidade não o será na Grécia democrática de hoje.

"A justiça — diz JÈZE — é o que os homens de determinada época, em um certo país, crêem ser justo".

Esse conceito relativista da justiça, aplica-se também no domínio da ciência dos costumes.

Haverá critério mais positivo no conceituar a justiça?

A definição de direito administrativo dada por JÈZE, apesar de o tempo em que foi enunciada, e das inúmeras críticas que sofreu, tem ainda foros de atualidade: "O direito administrativo é o conjunto de regras relativas aos serviços públicos".

E' de acentuar-se, porém, que essa definição não teria a feição moderna, que lhe emprestamos, se o próprio JÈZE não desse, como deu, caráter contingente, transeunte, ao conceito de serviço público, como veremos mais tarde.

Mesmo assim, não poucos são os opositores da definição e da teoria geral de GASTON JÈZE.

De modo geral, podemos dividí-los em dois grupos.

No primeiro vamos encontrar o pugilo dos tradicionistas que se filiam à corrente individualista, e que, já ao tempo do mestre francês, combatiam sua doutrina e a de DUGUIT.

Os que se filiam a essa doutrina pensam que o indivíduo, quer isoladamente, quer em associações, pode desenvolver sua atividade no sentido de satisfazer as necessidades individuais ou gerais, que existem para a sociedade.

O conjunto da satisfação das atividades individuais plasma o interesse geral. O Estado deve, pois, ser absenteísta, sómente devendo intervir quando se fizer necessário assegurar a todos a liberdade de ação.

De resto, quando DUGUIT expusera sua noção de serviço público, seguida por JÈZE com pequenas restrições, fôra combatido por ESMEIN, HAUROU, MISHOUD, CARRÈ DE MALBERG e outros. A todos, porém, soube responder com sólidos argumentos que ocupam páginas e páginas da exposição de sua doutrina.

O próprio Duguit, não devemos esquecer, quando da exposição que fizera de sua doutrina, previra o ataque que a mesma iria sofrer, e por isso tratou de dar-lhe uma feição maleável, embora alicerçando seus conceitos em forte base objetiva e realista, sobre a qual, aliás, repousa toda sua grandiosa obra. Na verdade, assim se externava:

"Cette notion de service public est bien vague, dira-t-on, et elle ne permet point d'indiquer quels sont les services publics. Je ne méconnais point que toutes les difficultés sont loin d'être écartées. Mais néanmoins, j'estime que l'idée que j'exprime est

fondamentale. Elle est tout entière dans la notion d'une obligation s'imposant aux gouvernantes parce qu'ils sont gouvernantes" (7).

Não serão tôdas as atitudes interventionistas do Estado moderno uma imposição dos governados aos governantes?

No segundo grupo muitos também são os opositores.

Essa corrente surgiu, visto como as tendências liberais, pouco após a guerra de 1914-18, caíram em completo descrédito, em face do aumento cada vez mais crescente do Estado na ordem social, em detrimento da iniciativa privada.

Nesse setor do direito administrativo moderno, verificamos aliás uma transmutação fecunda, que além de abolir de vez com certas correntes individualistas, veio demonstrar cabalmente a íntima ligação da economia com o direito administrativo.

Para só citarmos um exemplo expressivo, convém assinalar que o papel desempenhado pelo Estado na regulamentação dos serviços de utilidade pública, por meio de comissões, verdadeiros órgãos autárquicos, como verificamos nos Estados Unidos, e que o eminentíssimo jurista patrício BILAC PINTO, tão bem estudou em sua tese de concurso à Faculdade de Direito do Rio de Janeiro, intitulada *A regulamentação efetiva dos serviços de utilidade pública*, é uma prova incontestável da intervenção do Estado em benefício da coletividade, dando golpe de morte à regulamentação dos serviços de utilidade pública por meio do contrato de concessão.

Isso porque o regime contratual da concessão, embora ainda existente, é uma reminiscência do Estado individualista, em que predomina apenas a vontade das partes contratantes.

De resto, a respeito do regime de comissão apontado como remédio para a regulamentação dos serviços de utilidade pública, com a finalidade precípua de fazer com que as empresas concessionárias forneçam serviços indispensáveis à população auferindo mínimo de lucro, num combate eficaz à ganância individual, ouçamos a própria opinião de BILAC PINTO:

(7) LÉON DUGUIT — *Traité de Droit Constitutionnel* — Ed. 1923, 2º vol., pág. 56.

"A regulamentação puramente contratual, porém, está com sua eleição prejudicada de antemão, pois não passa de uma pseudo-regulamentação, impotente, ilusória e versátil. É tal o seu descrédito que, na literatura especializada, empregam-se as expressões — regulamentação efetiva, ou, simplesmente, regulamentação — para significar a regulamentação por comissões" (8).

E o que quer tudo isto dizer?

Tudo isto significa que diante de novas realidades que surgem, o Estado se vê na contingência de interferir com seu poder, em benefício da felicidade comum.

Destarte, a noção de serviço público continua inabalável, chegando mesmo a robustecer-se diante da corrente intervencionista. Esse ângulo do problema foi vislumbrado pelo insigne jurista THEMISTOCLES CAVALCANTI, ao afirmar :

"O serviço público tem hoje um largo conceito devido à amplitude, cada vez maior, da intervenção do Estado, que se manifesta até como iniciativa particular" (9).

Um dos mais sérios oponentes da teoria de JÈZE é o administrativista moderno GABINO FRAGA, que em seu *Derecho Administrativo* consagra uma parte especial à análise da teoria de JÈZE, o que só por si demonstra a grandiosidade da mesma, concluindo formalmente por substituir o conceito de serviço público, pelo de atribuição, como conteúdo da atividade administrativa do Estado, regulada pela norma jurídica. Classifica em três categorias as atribuições do Estado, relacionadas com a intervenção deste na esfera de ação dos particulares, a saber : a) atribuições para regulamentar a atividade privada; b) atribuições que tendem ao fomento, limitação e vigilância da mesma atividade; c) atribuição para substituir total ou parcialmente a atividade dos particulares ou combiná-la com ela na satisfação de uma necessidade coletiva.

Contudo, se analisarmos detidamente as três categorias de atribuições, constataremos que, embora GABINO FRAGA propugnasse pela substituição do conceito de serviço público pelo de atribuição, não conseguiu refutar a noção de serviço público de JÈZE, porque partiu do conteúdo da atividade do

(8) BILAC PINTO — *Regulamentação efetiva dos serviços de utilidade pública* — Pág. 31.

(9) THEMISTOCLES B. CAVALCANTI — *Tratado de Direito Administrativo* — II vol., pág. 8.

Estado, regulado por lei, e bem o sabemos que esse conteúdo sempre consiste no serviço público, ou pelo menos essa a tendência, mormente em se tratando do Estado não absenteísta, o que, aliás, não escapou à argúcia do insigne jurista brasileiro THEMISTOCLES CAVALCANTI. Ademais, somos dos que pensam que o vocábulo atribuição não substitui com propriedade a expressão serviço público, de feição assaz ampla.

O próprio jurista mexicano, após uma série de circunlóquios, chega à mesma conclusão, embora com palavras diferentes :

"De la misma manera la finalidad del Estado, consistente en la promoción de todo lo que, en general, pueda favorecer el bien público, obliga al mismo Estado a procurar el desarollo de los servicios públicos, regulando, al efecto, la actividad de los particulares que los explotan, o bien juxtaponiéndose o sustituyéndose a dicha actividad, cuando ella es ineficaz" (10).

Mais adiante o ilustre jurista GABINO FRAGA, ao fazer a exegese da noção de serviço público abraçada por DUGUIT, JÈZE e outros, diz que a ela não adere, pelos seguintes motivos :

- a) Porque a noção de serviço público não corresponde, dentro da doutrina que se examina, a um conceito bem definido;
- b) Porque dita noção é puramente doutrinária sem que esteja de acordo com a realidade;
- c) Porque êsses mesmos termos não abrangem toda a atividade do Estado que pretendem compreender;
- d) Porque, por outro lado, incluem uma parte da atividade privada;
- e) Porque existe outra noção que, sem ter os inconvenientes assinalados, substitui em todos seus aspectos à função que atribui à de serviço público.

Detenhamo-nos nas razões expostas pelo jurista mexicano.

Afirma êste que a noção de serviço público não corresponde na doutrina a um conceito bem definido.

Assim, porém, não acontece, porquanto se JÈZE, DUGUIT e outros usaram de expressões diferentes

(10) GABINO FRAGA — *Derecho Administrativo* — Ed. 1939, pág. 5.

no conceituar a noção de serviço público, todos chegaram à mesma conclusão, que consiste no máximo de satisfação das necessidades coletivas por parte do Estado. O Estado que não der satisfação às necessidades coletivas, prestando serviços, quer direta, quer indiretamente, falta à sua finalidade primordial. Nem JÈZE quis emprestar à noção de serviço público um caráter de rigidez e inflexibilidade. O serviço público varia no tempo e no espaço.

A noção de serviço público está, ademais, perfeitamente em consonância com a realidade social, e é justamente nesse ponto que JÈZE, DUGUIT e outros, se diferenciam dos que puseram, como fundamento de suas teorias, considerações de ordem puramente metafísica. Além disso, é de assinalar-se que mesmo dentro das correntes intervencionistas do mundo moderno, não perdeu a feição de que se reveste. Aliás, o rigorismo do método realista, usado por JÈZE e DUGUIT, levou a que vários autores os combatesssem, pelo excesso de realismo, calcado apenas nos fatos da vida social.

Quanto ao terceiro motivo, concordamos com o insigne jurista mexicano. Todavia, convém ponderar que ao tempo em que a teoria foi enunciada, a intervenção do Estado ainda se fazia de maneira tímida e irresoluta, e só atualmente é que tomou feição acentuadamente intervencionista, mormente no setor econômico. E é precisamente nisso que reside a característica mais interessante da doutrina de JÈZE, porque, embora houvesse, como ainda há, serviços públicos exercidos pela atividade particular, a tendência é a do Estado substituir-se à iniciativa privada, à medida que assim o exigem as necessidades coletivas, assumindo caracteres diferentes.

Aqui também podemos incluir o pensamento de ROGER BONNARD, outro sério opositor da doutrina de JÈZE, que pontificá existirem atividades do Estado que não têm por fim o serviço público :

"Or, certaines activités de l'administration n'ont pas cet objet (o serviço público). Les besoins qu'elles visent ne sont pas des besoins publics : ou bien même elles ne comportent pas intervention administrative à l'égard des particuliers. Il en est ainsi, notamment, pour la gestion de ces propriétés administratives qui constituent le domaine privé et dont l'administration tire des revenus comme un particulier tire revenu de sa propriété". (11).

(11) ROGER BONNARD — *Précis de Droit Administratif* — Ed. 1940, págs. 47/48.

De forma igual pensa GABINO FRAGA, que segue as pegadas de ROGER BONNARD :

"Tampoco podemos atenernos a estas idéas, porque si bien es cierto que el derecho administrativo regula servicios públicos, no toda la función administrativa se agota en esos servicios, ni son éstos exclusivamente realizados por el Estado" (12).

Se raciocinarmos sobre as palavras do eminent jurista francês, averiguaremos que, embora as rendas auferidas pelo Estado de seu domínio privado, não contenham em si, não compreendam o serviço público, deveremos convir que essa renda reverterá, de qualquer forma, em despesa pública necessária para cumprir as finalidades básicas do Estado.

Efetivamente, essa renda patrimonial não visa aumentar a riqueza do Estado, mas deve converter-se, como se converte, em benefício da coletividade. Social também é a atividade do Estado, quando faz parte, como acionista, das sociedades de economia mista.

FRANCESCO NITTI, profundo financista italiano, falando dos bens do domínio privado do Estado assim se pronuncia :

"Os bens patrimoniais ou do domínio privado do Estado não são bens diretos, embora contribuam para as rendas do Estado e para a produção de serviços públicos : conseguintemente, bens instrumentais" (13).

Demais, se um ou outro ato do Estado ainda não se revestiu diretamente do conteúdo de serviço público, a tendência moderna é que se converta, pois assim o solicitam as novas formas da vida coletiva.

Nas sociedades de economia mista, em que o Estado intervém com a maioria ou minoria das ações, onde a economia privada se funde com a economia pública, não é para que esta regulamente aquela ?

O fato de o serviço público incluir parte da atividade privada justifica-se pelo tempo em que a teoria de JÈZE foi exposta. Se bem que o Estado já viesse assumindo característica marcadamente social, intervindo na vida privada, esta intervenção

(12) GABINO FRAGA — *Op. cit.* — Pág. 106.

(13) FRANCESCO NITTI — *Princípios de Ciência das Finanças* — Tradução de C. Machado — Ed. Atena Editora, 1937, I vol., pág. 235.

ainda era tímida e fraca, pois que não possuía os caracteres não absenteístas dos dias hodiernos. A atividade privada tinha ainda feição significativa na prestação de serviços públicos. Ademais, convém assinalar que é muito difícil prescindir dessa atividade privada, às vezes meramente regulamentada pelo Estado, sob pena de cairmos na estatização completa. E a atividade privada quando bem regulamentada, pode muito bem ser incluída, como serviço público indiretamente prestado pelo Estado.

Relativamente à questão de substituir-se a expressão "serviço público", pela de "atribuição", preferimos a primeira, como já frisamos, por ser de maior amplitude e evitar dubiedade.

Que devemos entender, de modo geral, por serviço público?

E' o próprio JÈZE que nô-lo responde:

"Os serviços públicos supõem indivíduos e coisas. Indivíduos para dispor ou executar as medidas conducentes à satisfação das necessidades de interesse geral. Coisas mediante as quais os indivíduos adstritos aos serviços públicos proporcionam as prestações que o público espera dêstes serviços" (14).

Nesse pequeno tópico vemos claramente situada a questão das relações entre o público e a administração. E vemos, outrossim, perfeitamente caracterizada a função nitidamente social do Estado.

De resto, êsse critério objetivo, êsse senso real de reduzir os meios de que o Estado dispõe, para prestar serviços públicos, em indivíduos e coisas, no elemento pessoal e material, já o encontramos no próprio JÈZE quando, fornecendo os elementos constitutivos da organização estatal, diz isto:

"La forme supérieure de la vie en société est l'État, — État proprement dit, provinces, communes, etc... En d'autres termes, il existe une organisation pour la satisfaction des besoins et intérêts communs. Les éléments essentiels de cette organisation sont: des *individus*, qui gerent les affaires communes; des *choses*, au moyen desquelles les agents publics s'acquittent de leur tâche. Ces choses sont des fonds de terres (routes, chemins, rues, etc.), des maisons (palais de justice, écoles, fortresses, casernes, hôpitaux, etc.), des meubles (navires de guerre, armes, munitions, livres, etc.), de l'argent" (15).

(14) *Los principios generales del Derecho Administrativo* — Ed. 1928, pág. 30.

(15) GASTON JÈZE — *Cours de finances publiques* — Ed. 1927, pág. 3.

Esse senso agudo da realidade foi igualmente o mérito incontrastável da obra do *doyen* de Bordéus, ao substituir o conceito de soberania do Estado, pelo de serviço público, nas suas mais amplas modalidades. E êsse também o motivo de NICOLAS POLITIS e HAROLD J. LASKI tanto se preocuparem com a teoria de Duguit, chegando o moderno constitucionalista inglês a afirmar que a influência da sua obra na geração contemporânea se assemelha à *O espírito das leis*, de Montesquieu.

Da mesma forma que considera o direito administrativo como mera categoria histórica, JÈZE igualmente conceitua os serviços públicos como simples processos, mutáveis na medida em que concorrem fatores vários tendentes a transformar a fisionomia do Estado.

Quanto maior fôr a soma de serviços públicos que o Estado prestar, mais a sociedade se aproximará da relativa perfeição. Não poderá haver, sem dúvida, golpe mais sério contra o Estado liberal, indiferente aos entrechoques sociais, produtos do individualismo infrene.

Prosseguindo, o mestre francês nos explica de uma vez para sempre o conceito de serviço público, acrescentando:

"São única e exclusivamente serviços públicos aquelas necessidades de interesse geral que os governantes, em um certo país e determinada época, resolveram satisfazer pelo processo do serviço público. Só importa considerar a intenção dos governantes" (16).

Uma das modalidades mais importantes do serviço público moderno é o serviço social prestado pelo Estado, em face da situação de miséria em que se encontram algumas classes pobres da sociedade, situação essa que o Estado liberal encarava como acontecimento normal na vida coletiva.

Da definição de "serviço social" aprovada na 1.ª Conferência Internacional de Serviços Sociais, poderemos ter uma noção clara dêsse amplo serviço público:

"O serviço social compreende todo e qualquer esforço que tenha por objeto minorar os sofrimentos oriundos da miséria, e reconduzir tanto o indivíduo, como a família, na medida do possível, às normas de existência em que habita" (17).

(16) *Los principios generales del Derecho Administrativo*, pág. 290.

(17) A. C. PACHECO E SILVA — *Serviços sociais* — São Paulo, 1938, pág. 13.

Eis aí um serviço público de que os liberais jamais sonharam.

Grandiosa, sem dúvida, é a concepção jurídico-administrativa de JÈZE, e por isso difícil se torna resumí-la em breves palavras.

Contudo, pelas breves considerações que expendemos, verificamos da importância que exerce no domínio do direito administrativo. E, se bem que já faça quase seis lustros que o jurista francês tenha exposto sua teoria, isto é, embora tenha passado pelas transformações advindas da primeira guerra mundial, — e certo continuará inabalável após a segunda conflagração que se avizinha de seu término, — a mesma se reveste ainda de caráter de atualidade, pela aplicação que JÈZE fêz do método realista na pesquisa dos fatos sociais condicionadores da regra jurídica de ordem administrativa, pelo dinamismo patente que imprimiu a essa mesma regra, e, igualmente, pelo caráter acentuadamente social que imprimiu ao direito administrativo, o que constitui, aliás, a tendência contemporânea do direito, que vai gradativamente perdendo seu caráter individualista, para cada vez mais assumir feição socializadora, como imperativo da hora atual.

Efetivamente assim acontece no Direito, e principalmente no direito público moderno.

A planificação de vários setores da economia, quando bem orientada, constitui significativa característica dessa função estatal.

E em que consiste, afinal de contas, o objetivo da planificação econômica?

Consiste no golpe de morte ao Estado liberal, num máximo possível de prestação de serviços.

O Estado Moderno, agora mais do que nunca, se acha assoberbado de múltiplas funções, em face da soma enorme de serviços que as necessidades coletivas lhe impõem. E justamente por causa desse acervo enorme de serviços, que o Estado por si só não pode prestar, é que se vê na contingência de delegar parte de suas funções a órgãos autárquicos, que florescem sobremaneira, numa demonstração de crescente descentralização por serviços, apenas incipiente ao tempo em que JÈZE formulara sua doutrina.

Convém acentuar ainda que JÈZE previu, com acuidade genial, que as teorias se transformavam com a mentalidade dos homens, com a técnica industrial, e com a organização das forças políticas e sociais.

Nessa conceituação talvez não tivesse ainda os elementos para apreender claramente a origem e desenvolvimento do direito administrativo, confundindo causas com efeitos, ou, talvez, não tivesse vislumbrado a causa primordial das mutações sociais e políticas, consistentes preponderantemente na mudança da técnica industrial que, por seu turno, engendra as relações de produção e troca, plasmadoras da realidade social, como mui bem nos ensina o Prof. HERMES LIMA, em páginas sucessivas da sua profunda *Introdução à Ciência do Direito*.

De qualquer modo, pelos conceitos novos que expendeu, pelo dinamismo dialético que imprimiu à sua teoria, a obra de GASTON JÈZE merece ser cuidadosamente estudada por todos os que se interessam pelo direito administrativo, máxime pela adoção que fêz do método realista, de feição nitidamente científica, e de tão surpreendentes efeitos.
