

Direito administrativo e ciência da administração

THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI
Procurador da República no Distrito Federal

A distinção e a definição do direito administrativo e da ciência da administração têm sido objeto de numerosas controvérsias, jogando-se geralmente com sutilezas que impedem a determinação exata do conceito das duas disciplinas. Basta, no entretanto, para definir a esfera de ação de cada uma, examinar o campo em que se movimentam os seus princípios.

O estudo das ciências administrativas é relativamente recente, data do século passado. Pode-se dizer que nasceu da importância tomada pelos princípios políticos que definiram a separação dos poderes, distinguiram as diversas formas de ação política e administrativa e concederam, a cada uma delas, uma posição independente no conjunto das atividades do Estado.

A ciência administrativa é função da noção de governo, de ação política e de movimentação dos aparelhos que integram o poder executivo.

Devemos, no entretanto, reconhecer que nem todos assim o entendem, pretendendo conceder muito maior amplitude ao conceito da ciência administrativa, principalmente às normas jurídicas que regulam a vida do Estado (1), compreendendo também a função legislativa e jurisdicional (2).

Não nos parece, porém, adequada a ampliação do campo dentro do qual se desenvolve o estudo da ciência administrativa, embora os seus princípios tenham aplicação à parte propriamente administrativa e de formação e movimentação dos quadros administrativos dos outros poderes.

Dai a importância da construção de um conjunto de princípios cuja sistematização tem um caráter científico inconfundível (3).

Estes princípios se foram formando depois de uma longa preparação jurisprudencial feita pelos tribunais administrativos e pelas autoridades, no exercício de suas funções, princípios que, somente mais tarde, tomaram o aspecto sistemático que hoje conhecemos.

Numerosas são as definições do direito administrativo, cada qual obedecendo a um critério diferente, algumas delas com um caráter apriorístico que muito prejudica o seu conteúdo.

Assim as definições de Hauriou (4), Pretutti (5), Vitta (6), Raneletti (7), d'Alessio (8), Fritz Fleiner (9), Goodnow (10) e tantos outros que seria longo enumerar (11).

Difícilmente, porém, poder-se-ia sistematizar todas essas definições dentro de categorias determinadas, reduzindo-as a alguns tipos com características comuns.

George Keeton, professor de inglês da Universidade de Manchester (12) classifica em três

3) Leonard White — *The meaning of principles in public administration*, apud "The frontiers of public administration", pg. 13.

4) *Précis de Droit Administratif*.

5) *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, I, pg. 53.

6) *Diritto Amministrativo*, Vol. I, pg. 15.

7) *Principi di Diritto Am.*, I, n. 301.

8) *Ist. di Diritto Am. Ital.*, I, pg. 20.

9) *Droit Adm. Allemand*, pg. 44.

10) *Les principes généraux du Droit Administratif des Etats Unis*, pg. 18.

11) Ver as nossas *Instituições de Direito Adm.*, 2.ª ed. vol. II, pg. 3.

12) *Elementary principles of jurisprudence* (1929) apud John Fairlie — *Administration and administrative law — in Essays on the law and practice of governmental administration*, pg. 41.

1) Ver F. J. Port — *Administrative Law*.

2) Deve-se observar que Goodnow — em seu livro *Administrative Law of the United States*, pág. 14 — exclue expressamente toda a função jurisdicional do âmbito do direito administrativo, que compreende exclusivamente "the execution, in non judicial matters".

categorias o sentido geralmente dado à expressão "direito administrativo" (*administrative law*):

1) as regras promulgadas por um departamento administrativo, com o assentimento do legislativo;

2) a parte do direito público que trata da natureza e atividade do executivo, em funcionamento. Neste sentido pode-se considerar o direito relativo à administração pública;

3) finalmente, o direito administrativo é aquela parte do direito peculiar a cada país, que determina o estatuto legal e os deveres dos funcionários, que define os direitos e obrigações dos particulares em suas relações com a administração, e que determina o processo por meio do qual são os mesmos tornados efetivos.

Muito semelhante é a classificação de Dicey (13).

Deve-se notar, porém, a preferência dos autores anglo-saxões pela terceira definição, em que se considera a situação dos particulares perante a administração e todo o sistema jurídico relacionado com a proteção desses direitos.

A tendência moderna, porém, é para definir o direito administrativo em função do serviço público, dando-lhe uma feição mais geral.

E isto de toda forma se justifica pela amplitude que vem tomando essa disciplina, acompanhando a intervenção cada vez maior do Estado em todos os setores da atividade humana.

O direito administrativo, ou, como querem alguns, a ciência do direito administrativo (14), tem, no entretanto, um campo limitado, nele se compreendem apenas os princípios e as normas jurídicas, excluídas as outras normas de natureza política ou mesmo de ética (15), que interessam à vida administrativa do Estado.

E', aliás, o conceito de Ferraris (16) que se nos afigura dos mais exatos: "O direito administrativo se apresenta como uma ciência de organismo, de procedimento jurídico e de tutela jurídica".

E nem poderia ser de outra forma sendo o direito uma ciência normativa, fundada em princípios que visam o equilíbrio e a justiça social.

A ciência da administração, pelo contrário, tem a sua inspiração doutrinária nos mesmos princípios da ciência política.

Por isso, diz Bielsa (17), "a ciência da administração é uma política específica de aplicação imediata a cada objeto ou matéria de administração pública".

Alguns autores, principalmente os italianos, como Vitta, Borsi, Santi Romano e Cammeu, negam por isso mesmo ao que se chama ciência da administração (em sentido mais rigorosamente político) o caráter de ciência, por falta de um sistema que presida a formação dos seus princípios.

Temos sempre entendido que a ciência da administração compreende mais propriamente a técnica da administração, o conjunto de princípios que devem orientar o Estado na organização e na execução dos serviços públicos, em seu conceito mais amplo. O direito administrativo é mais normativo, obedecendo aos princípios de direito que visam assegurar as relações dos indivíduos que servem ao Estado e as relações dos particulares com o Estado (18).

A ciência da administração compreende, em nosso entender, numerosas outras ciências em suas aplicações ligadas aos problemas administrativos, à política, à economia, às finanças, à estatística, etc.

Todas elas tomam forma peculiar quando aplicadas aos problemas administrativos e, por isso, nada impede que se as considere em seu conjunto como ciência da administração.

O essencial é considerar o seu conteúdo como eminentemente técnico e político. A conveniência, o interesse, a oportunidade, é que regem os seus princípios. Ao direito administrativo cabe conciliar a finalidade daqueles princípios com os princípios de direito. O direito é uma idéia de equilíbrio, e as suas normas objetivas visam conciliar o interesse com a justiça.

Essas normas é que são obrigatórias e regulam a vida interna da administração e as suas relações com os particulares. Diferem as duas ciências em seu conteúdo, em seu processo, em sua técnica. Confundem-se, no entretanto, quanto à sua finalidade mais remota porque ambas interessam à administração. Pode-se dizer que uma é o complemento da outra.

13) *Law of the Constitution*, pg. 180.

14) Ver Cino Vitta — *Diritto Amministrativo*, I, pg. 16.

15) Ver Ugo Forti — *Diritto Amministrativo*, vol. I, pg. 24.

16) *Diritto Amministrativo*, I, pg. 147.

17) *Ciencia de la administracion*, pg. 45.

18) Ver nossas *Instituições de Direito Administrativo*, onde se encontram numerosas definições, Vol. II, pg. 3 e seguintes.