

**R
E
V
I
S
T
A**

**DO
INSTITUTO
DOS
ADVOGADOS
DO
PARANÁ**

ISSN 0104-5466

1995

SEPARATA

25

DA COMPETÊNCIA NA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

Catedrático de Direito Administrativo e Professor Emérito da Universidade Federal do Paraná

SUMÁRIO

A sociedade como ser vivo. A sociedade como organismo. Teoria da organização administrativa. O Estado moderno. Sociedade e poder político. Corpo político e Estado. O poder estatal no ordenamento constitucional. Teoria do mandato ou da representação legal. A importância da posição de Kelsen. Função e competência. Competência e organização. Natureza da competência. Competência na atividade de administração. Capacidade e competência. Competência e ato administrativo. O exercício das práticas administrativas. Ótica do direito posto. A estrutura do ato administrativo. A evidência nas relações concretas. Conhecimento e adequação das realidades.

I — A SOCIEDADE COMO SER VIVO.

A teoria do órgão, bem examinada nos sistemas a estrutura dinâmica do que chamamos **Estado**, pertence ao conhecimento da fisiologia jurídica. Racionalmente considerada, harmoniza-se com a função existente e que faz a pessoa e o órgão, impondo condições e regramentos para a satisfação **como finalidade** das necessidades sociais.

Não há como não compreender que as sociedades se assemelham a enormes **organismos** com implicações naturais de ordem, organização e funcionamento. Não se pode, nem se queira, mesmo apreciando as sociedades **nacionais**, entender o Estado fora de um contexto social. As explicações lógicas são aquelas que assentam nas realidades concretas.

Também não se trata de trazer para o acolhimento da filosofia do direito, procurando justificar posições que parecem controvertidas, o pensamento válido daquelas escolas cujas tendên-

cias são **organicistas**. Dentro do campo científico, pela essência dos problemas que surgem como fundamentais, as sociedades se constituem como **seres vivos**, existindo e se conservando através de **elementos** que são dependentes, independentes e interdependentes na sua primeira unidade substancial.

Já hoje em dia, o direito não mais vive de abstrações, e sim de conhecidas verdades materiais. É o **homem**, como síntese, na sua expressão moral. É o **indivíduo**, como ser-molecular, na sua autonomia de vontade. É o **cidadão**, como detentor de franquias constitucionalizadas, participando do seu grupo através de atividade humana e política de meios e de fins.

Não bastam as obrigações que existem, porque na base das obrigações preexistem os direitos. A nossa era entrou numa fase de **fatos**, em um período de imprevistos e de instabilidade, onde as fórmulas podem durar pouco e os regimes se renovam, permanecendo a sociedade e o Estado intangíveis dentro da fatalidade inevitável do determinismo histórico. Valem os fatos e não somente os esquemas doutrinários.

II — A SOCIEDADE COMO ORGANISMO.

Compreendida a sociedade nos seus princípios de origem, ordenação, coordenação e organização, é que ela aí aparece como um enorme **organismo** possuído de ciclos vitais definidos no processo de evolução natural ou no processo de desenvolvimento político.

Quanto aos **grupos**, integrantes numa dada sociedade, dotados que são de personalidade histórica, respondem pela existência natural do **todo social** assimilando tendências e costumes, desde o conhecimento da **pessoa física**, até o reconhecimento da **pessoa jurídica**.

Transportado o conceito objetivo de **órgão** para o Direito Administrativo,¹ logicamente que o conceito surge no sentido figurado para indicar as dimensões da organização estatal, as divisões

(1) Nosso primeiro trabalho em torno da problemática: INTRODUÇÃO A TEORIA DO ÓRGÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO — Revista de Direito Administrativo — n.º 98/17 — Rio de Janeiro, 1969; Revista de Ciências Administrativas — ano XIV, n.º 34 — La Plata, 1971.

e as redivisões funcionais ou de funcionamento na contextura constitucional.

Há de parecer que a sociedade, fenômeno de fácil materialização mas de complexa determinação fática, possa não ser um organismo na sua expressão simplista de **forma**, mas o é quando nos atemos aos seus elementos constitutivos, ou seja, aos elementos vivos de agregação.

Impossível compreender uma **unidade**, ou mais propriamente a sociedade como **unidade**, sem partes, frações ou porções que implicitamente representam um tipo de organização político-social,² pois só a morfologia político-social leva a **modos** de organização, e modos que são **formas**, sem dúvida, afetadas pelas determinantes da geografia e da história.

Daí o problema, no seu equacionamento, estar a exigir construções teóricas, sobretudo construções jurídicas no Direito Administrativo. Não existindo Estado sem permanência da sociedade política, não pode o Estado existir senão por meio de órgãos, **formações** que, na sua dinâmica, adquirem personalidade moral ou jurídica.

III — TEORIA DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.

Não basta que o **poder administrativo** se destaque na ação ou que o Direito Administrativo seja uma realidade: é preciso que, correspondendo ao objeto-fim, assuma formas adequadas à natureza das funções e possua organização própria jurídico-pública.³ A esta organização **própria** é que a doutrina chama pelo costume de **Administração**.

- (2) Aparicio Mendez — LA TEORIA DEL ORGANO — Montevideo, 1949; Benjamin Villegas Basavilbaso — DERECHO ADMINISTRATIVO — Vol. II — Buenos Aires, 1950.
- (3) Dwight Waldo — ESTUDIO DE LA ADINISTRACIÓN PÚBLICA — trad. esp. — págs. 3 e segts.; Pedro Muñoz Amato — INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA — págs. 15 e segts.; W. F. Willoughby — PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION — **Administration and Organization** — págs. 1/8; Carlos Ollero — INTRODUCCIÓN AL DERECHO POLÍTICO — págs. 11 e segts.; S. Stricker — PHYSIOLOGIA DO DIREITO — trad. bras. — **Força e Direito** — págs. 146 e segts.; Ludwig Spiegel — DERECHO ADMINISTRATIVO — trad. esp. — págs. 67 e segts.; Agustin A. Gordillo — INTRODUCCIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO — **El Estado en la Constitución** — págs. 61 e segts.; Manoel de Oliveira Franco Sobrinho — COMENTARIOS A CONSTITUIÇÃO — Vol. 2 — Rio de Janeiro, 1991, págs. 339/382.

Por trás do fenômeno **organização**, coloca-se o Estado como imposição lógico-formal e constitucional de qualquer tipo de sociedade política que hierarquize as funções públicas, disciplinando-as, escalonando-as, coordenando-as e jurisdicionando-as. Motivo pelo qual, à teoria da organização administrativa muito se assemelha a teoria do órgão na fisiologia jurídica, afetando na unidade serviços e competências.

Como entender **organização política** sem coordenação administrativa? Como explicar a **coordenação** na ordem administrativa falha na hierarquia de fins e de funções, sem um sistema de estruturas e de atividade coerente? Como definir um **sistema estrutural** longe de uma unidade necessária de gestão administrativa? Como tornar concreta a **gestão administrativa** sem atividades nominadas ou específicas de atos e de serviços?

De igual maneira, e diante dos mesmos fatos, como entender atos e serviços fora de regime especial de competência funcional ou de meios que busquem fins? Como saber coordenar órgãos centrais, inferiores e superiores, evitando a conexão da atividade administrativa, a uniformidade de ação nas diferentes áreas de procedimento? Numa visão de conjunto, por certo, organização e administração se confundem, sobretudo no Estado **moderno** onde os fatos comandam as soluções possíveis.

IV — O ESTADO MODERNO.

Realmente, pela natureza dos objetivos essenciais, o Estado **moderno** exige organicidade na composição dos seus órgãos de administração, um tipo de organização que não atenda somente às idéias diretrizes como atenda, principalmente, a sua estrutura histórica de gravitação na evolução do processo político.⁴

Para tal contribui, e muitíssimo, a formação nacional e de um povo, a índole peculiar da raça, as singularidades de psicologia coletiva, o traço entre o passado e o presente com prospecções no futuro, como contribui preponderando, ao lado dos mandamentos legais-jurídicos, o necessário conhecimento das instituições que

(4) Fernando Garrido Falla — LAS TRANSFORMACIONES DE REGIMEN ADMINISTRATIVO — Madrid, 1962; Salvatore Cimmino — LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SU CONTEXTO SOCIAL — trad. esp. — Madrid, 1965.

não se afirmam apenas pela simples vontade do homem ou aquiescência dos governantes.⁵

As regras valem quando não contrariam imperativos de natureza social. Os princípios permanecem enquanto não conflitantes com a sensibilidade da consciência coletiva, visto que as formas de sociabilidade política são o produto ou a consequência das instituições naturais. Só ao Estado cabe buscar entender as **regras**, sentir os **princípios** e ajustar as **formas**.

O postulado da preeminência do **princípio do poder** sobre o **princípio da liberdade** resulta das condições orgânicas do corpo social, da sua unidade com respeito aos interesses grupais, da missão transcendente do Estado, do primado real do poder central, da existência de uma **ordem política**, seja ela qual seja ou em que tempo existir.

Torna-se irrelevante investigar aqui o que representam a ordem ou a legalidade, porquanto os conceitos se diferenciam no tempo e no espaço, embora permaneçam historicamente em todas as organizações políticas, como iniludíveis verdades naturais. Mesmo nas formações democráticas liberais, a estrutura estatal evolui no sentido da concentração do poder e da preponderância da missão executiva estatal.

V — SOCIEDADE E PODER POLÍTICO.

Não há mais lugar hoje para o individualismo grupalista nas autênticas formações políticas: o grupo como o indivíduo no grupo são partes de um todo único, um não eliminando o outro, surgindo como átomos associados, incorporados à sociedade e o homem se constituindo, por natureza, um ser social, e **parte menor dessa mesma sociedade**.

Está claro, como resultante, que o indivíduo-homem não pode viver senão em sociedade, que é seu modo natural de ser e de existir. Nutrindo-se do homem, o poder político passa a poder estatal, poder com força física apoiada nos fatores de consciência coletiva, em normas jurídicas e postulados constitucionais —

(5) Maurice Duverger — LES RÉGIMES POLITIQUES — Paris, 1964; Vincenzo Guelli — O REGIME POLITICO — trad. port. — Coimbra, 1951; Manoel de Oliveira Franco Sobrinho — REGIMES POLÍTICOS — Rio de Janeiro, 1984.

normas e postulados condicionantes da conduta social e do comportamento humano isolado.

Esse chamado **poder político**, observado sempre face às indeterminações da história, é o instrumento ou a única força natural de que dispõem as sociedades políticas para promover o próprio bem, o bem comum e de prover as necessidades sociais freqüentes, limitando-se o Estado, como supremo órgão instrumental, a representar o corpo político.⁶

O verdadeiro ser, o ser que existe, é permanente e constante. Permanente e constante é o Estado no pluralismo da sua existência política. Constante e permanente é o homem, desde as suas origens genéticas. As transformações exteriores não alteram a substância do indivíduo e o conteúdo da sociedade em que vive. A idéia de um ser vivo está representada do modo mais puro pelas plantas. De um modo mais completo pelo ente chamado **animal**.

Dessarte, como as plantas consomem vida, nutrindo-se e reproduzindo, o mesmo acontece com o homem e as sociedades. O ser-social, como o ser-animal, tal como as plantas, possui órgãos e funções, sistemas nervosos e funções vegetativas, movimentos orgânicos numa dimensão que vai do microcosmos ao cosmos.

Na verdade, o fato e o tempo se conjugam, harmonizando homem e sociedade. Os juristas, ao lidar com os fenômenos sociais, jamais podem esquecer que a consciência de sentimento individual integra o indivíduo no grupo, como a vontade geral indica a soma dos interesses grupais.

VI — O CORPO POLÍTICO E ESTADO.

Como a nação, tanto o **corpo político**, como o Estado, pertencem à sociedade. São expressões que podem ser usadas como sinônimas, apesar de não o serem. Em nosso tempo, é possível distinguir a nação, o Estado, o corpo político e a sociedade política. Impossível, porém, é separar os fenômenos, não obstante a diversidade de categorias.

No fundo, as categorias diferem, como a parte pode diferir do todo. A sociedade política, imposta por fatores naturais e aceita

(6) Jacques Maritain — O HOMEM E O ESTADO — trad. bras. — pág. 54.

pela razão, é uma realidade complexa, mas concreta e real. O corpo político tem, por assim dizer, como o corpo humano, cabeça, tronco e membros. Dispõe de aparelho circulatório e respiratório. É **corpo** que, condicionado à fisiologia, tem instintos, emoções, reflexos, traumas, reações, órgãos e nervos.

Nada mais importante, na ordem do determinismo social, para a existência e a conservação do corpo político, que a continuidade do processo histórico. A herança das instituições aceitas, os costumes consagrados, os sentimentos comuns, a força vital inconsciente das energias acumuladas, são elementos materiais próprios às comunidades humanas, aos organismos humanos e aos organismos sociais.

Na medida da comunicabilidade entre os fenômenos, torna-se evidente que o Estado respira através do corpo político.⁷ Não é apenas parte dele, mas conjunto das instituições que nele se integram, ligadas à estrutura da nação ao longo do processo histórico. Quando **revelado**, o Estado não é mera entidade abstrata, para ser a própria nação organizada. Os direitos, que atribuídos são ao Estado, não são direitos que lhe pertençam por sua própria natureza, mas **direitos** do corpo político e da nação.

Destaque-se, por conseguinte, que o Estado não é a lei, pois a sua função maior, em se tratando de soberania, é realizar a nação. Cabe ao Estado manter ordenando o que existe no corpo político. Quanto ao fenômeno **nação**, provém etimologicamente do latim **natio** ou **nasci**, de **natus-nascido**, de **nasci**, como noção de origem, algo biofisiológico surgido do fato nascimento, crescendo e fazendo desenvolver instituições enraizadas na ordem natural.

VII — O PODER ESTATAL NO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL.

Fala-se muito em poder estatal, mas é preciso observar que tal **poder** só se manifesta efetivamente por força da legislação, da jurisdição e da execução. Do ponto de vista substancial, que é o que mais interessa no Direito Administrativo, as atividades ou

(7) "As diversas condições de progresso social, em que os membros da sociedade se podem encontrar, derivam de três fontes: a saber, de sua **origem** de sua **atividade** e de seu **habitat**" (Luis Taparelli D'Azeglio — CURSO DE DIREITO NATURAL — trad. bras. pág. 434).

funções jurídicas são aquelas atribuídas pelo ordenamento constitucional aos diferentes órgãos, de modo a lhes dar condição própria e finalidades.⁸

Nas constituições (cartas políticas) o quadro organizacional está presente na sua estrutura de unidade, de formação natural e de qualificação de competências, tornando o poder estatal na sua unidade originária fundamental, capaz de ser passível de divisão ou de repartição, e isto num processo político que somente encontra limite na realidade do ordenamento constitucional positivo.

Destarte, o poder estatal, posicionada juridicamente a competência, manifesta-se através da função administrativa, atribuída de forma genérica ou particularizada, envolvendo pessoas e organismos personalizados, entes ou figuras investidas de capacidade constituída de direito subjetivo. Por existirem, haja outorga, mandato ou representação, o problema não oferece necessariamente outros contornos que não aqueles de exato conteúdo constitucional.

O que a doutrina historicamente quer, a exemplo de inúmeras tendências do pensamento teórico, é procurar soluções pouco práticas para uma evidente realidade, com a adoção de equações sutis ou abstratas na idéia de ficção ou na idéia de personalidade moral, ambas as posições de oposição flagrante e frontal ao sentido natural, material e formal, de uma ordem jurídica constitucionalizada.⁹

No entanto, diante da evolução sofrida pelo direito frente ao Estado, ou seja, das transformações havidas nos regimes administrativos, é recomendável que se apreciem sem maiores implicações as diferentes teorias em torno do órgão, todas elas marcadas no tempo de valor relativo, pois em razão das técnicas instrumentais modernas, apenas apresentam ao pesquisador estímulos de curiosidade científica.

(8) Benjamin Villegas Basavilbaso — DERECHO ADMINISTRATIVO — Vol. II — pág. 503.

(9) Léon Michoud — LA THEORIE DE LA RESPONSABILITÉ MORALE — Vol. 1 — pág. 120; Georges Jellinek — TEORIA GENERAL DEL ESTADO — trad. esp. — Vol. II — pág. 214; A. Merkl — TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO — trad. esp. — pág. 375; F. Ferrara — TEORIA DE LAS PERSONAS JURIDICAS — trad. esp. pág. 762; Luigi Raggi — DIRITTO ADMINISTRATIVO — Istituzione — Vol. IV — pág. 135; Maurice Hauriou — PRÉCIS DE DROIT ADMINISTRATIF — pág. 137.

VIII — TEORIA DO MANDATO OU DA REPRESENTAÇÃO LEGAL.

Está claro que as duas teorias, do mandato e da representação legal, têm suas origens no Direito Civil. Pela primeira, a do mandato, deve haver uma pessoa física atuando em nome da pessoa jurídica, correspondendo à figura do mandatário. Pela segunda, a da representação legal, sendo mais profundo o toque civilista, explica-se a existência de um representante legal agindo em função da pessoa jurídica.¹⁰

As duas construções teóricas não servem ou pouco servem ao Direito Público menos ao Direito Administrativo. Surgem do conhecimento especulativo e pertencem até agora ao domínio da teoria pura no plano das indagações, sem nenhum caráter prático realístico no tocante ao poder estatal, e com respeito mesmo às atividades administrativas. Nada dizem aos sistemas organizacionais a não ser como elementos de ajuda e colaboração ou como fórmulas secundárias de executoriedade funcional.

Quanto ao Direito Administrativo moderno, vive de realidades, não podendo, para explicar certos fatos, apenas recorrer ao direito privado ou Civil, na verdade uma maneira simplista de buscar soluções públicas no direito positivo comum. Formalmente evoluído com base nas instituições políticas, ao direito público corresponde à tarefa de dar equacionamento pertinentes às formações constitucionais. Quando busca, porém, assim o faz, tão somente no sentido da prestação de serviços.¹¹

Como a teoria do mandato só oferece insuficientes analogias, apesar de usada, jamais dominou o Direito Administrativo.¹² Como a teoria da representação legal conflita-se com as criações que emanam da vontade estatal, inclusive com a autonomia de órgãos qualificados e naturais, é difícil adequá-la, senão em casos específicos nas relações de direito público, ou então de interação orgânica administrativa.

(10) Basavilbaso — ob. cit. — Vol. II — págs. 506 e segts.

(11) Michoud — ob. cit. — Vol. I — pág. 130.

(12) Foi o que Otto Mayer, no seu tempo, não conseguiu harmonizar, mesmo quando na sua construção teórica destacou o que chamou "corpos de administração própria" e "criações da vontade estatal" (LE DROIT ADMINISTRATIF ALLEMAND — Vol. IV — pág. 287).

Finalistas, e de conteúdo substancial, além de tudo concretas na expressão de natureza político-jurídica, são aquelas teorias que assentam no conceito dinâmico, normativo, de participação, de função e de competência, onde a pluralidade orgânica não prejudica a unidade orgânica dos sistemas, ou melhor, onde os sistemas se exteriorizam distinguindo órgãos, poderes, funções, deveres e responsabilidades.

IX — A IMPORTANCIA DA POSIÇÃO DE Kelsen.

O que vale para a teoria kelseniana é o conceito formal de órgão dentro da realidade de uma ordem ou estrutura jurídica e estatal. De origem e princípio, prevalece o Estado-sociedade como pessoa jurídica nos sistemas normativos de direito. Depois, sim, a natureza do poder exercido pelo Estado, em função de valores estáticos e dinâmicos.

Contudo, pelo sentido instrumental regulador da ordem estatal, o que importa são as normas de grau superior, pelas quais se podem criar as normas de grau inferior.¹³ Como o conceito de órgãos tem os seus limites precisos, decide a norma fundamental suprema (a Constituição), afirmando um sistema e as suas implicações jurídicas.

Há para a escola kelseniana, se é que Kelsen continua a fazer escola, a necessidade de admitir uma idéia pura de organismo, onde as partes de um todo participam da formação desse todo, criando e realizando relação de unidade na esfera própria dos sistemas adotados. No entanto, a bem dizer, não obstante o Estado ser ordem jurídica, nem toda a ordem jurídica é o Estado.

No sentido de **legis executor**, o órgão, conforme se apresente, traz na sua base uma idéia pura de organismo, embora possam se diferenciar os processos criadores de direito com origem nas constituições. E assim, portanto, todos os fatos estabelecidos na ordem estatal constituem funções orgânicas, ou seja, têm caráter

(13) Hans Kelsen — *TEORIA GENERAL DEL ESTADO* — Barcelona, 1934 — trad. esp. — págs. 341/344; *LA TEORÍA PURA DEL DERECHO* — Buenos Aires, 1941 — pág. 83.

de função orgânica numa relação firmada entre a vontade pública e a unidade do sistema.¹⁴

Se uma organização administrativa, no sentido primário, é conseqüente produto de organização política, a formação jurídica dos órgãos tem suporte natural nas funções qualificadas executórias, isto é, em funções que somadas realizam a existente ordem político-jurídica. Falho de órgãos, inexistente o Estado, sobretudo a finalidade dos preceitos coativos que integram os sistemas de direito.

X — FUNÇÃO E COMPETÊNCIA.

Mas existem posições que estão a exigir revisão de conceitos, diante da realidade das novas estruturas sociais e conseqüentes sistemas de direito. Embora a **teoria do órgão** possa se apresentar especulativa, é, não obstante, a que melhor atende à mecânica administrativa dos Estados politicamente organizados.¹⁵ Quanto às realidades, não se diga que não aparecem na materialização de funções específicas.

Tomando-se o Estado, como vimos tomando, como organização política, constitucional e administrativa, onde o direito surge como manifestação pura de poder de execução natural ou coativa, tanto as chamadas funções jurídicas como o conjunto das funções administrativas são funções que dizem principalmente com os órgãos, senão também com os poderes-órgãos capacitados a exercer faculdades e atribuições, mediante tipos de atuação ou tipos de atividades vinculadas ao conhecimento da competência.

É este, o conceito que há de medir-se pelas relações recíprocas entre órgãos ou organismos destinados ao cumprimento de uma função, ou seja, de funções não ilimitadas porque formadas à base de uma divisão do trabalho administrativo, e que se legitima pela capacidade de livre ação em cada situação concreta.¹⁶ Na livre

(14) Benjamin Villegas Basavilbaso — DERECHO ADMINISTRATIVO — Vol. II — Buenos Aires, 1950 — págs. 512/515.

(15) Adolfo Merkl — TEORIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO — trad. esp. — págs. 376 e segts.; Ernest Forsthoff — TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO — trad. esp. Madrid, 1958 — pág. 573.

(16) Fernando Garrido Falla — TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO — Vol. II — Madrid, 1960 — pág. 125; F. D'Alessio — ISTITUZIONI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO — Torino, 1962 — Vol. I — pág. 230.

ação estão os pressupostos legais e os princípios regradados, afirma-se o cumprimento do conteúdo teleológico dos entes públicos.

A tônica da aptidão legal faz competência *in genere*, ou em espécie, mas sempre competência. Precisamente, na vinculação da competência com o fim do órgão, em razão por certo de finalidade intransferível, e, sem dúvida, as funções políticas. Função, força de vida nos sistemas, como a competência, modo permitido de ação, harmonizam-se nas estruturas institucionais a partir da formação natural de dinâmica estatal.

XI — COMPETÊNCIA E ORGANIZAÇÃO.

Quanto à competência, não é apenas uma expressão afeta à terminologia jurídica conceitual. Integra-se num amplo sistema de organização político-administrativa. Não só divide, como atribui funções, dando vida a pessoas e órgãos, a poderes e movimentos estatais.¹⁷

Embora o Estado assente numa organização político-administrativa, contudo aparece existindo naturalmente por contingências da própria existência dos grupos sociais. A lei escrita, tornada positiva, é antes de mais nada uma lei natural. Pela ordem natural explicam-se os ordenamentos jurídicos ou a necessidade dos sistemas jurídicos.

Com respeito às teorias, devem elas surgir do sentimento da interpretação dos fatos, quer externos ou quer internos. As normas lógicas, no bom entender, só servem para descobrir a verdade, mas não para criá-la, visto que a indução é o método principal e a dedução o método auxiliar.¹⁸ Como o direito é um fenómeno social, deve, portanto, ser apreciado no contexto de uma sociedade.

Basta que se observe a carta geográfica de uma nação politicamente organizada para saber-se das suas estruturas e da natureza das suas instituições. Surge, destarte, a competência como resultante da organização, a distribuição de tarefas como proveniente de realidades concretas. É pela história, pois, que vamos buscar

(17) Fernando Garrido Falla — TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO — Madrid, 1960 — Vol. II — págs. 125/128; Garcia Oviedo — DERECHO ADMINISTRATIVO — Madrid, 1962 — pág. 319.

(18) Pietro Cogliolo — PHILOSOFIA DO DIREITO PRIVADO — trad. de Eduardo Espinola — Bahia, 1898 — pág. 15.

os fatos a observar e a interpretar.¹⁹ E pela geografia que vamos devidamente equacioná-los.

Estabelecendo coordenadas, a problemática da competência, por motivo da organização político-administrativa, é a própria função permitida ou consentida, alcançando, nas dimensões políticas ou jurídicas, limites físicos, orgânicos, integrados ou mesmo periféricos. Só pela função, na organização, a competência se materializa, as instituições se ativam, e os órgãos passam a ter vida, para atos de procedimento administrativo.

XII — NATUREZA DA COMPETÊNCIA.

O fenômeno **competência** não se exterioriza como um conceito de fundo legal. A lei quase nada diz com o fenômeno da competência. É um fator apenas no tocante à exata aplicabilidade dos princípios normatizados. De conteúdo, a competência, quando atribuída, reflete divisão de trabalho administrativo, nas linhas horizontal e vertical.

Envolve, nos seus pressupostos, não conceitos jurídicos de distribuição de funções, mas conceitos que aparecem da organização, divisão e faculdades de trabalho administrativo. Em caráter absoluto, o trabalho a fazer e a realizar marca os limites da competência.²⁰

Decorrência, portanto, do princípio da **divisão do trabalho administrativo**, impõe-se pela natureza peculiar da competência, modos de procedimento, finalidades e objetivos, acentuando direitos e deveres capazes de qualificar a atividade administrativa pertinente, tipo de limites que exigem obediência às normas jurídicas reguladoras.²¹

(19) Na história e na geografia estão as fontes primárias de qualquer organização política. A origem e a natureza do fenômeno jurídico-administrativo, de igual maneira, assentam na história e na geografia. Muitas reformas se perdem por falta de realismo conjuntural. Embora as normas jurídicas tenham fisionomia própria, não deixam de ser normas sociais de conduta social, forçando o direito a aceitar fatos preexistentes.

(20) García Trevijano Fos — PRINCIPIOS JURÍDICOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA — Madrid, 1957 — pág. 186.

(21) Arnaldo de Valles — TEORIA GIURIDICA DELL'ORGANIZZAZIONE DELLO STATO — Padova, 1931 — pág. 81.

Todavia, tal natureza, como veremos, para o agente ou órgão, não origina direito subjetivo, embora a subjetividade jurídica seja um dos requisitos de capital importância temática.

Mediando entre a possível ação administrativa e o ato administrativo permitido, a competência tem caráter-condição subjetiva na ação-atividade e não propriamente no ato onde as manifestações de vontade se tornam variáveis na extensão dos propósitos administrativos, isto é, na extensão variada das costumeiras formas admitidas.²²

Bem analisando, no momento em que o ato se efetiva, juridicamente certo e adequado, perfeitamente manifesto dentro da forma da norma, como um fenômeno-fato anterior já está a competência, indispensável aos elementos essenciais de sujeito, objeto, vontade, fundo e forma, elementos estes informadores e formadores do ato administrativo perfeito.

Em todos os casos, porém, há delimitações conseqüentes da organização constitucional político-administrativa.

XIII — COMPETÊNCIA NA ATIVIDADE DE ADMINISTRAÇÃO.

Considerando que a atividade administrativa não se limita ao serviço público,²³ nem somente às práticas comuns de gestão, mas envolve toda uma gama de situações jurídicas relacionais, a competência tem no Direito Administrativo importância fundamental.

Há os que entendem residir na competência a base fundamental do Direito Administrativo.²⁴ Não vamos a tanto, porém aceitamos que, na realidade, a competência é fato relevante na divisão do trabalho, legitimando a atuação de pessoas e órgãos públicos.

(22) Merecem destaque, para melhor compreensão doutrinária, as posições assumidas pelos administrativistas, no tocante a uma orientação científica: Guido Zanobini, Cino Vitta, González PPérez, Ugo Forti, Michoud, Forsthoff, Garrido Falla, Gaston Jêze, Garcia Ovieda, Garcia Trevijano, De Vallés, Augustin A. Gordillo, Manuel María Díez e Recaredo de Velasco.

(23) Fernando Garrido Falla — LAS TRANSFORMACIONES DEL REGIMEN ADMINISTRATIVO — Vol. I — Rio de Janeiro, 1969 — pág. 441.

(24) Rafael A. Arnanz — DE LA COMPETENCIA... — cit. — pág. 39.

Através dela, exercida na forma da norma e em razão dos fins, pela atividade administrativa pretende-se assegurar a ordem jurídico-constitucional, nas relações estatais internas e externas. Inserta numa capacidade de atuar que diz respeito à organização objetiva ou subjetiva do Estado, é determinante e atributiva de funções.

Quantidade de poder,²⁵ a competência se verifica em função da matéria, objeto da atividade, tendo em vista o conteúdo do ato. Pressupõe, sem dúvida, capacidade de direito e expressão de vontade, dando condições de legitimidade ao exercício dessa porção de poder, seja pelo agente pessoa física ou pelo órgão pessoa jurídica.

É pela competência que se dá a **medida** exata da capacidade jurídica. Embora variáveis os **graus**, limitada a expressão de vontade, a competência, na atividade administrativa, aparece de plano na organização do Estado e particularmente específica nas atribuições cometidas.

Vinculada ao ato administrativo, à finalidade do ato que é aquela indicada por lei, regrada ou simplesmente discricionária, repartida segundo critérios de organização político-constitucional, seu problema estende-se aos serviços administrativos gerais, impondo obrigações de peculiar interesse jurídico ou de faculdades legais implícitas.

XIV — CAPACIDADE E COMPETÊNCIA.

O problema da capacidade traz, na origem e formação do ato, o problema da competência. Não são apenas expressões figurativas na terminologia jurídica, sim realidades que apontam situações permanentes, dando substrato a fenômenos que se harmonizam e depois se integram.

Vem o problema da capacidade jurídica indissoluvelmente ligado ao problema da personalidade jurídica. Sobretudo no Direito Administrativo a personalidade, quer a de direito público, quer

(25) Oswaldo Aranha Bandeira de Mello — PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO ADMINISTRATIVO — Vol. I — Rio de Janeiro, 1969 — pág. 441.

a de direito privado, manifesta-se pela capacidade que possuem as pessoas para serem titulares de direitos ou obrigações.²⁶

Com o desdobramento na organização do Estado, ou mais propriamente com o desdobramento da atividade estatal, há **formações** que se fazem autônomas, existem órgãos que ganham autonomia, agentes que satisfazem funções, numa unidade de fatos que vão da personalidade à competência, passando pela capacidade.

Não se trata, ao que se vê, de simples critérios de unilateral análise crítica. As construções jurídicas, embora teóricas ou mesmo abstratas na sua origem, ganham no sistema estruturas técnicas que se consolidam no processo jurídico, condicionando as suas dimensões a realidade, nunca e jamais ficções, dado que o direito aqui representa, na relação, verdades e não artifícios.²⁷

Para as pessoas jurídicas, ter **capacidade** é poder agir ou exercer atividades. Ter **personalidade** é manter forma orgânica peculiar diante dos fins a atingir. Possuir **competência** é a medida legal, inscrita na lei, e que torna consentida a manifestação de vontade administrativa. Pelo que se depreende, na autonomia reside a inteligência das posições realísticas assumidas.

XV — COMPETÊNCIA E ATO ADMINISTRATIVO.

Contudo, nem só a competência é o bastante. Entende-se que, mesmo havendo competência, a atividade administrativa não pa-

(26) Themistocles Brandão Cavalcanti — TEORIA DOS ATOS ADMINISTRATIVOS — São Paulo, 1973 — pág. 5.

(27) Consulte-se, no debate de posições doutrinárias: Francesco Ferrara — TEORIA DELLE PERSONE GIURIDICHE — Torino, 1923; Arnaldo de Vallés — TEORIA GIURIDICA DELLA ORGANIZZAZIONE DELLO STATO — Padova, 1931; René Clemens — PERSONNALITÉ MORALE ET PERSONALITÉ JURIDIQUE — Paris, 1935; Aparicio Mendez — TEORIA DEL ORGANO — Montevideo, 1949; Salvatore Cimmino — L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA NEL SUO CONTESTO SOCIALE — Bolonha, 1959; Pietro Meschini — SULLA NATURA GIURIDICA NEGLI ENTI PUBBLICI — Milão, 1958; Martinez Useros — LA ORGANIZACIÓN Y SUS PRINCIPIOS INSTITUCIONALES — Murcia, 1960. Ampliando posições, porém, no tocante ao fenômeno **serviço público**, lembremos de respeitáveis tratadistas, e do porte de: Paul Laband, Otto Mayer, Fritz Fleiner, H. Berthélemy, Maurice Hauriou, Gaston Jèze, Santi Romano, Orlando, Federico Cammeo, Adolfo Posada, Gascón Marin e Royo Villanova, na Alemanha, na França, na Itália e na Espanha, levantando construções históricas que tornaram compreensíveis, as relações jurídico-administrativas.

rece como manifesta. Para que se efetive a ação administrativa, indispensável se torna algo mais concreto, capaz de materializar a vontade na decisão, ou seja, capaz de refletir os reais propósitos da administração estatal.

Nesse preciso momento surge o ato administrativo nas suas implicações jurídicas. A ser examinado, não apenas no tocante à competência, mais nos seus elementos de perfeição formal. Não surgindo aqui a expressão **formal** num sentido restrito, porém amplo quando agasalha condições que, somadas, determinam qualificação e vontade.

Aliás, o que se pretende é que o ato administrativo, emanado de autoridade competente ou num regime regulado de competência, venha integrado na unidade por todos aqueles elementos que o fazem perfeito e adequado, apto a ser respeitado na jurisdição própria administrativa. Neste ponto, a doutrina não deve conflitar com a prática, pois a garantia executória, nos seus efeitos, decorre precisamente da harmonia entre a vontade e os fins.²⁸

As prescrições doutrinárias, quando desintegram o ato administrativo, para examiná-lo à luz do direito, outra coisa não procuram que dar à figura do ato atributos de legitimidade ou de legalidade, de eficácia ou de permitida executoriedade. Ser um ato administrativo **capaz** não é somente apenas um problema de competência, de substância *ratione materiae* ou de *ratione loci*.

Na projeção jurídica, o problema atinge dimensões que superam as posições de pensamento doutrinário. As conexões íntimas, que tornam perfeito o ato administrativo, tornam-se essenciais apreciadas de conjunto e na unidade, de vez que o ato jamais

(28) Há na literatura grande preocupação pela perfeição do ato administrativo. Na orientação deixada por Recaredo F. de Velasco (1929), grandes construções doutrinárias se levantaram. Haja vista: Julio E. Cabral — *EL ACTO ADMINISTRATIVO Y SUS ELEMENTOS ESENCIALES* — in *Derecho* — Vol. 42; Manuel Maria Diez — *EL ACTO ADMINISTRATIVO* — Buenos Aires, 1961; Diez — *EL ACTO DE GOBIERNO EN EL DERECHO ARGENTINO* — in *Archivo de Derecho Publico y Ciencias de la Administración* — Vol. I — Caracas, 1971; Bartolomé A. Fiorini — *TEORIA JURIDICA DEL ACTO ADMINISTRATIVO* — Buenos Aires, 1969; Augustín A. Gordillo — *EL ACTO ADMINISTRATIVO* — Buenos Aires, 1969; Juan Carlos Casagne — *LA EJECUTORIEDADE DEL ACTO ADMINISTRATIVO* — Buenos Aires, 1971; Cassagne — *EL ACTO ADMINISTRATIVO* — Buenos Aires, 1974; P. Delvolve — *L'ACTE ADMINISTRATIF*, — Paris, 1983.

aparece na sua exteriorização, senão como figura constituída e formada por elementos integradores.

XVI — O EXERCÍCIO DAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS.

Sem dúvida que administração é movimento e dinâmica funcional. Não há Estado que possa, em momento algum, paralisar as atividades administrativas, conter as manifestações de vontade governamental ou abster-se de tomar medidas impostas pelo interesse público.

Por isso é que, no exercício das práticas administrativas, aparece o Estado prenhe de problemas a equacionar. Limitado à legalidade e agindo numa determinada ordem jurídica. Procurando, em razão dos regimes tradicionais e legitimados, a norma legal adequada aos fins.

Mas esta norma legal há de ter uma **forma**. Forma que não se confunde com **formalismos** permissíveis, porém inconseqüentes. Pelo ato administrativo, portanto, é que a norma toma a forma exigível conveniente, capaz de atender a lei e de reconhecer o fato na sua evidência jurídica.²⁹

Não se queira que o **serviço público**, nos múltiplos aspectos sob os quais se apresenta, apareça como um fenômeno abstrato, isento de significação administrativa ou falho de pressupostos jurídicos. É o serviço público um fenômeno material e concreto, ou a materializar-se.

Embora as teorias, pela inteligência de ilustres criadores, procurem assentar os atos de governo em hipóteses viáveis, a ciência administrativa tende a buscar **fatos** que justifiquem os atos, numa maneira bastante lógica de não violentar regime de garantias jurídicas.³⁰

(29) No conhecimento da prática administrativa, consulte-se: Renato Alessi *LA REVOCA DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI* — Milão, 1956; Juan Carlos Cassagne — cit. — *LA EJECUTORIEDAD* — Buenos Aires, 1971; Paul Duez — *LES ACTES DE GOUVERNEMENT* — Paris, 1935; Nemesio Rodriguez Moro — *LA EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO* — Madrid, 1949; Dario Foligno — *L'ATTIVITA AMMINISTRATIVA* — Milão, 1966.

(30) Fernando Garrido Falla — *LA ADMINISTRACIÓN Y LA LEY* — in *Revista de Administración Pública* — Vol. 6 — Madrid.

Tanto assim que, bem analisando os regimes políticos, ou então os regimes administrativos, seja qual seja esse regime político ou a natureza do regime administrativo, observam-se condições limitativas para o exercício permitido das práticas administrativas.

Como o Estado, a administração que o representa não é livre senão dentro da lei ou da norma. Tal posição realística é a que melhor convém ao entendimento da problemática social. Já que os poderes administrativos não dizem só com a administração, mas com o administrado também.

XVII — ÓTICA DO DIREITO POSTO.

Nos direitos internos, considerando a existência de regimes administrativos, no concernente à atividade pública geral, importa e muito, na fixação das categorias, o que está ou decorre do direito **posto**, isto é, do direito já revestido de forma legal.

Evidente que, em razão da própria atividade administrativa, a manifestação de vontade extroverte-se através de formas que dão objetivo às normas. Diante das **finalidades**, portanto, ativado o interesse público a atingir, os atos aparecem pela tônica da especificidade.

Acolhendo-se a finalidade como aquela que a lei indica implícita ou explicitamente,³¹ forçosamente que há de haver um direito já **posto** na sua expressão de processo e técnica jurídica. A inobservância da forma, pela qual se exterioriza a norma, vicia o ato e leva a administração a responder pelos efeitos que se produzirem.

Desde que o direito declarado anteceda a lei, todas e quaisquer operações administrativas estão a exigir perfeição no procedimento concreto, ou seja, que, em obediência ao direito posto e à lei, a forma venha marcada de substância³² que dê a necessária eficácia ao ato.

(31) Hely Lopes Meirelles — DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO — São Paulo, 1975 — pág. 117.

(32) Augustin A. Gordillo — EL ACTO ADMINISTRATIVO — Buenos Aires, 1969 — pág. 328.

Ora, numa visão realística frente ao direito posto, se a inexistência de forma induz a inexistência do ato administrativo,³³ não resta dúvida que a inexistência de uma forma para a norma provoca a possível ocorrência de fator determinante da ineficácia. Não se pense, no tocante à forma da norma, que o direito posto trabalha com abstrações.

Não e não, pois pela materialização dos propósitos públicos, a forma exterior do ato fundado numa norma constitui-se em importante requisito vinculado à finalidade legal, ou então, melhor dizendo, àquele fim público desejado pelo legislador. O problema, na sua essência, provém do que aponta o direito positivo.

XVIII — A ESTRUTURA DO ATO ADMINISTRATIVO.

Desintegrando-se um ato administrativo acabado ou perfeito, a competência surge como o primeiro elemento necessário. Os demais, também indispensáveis — finalidade, motivo-causa, objeto e forma, — aparecem como componentes numa estrutura de unidade capaz de validar a vontade.

Embora o administrador, por implicação de acesso à função, possa não entender que o ato administrativo é uma estrutura de unidade, já os administrativistas assumem colocações de posição doutrinária, ou mesmo de posicionamento científico, com respeito às práticas governamentais.

Num regime de direitos consagrados e assegurados, não basta apenas a competência que resulta da investidura numa certa e determinada função. Não obstante a doutrina agasalhar tendências que fazem posições singulares,³⁴ não há por assim dizer, entre os especialistas pesquisadores, desinteligência de base quanto à estrutura do ato administrativo.

Impõe-se, todavia, seja qual for o motivo-causa, na diversidade das hipóteses em que a administração atue, sem que se dis-

(33) Hely Lopes Meirelles — ob. cit. — pág. 118. Consulte-se, por dever de esclarecimento, — Caio Tácito: DESVIO DE PODER EM MATÉRIA ADMINISTRATIVA — Rio de Janeiro, 1951; O ABUSO DE PODER ADMINISTRATIVO NO BRASIL — Rio de Janeiro, 1959.

(34) No começo e no meio do século: Recaredo de Velasco, Piero Bodda, Paul Duez, Oreste Ranelletti, N. Rodriguez Moro, Michel Stassinopoulos, M. Villary, entre aqueles que de maneira concreta apreciaram as instituições administrativas.

cuta a constante da presunção de legitimidade, incidam sobre o ato ou não, critérios de discricionariedade, que os requisitos estejam sempre presentes, como elementos que são próprios de uma unidade conceitual e jurídica.

Não há como não entender que também os atos acoimados de discricionários, apesar de livremente praticados nos limites do direito e não da norma jurídica, precisam dos elementos (requisitos) que lhes ofereçam condições intrínsecas formalizadoras, **condições** que possibilitem tornar o ato, na espécie, perfeito no seu acabamento figurado.³⁵

Se se tem somente em vista o interesse prático de fim, o ato exercitado em qualquer conjuntura administrativa revela-se falho dos elementos de unidade, que o justificam e o colocam no mundo do direito. Os requisitos que deve preencher não perfazem apenas uma construção teórica, mas construções sobretudo marcadas de exação no entendimento do interesse público geral ou categorizado.

XIX — A EVIDÊNCIA NAS RELAÇÕES CONCRETAS.

Tão sensível é a busca do fenómeno **competência**, na sua limitação por graus nos regimes administrativos, que nem o fenómeno da discricionariedade a pode atingir. Alargue-se ou restrinja-se o fim legal, haja excesso ou desvio de poder, a competência vem sempre marcada por atributos inalienáveis, próprios da função, inerentes ao ato, embora conseqüente de fatos.

Entre o atuar competente e o fim-finalidade, a competência, como condição natural de aptidão administrativa, estende-se da vontade manifesta até a executoriedade dos propósitos, aparecendo num círculo de atribuições abrangente de pessoas e órgão.³⁶ Problema de divisão do trabalho, como lembramos, é problema de limitações positivas.

(35) Já na última década, o ato administrativo faz fenómeno positivo, com os trabalhos de: Manuel Maria Díez, Juan Carlos Cassagne, Augustin A. Gordillo, Bartolomé A. Fiorini, principalmente na Argentina.

(36) Duas colocações que parecem conflitantes, embora correspondam na prática aos mesmos pressupostos: a de Jesús González Pérez (EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO — Madrid, 1964 — pág. 199) e a de Gascón Hernández (UNIDAD, COMPETENCIA Y JERARQUIA in *Estudios Dedicados al Profesor Gascón y Marín* — Madrid, 1966). O primeiro, lembrando um “conjunto de faculdades e funções”, o segundo, apenas “atribuições”.

O aspecto negativo reside, portanto, na incompetência, por não se admitir, na problemática, formas indiretas de atividade, ou então, formas que distorçam a capacidade administrativa, diante de pessoas e órgãos, em cada caso concreto. Subjetivamente, como valor de princípio conceitual, traz uma autorização e uma limitação: uma **autorização** legalmente fundada no direito que emana dos regimes, ou melhor, da organização administrativa constituída. Uma **limitação** que é medida ou dimensão no exercício funcional, estabelecida sob critérios objetivos não conflitantes, porque pragmáticos e de valor prático que une o fato ao ato na verdade administrativa.

A tendência hermenêutica, precisamente no estudo atual dos regimes administrativos, é tornar tangível as instituições, concretas as regras que dimanam do princípio da especialidade, reconhecendo, nos entes públicos ou institucionais, caracteres orgânicos próprios, numa postura intelectual de conhecimento de **fatos** na organização estatal.

Traduzir o que existe, visualizar a evidência nas relações jurídicas públicas, apontar o que há de concreto e tangível nas instituições, indicar o que na teoria do Estado passou a sistemas assimilados pela realidade, não é só um esforço em favor de métodos de entendimento científico, mas esforço no reconhecimento de situações positivas.

XX — CONHECIMENTO E ADEQUAÇÃO DAS REALIDADES.

Em vários planos, antes da prática dos atos administrativos, ativa-se a competência que é **concreta** em razão da **capacidade** que é **abstrata**, porque dependente de medida adequada.³⁷ Contudo, dimensionada a capacidade, adquire de imediato tônica de valor jurídica ponderado.

Desse momento em diante, competência e capacidade se integram, vinculam-se na instituição, no órgão e na função, ficando a capacidade como simples decorrência do que a alguém **já compete**, por força da lei, da norma e do próprio regime. Daí porque, numa

(37) Fernando Garrido Falla — TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO — Vol. II — Madrid, 1960 — pág. 125.

administração politicamente organizada, não pode haver competências ilimitadas.³⁸

Acredite-se que não estamos apenas jogando com premissas teóricas ou doutrinárias, mas com acertadas previsões que vão do objeto pertinente à ciência da administração, ao conhecimento das realidades e da adequação das realidades às finalidades estruturais.³⁹ Entendendo-se, no largo âmbito das finalidades estruturais, uma direção unificada, coordenação e subordinação na multiplicidade dos atos a partir.⁴⁰

No Brasil, mal ou bem, todavia de grande realismo, ficou o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, dando força organizacional às instituições políticas, informando em caráter fundamental as excelências de um regime administrativo, procurando dar ênfase às práticas decorrentes da necessidade da divisão do trabalho administrativo.

É sem dúvida, esse documento, respeitado ou não nas suas imposições regradas, definidor nas posições de critérios jurídicos e lógicos, assentados no complexo dos órgãos e poderes constitucionais, dentro do princípio geral da própria organização estatal.

Entre nós, a transposição das teorias para a prática organizacional teve, no importante diploma de 1988, o condão de traduzir uma realidade constitucional federativa em termos de organização político-administrativa, fixando poderes estruturados, órgãos sistematizados, atividade administrativa e regime de competência.

(38) Ernst Forshoff — TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO — trad. esp. — Madrid, 1958 — pág. 573.

(39) Charles Debbasch — SCIENCE ADMINISTRATIVE — Paris, 1971 — págs. 8/9.

(40) Estude-se, na divisão do trabalho e multiplicidade de órgãos e funções, o que diz Oreste Ranelletti — ISTITUZIONE DI DIRITTO PUBBLICO — Padova, 1935 — págs. 490/4; também a lição de Antonio Corrado Puchetti — IL RICORSO GERARCHICO — Padova, 1938 — pág. 83. Na primeira parte do nosso trabalho (COMENTÁRIOS A REFORMA ADMINISTRATIVA FEDERAL — São Paulo, 1975) estudando os regimes políticos, constitucionais e administrativos, na medida do possível, tentamos dar o relevo exato, indispensável ao conhecimento de uma realidade orgânica, à ordem administrativo-constitucional.