

# Direito Administrativo

## CONCEITO DA ADMINISTRAÇÃO

THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI

(Procurador da República no Distrito Federal)

Já advertia Batbie (1) que não existe palavra cuja aplicação seja mais comum e a significação exata menos conhecida do que *administração*.

Essa confusão decorre dos numerosos pontos de contato entre a administração e o poder político e o Governo de um lado, e do outro, o direito comum e a autoridade judiciária.

E', portanto, do maior interesse definir o verdadeiro conceito de administração pública e definir também a sua posição no conjunto dos elementos que constituem a estrutura política e administrativa do Estado.

Hauriu, tendo em vista a complexidade dessa organização, considerou a administração pública como uma vasta empresa, com caracteres definidos, sua burocracia, sua hierarquia, verdadeira instituição com uma finalidade específica que precisa ser atingida em benefício comum (2).

A administração é aquilo que, sob um ponto de vista mais formal, Berthelemy define como o conjunto dos serviços públicos, vistos pela sua organização, atribuições e funcionamento.

A administração pública em sentido formal é constituída pelos órgãos do Estado que preenchem as funções de administração, outrora compreendida na expressão genérica de *governo*, mas que se foi aos poucos diferenciando até assumir a posição que hoje ocupa no complexo das funções do Estado.

E' que a função de governo compreende um conjunto de atos políticos que escapam à esfera bem definida da simples administração.

Por outro lado, a prática de atos de administração pode eventualmente emanar de um órgão judiciário ou legislativo.

Não ha, pois, como confundir-se a administração, como organismo, como instituição, com a função administrativa.

Por isso é que os numerosos autores, italianos especialmente, que trataram do assunto distinguem a administração pública considerada em sentido formal e em sentido material, cujas diferenciações obedecem às distinções entre o direito administrativo e a ciência da administração.

Outros, como Zanobini (3) consideram a administração pública em sentido subjetivo, conjunto de autoridades, funcionários, empregados, agentes que concorrem para que o Estado atinja os seus fins.

Não trabalham em benefício próprio mas para um fim comum que é o próprio fim do Estado.

Este último elemento é que Otto Mayer apresenta como característico da administração pública (4).

Efetivamente não seria possível admitir a existência de uma administração pública que não tivesse outra finalidade sinão atingir os próprios fins do Estado em seu sentido específico, peculiar.

Ha, evidentemente, no momento atual uma tendência bem acentuada para dilatar a esfera de ação do Estado, atribuindo a entidades autônomas funções de administração que bem podem ser compreendidas entre aquelas que constituem os fins do Estado.

Daí também a dilatação do conceito de administração pública.

(1) In "Dictionnaire de la Politique", de Block, — 1873 — Verb. administration.

(2) Précis de Droit administratif, pág. 23.

(3) Corso — Vol. III — pág. 5.

(4) Droit Adm. Al. — I — pág. 170.

Si o serviço está integrado no próprio serviço do Estado, si a êste é que incumbe organizá-lo e sôbre ele exerce uma tutela ou um grau de subordinação hierárquica, não ha como considerar êsses serviços estranhos à administração, ou pelo menos desintegrá-los de sua estrutura geral.

A maioria dos autores como Fleiner, Otto Mayer, Rosin, consideram como da esfera da administração toda atividade que não ficar compreendida dentro da legislação e da justiça.

Por isso é que Merkl ensina : o conceito de administração é o resultado de uma subtração em que o minuendo é constituído pela totalidade das atividades do Estado e o subtraendo a soma da legislação e da justiça (5).

Pretende-se, assim, determinar por exclusão, a posição da administração no conjunto das atividades do Estado.

Ha, no entretanto, uma esfera de atividades que, embora seja da exclusiva atribuição do poder executivo, órgão por excelência da administração, não pode ser incluída rigorosamente dentro da administração propriamente dita : — é o Governo, isto é, a função política.

O emprêgo da palavra *governo*, deve ser feito em sentido restrito, compreendendo apenas um conjunto de atividades políticas, ou uma certa maneira de agir, dentro de uma esfera em que o interesse e a conveniência são preponderantes.

O conceito de administração, embora não seja extreme na aplicação de medidas discricionárias, tem um campo peculiar ligado ao funcionamento regular de todo o aparelho administrativo do Estado.

A ação discricionária na administração é apenas uma maneira de proceder, um critério mais livre na escolha dos meios e dos processos a serem usados para atingir os fins do Estado, ou pelo menos o regular funcionamento dos departamentos e repartições que integram a sua administração.

Constituem, assim, os estudos relacionados com a escolha dos meios, a apreciação da conveniência, dos melhores processos, capítulos importantes da ciência do direito administrativo, porque alí se define muito bem o sentido da administração, como técnica, como processo para atingir determinado fim.

Não se confunde, portanto, o ato político com o administrativo, mesmo quando é considerado em sua feição discricionária.

Em sua essência, em seu conteúdo, em sua finalidade, distingue-se o ato político do administrativo discricionário, porque o primeiro tem uma causa mais geral, está menos sujeito do que o segundo a circunstâncias que disciplinam o seu exercício.

Muito propositadamente estamos estendendo a nossa dissertação para um campo mais geral, afim de que fique bem definido o que se deve entender por *administrativo*, evitando a confusão com outros conceitos semelhantes que podem levar a mistificações.

Além do mais, o conceito de administração reveste-se de tanta complexidade que não seria possível isolá-lo em uma definição que não pudessem compreender toda a materia geralmente classificada dentro desse mesmo conceito.

Por isso é que Marshall Dimock (6), depois de fazer considerações sôbre a administração pública sob o seu aspecto jurídico, institucional, experimental, sociológico, teórico e prático, declara que a administração pública compreende os problemas, poderes, organização e métodos de administração empregados na execução das leis para o cumprimento das obrigações governamentais.

E acrescenta, explicando os termos dessa definição, que, em primeiro lugar, quando se fala em poderes e problemas, deve-se considerar o direito, porque o direito em seu sentido lato é a forma de que se reveste o ato de governo. A lei determina as atribuições e os meios de execução.

A segunda parte da definição interessa à organização e ao pessoal administrativo. Inclue-se aí a administração financeira e o orçamento.

Esta definição considera a administração dentro de um critério inteiramente objetivo. Não penetra na essência, no conteúdo e, ainda menos, na distinção entre a ciência e a técnica administrativa, mas é um quadro bem demonstrativo da complexidade do conceito de administração.

Consideramos como administração todo o aparelhamento que se destina a realização dos fins do Estado, quando organizado pelo próprio Estado.

Dentro da sua atual estrutura, o Estado dispõe de serviços cada vez mais numerosos porque

(5) *Teoria general del derecho administrativo*, página 12.

(6) In "*Frontiers of public administration*" — *Meaning and scope*, pág. 9.

são sempre mais amplas as suas finalidades e, portanto, mais complexos os seus serviços.

Compreendem-se, portanto, dentro do aludido conceito, entre os órgãos da administração, todos os serviços descentralizados quando organizados pelo Estado, mormente aqueles organizados como simples departamentos, destinados a atingir finalidades hoje consideradas essenciais, necessárias.

A administração do Estado, neste momento, não seria possível, sem a utilização, pelo Estado e para o Estado, dessas organizações. Logo, não seria possível excluí-las da administração.

Ha, por conseguinte, como nota muito acertadamente Bielsa (7), um sentido que êle chama de interno, e que se orienta por princípios econômicos, éticos, em contraposição com a manifestação externa dessa atividade, dirigida mais por normas jurídicas.

(7) *Derecho Administrativo* — 3.<sup>a</sup> edição — I — pág. 103 e segs.

O primeiro aspecto, interno, é que caracteriza melhor a ciência da administração, em nosso modo de ver, porque diz mais com o processo, a técnica, a maneira de executar o serviço público e atingir os fins do Estado. Pois bem, o conceito de administração a êle se acha ligado intimamente, em seu conteúdo e em sua finalidade. Os órgãos a que se acham afetos os diversos serviços é que são denominados repartições.

Finalmente, quando se fala em administração, deve-se compreender, a nosso ver, todos os órgãos que executam os serviços do Estado, excluidos, apenas, os judiciários e legislativos.

A noção merece ser considerada porque ela importa na integração, no aparelho do Estado, de numerosos serviços apenas tutelados ou controlados pelo Estado e que integram o seu aparelho administrativo.

Voltamos, assim, ao conceito de Merckl: a administração compreende todas as atividades do Estado que não sejam judiciárias ou legislativas, acrescentando apenas — também as puramente políticas.

**O POVO BRASILEIRO POSSUE RIQUEZAS INVEJÁVEIS. DENTRE ESTAS, A MAIS PRECIOSA, É ÊLE PRÓPRIO. CONTAR A POPULAÇÃO DO BRASIL É, POIS, CONTAR A MELHOR RIQUEZA NACIONAL. EIS AÍ A FINALIDADE DO CENSO DEMOGRÁFICO.**