

MANGEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO
Professor Catedrático de Direito Administrativo
na Faculdade de Direito da Universidade do Paraná

**ENSAIO SOBRE A MECANICA
POLÍTICA DO ESTADO**

- * A Função Pública no Entendimento Histórico,
Social e Jurídico
- * O Poder Político e o Poder Administrativo

SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO DO M. J. N. I.
Rio de Janeiro
1965

APRESENTAÇÃO

O nome do Professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho dispensa apresentação, tal o relêvo e notoriedade de sua atuação na vida pública brasileira.

Com efeito, os serviços por êle prestados ao País, no desempenho de destacados cargos na administração, bem se equiparam à sua valiosa contribuição para o aprimoramento das letras jurídicas nacionais, através de uma obra copiosa e brilhante de que dá nítida idéia o "curriculum vitae" do nosso eminente editado.

Catedrático de Direito Administrativo na Faculdade de Direito da Universidade do Paraná, professor fundador da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da mesma Universidade, é o Sr. Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, acima de tudo, um profundo espírito de formação jurídica. Desde cedo, muito jovem ainda, estudante, inclinou-se para os ensaios de direito, publicando em 1936, com a apresentação do Conselheiro Filinto Bastos, Diretor da Faculdade de Direito da Bahia, sua primeira tese, sob o título "Concessão de Serviços Públicos em Direito Administrativo". Outros muitos trabalhos vieram depois: "Do Conceito do Contrato Administrativo", "As Autarquias Administrativas", "O Problema da Municipalização dos Serviços Públicos", "Os Serviços de Utilidade Pública". Seu "Autarquias", editado em São Paulo, pela Revista dos Tribunais, foi dos primeiros estudos sobre matéria tão complexa, surgindo com Carta-Prefácio de Clóvis Bevilacqua. Seus trabalhos esparsos estão publicados em nossas principais revistas especializadas, como: "Direito", "Arquivo Judiciário" e "Revista de Direito Administrativo". Exerceu, também, o Professor Oliveira Franco, cargos públicos, da mais alta responsabilidade funcional. Membro do Conselho Técnico de Economia e Finanças. Procurador Geral do Estado, Diretor e Presidente da Caixa Econômica Federal do Paraná, Secretário dos Negócios do Governo e Secretário do Interior e Justiça. Como Deputado Federal, eleito em 1954, teve destacada atuação no Congresso Nacional. Foi Presidente da Comissão de Redação e depois Membro da Comissão de Relações Exteriores. Juntando suas notas de Observador Parlamentar, publicou em 1960 através do Serviço de Documentação do D.A.S.P., inte -

ressante trabalho que chamou "Afirmações na Prática do Direito Internacional". Cumpriu várias missões no estrangeiro em representação do Brasil. Na última, integrou a delegação brasileira à XVI. Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York. Possui a Medalha Clóvis Benilacqua, concedida pelo Ministério da Justiça. Também o "Mérito Tamandaré" e a medalha do "Mérito da Assistência ao Trabalho". Seus principais discursos parlamentares serão publicados em livro próprio. Suas conferências, pronunciadas em épocas diferentes, sobre assuntos sociais e jurídicos, serão igualmente divulgadas em volume especial. Pertence o Professor Oliveira Franco ao Instituto de Direito Social de São Paulo e ao Instituto Histórico e Geográfico Paranaense. Editou, ainda agora, sob os auspícios do Instituto de Ciências Sociais e Direito Comparado da Universidade do Paraná, dois pequenos trabalhos de larga repercussão, sob os temas "Reflexões sobre o Direito Internacional Político" e "O Homem na Comunidade Política Internacional". É, atualmente, Presidente do Instituto Nacional do Mate.

Seção de Publicações
20-4-65

A GUISA DE PREFÁCIO

Este ensaio é tão sòmente uma tentativa de estudo do mecanismo de funcionamento político do organismo constitucional do Estado. Foi escrito, lançado e pensado, com possível simplicidade e clareza. Queremos, apenas, que a nossa tese, ou as hipóteses levantadas sejam entendidas. Na realidade pode nada trazer de novo. Mas as razões históricas; não todas nem examinadas, dão-lhe seriedade e conteúdo. Não procuramos nunca justificar inconsequências. Um fato sobrepõe-se aos outros, que é este: o *Estado como autêntico "corpo vivo"*.

Não bastam que as nações sejam apenas nações. Precisam bem antes serem examinadas como estruturas de formação orgânica e social. Doutra forma impossível será entender a história política. Muito menos entender os elementos imponderáveis da evolução do processo político. Menos ainda entender as formas de governo e as instituições funcionais administrativas. Partimos de um princípio muito simples para a indagação de todos os acontecimentos sociais. O princípio é este: *a história e a geografia fazem a vida do homem em sociedade.*

Como não há política, também não há direito, sem as implicações da história e da geografia. Vejam-se, para exemplo, as instituições romanas e as ordenações portuguesas. Busquem-se as diferentes formas do direito no Oriente. Todos os resultados afirmativos, violentos ou não violentos, pacíficos ou não pacíficos, das liberdades chamadas modernas, assentam no conhecimento natural dos fenômenos de estrutura humana. Por isso varia o conceito de liberdade e de representação de maiorias ou minorias eventuais. Não basta substituir cônsules por reis ou reis por ditadores e presidentes. Certamente a verdade das coisas é muito mais profunda.

Não podemos, nem devemos, querer entender o *poder*, através de linhas históricas abstratas. Não é o povo que se governa a si mesmo porque o povo está condicionado para se governar, às contingências terrenas das ineludíveis formações sociais como também das forma -

ções geográficas. A terra é mais forte do que o homem. A soberania é uma condição de força que não encontra limite apenas na conceituação do "jurídico". Entre a decadência e o esplendor do *poder político* está a existência dos indivíduos que participaram da história. Também assim as constituições passam pelas suas crises, as mais belas e as mais populares como a constituição dos atenienses ou a constituição dos franceses.

Quaisquer que sejam os resultados alcançados por este atormentado pequeno trabalho, estamos plenamente satisfeitos e altamente compensados. Concatenamos algumas idéias esparsas que parecem bastante valiosas. Assim realmente é. O relêvo ideológico, porém, concluiu, muito pouco interessou. Caminhamos em profundidade sem temores de afirmação crítica. Todos os livros possuem um destino que os seus autores não podem avaliar e nem prever. Este será mais um largado à sorte dos desencontros de pensamento doutrinário e filosófico. Porque este ensaio é, no fundo e na forma, uma inocente provocação.

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

A FUNÇÃO PÚBLICA NO ENTENDIMENTO
HISTÓRICO SOCIAL E POLÍTICO

Dêem a um pedreiro tijolos bem cozidos, duros, de arestas vivas, e êle poderá construir sem argamassa, uma parede bastante sólida, de grande altura. Se, pelo contrário, os tijolos são feitos de má argila, se a sua cozedura foi irregular, se são toscos, fendidos, quebrados, será impossível construir sem argamassa uma parede igual à primeira em altura e estabilidade.

HERBERT SPENCER

O SER ORGANIZADO

I - A função pública deve ser técnica de especialização administrativa. No regime jurisdicional de competência a especificação das funções determina a atividade do Estado. O *corpo social* se traduz como autêntico *corpo humano*. A nomenclatura dos órgãos e sub-órgãos se classifica pela fisiologia jurídica. A idéia e o fato, como a tradição e o costume, fazem o sistema nervoso das sociedades políticas. Fatores *ideais* e *reais* se conjugam na dinâmica das formações bio-sociais. Matéria e natureza, geografia e história, atuam sobre o pensamento como determinantes científicas na evolução da espécie. Todo ser organizado, Estado ou Nação, homem ou grupo, adquire formas de desenvolvimento predominantemente marcadas por fundamentos de valor universal. As influências de variação geofísicas importam para o conhecimento histórico das instituições. Importam muito mais ainda para que o indivíduo caminhe dentro em concepções naturais que harmonizam *direito e cultura*. Em duas palavras: as tendências jurídicas não escapam da formação do *homem* e da formação do *corpo social*.

FUNÇÃO E FUNCIONAMENTO

II - Se cada parte do corpo vivo está condicionada pelas mutações de hereditariedade e de tempo, assim também acontece com o Estado e as sociedades politicamente organizadas. As manifestações do fenômeno jurídico se declinam pelas relações entre a vida humana e a sociedade. Na unidade dos diversos ramos do *direito* o que observamos é a integralidade de movimentação dos seres viventes. Penalidade, família, sucessão, propriedade, poder político, Estado e comunidade, explicam as conexões existentes entre o homem e o seu mundo. Não existem dúvidas quando os *instintos* individuais ou de massa agem ou expõem impulsos por condições externas. Por isso quase todos os *deveres constitucionais* dependem do tempo. Não são absolutos para a eternidade dos propósitos humanos. No *processo* reside o método de execução da vontade jurídica. Função e funcionamento, são termos que se

equivalem. A ordem dogmática não deve contrariar a ordem genética. Daí o afirmamos: quando a processualística falha a função deixa de existir. Por falta de função os órgãos enfraquecem ou violentamente reagem.

NORMAS E FUNÇÕES

III - As *funções* ordenam e coordenam as manifestações psico-fisiológicas das atividades grupais e sociais. Sem a função inexitem os órgãos. Sem os órgãos inexiste a vida social e falece a administração política. As teorias, mesmo quando mal aplicadas, surgem da interpretação dos fatos. Cabe à *filosofia de direito* estudar as *funções jurídicas* em face da realidade. O direito, como força de relação, não é apenas puro raciocínio lógico. As condições econômicas são demasiadamente imperativas para se limitarem à contextura dos códigos absoletos. As *normas* evoluem com as *funções*. A idéia do direito, envolvendo o problema da justiça, vincula-se e incorpora-se ao funcionamento social. Os valores jurídicos se transformam em valores de natureza política. Qual seria o fim do direito? Responde-se: *funcionar* em favor do indivíduo, *funcionar* em razão do Estado e *funcionar* em defesa da humanidade. Quando o pensamento político entra em choque com a estrutura jurídica, as instituições adoecem e os órgãos ameaçam paralizar com perigo para o equilíbrio da harmonia social.

A HISTÓRIA NÃO ENGANA NINGUÉM

IV - A vida social, como o próprio Estado, está naquele conjunto de *funções* que se ordenam e coordenam em resistência contra a morte. A história, sábia aos ensinamentos que ficaram, apresenta fatos e acontecimentos para observar, criticar, comparar, analisar ou interpretar. A história não engana ninguém: mostra o homem e a

sociedade, civilizações e culturas, existindo *funcionalmente*. A norma jurídica é uma norma característica de *ação funcional*. O conceito de *formalismo* fica transitório em relação do tempo e das idades. As *XII Táboas* não seriam leis para a nossa época. *Nossas leis* não aguentarão também as necessidades mais urgentes dos tempos futuros. Uma *constitutio populi* recomenda que os poderes políticos precisem *funcionar* no sentido conjunto dos interesses comuns. Na constituição de cada povo está a sua organização administrativa. Que é, porém, organização administrativa? É organização política, por excelência. E que é política? É governo da sociedade pelo Estado e sobretudo *administração*. Ou na expressão dicionarária: *ciência do governo das nações...*

ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

V - Quatro são os elementos então: 1º) a *sociedade*; 2º) o *Estado*; 3º) o *governo*; 4º) a *administração*. Para realizar o *bem comum* ou garantir os *direitos individuais*, a política organiza compondo os órgãos e os poderes que dão substância positiva ao Estado. Mas o Estado, como entidade abstrata, para materializar-se, transmuta-se em *administração*. Não devemos nos inclinar para fáceis indagações procurando definir *administração* como *arte* ou como *ciência*. As controvérsias de pouco adiantam. Preferimos definir *administração*, como um fato orgânico constitucional cobrindo a sociedade nos seus misteres de governo. Preferimos entendê-la como organização de poderes políticos. Como *processo*, como *atividade*, como *função variada*, como *serviço público*. Cumpre investigar como a *administração* se vitaliza juridicamente. Como está formada originariamente para cumprimento das suas finalidades essenciais. Quais os órgãos que a compõem no quadro geral do governo e quais as funções que executa no exercício da sua capacidade de gestão dos negócios públicos.

CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

VI - Portanto: não há *administração pública* sem *função pública*. Três são os fatores de *administração*: 1º) a *organização*; 2º) a *direção*.

ção; 3º) a *função*. A função, por sua vez, no sentido de exercício e prática de fenômenos vitais, subentende a existência natural de órgãos e sub-órgãos administrativos. Numa análise estrutural-funcional corresponde às linhas mestras da política de um governo enquadrado num determinado sistema humano e social. Como complexo jurídico retrata a fisionomia constitucional de uma nação. Pode ser administração política, administração burocrática, administração econômica, administração financeira, procurando atender serviços de justiça, de previdência, de trabalho, de educação, de saúde, de guerra, de polícia, de assistência, de comércio, de relações exteriores, de obras públicas, de agricultura, de pessoal, de produção e de planejamento. Executiva em todos os seus aspectos, multiforme nas diferentes funções, distribuída através variados órgãos essenciais ou supletivos, a *administração pública* se conceitua pela unidade de direção dos serviços do Estado.

TÉCNICAS, SERVIÇOS E FUNÇÕES

VII - Os processos administrativos de governo também se chamam de *administração pública*. Tanto nas funções constitucionais mais elevadas, como a *executiva*, a *judiciária*, a *legislativa*, como nas funções de menor relêvo de direção, onde quer que se exerça a *autoridade política*, a administração impõe regras de conduta, normas de procedimento, atitudes regulamentares e formas de expressão humana, no trabalho de pessoal. Cada órgão é uma função específica determinada. Cada agente uma linha de competência limitada. *Administração pública* e *direito público* se confundem e se harmonizam formando um todo na ação política do governo. Os *planos* são de organização geral. Os meios são funcionais para cada fim. Possui seu eixo no vértice final: o Chefe de Estado. No descer da pirâmide se descentraliza dividindo e subdividindo funções, serviços e atribuições. Na base fica a estrutura do quadro do pessoal. Quando os problemas surgem trata-se de perguntar: "como", "onde" e "por que"? A síntese está na soma das técnicas, dos serviços e das funções.

FUNÇÃO E ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

VIII - Aqui o grande mérito: toda administração pública limita e delimita poderes. Como no caso das funções que são concedidas ao executivo sempre poderoso. Arbitrariamente não se praticam atos administrativos. A primeira preocupação está em saber quem pode praticar ato legal. Se a prática do ato corresponde ao exercício funcional. Ou se o ato não violenta direitos já consagrados. As administrações autoritárias não vingaram na evolução do Direito Administrativo. Não se trata somente de dar e obedecer ordens, mas de dar e obedecer ordens legais. As regras jurídicas que são naturais não admitem excessos. A concepção legalista não está apenas na legislação, mas na identidade da administração com a estrutura do sistema social vigente. Não prevalece qualquer situação administrativa sem o fundamento de elementos jurídicos. Qualquer situação jurídica será precária sem a colaboração de elementos administrativos. As normas quando não são leis se afirmam como fatos surgidos dos usos e dos costumes. Daí a importância da função na organização do Estado.

AS OPERAÇÕES FUNCIONAIS

IX: - As funções da administração, - que são funções de Estado, - se efetivam por intermédio de órgãos próprios. A função traz o órgão em movimento. As operações funcionais objetivam duas finalidades principais: 1) de política; 2) de serviço público. A ação jurídica do Estado é amplamente funcional. Tem como base a ordem e o bem social. Ordenado juridicamente o Estado se completa pelo ordenamento da administração. O disciplinamento normativo de órgãos e funções fazem da nação a primeira comunidade política natural com soberania de ação e decisão administrativas. Não basta que a função jurídica do Estado estabeleça a reciprocidade de direitos e deveres. No equilíbrio das funções, quer de política ou quer de serviço público, está a harmonia dos órgãos que sustentam a sistemática da organização jurídica e social. Cientificamente se explica como o Estado como unidade se multiplica e divide em atendimento da realidade histórica-social. A morte de um órgão constitui crise de funcionamento político. Funcionar significa: mover-se bem e com regularidade.

A HIERARQUIA DE ÓRGÃOS

X - A *hierarquia* como princípio é fundamental para que se mantenha a unidade das funções e dos serviços conforme a importância dos órgãos administrativos. A Administração não compreende, no seu grau de atividade executiva, órgãos ou serviços isolados. A *interdependência* supõe tutela e univocidade de manifestação político-administrativa. Mesmo quando autônomos os órgãos se caracterizam pela relação jurídica de objeto público. Há dependência mútua e geral dentro da ordem hierárquica pré-estabelecida. A *legislação* não permite controvérsias no exercício jurisdicional. O caráter legislativo-formal das leis incide sobre o processo administrativo estabelecendo obrigatoriedade de normas de conduta. A complexidade de administração reside na extensão de funções do Estado. Aliando aplicação do direito, normas jurídicas e legislação, o Estado somente se define centralizando e descentralizando grupos de atos funcionais correspondentes à estrutura do poder político. Entre as *funções constitucionais* e as *funções auxiliares*, fica estabelecida a hierarquia dos órgãos estatais.

NÃO HÁ ESTADO SEM ADMINISTRAÇÃO

XI - As oscilações na *conceituação* de Estado não influem na determinação dos fenômenos administrativos. As estruturas se equivalem, mudadas as condições geopolíticas, para existirem como administração, órgãos e funções. A mecânica do Estado não difere de nação para nação. Podem diferir, naturalmente, os fins do próprio Estado. Podem não ser iguais na formulação dos direitos políticos. Mas admitida a realidade do *poder constitucional* não será nunca possível aceitar um *Estado sem administração*. Há os que afirmam ser a administração o começo de todas as atividades estatais. Nada mais certo. As diferenciações que a *história* acusa refletem imposições mesológicas ou de *tempo* e de *lugar*. Sempre haverá administração, - órgãos, serviços e funções, - onde quer que haja qualquer espécie de comando político em atividade de direção. Os regimes se exercitam *administrativamente* no absolutismo ou no legalismo. Governos revolucionários

são também governos de administração orgânica funcional. O despotismo infere forma de administração estatal, como as oligarquias.

O ESTADO É SEMPRE CONSTITUCIONAL

XII - As ditaduras não escondem o Estado. Ao contrário: revelam o Estado *de fato*, aplicando regras de direito, funcionando administrativamente, desenvolvendo funções, somando outros critérios de justiça dentro da relatividade do bem comum. Extinguir a administração seria o mesmo que contrariar a natureza social do homem. O Estado *político*, de poder discricionário político ilimitado, não prescinde de organização administrativa. Para *funcionar* necessita de normas que condicionem o ordenamento administrativo. As conquistas revolucionárias objetivam a tomada do poder estatal. Todo Estado é *constitucional* com leis ou sem leis. *Constitucional* no conjunto dos caracteres morfo-físio-sociais do indivíduo ou da sociedade. Como *constituição* é formação organosocial feita pela história através de usos e costumes seculares. A maioria das instituições administrativas refletem os interesses naturais de povo e de nação. A elaboração legislativa, mesmo se fazendo com reservas, busca na administração, os seus meios úteis de convencimento e de consagração.

FUNCIONAMENTO E PROCESSO

XIII - No procedimento o Direito Administrativo realiza a *administração*. Nas autocracias ou nas democracias, o princípio é o mesmo: é o princípio do Estado se manifestando funcionalmente por intermédio de órgãos ou de serviços. A *estrutura* ordena as partes constitutivas do *todo*? Em qualquer das suas funções - *fôrça* ou de *direito* -, o Estado depende da *administração*. Os direitos chamados fundamentais se executam pela *administração*. Quando o Estado muda de posição a *administração* completa essa mudança. Transmudando-se o *direito* na sua sistemática ou na sua filosofia somente se transmuda por *fôrça* da *administração* que leva o Estado para novos movimentos. A tarefa indisfarçável do Estado é, por isso, fazer funcionar a *máquina viva* da nação. A livre determinação estatal não é uma idéia definida.

é um princípio de processo administrativo. Os Estados, pelo conteúdo social-histórico, podem nascer e morrer. Podem admitir formas novas de governo. Não escapam, porém, às exigências do funcionamento dos órgãos componentes da comunhão social.

A DINÂMICA DA HISTÓRIA

XIV - Não fôssem os poderes que lhe são implícitos o Estado seria pura abstração. Realidade é a *nação*. Real é o homem. Verdadeira é a *sociedade*. Entre a natureza estática do *direito* e a dinâmica da história, o Estado sobra como denominador comum. A dinâmica da história acusa evidências irrefragáveis. Evolue por força de guerra, de desastres e de revoluções. Criando *direito novo* em substituição do *direito anterior*. Não existem épocas tranquilas e sem problemas. Muitas vezes a lei não convence pelos privilégios que estabelece. Desde que as *funções* do Estado não correspondam à vontade coletiva, o *processo administrativo* fica prejudicado colocando em crise a estrutura vital da *nação*. Mesmo nos Estados considerados como negação do *direito universal*, a conduta de administração está vinculada à terapêutica funcional. Tão pouco a rigidez dos sistemas discricionários podem escapar às regras da hermenêutica na interpretação das normas administrativas. O ritmo ordinário da evolução é orgânico e funcional. O Estado está condicionado à auto-limitação administrativa.

O LEGISLADOR NÃO CRIA DIREITOS

XV - Se na lei não está todo o *direito*, o Estado pela *Administração* pode sobreviver falho de legislação escrita. Os preceitos públicos obrigatórios são naturais nas sociedades históricas. As fontes do direito são inesgotáveis porque encontram base na vida social progressiva. O legislador não cria direitos: revela pela imposição situações de fato existentes. Não será o sistema jurídico também manifestação do Estado? Não será manifestação que procura conhecer interpretar e aplicar os preceitos do direito positivo e natu-

ral? Como entender o Estado, legislador e aplicador da leis, sem uma mecânica de posição administrativa? Qualquer análise de administração pública extravasa do simples conceito legalista. Todo corpo social se identifica com as funções de Direito Administrativo. Pela administração o Estado resolve, num sentido de trabalho normativo, os problemas absolutamente mais concretos. O Estado é o *sujeito*. A administração o *meio*. Toda solução política ou jurídica está no tratamento administrativo. Como é óbvio: na função administrativa.

AS PRÁTICAS DE GOVERNO

XVI - Desde que a administração pública seja compreendida como o conhecimento e a aplicação prática dos proceitos legais e constitucionais, não resta senão ao Estado encarecer a importância do procedimento jurisdicional ampliando a capacidade funcional dos seus órgãos mais importantes. De onde são tiradas as *CONSTITUIÇÕES*? De onde são tiradas senão da realidade histórica e social? Constantemente reduzidas ao fracasso não atingem a infra-estrutura administrativa. Os órgãos, como as funções, sempre existem e sempre existirão. A questão seria apenas esta: *como deve o Estado organizar seus poderes para melhor desenvolver suas funções?* Ou então: *como pode o Estado organizar seus poderes para alcançar a eficácia dos seus fins políticos?* Em qualquer época, no processo de administração, está a solução das equações econômicas, políticas e sociais. As práticas de governo, que são práticas administrativas, afirmam que os problemas de desenvolvimento também são problemas de administração. Na anti-tese, entre a norma e a realidade, está a resultante administrativa.

OS ELEMENTOS DA POLÍTICA

XVII - Permanecem os princípios políticos que são originários e orientadores. Mas a perspectiva histórica demonstra que as determinações políticas dificilmente se materializam sem a colaboração de normas que façam viver funcionalmente os poderes e órgãos do Estado. O que é a organização de um Estado político? É simplesmente organiza-

ção administrativa através da ordenação de órgãos e de funções. A natureza foi sábia para o homem, para os grupos e para a sociedade. O que veremos se *anatomizarmos* o Estado? Já se explicou: cabeça, tronco e membros. Não falando de composição orgânica que provoca ações fisiológicas, traumas nervosos, envenenamento, infecções, comportamentos passionais, percepções ilusórias, intervalos lúcidos de loucura, distúrbios de consciência, alienação de emoções, histeria social, psicastenia coletiva, paralisia dos meios circulatórios, degeneração institucional ou atraso de desenvolvimento psíquico. Na política devemos considerar dois elementos: o elemento de consideração *científica* e o elemento de perspectiva *histórica*. Elementos sem os quais será impossível traduzir os enganos de morfologia social.

EVOLUÇÃO DO ESTADO

XVIII. - Na maioria das vezes os *políticos* não entendem de *política*. Nem sequer entendem de *administração*. As teses se transformam em abstrações. Não adianta falar de processos administrativos ou de técnica burocrática, de critério jurídico ou de administração científica, de normativismo ou de relações humanas, de métodos ou de valores, de planejamento ou de orçamento, de fiscalização externa ou de classificação das contas, de governo ou de atribuições relativas ao pessoal. Evidentemente que não se pode contestar a evidência de uma *ciência política* marcada pelas catástrofes históricas e nacionais. Aceitamos que permaneçam duas situações: a situação de *política teórica* e a situação de *política aplicada*. A *teórica* procurando o estudo sistemático dos fenômenos de Estado. A *aplicada* formulando juízos de conhecimento em concordância com a vida prática. Os fins *maliciosos*, não em poucas oportunidades, substituem os fins *morais*. Depois que o indivíduo, sob razões humanas, criou estilos de dominação, o Estado evoluiu em formas e normas de procedimento administrativo.

O FATO POLÍTICO

XIX - Entre o Estado *absoluto* e o Estado *liberal* somente ven -

com as distinções de profundidade na interpretação da história. O fenómeno, *fato político*, é um só, o Estado. Na excitação das *idéias*, os governos usam e se aproveitam da fôrça do Estado.. Usam e se aproveitam porque o Estado é puro mecanismo como *mecânicas* também são as leis de relação que regem o mundo e movimentam os homens. Mesmo com o processo de despersonalização do *Príncipe* não se alteraram as condições de racionalização do *poder*. O Estado chamado de *direito* não esconde sua profunda dependência dos métodos de *administração*. A política de *direito* se robustece como estatal e administrativa. A compreensão do problema atual está nisto: em compreender que a sociedade *antecede* ao Estado mas que o Estado não realiza *autonomia* com a administração. Concluindo: o *Estado* é expressão histórica de organização política e de organização de *poder*. Para isso se vale de uma ordem que se constitui ou está constituída. *Ordem* que, por fôrça da realidade, explica e justifica o *procedimento administrativo*.

A FUNÇÃO DIVIDIDA

XX - A função administrativa é função jurisdicional. Aceita-se como função *dividida*. Quando se fala e funções legislativas, executivas ou judiciárias, o Estado não fica à parte, para ficar como integrador da comunidade nacional. Nunca houve generalizações que pudessem transcender ao *habitat* local. *Administração*, como natureza social, está na própria economia doméstica. Não basta gerir. É preciso, bem ou mal, também dirigir. Há vocábulos que são comuns ao direito, à política e à economia, porque são vocábulos que refletem a individualização da vida através do corpo, do corpo como conjunto de músculos. Aliás, *conjunto*, na harmonia coletiva, realiza subordinação à ordem jurídica. Muito mais do que isso: estabelece limitações que limitam a atividade do Estado. Ninguém pode, em sua liberdade, jogar-se contra uma muralha. Ninguém pode, sem sua liberdade, ferir direitos próximos ou alheios. Toda liberdade que não fôr disciplinada, não é mais liberdade e deixa de ser direito. Dentro de limites, não há doutrina, que explique *Estado* sem administração.

A HISTÓRIA DO MUNDO

XXI - A história do mundo, antes e depois do cristianismo, é uma

história de vitórias e de derrotas. Os dois extremos não se conflitam. Entram nas crônicas vitoriosos e derrotados. Os fatos são naturais e podem fazer *fatos* voluntários. Os *naturais* estão no chão em que pisamos. Os *voluntários* decorrem da existência de um futuro provocado e desconhecido. Quando a ação do homem produz efeitos, o homem ceixa de ser entidade individual, para ser complemento coletivo. Mas toda ação, pessoal ou de massa, de legalidade ou de rebelião, conservadora ou revolucionária, exige uma forma de procedimento funcional ou a aceitação daquelas formas tradicionais que fazem o *costume* na vontade subjetiva resultante do instinto de conservação. Ninguém faz *revolução* sem pagar pelos pecados revolucionários. Por que? Porque os órgãos, as funções, não morrem pela simples mudança de homens no governo. Não é exagêro afirmar: a *função* é elemento natural e material no jôgo dos acontecimentos políticos. Elas não desaparecem nunca. Podem, sim, encontrar substituição jurídica.

ORDEM E MECÂNICA ADMINISTRATIVA

XXII - Onde está a ordem *concreta* do Estado senão na ordem administrativa? De que vale um governo, representativo da fôrça estatal, se não pode expedir leis, decretos, regulamentos e portarias? De que vale um governo, enquanto seja governo, se o Estado não possui meios normais de execução política dos serviços públicos? De que vale um governo se não há funcionamento administrativo? De que valem os poderes públicos sem o escalonamento hierárquico das funções jurisdicionais? O que vale a decisão do *todo* sem a participação da *unidade*? Organização é resultado. Nunca foi começo de nada. Porisso as crises, quando eclodem, são parciais. Revelam apenas ataque de nervos. Derrubam situações, podem fazer história, mas não atingem a mecânica administrativa dos órgãos e das funções. Os valores ativos, principalmente de *cultura*, não são portadores de civilização. A busca de razão da existência de uma comunidade política está na origem de três coisas: *natureza*, *poder* e *governo*. Mas o fim, objeto do *chegar*, antevê uma verdade: planejamento administrativo.

DIREITO E PROCESSO

XXIII - O problema da justificação será apenas indagativo. Razões não existem para os fatos passados históricos. Eles aconteceram simplesmente. Querer justificar o *poder* será o mesmo que pretender justificar o futuro. Podemos construir sistemas e teorias. Jamais, sistemas e teorias, que imponham bens sem pernas. Assim também com tudo quanto é humano neste mundo. A ordem cósmica poderá ser ordem histórica, como a ordem humana poderá ser ordem administrativa. Erroadamente fala-se do Estado como *totalidade moral*. Do Estado, como *contrato*. Do Estado como *conjugação de interesses*. Observando, porém, a realidade, o que vemos? O homem, sempre o homem, desde a idade da pedra lascada. Mas o homem procurando o que? três possibilidades: a de sobreviver, a de organizar-se e a de impôr leis próprias e governos próprios. O *direito* negaria sua vontade se não fôsse *processo*. As impossibilidades estatais são as possibilidades processuais administrativas. Todo sistema de aspirações humanas no sentido das probabilidades sociais está na execução administrativa.

O PODER DE GOVERNAR

XXIV - Os povos bárbaros também conheceram a ordem administrativa que lhes era natural. A seleção hierárquica sempre motivou guerras e revoluções. O *nihilismo* só possuiu um advoersário: a ordem organizada administrativamente. As grandes religiões não se desagregaram em função de funcionamento administrativo. As melhor organizadas superaram. O *budismo* não conseguiu universalizar-se. O máximo da força relativa ficou com o *cristianismo*. Entre o *sim* e o *não* vingou o Vaticano. O acaso obrigou aos fracos desaparecerem por falta de ordem. No reino do *animalismo* a hierarquia predomina: a hierarquia do mais forte. Qualquer prolongamento histórico não esquece o *homem*. As formas mais antigas de *idéia* ou de *crença* exigiam a *pregação*. A *pregação*, mesmo pela mentira, impunha continuidade de *procedimento* humano e social. As raízes de tudo, de tudo quanto existe, se resumem numa verdade: na verdade de *poder* governar. Neque-se a *legitimidade* dos governos, porque os governos são eventuais, mas não se neque que os *processos* não mudam e sempre serão os mesmos.

JUSTIÇA TAMBÉM É PROCESSO

XXV - Quem é que legitima os governos? Sômente a legalidade do poder porque possui em suas mãos a máquina administrativa para execução das decisões políticas. Não fôra isso o conceito de legitimidade não daria vitória à Revolução Francesa e destruiria os efeitos da Revolução Soviética. Quem tem a fôrça na mão pode vencer quando usa da estrutura e da infra-estrutura administrativa. Essa, a organização administrativa, pelos seus órgãos e serviços, não se transfere: esta continua através dos mais perigosos acontecimentos históricos. *Secularize-se o direito* porque os séculos fazem do direito apenas processo. Não adianta haver o direito em si, porque não sendo natural, êle precisa ser conquistado como formalização jurídica. Não há filosofia nem escola filosófica, que possa explicar o sentido diferente das desigualdades políticas. Uns comandam e outros obedecem. Equívoco está na utopia pensar que a justiça possa prevalecer contra alguém que haja para aplicá-la ou alguém que haja para condená-la. Porque a justiça também é processo de procedimento administrativo.

FORÇA MATERIALIZADA NA ADMINISTRAÇÃO

XXVI - A sociedade não passa de um agregado de homens. Considerada na sua origem ou pelo princípio constituinte de govêrno, transforma-se em poder público. Através de suas faculdades, - de vontade e de razão, - exerce fôrça material incoercível. Quando ordenado o Estado êle se ordena como? Resposta: por aquêles órgãos que são fundamentais e aos quais atribuem-se as diversas funções governativas. São comuns as referências aos poderes constitucionais como *organismos*. Não apresenta dificuldade o reconhecer as *funções próprias* do organismo legislativo. Também com os demais poderes, no sentido do cuidado das coisas públicas, as funções correspondem ao objeto de fim político. Surge, assim, o fenômeno da *administração*. Surge com as seguintes finalidades: de gestão dos bens móveis do Estado da gestão da receita orçamentária e da gestão de contrôle dos interêsses da comunidade política. Para vencer resistências particulares a coerção substituindo o *arbítrio* faz dos órgãos pelas leis, organizações e de fôrça física incontestável. De fôrça que se materializa na *administração*.

A UNIDADE CORRESPONDE AO TODO

XXVII - O mundo paga muito caro pelas indeterminações políticas. O que se planeja para hoje pode não ser planejamento para amanhã. O homem, enquanto ~~está~~ ~~no~~ estômago, necessita exercitar suas *funções*, - funções quer humanas ou quer sociais. A estrutura de organização de poder é *específica*. Traduz aspirações e sentimentos. Revela inquietações e angústias. A *causalidade*, em filosofia, se faz *interrogativa*. Assim mesmo, nada será possível conseguir, sem organização política. O Estado, como simples mecanismo técnico, instrumenta seus fins por meio de processos. Não prevalecem conclusões contrárias contra a objetividade dos regimes que nascem, vivem e morrem. Não se pode conceber o universo sem pensar nas concepções individuais e administrativas. Já se disse: a *unidade* corresponde ao *todo*. A atitude histórica não pretende suposições. Acredita até na ordem *cósmica*. A harmonia hierárquica sustenta o universo *funcionando*. Certa vez disseram: quem tem *umbigo* não nasce livre. De fato, não nasce livre, mas ganha independência. Inclusive, independência, pela autonomia dos órgãos vitais.

POLÍTICA, DIREITO E ADMINISTRAÇÃO

XXVIII - Os que separam a *política* do *direito*, estão errados. Os que divorciam a *política* da *administração*, não encontram posição para explicar a natureza social do homem. Tudo é função porque a função faz o órgão. No sentido *administrativo* todos os conceitos se perdem pela importância da *mecânica funcional*. Se assim não fôsse, por que essa preocupação constante pela *tomada* política do poder? As afirmativas reformistas de Lutero, Calvino, Hobbes e Rousseau, não vingaram para admitir apenas capacidade de resistência à ordem normal constituída. Falando em época atual é possível esquecer os ensinamentos históricos? Esquecer o *direito natural*? Esquecer a cronologia humana? As posturas tradicionais são as posturas verdadeiras. A ordem jurídica se ativa do presente para o passado. A força política dinamiza do presente para o futuro. Plantada a questão em termos concretos ninguém nega princípios que não se conjuguem com o *centro-nervoso* das aspirações coletivas. As nervuras sociais salientes obrigam dois caminhos: da legitimidade do poder ou do interesse revolucionário.

AS CATEGORIAS FUNCIONAIS

XXIX - Mas o processo, maneira de operar em prolongamento, obriga o Estado também à atualização. As crenças quando ordenadas se transformam em realidades positivas. A metodologia positivista desconheceu a história e por isso se perdeu. Quem é que nesse mundo pode dizer que o mundo não evolue? No testamento das coisas anteriores o que resta é continuidade processual administrativa. Continuidade nem sempre limitada ao formalismo de formas que caducaram. Como a fenomenologia se aplica ao direito político? Pelas categorias funcionais. Categorias chamadas Estado, Grupo, Município, Soberania e Democracia. A sociologia explica a verdadeira ciência social como fenômeno de poder. As fronteiras jurídicas não fazem pressuposto de que os acontecimentos não se condicionem pelo fato das leis novas. A natureza sócio-estatal não é experiênciária. Está homologada pelos fatos de justiça especializada distribuída entre funções e atribuições. A diversidade genérica ajusta pluralidade de condições que estabelecem relações de desenvolvimento funcional, está claro!

A NATUREZA CONSTITUCIONAL

XXX - O direito não tem água para botar na terra. Tudo está acima das possibilidades humanas, menos o destino social. O processo natural ensina: quando as leis jurídicas contrariam as leis naturais a diversidade pela violência nutre o corpo coletivo de elementos que não dizem para o que vêm e nem para onde vão. Tudo é muito simples. Quando o poder se extroverte o que sobra dêsse poder extrovertido? Mecânica, órgão e função. A habilidade no manejo da técnica jurídica se distribui orgânicamente pelos meios executivos de funcionamento administrativo. Todo o problema, com leis ou sem leis, é de natureza constitucional. Toda a solução, com leis ou sem leis é de natureza administrativa. A eficácia das liberdades individuais desaparece quando as instituições não funcionam em razão da existência social e humana. Há uma conduta com fim para atingir: daí a importância do Direito Administrativo. Civilização milenária ou de ontem, nos esforços processuais, todas encontram as mesmas dificuldades. O coração funciona em função fisiológica. A administração em função processual.

ONDE HÁ FORMA, HÁ PROCESSO

XXXI - As tragédias gerreiras não alteraram a composição internacional em função do patrimônio jurídico. O poder, que é natural, só bre-existe às *constituições*. O poder, que é jurídico, está na base das *instituições*. Nas graduações do negócio administrativo prevalece a importância das articulações mecânicas. O natural não contraria o positivo. Porque o positivo está na força da própria *história*. A viveza administrativa robustece a *lei* e não deprecia o *direito*. As palavras, procedem, processualmente, à escrita. As formas duradouras são as formas vitais para qualquer instrumento jurídico. Quando não duram, não duram apenas porque o *direito* caduca, mas porque o *direito* evolue e progride. Toda evolução orgânica se estabelece pela *suficiência* funcional. As lesões produzidas aos direitos reconhecidos se curam pela harmonia de organização processual. Os contrastes judiciais em decisões que podem não ser justas morrem quando a vida processual começa. Nada deixa de ser forma neste mundo! Onde há forma, há processo. Onde não há processo, não há forma definida.

DIREITO E FATO

XXXII - Por que então discutir *filosofia jurídica* se o direito não constitui *fato*? Por que então não acreditar na vida também jurídica se os *fatos* não constituem direito? Realmente o poder de fazer *direito* não é o poder de fazer o *fato*. Obrigatoriamente, tem o *direito* a obrigação de reconhecer o *fato acontecido*. Como reconhecê-lo? Olhando em tórno e determinando o que é errado na conquista humana. As proibições, quando não reais, fazem revoluções. As revoluções fazem apenas isto: *renovam os órgãos*. Quem funciona dentro do Estado? Todo um sistema de aparelhamento de funções políticas, seria a resposta. A consciência pública, muitas vezes, está nos pés, não nas cabeças. As emoções sentidas exigem novas formas legais. O *estômago* realiza ação funcional em contradição com as sentenças mais infalíveis. Não há *ocasião* frente à história: existem *fatos*. Os nervos, como conjunto de forças, constroem para o futuro. O fator *antropológico* será quem sabe o mais decisivo: decisivo porque onde a multidão atua o indivíduo se renova em caracteres físicos inmutáveis.

A LEI E O FATO

XXXIII - Estado, direito, processo e função, determinando qualidades de *parte*, nem sempre determinam as qualidades do *todo*. As sociedades humanas não podem ser consideradas um *só homem*. Daí a complexidade permanente na compreensão do conjunto social. As decisões coletivas nem sempre aceitam a repressão jurídica. Cabe à *jurisprudência*, alicando as leis aos fatos, ser homogênea na heterogeneidade dos sucessivos acontecimentos humanos. A ambivalência de sentimentos já derrubou por terra muitos *tabus*. Muitas proibições morais, políticas e religiosas, desapareceram transformando a alma de multidões.. Da forma do *fato* à forma de governo, o passo não é longo. O perigo precisamente existe no choque entre as normas tradicionais e as formas novas que surgem das necessidades novas de vida social. Não vamos querer condenar a crueldade da história. No exercício da tutela governamental, o Estado, pelos seus órgãos, funções e serviços, precisa não esquecer, no desenvolver do processo administrativo, a existência das multidões. Porque a *multidão* como a pólvora seca explode e também.

O ORGANISMO ADMINISTRATIVO

XXXIV - O *organismo administrativo* necessita estar sempre em movimento. Como *máquina* ou *motor* de administração, esse movimento, como atividade jurídica atual, de caráter permanente, é condição de poderes, de órgãos, de serviços e de pessoas físicas. As relações funcionais são de natureza política e governamental; expressam orientação social de governo em quaisquer manifestações de ordem ou realidade *constitucional*. O crescimento das funções administrativas adquiriu conhecimento histórico e científico. O *serviço civil*, exagerado como conceito, carece apenas de notável importância supletiva. É o indivíduo espalhado pelas diferentes e distintas categorias funcionais. *Agentes-funcionários* ou *agentes-empregados* participam necessariamente da mecânica administrativa e estatal como elementos capazes do desempenho dos *ofícios públicos*. Não fazem organização. Não estabelecem regras. Se transformam, como pessoas físicas, em executores do interesse jurídico e social do Estado. O *direito administrativo* penetrou muito mais penetrou nas instituições fundamentais do Estado.

FORMA CONSTITUCIONAL E FORMA ADMINISTRATIVA

XXXV - A fisiologia jurídica da administração obriga: a *função pública deve ser técnica de especialização administrativa*. As mutações sociais, acarretando mutações na posição de govêrno, se realizam através de *complexos mecânicos funcionais*. Todas essas funções se coordenam dentro dos quatro elementos citados: *sociedade, Estado, govêrno e administração*. É importante compreender que as funções administrativas, que são as funções do Estado, se efetivam por intermédio dos seus *órgãos* próprios. Não se abstrai o *serviço público* das injunções políticas. Quando a *administração* se torna permanente em qualquer tipo de Estado, todo interêsse está em saber como se executa e desenvolve. As construções sociais humanas estáveis se revelam pelo conjunto do seu mecanismo interno. Os programas de atividade dos *órgãos* se fazem eficientes pelas características da *unidade*, da *continuidade*, da *flexibilidade* e da *precisão*. Pela harmonia no conjunto das funções orgânicas. A *forma constitucional* de uma nação depende da sua *forma administrativa*. Dos seus *órgãos* e *funções*.

* * *

O PODER POLÍTICO
E O
PODER ADMINISTRATIVO

É experiência eterna a de que todo homem que tem o poder é levado a abusar d'ele. Caminha até que encontre limites. Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder detenha o poder.

MONTESQUIEU

ADMINISTRAÇÃO E CONFLITOS DE PODER

I - A grande experiência manda precisamente evitar os possíveis conflitos de *poder*. Os conceitos se confundem porque os poderes são iguais na ação de técnica administrativa. É difícil saber onde começa o poder político e termina o poder *administrativo*. Onde começa o poder *executivo* e acaba o poder *político*. Onde está o poder *administrativo* e onde encontra limite o poder *executivo*. O judiciário, considerado também *poder* na sistemática constitucional, possui objetivos fins específicos. O *legislativo*, também assim considerado, não divide e nem concede atribuições jurisdicionais. Mas o poder *político*, mais amplo e mais orientado, não ganha eficiência sem fundar sua verdade na realidade do *executivo*. Como o executivo, positivo por excelência, não possui meios para atingir suas metas sem buscar apoio no procedimento da *administração*. Está claro que o *legislativo legislando* pratica atos dentro da soberania do Estado. Como o judiciário, protegendo a aplicação das leis, participa da força política de soberania. Com a *administração* acontece o mesmo em grau maior de influência jurídica.

A ADMINISTRAÇÃO COMO PROCESSO DE GOVERNO

II - Onde, portanto, encontrar a *administração* dentro da máxima política antiga da separação dos *poderes*? As *cartas constitucionais* quase todas são explicitamente claras e conclusivas. Não admitem dúvidas na formação e conformação daqueles poderes que lhe são caracteristicamente essenciais. O ordenamento fundamental do Estado fica na aceitação pacífica da teoria dos *três poderes*. A vantagem do *legislativo* está em estabelecer *normas* que os outros poderes são obrigados a obedecer. O *executivo* garante a própria vida do Estado. Quanto ao *judiciário* cabe limitar competência e assegurar os direitos consagrados. Na Antiguidade e na Idade Média também foi assim. A doutrina aristotélica orientou a formação das cidades gregas: Senado, Autoridades Executivas e Tribunais Populares. Poder limita poder: os dire-

tos e atribuições dos governantes se limitam aos fins do Estado. Mas o Estado não se move no vácuo. Move-se dentro de estrutura chamada administração. Da administração como processo de governo. Da administração como responsável pela execução dos atos governamentais.

O PODER CONSTITUINTE

III - Esta é a verdade: o problema da supremacia política está no poder executivo. O temor dos abusos do executivo nunca deixou de existir. A legalidade executiva sempre se harmonisa com o *discricionarismo administrativo*. Os controles legislativo e judicial são bastante relativos. Não atuam com força autêntica de coerção jurídica. A tutela do interesse público, quando investigada, esbarra no interesse político. Desde que as questões exclusivamente políticas fiquem excluídas da jurisdição do judiciário, cabe distinguir o ato administrativo propriamente dito do ato político correspondente. As nuances são tão delicadas que a vontade do Estado se confunde com a vontade da administração pública. Não há quem possa, sem preconceitos, afastar o poder político do poder administrativo. A recíproca também é verdadeira: os atos administrativos de execução não passam de atos políticos administrativos. De onde nasce a organização do Estado? Da manifestação política de um poder constituinte. Dêsse *pouvoir constituant* e através dele as nações se instalam sobre o princípio da *ordem primeira*, que é política em tôdas as suas implicações de natureza humana e social.

O PODER ADMINISTRATIVO É ABSOLUTO

IV - Um argumento deve ser considerado para valer: dentro em regimes despóticos, quando desaparece a influência dos poderes legislativo e judicial, ainda assim o poder administrativo é absoluto nas suas determinações de comando dos serviços públicos. Em tôdas as épocas *cónsules vitalícios* empolgaram as várias magistraturas. Nunca, porém, extinguíram sistemas de governo e as funções de administração. Entre monarquias e repúblicas jamais se procurou destruir a máquina do Estado ou as condições de funcionamento administrativo. O socia -

lismo vingou como *socialismo de Estado administrador*. Não existem inimigos do Estado: sim inimigos de governos ou de sistemas de governo. Os adversários do Estado nos séculos passados eram apenas e somente adversários de *trono* e quem sabe da *realeza*. Os governos autoritários forçam a posse material do Estado pelo processo de domínio da ordem administrativa. Os governos autoritários, mesmo quando criam o seu *Estado*, procuram compreender o fenômeno da *administração*. Digamos melhor: podem destruir tudo. Menos os *serviços públicos* essenciais à nação.

NÃO MUDAM AS ESTRUTURAS

V - Muito pelo contrário: as revoluções têm aumentado atribuições na organização estatal. Intervindo na vida econômica a tendência tem sido sempre substituir o indivíduo isolado. Grupos profissionais, categorias sociais, sindicatos, corporações, são medidas de articulação das comunidades econômicas que passam a integrar o sistema do organismo constitucional e também administrativo. Mudam as formas e os métodos: não mudam as estruturas básicas nacionais e humanas. Não existem forças eventuais que superem a estrutura da sociedade e as suas condições existenciais. Não seria exagero se afirmasse que o poder político encontra *escôro* no poder administrativo. Os regimes transformam-se no *tempo* seduzidos pelos problemas novos que surgem e safiando paixões que explodem em conflitos que se caracterizam pela tomada do poder absoluto. Acontecidos os *novos fatos* a administração não se modifica. Não altera de substância estrutural. Mantém as mesmas linhas nervosas de funcionamento orgânico. Porque não se restringe o âmbito geopolítico em sua base física, onde o Estado-órgão prepondera como conjunto de natural organização constitucional.

OS ELEMENTOS DO ESTADO

VI - Um sistema político não é uma concepção abstrata assentada no *poder administrativo*. É organização para ser vivida socialmente pelos homens em condições indispensáveis ao funcionamento do mecanismo de governo. Os serviços Públicos, cumpre repetir, aparecem como *finalidade* de órgãos que são específicos no corpo da administra-

ção do Estado. Os elementos do *Estado* são clássicos em tôdas as fases da história: o elemento *população*, o elemento *território* e o elemento *governo*. As dimensões de qualquer sistema político apresentam características materiais e físicas. As indagações especulativas pouco interessam. A própria noção de *soberania* está ligada à noção de *governo*. Como também não se compreende Estado sem governo ou o Estado sem organização política *autônoma* no sentido da execução e cumprimento das suas *funções orgânicas*. Traduzindo: nesse complexo de funções, que são funções administrativas, encontram-se as determinantes da ação do Estado, - *ação* - que será sempre distribuída, disciplinada e coordenada através dos serviços públicos.

ATOS DE COMANDO OU DE PODER PÚBLICO

VII - Mesmo como *unidade* o Estado possui uma dupla missão: *fazer política* e *realizar administração*. Dois atributos do *poder executivo* integram a *administração*: os atributos de *autoridade* e de *soberania*. Age a *administração* em nome de quem? Em nome do Estado, da sua política e do seu governo. Os atos que exercita, na plenitude da sua capacidade jurisdicional são atos de *comando* ou de *poder público*. A proteção jurídica do indivíduo e a força de um poder soberano, *inexistem* sem as práticas de *processo administrativo*. Distinguir demasiadamente tem sido o equívoco dos teóricos deste e do século anterior. A esfera do *direito privado* está tomada pelo *direito administrativo* em suas manifestações mais elementares. No *direito público* também assim é verdade. Herdando, como herdou o *direito administrativo*, nas suas origens jurídico-científicas, doutrinas e instituições, agora modernamente se apresenta face a expansão dos poderes do Estado, como *poder* também de limitada atuação em todos os ramos de atividade humana e social. Basta que se observe o mecanismo da sua morfologia jurídica.

A DIVISÃO TRIPARTIDA DOS PODERES

VIII - No paralelo entre as Constituições modernas extraem-se princípios fundamentais que são normas de *Direito Administrativo*. Tudo assenta no exercício pleno e dividido da *função pública* em razão

específica do serviço público. Na mecânica das atividades humanas de governo toda dinâmica está na vivência do procedimento administrativo. Herdamos de Montesquieu a teoria da divisão tripartida dos poderes do Estado. Como fonte desses poderes aceitamos de Rousseau o princípio da soberania popular. Os efeitos jurídicos de direito transcendem muitas vezes a ordem constitucional para exigirem atendimento dos fatos em revolta contra as leis. A idéia de duração da lei se define como condição da consciência coletiva. Por isso a gestão dos interesses públicos afeta interesses individuais e interesses do governo, exigindo da administração política procedimento consentâneo com a realidade social emergente. A individualidade social assenta na individualidade humana impondo formas de procedimento para consecução de fins administrativos.

A ADMINISTRAÇÃO NÃO É ESTÁTICA JURÍDICA

IX - Não se concebe administração em termos de estática jurídica. Pelo contrário. Na mobilidade política daquelas ações humanas de representação social está a verdade das grandes manifestações coletivas de movimento progressista. Porque o progresso constitui impulso, provocado por exigências técnicas sempre atuais. Daí a importância do fator administrativo. A fermentação que agita classes obriga o Estado a atuar politicamente. Quais, porém, os meios adequados para evitar-se expansões populares imprevistas? Somente um: colocar a administração em condições de executar aquelas regras jurídicas necessárias à consecução dos novos e verdadeiros fins do Estado. Há um conceito que ficou clássico para o conhecimento do *Direito Administrativo*: o objeto desse direito será sempre observar o Estado em sua atividade e descobrir as regras que regem essa atividade e servem para realizar as funções de administração. Nada mais exato. Na consecução dos fins, poder político e poder administrativo se igualam e se confundem. Harmonizam-se, não permitindo choques.

O ESTADO COMO FATO NATURAL

X - É de saber: o princípio científico da divisão do trabalho, afastou definitivamente o *Direito Administrativo* do *Direito Político*.

Não obstante, ambos os *direitos*, se resolvem através de correspondentes realidades conjugadas. Propriedade, liberdades, privilégios, garantias, homem e sociedade, dependem quase que exclusivamente dos meios naturais de administração do Estado. Examinado o conteúdo político das constituições verificamos que as implicações são de ordem social e também de técnica jurídica. Por isso, nenhum povo dotado de poder, em qualquer momento da história, pôde fugir a uma doutrina de Estado. Quando o Estado se fixa como ordenamento político, êsse ordenamento é jurídico e sobretudo administrativo. Toda história se faz através da luta política. Daí, o Estado, como organização, constituir-se em um *fato natural* de atividade cultural-administrativa. Política e direito, não se fazem concepções contrastantes. Juntam-se no homem dentro em um sentido hierárquico da sociedade e do mundo.

A IDÉIA DE PODER

XI - Na idéia de poder está a fonte de tô das as manifestações políticas. A substituição do poder *monárquico* pelo poder *republicano*, do poder *constitucional* pelo poder *revolucionário*, não quebra estrutura administrativa de govêrno. Quando muito transforma sistemas numa nova tábua de leis que geram diferentes prerrogativas de formulação política. A continuidade está no *direito administrativo*, o que quer dizer no *poder de administração*. Toda organização, como processo, nos chega do *direito natural*. Mudam-se os princípios de comando, mas o organismo social continua. Mesmo que os regimes políticos sofram a pressão das idéias e dos fatos, não escapam do condicionamento administrativo. Maquiavel caracterizava a liberdade política como um conceito relativo. A necessidade do viver domina Estados como submete indivíduos. Porque há, no substratum da vida social, uma ordem que por natural pode ser até equilíbrio de fôrças contrárias. Em administração não é o jurídico-formal que prevalece e sim o jurídico-natural.

AS VONTADES HUMANAS MULTIPLICADAS

XII - Assim como o indivíduo, pode ser irracional, assim também pode o Estado. Até onde o homem resistirá viver sem nervos? As vontades

des humanas por isso mesmo criam múltiplas relações. Cada uma dessas relações é ação recíproca de efeito dinâmico. Na política, em razão do Estado, essas ações serão sempre afirmativas ou negativas. A unidade na pluralidade, é o fato mais evidente e constante. Não é a sociedade humana por acaso mera e comum coexistência de pessoas independentes entre si? Para se possuir não precisa *funcionar*? Tudo o quanto é real, é orgânico. As implicações fazem movimentos. Os movimentos revelam corpos. Os corpos transcendem num conjunto que é Estado e em consequência administração. As unidades orgânicas biológicas se transformam em unidades orgânicas sociológicas. Como autênticos seres compostos como o próprio corpo humano. Uma conclusão salta lógica: todo poder político é natural, como todo poder administrativo não escapa das influências de uma ordem também natural. Por isso o equilíbrio político se realiza tão somente através de leis constitucionais, de leis que emanem da natureza da soberania popular.

O NORMAL E O PATOLÓGICO

XIII - Como, porém, caracterizar essa natureza de soberania popular? Está na estrutura viva do próprio corpo social. Convém, no entanto distinguir, em certas ocasiões históricas, o *normal* do *patológico*. Como aconteceu, por exemplo, na França, depois do golpe de Napoleão III, que se fez proclamar Imperador, pela graça de Deus e pela vontade nacional. Usaram-se assim daqueles poderes chamados *constituintes*. Mas a ordem administrativa funcional não ficou paralizada. Continuou dominante na sua expressão de estrutura jurídica. Manteve-se funcionalmente ativa para permitir novas implicações caracteristicamente políticas. Donde se conclui que o *pouvoir constituant* pode ser também poder criador. Mas é poder criador que não quebra a substância da ordem administrativa natural e constituída. Porque essa *ordem administrativa* se afirma através de longo processo histórico. O ordenamento fundamental não está somente na lei escrita, mas na própria organização natural da sociedade politicamente organizada. Mesmo a força constituinte, representativa da vontade popular, não altera a mecânica funcional do Estado.

A TRADIÇÃO INSTITUCIONAL ADMINISTRATIVA

XIV - Exemplifique-se para melhor compreensão: a França possuiu, por assim dizer, numa sequência de cinquenta anos dez *constituições* ou cartas de lei constitucional. Nunca porém houve abandono dos segmentos de tradição institucional administrativa. A máquina do Estado continuou funcionando mais ativamente ainda em certos períodos de agitação social e política. As modificações impostas não chegaram a transformar a fisionomia da administração. As alterações de ordem constitucional não atingiram a operação de mecânica administrativa. O *status* não modificou. Mesmo com a Constituição Francesa de agora, promulgada logo após a última grande guerra, que praticamente hipertrofiando o executivo suprimiu o clássico parlamentarismo, não se atingiu a estruturação administrativa do Estado. Órgãos, corpos e funções, continuaram no auge do serviço público. Outro exemplo está no constitucionalismo orgânico da Inglaterra. Como também a Constituição norte-americana, não rompendo os vínculos da tradição histórica, criou uma ordem administrativa federal até hoje vigente, para uma nação que era resultado de soma de alguns estados unidos politicamente.

OS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS NÃO SÃO ABSTRATOS

XV - Natural que a *administração* possa crescer com o crescimento do Estado. No Brasil então os ensinamentos são flagrantes. Depois da Revolução de 12 de abril de 1964 e da edição do Ato Institucional, nada se quebrou na estrutura orgânica natural da Nação. A continuidade, não dos homens, mas na função através dos órgãos, demonstra que a mecânica administrativa não se violenta facilmente, sendo indispensável ao sucesso das mudanças de orientação política. Pode sofrer a cirurgia no corte de órgãos doentes. Pode desenvolver até patologicamente. Dois fenômenos diferentes apenas atuam: os fenômenos de *crescimento* e de *desenvolvimento*. A Constituição Imperial, como as Constituições Republicanas de 1891, 1934, 1937 e 1946, jamais atentaram contra o Estado no sentido de ruptura de processo administrativo. As *cartas* europeias, votadas às dezenas, algumas jamais postas em execução e outras tantas revogadas, não fundaram governos com

tra a tradição da *ordem administrativa* imperante. Os sistemas de administração nunca são abstratos. Há que compreender a natureza objetiva dos fatos sociais, os grupos, as forças, as atividades e a própria evolução social. Compreender o corpo político, que é social também, como compreendemos na sua fisiologia o corpo humano.

A REALIDADE, QUE É SOCIAL...

XVI - À *administração*, qualquer seja o seu entendimento ou forma, como a *sociedade* sobrevive aos indivíduos que nascem, vivem e morrem. Condições sociais determinadas dão características orgânicas ou constitucionais ao *direito administrativo*. Os fatos sociais, como a mecânica de procedimento administrativo, possuem uma realidade objetiva e uma determinação específica irreversível e fundamental. Na estruturação constitucional do Estado e princípio da divisão dos poderes não se pode realizar senão através de funções que se exteriorizam. Essas funções, pelas suas características, integram os órgãos que compõem a organização natural de governo. Está na sub-estrutura, tanto o meio físico, como o meio físico, como o meio biológico, especialmente a vida social e comunal nas relações de indivíduo para com indivíduo. A realidade, que é social, afirma-se pelas instituições, que são históricas. Cristaliza-se pelo princípio genético em série de fenômenos que se podem classificar como econômicos, morais, religiosos, estéticos, jurídicos e também de *administração*. O imperativo da coexistência obriga e atua no funcionamento administrativo.

OS VALORES BIOLÓGICOS NA EVOLUÇÃO SOCIAL

XVII - A *sociedade* se representa em realidade por duas maneiras: o grupo social e a forma de governo. Para atender necessidades diversas ou diferenciadas, surge a *administração como natural* condição de unidade e sobretudo de unidade funcional. A função social, jurídica, política, constitucional, é administrativa. Por isso são organismos vivos autênticos, tanto a *sociedade* como os diferentes grupos sociais. Não há gênese humana, tribos castas ou grupos isolados, que não conhecessem o princípio de governo e em consequência de procedimento

administrativo. Os valores biológicos estão sempre latentes na evolução social. Manifestam-se, administrativamente falando, pelo ativismo dos órgãos que funcionam em razão do equilíbrio orgânico da sociedade naturalmente organizada. Daí, o processo social, assemelhar-se e depois identificar-se ao processo de administração. Daí H. Spencer falar naquilo que denominava como a "unidade funcional do processo social". Porque os fatos antecedentes fazem os fatos consequentes. Na formação do meio social interno de uma certa nação ou comunidade, os princípios políticos que se fazem princípios de governo se traduzem em administração. A estática e a dinâmica realizam a fisiologia social. Fazem a evolução no tempo de acordo com as exigências do meio físico.

O SOCIAL E O NATURAL

XVIII - Depois é que a função, em razão do próprio organismo, se diferencia e se distribui. Se capacita pela competência específica face às condições de cada nação. Por isso a lição enunciada por Rousseau de que "nem toda a forma de governo é própria a todos os países". Com o problema da administração se dá precisamente o mesmo. Mas, num sentido genérico, de base, dos tempos antigos nos modernos, afastadas as diferenças de geografia, mesmo com as profundas transformações por que passou a sociedade do Século XIX, a administração como método e processo não muda as suas características essenciais. Não se afasta do "social" e do "natural". Não se radica no domínio das hipóteses. Ciência que é, de formação com fundamento político na organização do Estado, legítimo ou não, constitucional ou autoritário, a administração reduz à fenômenos funcionais mecânicos toda vontade de governo em realizar os seus fins e objetivos. Nas formas mais primitivas de vida social, desde as primeiras sociedades humanas pré-históricas, política, governo e administração se interligam para justificar o Estado na sua missão histórica.

OS DOIS TIPOS DE ADMINISTRAÇÃO

XIX - Toda a vida social e em consequência a vida política está submetida assim a uma ordem fundamental que se caracteriza pela cons-

tituição do Estado. De certa forma jurídica, essa ordem com elementos de vontade e de atividade, é a própria administração. Para ela (administração), o Estado não passa de pessoa jurídica. Na gestão de seus negócios, na orientação dos assuntos públicos, na direção das ações políticas, o Estado surge como administração. Tanto legislando como na esfera jurisdicional ou na administração de sentido burocrático estrito, o Estado mostra que é processo administrativo e que para exercitar-se realiza administração em sentido lato. Portanto, na verdade, a administração até agora não se constituiu em objeto de qualquer disciplina jurídica. Distinta do direito administrativo, que é administração naquele sentido estrito, está e se coloca na base de todas as demais funções que são políticas. Pré-existem, portanto, em razão da realidade de atividade de processo jurídico, dois tipos de administração: a interna e a externa, aquela que compõe o quadro administrativo e aquela outra que determina a vida política e protege a organização social de um povo.

A CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO COMO CIÊNCIA POLÍTICA

XX - Todas as ações administrativas estão ligadas aos fins do próprio Estado. A ordem pública exige e necessita de proteção administrativa. Fique bastante claro que a eficácia dos sistemas administrativos independem das formas de governo. Os fatores raciais, históricos ou culturais. A descentralização como se apresente por órgãos e funções acompanha sempre o espírito localista e o sentido geográfico atuante. A simples aceitação de uma estrutura político-jurídica e econômica, fundada na realidade do meio físico e histórico, dá substância natural aos fenômenos de administração. Assim vem sendo e assim sempre será. Há os que apontam a ciência da administração como ciência política. A política fixando ou determinando a posição do Estado se conduz para a realização desses fins. Na administração a norma jurídica se conjuga com a realidade natural. As constituições, mesmo mutáveis, não rígidas, mesmo estáveis, possuem objeto próprio. Mas esse objeto jamais será atingido senão pelo meio dos processos de administração, ou melhor, da administração.

A REALIDADE NATURAL

XXI - A Constituição polonesa de 1935, no seu art. 4º, impõe as bases de um "Estado social" e prescreve que "a vida da coletividade amolda-se aos quadros do Estado e nêles se apoia". À base na experiência histórica de outras constituições inovou muito e bastante. Inspirou o pensamento jurídico para outras cartas constitucionais. Aceitando a mecânica funcional político-administrativa assentada na realidade natural, declara quais são os órgãos do Estado submetidos à autoridade do Presidente da República. Enumera assim como *órgãos* o Governo, a Câmara dos Deputados, o Senado, as Forças Armadas, os Tribunais e o Controle do Estado. Identificou administração geral e governo geral, pela pirâmide da hierarquia pública. Não buscava as distinções sensíveis entre o poder administrativo e o poder político. Foi longe demais até essa Constituição de 23 de abril. Enfaticamente explica que "a administração do Estado é um serviço público" exercido pela administração governamental, pelas entidades autônomas territoriais e pelas entidades autônomas econômicas. A ação do Estado, na sua atividade jurídica, ficou sendo *política e administrativa*, ao mesmo tempo. As funções ficaram unificadas. Passou ao futuro como um documento de alto realismo político. Onde os valores de administração fazem o processo político de governo sem violentar a ordem natural e emergente das condições físicas de vida de uma nação.

O PODER DE SOBERANIA

XXII - O direito constitucional de pós-guerra traz ensinamentos valiosíssimos que transcenderam no direito administrativo e na técnica do procedimento administrativo. Fixando *direitos, liberdades e princípios*, procura exercitar o poder de soberania dando unidade de todo orgânico à ~~capacidade de~~ ação administrativa do Estado. Cabe à administração, por intermédio de funções diferentes, ou dos poderes competentes, representar também politicamente o Estado. Em muitas constituições será porém difícil distinguir as atribuições do Presidente da República das funções propriamente do Poder Executivo. O procedimento e a mecânica legislativa configuram o fenômeno da administração. O fenômeno da administração identificado com o fenômeno político.

co. As demais soluções constitucionais, outorgadas pela marcha do tempo histórico, na Polônia, Tcheco-Eslováquia, na Iugoslávia, na Romênia, na Bulgária, na Hungria e mesmo no Japão, consolidaram o poder administrativo no poder político ou vice-versa, criando um sistema de forças cuja unidade chamam de *democracia social*. Procura o sistema fortalecer, com fins de objetivo político, a organização e o mecanismo dos poderes. Sobretudo fortalecer a *administração do Estado*.

CONTEÚDO AO PODER POLÍTICO

XXIII - Considerando o Estado como fenômeno jurídico e o direito político como direito constitucional, dentro da problemática interpretativa, onde colocaríamos a *administração*? Aceitando o direito político como direito de Estado, como buscaríamos explicar a mecânica funcional dos serviços administrativos? Onde o sentido formal e o sentido material de uma *constituição* ou de um Estado sem a unidade específica de um ordenamento jurídico-normativo? Erram, ao que parece, os que julgam limitar a competência administrativa, como isolar no limite da prática de atos meramente formais toda uma estrutura constitucional, que é infra-estrutura administrativa de funcionamento orgânico. Pode o *poder político* independar do *poder administrativo*? Não são ramos de um mesmo direito público, tanto o direito constitucional como o direito administrativo? Não há dúvida. A política, aceita como imposição científica ou perspectiva histórica, como relação entre a sociedade e o Estado, jamais justificará poder de ação ou capacidade no exercício do pensamento, se não tiver apoio em métodos de *administração*. Está aqui o *direito administrativo*, ou a administração pública, instrumentando a organização política do Estado. Ou então o *poder administrativo* dando forma e conteúdo ao *poder político*.

A ORGANIZAÇÃO SOCIAL PRÉ-EXISTE

XXIV - Como já dissemos: admitindo o Estado como uma forma histórica de organização política, ou de organização do poder para a sus

tentação de uma ordem legítima e natural, não é possível admitir a representação *dessa ordem* sem os pressupostos da vigência de uma estrutura administrativa. Essa vigência de estrutura administrativa, mantém o poder e o justifica no sentido da compreensão da realidade social. Existe o *direito*. Pré-existe a organização social. Também existe a *administração*. O *poder* em si, não se cria e nem se estabelece, senão para positivizar o ordenamento político reconhecido e quem sabe, consagrado pelas cartas constitucionais. Não há propriamente separação entre a teoria e prática políticas. As antinomias desaparecem pela atividade administrativa do Estado. Do Estado governo, administrador e responsável pelo funcionamento dos serviços públicos. Entre a sociedade-Estado e a realidade política, encontra-se a administração. O homem se faz pelo pensamento criador de formas de organização política em função de determinações históricas e naturais. As formas de organização política para ganharem vida se identificam com as concepções de governo e se cristalizam em normas de procedimento organoadministrativo.

SISTEMAS E MÉTODOS DE ADMINISTRAÇÃO

XXV - Não há problema frente às imposições de uma realidade política e administrativa de governo. A questão é apenas de fenomenologia: trata-se de distinguir para melhor situar os fenômenos. Na essência tudo se resume na vivência social continuada. No processo de vida humana que se transforma em vida social. No condicionamento das funções, funcionamento dos órgãos, ordenamento do Estado, o *direito político* se afirma administrativamente. Cada órgão, cada serviço, cada função, recebe parcelas de poder político. Nem por isso deixam de atuar no sentido executivo de capacidade administrativa. A descentralização administrativa e política constitui um complemento da atividade constitucional do Estado. Todos os sistemas básicos de governo se consolidam em métodos de administração. Na Inglaterra, onde o parlamentarismo cresceu com o Estado, a mecânica administrativa chega às culminâncias do *police-power*. As formações político-representativas caminham da periferia para o centro. Afirme-se um regime como unitário ou composto, as implicações de substrato e ordenamento administrativo são as mesmas. Seria de perguntar: estão as

nações liberais dos fatores de ordem social, política, jurídica e administrativa? Daí porque a tutela administrativa corresponde à segurança do Estado.

A ADMINISTRAÇÃO ESTÁ EM TUDO

XXVI - A soberania pode residir inteiramente no povo. Mas em qualquer regime político ou sistema constitucional se realiza pela máxima antiga da separação dos poderes. As características dos órgãos são inalienáveis a cada órgão. Com os poderes, entendidos constitucionais, acontece a mesma coisa. O executivo fica apenas com maior parcela de execução. No entanto, a casuística judiciária, como o direito jurisprudencial, fazem também administração no sentido da prática processual. O direito positivo e a lei escrita se *administram* pelo processo. As leis, para o legislador, não se fazem por imposições experimentais, pois se fundam num processo de feitura que é normativo. A administração, como conceito científico geral, está em tudo: no executivo, no judiciário ou no legislativo. Os atos de gestão, ou os atos administrativos, materializam a ação dos poderes constitucionais. São, porém, muito mais políticos, que propriamente executivos, judiciários ou legislativos. O direito do legislador, de fazer leis, o direito do juiz, de aplicar as leis e o direito do governante de gerir os serviços públicos necessários, é direito político que se renova na prática costumeira processual de atos de administração.

A ORIGEM DO PODER CONSTITUCIONAL

XXVII - A Inglaterra é uma prova de que todo poder político está na origem de todo poder constitucional. Sem precisar de dogmas e critérios obrigatórios e coercitivos. Em resumo é uma nação constitucional sem constituição. A legitimidade do poder na Inglaterra está no fato constituinte e na desnecessidade da existência histórica de textos que justifiquem a legalidade política das instituições, inclusive dos direitos do Parlamento que são invioláveis sem a imposição formal de uma constituição escrita. As inspirações de força constituinte para decisões de força revolucionária ganharam muito com o exa-

plô inglês cujas instituições assentam nos costumes. O poder político assim legitima-se pela tradição consuetudinária. Uma nação aviltada, violentada na sua moral, mesmo no regime das constituições rígidas, pode apelar para as soluções de emergência. Abrigando, revogando, derogando ou derrubando cartas constitucionais, o poder legítimo é sempre institucional. Com êle, em consonância com êle, está o poder administrativo, mudado nos seus titulares, permitindo o sucesso das novas medidas políticas governamentais. Tal é, diante da história, a tradição francesa. A letra escrita da lei jamais poderá contrariar o *fato*. O princípio inglês é insubstituível. Como o francês também.

OS ACONTECIMENTOS SÃO IRREVERSÍVEIS

XXVIII- Por que uma revolução vitoriosa derruba de plano uma constituição existente? Definindo: revolução é um *fato político* que se transforma em ato *institucional político*. Mas derruba de plano por que é um princípio de direito que assenta sôbre uma verdade ou necessidade de *fato*. Como poderia uma constituição sobreviver mantendo-se vigente quando acontecimentos históricos obrigam reformulação na ação do poder público e em consequência dos métodos administrativos de governo? A natureza, a origem do *poder político*, está na base dos acontecimentos que surgem. Na maioria das vezes os acontecimentos serão irreversíveis pela imposição de uma natural legalidade revolucionária. Não basta contrapor pronunciamentos em favor das constituições escritas e em desrespeito de *fato* que faz *poder político*. Mantida a infra-estrutura e a estrutura social e jurídica, o Estado continua representando a nação no trabalho político e de comando administrativo. Não é a perfeição que torna uma constituição estável ou permanente. Mas a sua plasticidade que permite ao *poder político* transfigurar-se no entendimento das situações que surgem imperativas. Há na história uma carta até agora assim plástica: a constituição dos Estados Unidos.

AS CONSTITUIÇÕES FRANCESAS

XXIX - Na série das constituições francesas o *poder político*

constituente realiza diferentes regimes constitucionais, não obstante mantendo em aliança com o *poder administrativo* as estruturas tradicionais históricas. Nunca há, como não pode haver, revolta contra o meio-ambiente. Não que as *constituições* na França se deformassem pelo uso. A ditadura do interesse público ou da necessidade social não impôs transformações à Constituição de 1791? Parece que sim. A Constituição de 1793 não foi revogada pela Convenção? O *poder político instituinte* aparece aqui em termos de profunda lógica e clareza históricas. Assim foram outras cartas em 1795, 1799, 1802, 1804, depois a *constituição* decretada pelo Senado a 6 de abril de 1814, seguida do *ato constitucional* de 4 de junho de 1814, vigente até 15 de março de 1815. Com a Constituição de 1830, frente à monarquia de julho, restabeleceu-se o regime da carta de 1814. Os fatos fizeram a instabilidade do constitucionalismo francês. Sensível como nação, suscetível ao povo, intranquila como espírito, a França continuou até os dias atuais realizando obra *constituente* sem nunca querer aceitar senão a plasticidade indispensável à sua evolução política marcada pelos acontecimentos. No cerne está o *poder político instituinte* se afirmando na prática administrativa.

LEIS ORDINÁRIAS E LEIS POLÍTICAS

XXX - Tanto que o direito não se limita ao ato administrativo ou governamental, não se limita ao agente ou ao ato praticado, mas busca origem naquilo que o inspira e que é o sempre novo poder criador. Por isso as *constituições* escritas não se absolvem ante os golpes de Estados e os pronunciamentos revolucionários. Numa palavra, o poder político inspirador, coordenado pela ação do *poder administrativo*, tudo para harmonizar o choque das forças políticas com as formas constitucionais até então consagradas. As leis ordinárias nada podem contra as leis políticas. Usa-se em política, da *administração*, porque ela não se substitui, como poder administrativo, para a aplicação de novas leis. É permanente na continuidade do processo político. A função administrativa assenta na ordem pública e na legalidade. É função política de poder político como o poder político é também função administrativa. As limitações legais para a *administração* são aquelas de natureza política atual. A ordem pública, é a de hoje, não a de ontem. A legalidade não dispensa da execução através do processo

administrativo. Sobrevive para toda lei uma determinação legislativa. Essa determinação, porém, só encontra realidade por intermédio da administração. Uma lei não se exterioriza por si mesma. Quando regulamentada, para ser completada nos seus fins, em todas as suas implicações, pertence à administração.

SUBSTANCIA DO PODER ADMINISTRATIVO

XXXI. - Está claro que o processo legislativo, o processo judicial e o processo executivo subordinam-se a um conceito de *delegação*, surgida de alguma fonte de poder soberano. Com maior razão de ser o *processo administrativo* cuja mecânica envolve toda e qualquer atividade jurídica. Essa delegação pode ser também uma *concessão* de poderes outorgada por efeito de uma causa primeira que será o *poder político*. Ressalta afirmar que no *direito administrativo* estão os instrumentos de fixação desse *poder político* que é originário e instituinte. Os lineamentos da ação política, os propósitos governamentais no exercício de controle jurisdicional, a ação política conjugada com a lei escrita não estabelecem distinções no campo da administração, mas dão substância formal ao *poder administrativo*. As diferenças, se existirem, buscam explicação na teoria e na prática políticas. A presença da *administração* generaliza os fenômenos jurídicos não limitando a ordem e o processo administrativos nos limites de valores de qualquer categoria funcional. A concessão em favor do *poder administrativo* provém do *poder político soberano*. A divisão que houver no plano geral do *poder administrativo* será tão somente de funções que são específicas. A natureza de Estado tripartido assim estabelece usando dos recursos da unidade na divisão de trabalho de governo. Onde se afirme o *poder administrativo* está sempre atuante para acompanhar as mutações do *poder político*. Materializa-se, através de órgãos e funções, com a rapidez necessária. Sempre em busca de soluções imediatas. Tudo como problema natural de para técnica e processo.

A RAZÃO DE ESTADO

XXXII. - A história política está cheia de exemplos flagrantes

que não precisam ser repetidos. A evolução constitucional e das instituições políticas apresentam tantas e tão variadas formas de expressão que não será preciso melhor argumentação para juntar na ação jurídica tanto o *poder administrativo* como o *poder político*. Por isso a ação administrativa é sempre provocada estendendo-se numa amplitude em que o *direito* é o limite. Há um poder que executa na plenitude da sua força política soberana: o poder administrativo. A razão de Estado se explica pela *administração*. A autoridade governamental e administrativa se confunde juridicamente. Submetida ao regime de legalidade, é originária, é institucional, mesmo quando sofre rupturas nesse processo de legalidade. Na Inglaterra tradicional, cuja maneira de agir invoca liberalismo, não se impede que os ministros, representantes do poder político, recorram ao arbítrio na prática de exercer o ato administrativo. A indenidade, sempre que provável, dá ao Parlamento capacidade para a legalização. Os atos políticos, executados administrativamente, escapam ao controle jurisdicional. A autoridade administrativa, capacitada pelo poder de polícia, assentada no poder político, não encontra sanção contra ela quando a *administração* se faz de plano para manter ou reformular princípios surgidos de novos fatos e inspirados por condições diferentes.

A DUPLA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA

XXXIII - Uma dupla função caracteriza a autoridade administrativa: a função de direção dos negócios públicos e a função de comando do poder político. Fixando assim duas categorias de atos: os atos de *império* e os atos de *gestão*. Em ambos os atos, como expressão de vontade, há um fim determinante, político ou administrativo. Mas em ambos está a *administração* revelada pelo procedimento constitucional. A *administração* como forma executiva do poder político. Dando feição, valor, espessura, conteúdo, fisionomia, caráter, jurisdicididade aos atos que emanam da declaração de vontade do Estado. Uma vontade superior às outras vontades. *Vontade* cujo desaparecimento quebra sistemas, teorias e doutrinas. Porque em suma: o Estado, como sujeito de direito, como pessoa jurídica, é sempre uno. Essa unidade tem assento em base constitucional. É também natural como formação social primária. Não se confunde com os poderes e os órgãos da administração.

Como a pessoa moral, ou como a pessoa física, constitui-se em um *todo organizado*. Não podendo romper jamais nem a unidade do problema do conceito de direito. Na sua determinação unitária, é que é *político*. Na sua sistemática do processo executivo, é que é *administrativo*. Nas suas múltiplas manifestações e aspectos na escapa da história, não foge da geografia e é sobretudo *político* na expressão de ordem administrativa.

DIREITO, ESTADO E ADMINISTRAÇÃO

XXXIV - No pós-guerra, maior se tornou a capacidade ativista do Estado. O intervencionismo, também de profundidade econômica, adquiriu sentido essencialmente político. O Estado procura, mal ou bem, de qualquer forma, refletir a estrutura social da nação, defender os interesses que são públicos e manter a intangibilidade dos princípios institucionais. Para isso, usa do *poder administrativo*, exercita-se pela *administração*. Sedimenta, pela importância política, tudo quanto seja social ou coletivo. Explica as ações jurídicas que determinam a origem das relações jurídicas. Tanto assim que a noção de *direito* não se consolida senão com a ação do Estado. No entanto, o poder do Estado, que é *poder político* implica no conceito de soberania. Se a soberania pertence ao Estado como *suprema potestade*, somente mediante processo de organização política o Estado se transforma em *vontade*. Com respeito aos órgãos, às funções, aos fins, seja inclusive na tutela de direito, éle é *poder político e administrativo*, é *administração e processo de administração*, se faz auto-suficiente, pela própria *administração*. Numa palavra realiza a supremacia do direito. São, portanto, três idéias inseparáveis uma da outra: *direito, Estado e administração*. Na forma de *proceder* caracteriza-se apenas como *administração*.

BIBLIOGRAFIA DE CONSULTA

- DWIGHT WALDO - Estudio de la Administración Pública - Madrid - 1961
- CARLOS OLLERO - Introducción al Derecho Político - Barcelona - 1948
- PEDRO MUÑOZ AMATO - Introducción a la Administración Pública - México - 1954.
- RENATO TREVES - Derecho Y Cultura - Buenos Aires - 1947.
- GUSTAV RADSFUCH - Introducción a la Filosofía del Derecho - México - 1951.
- HANS KELSEN - Teoría General del Estado - Madrid - 1934.
- PEDRO AURIAN DA MATTA ALBUQUERQUE - Philosophia do Direito Público - Rio de Janeiro - 1881.
- CARL J. FRIEDRICH - Teoría e Realidad de la Organización Constitucional Democrática - México - 1946.
- LEONARD D. WHITE - Introduction to the Study of Public Administration - New York - 1948.
- JESSE B. SEARS - The Nature of the Administrative Process - New York - 1950.
- W. F. WILLOUGHBY - Principles of Public Administration - Washington - 1927.
- TITO PRATES DA FONSECA - Direito Administrativo - Rio de Janeiro - 1939.
- PEDRO CALMON - Curso de Direito Público - Rio de Janeiro - 1938.
- KARL LARENZ - La Filosofía Contemporánea del Derecho y del Estado - Madrid - 1942.
- ICILIO VANNI - Filosofía del Derecho - Librería Beltrán - Madrid -
- PIETRO COGLIOLO - Philosophia do Direito Privado - Bahía - 1898.
- HERMAN HELLER - Teoría del Estado - México - 1942.
- MANUEL GARCIA PELAYO - Derecho Constitucional Comparado - Madrid - 1951.
- E. PENDLETON HERRING - Public Administration and the Public Interest - New York - 1936.
- L. RICASÉNS SICHES - Vida Humana, Sociedad y Derecho - México - 1940
- GEORGES CURVITCH - L'Idée du Droit Social - Paris - 1933.
- ALBERTO DEMICHELI - El Poder Ejecutivo - Génesis y Transformaciones - Buenos Aires - 1950.

- CARLOS OLLERO - El Derecho Constitucional de la Postguerra - Barcelona - 1949.
- PAUL BERNARD - La Notion D'Ordre Public en Droit Administratif - Paris - 1962.
- JAMES M. LANDIS - El Poder Administrativo - Buenos Aires - 1951.
- FRITZ FLEINER - Instituciones de Derecho Administrativo - Madrid - 1933.
- MIRKINE - GUETZEVITCH - Les Nouvelles Tendences du Droit Constitutionnel - Paris - 1931.
- RAFAEL BIELSA - Ciencia de la Administracion - Rosario - 1937.
- HENRY LAUFENBURGER - La Intervencion del Estado en la Vida Economica - México - 1942.
- J. C. VENEZIA - Le Pouvoir Discretionnaire - Paris - 1959.
- RODOLFO BLEDEL - Introduccion al Estudio del Derecho Publico Anglosajón. - Buenos Aires - 1950.
- CARRÉ DE MALBERG - Théorie Generale de L'Etat - Paris - 1920.
- J. F. GEODNEW - Politics and Administration - New York - 1914.
- MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO - Direito, Administração, Estado - Curitiba - 1953.

* * *

INDICE

| | Pág. |
|---|------|
| Apresentação | 3 |
| À Guisa de Prefácio | 5 |
| A FUNÇÃO PÚBLICA NO ENTENDIMENTO HISTÓRICO, SOCIAL E POLÍTICO. | |
| O Ser Organizado | 11 |
| Função e Funcionamento | 11 |
| Normas e Funções | 12 |
| A História não engana ninguém | 12 |
| Organização e Administração | 13 |
| Conceito de Administração Pública | 13 |
| Técnicas, Serviços e Funções | 14 |
| Função e Organização do Estado | 15 |
| As Operações Funcionais | 15 |
| A Hierarquia de Órgãos | 16 |
| Não há Estado sem Administração | 16 |
| O Estado é sempre Constitucional | 17 |
| Funcionamento e Processo | 17 |
| A Dinâmica da História | 18 |
| O Legislador não cria Direitos | 18 |
| As Práticas de Governo | 19 |
| Os Elementos da Política | 19 |
| Evolução do Estado | 20 |
| O Fato Político | 20 |
| A Função Dividida | 21 |
| A História do Mundo | 21 |
| Ordem e Mecânica Administrativa | 22 |
| Direito e Processo | 23 |
| O Poder de Governar | 23 |
| Justiça também é Processo | 24 |
| Força Materializada na Administração | 24 |
| A Unidade Corresponde ao Todo | 25 |
| Política, Direito e Administração | 25 |

| | |
|---|----|
| As Categorias Funcionais | 26 |
| A Natureza Constitucional | 26 |
| Onde há forma, há processo | 27 |
| Direito e Fato | 27 |
| A Lei e o Fato | 28 |
| O Organismo Administrativo | 28 |
| Forma Constitucional e Forma Administrativa | 29 |

O PODER POLÍTICO E O PODER ADMINISTRATIVO

| | |
|--|----|
| A Administração e Conflitos de Poder | 35 |
| A Administração como Processo de Governo | 35 |
| O Poder Constituinte | 36 |
| O Poder Administrativo é Absoluto | 36 |
| Não mudam as Estruturas | 37 |
| Os Elementos do Estado | 37 |
| Atos de Comando ou de Poder Público | 38 |
| A Divisão Tripartida dos Poderes | 38 |
| A Administração não é Estática Jurídica | 39 |
| O Estado como Fato Natural | 39 |
| A Idéia de Poder | 40 |
| As Vontades Humanas Multiplicadas | 40 |
| O Normal e o Patológico | 41 |
| A Tradição Institucional Administrativa | 42 |
| Os Sistemas Administrativos não são Abstratos | 42 |
| A Realidade, que é Social... .. | 43 |
| Os Valores Biológicos na Evolução Social | 43 |
| O Social e o Natural | 44 |
| Os Dois Tipos de Administração | 44 |
| A Ciência da Administração como Ciência Política... .. | 45 |
| A Realidade Natural | 46 |
| O Poder de Soberania | 46 |
| Conteúdo ao Poder Político | 47 |
| A Organização Social Pré-existe | 47 |
| Sistemas e Métodos de Administração | 48 |
| A Administração está em tudo | 49 |
| A Origem do Poder Constitucional | 49 |
| Os Acontecimentos são Irreversíveis | 50 |
| As Constituições Francesas | 50 |
| Leis Ordinárias e Leis Políticas | 51 |

| | |
|--|----|
| Substância do Poder Administrativo | 52 |
| A Razão de Estado | 52 |
| A Dupla Função Administrativa | 53 |
| Direito, Estado e Administração | 54 |
| Bibliografia de Consulta | 55 |

* * *

Impresso no
Serviço de Documentação do M.J.N.I.
1965.