

REFLEXÕES ONTOLÓGICAS ACERCA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

GILVAN LINHARES LOPES

*Procurador do Estado do Ceará
Professor do Curso de Direito da Unifor
Mestrando em Direito - UFC*

RESUMO

Partindo de uma ontologia do Direito Administrativo, este artigo busca compreender os conceitos principais, estabelecendo uma interpretação crítica.

ABSTRACT

From an administrative law ontology, this article intends to study the main concepts in order to establish a critical view.

I- Introdução

Já foi dito que o Direito Administrativo apresenta-se no plano teórico compreendido como ramo do

Direito Público, a fazer parte da ordem jurídica dominante que trata das normas balizadoras das relações jurídicas presididas pelo uso da

autoridade pública, num quadro de inegável desigualdade, com o aporte de poderes de supremacia entregues aos entes estatais, acometidos da perseguição de interesses públicos comuns a todos.

A contraponto, reserva-se uma zona cotejada aos intercâmbios promovidos pelos particulares, nesta mesma ordem jurídica, expressados com extrema liberdade, calibrados no âmbito de cada vontade, com inspiração na igualdade de posições no plano institucional.

Não se vai aqui discutir a procedência ou não desta segmentação produzida na Ciência do Direito, vez que, pela sua conveniência e oportunidade pedagógica se tenha compreendido ser uma opção que atualmente se vê útil não só por jurisconsultos pátrios, como também, cunhado de forma indelével no direito comparado.

Conforme esclarece o Prof. Geraldo Ataliba,² com invulgar inspiração: *“O caráter orgânico das realidades componentes do mundo que nos cerca e o caráter lógico do pensamento humano conduz o homem a abordar a realidade que pretende estudar, sob critérios unitários, de alta utilidade científica e conveniência pedagógica, em tentativa de reconhecimento coerente e harmônico da composição de diversos elementos em um todo*

unitário, integrado em uma realidade maior”.

O Direito Administrativo em sua projeção propedêutica, obediente a certos procedimentos definidores de uma unidade científica, labora através de princípios sintéticos cuja generalidade empresta uma serventia nuclear na estruturação e caracterização de seu arcabouço jurídico, abrigando em normas, conceitos e institutos de uma realidade jurídica onde jaez uma tendência unitária e harmônica.

Ao escólio, o Direito Administrativo veio a tomar esta feição somente nos alvares do século XIX, quando surge como um sistema de doutrina revelado em normas e princípios plasmados pelo direito positivo.

Para tal, se tomarmos como paradigma o próprio Direito Privado, consagrado como monumento jurídico nas sendas do Império Romano, de então, reverenciado em todas as sociedades do mundo ocidental, dado a invulgar contribuição na consolidação do direito quanto à fonte, natureza e efeitos das obrigações civis, propriedade e posse, garantia dos direitos, capacidade das pessoas.

Mas para se ter uma disciplina com *status* acadêmico, imperioso se torna estabelecer formalmente os

² Apud. Curso de Direito Administrativo. Celso A. Bandeira de Melo. Ed. Malheiros. 11ª Ed. Pg.26

seus elementos caracterizadores, que traduza um objeto próprio, não encontrando similar em qualquer outro mosaico de observação jurídica, de características e elementos diferenciais.

Conquanto, a partir da investigação de suas fontes, extraem-se verdades diretas e axiomáticas, que reduzidas em princípios possibilitam obter um reduto lógico, independente, atado por realidades jurídicas instrumentalizadas em sua compreensão.

Deduz-se, assim, pormenorizada a produção de um sistema de normas coerentes, que vinculadas, haverão de articularem-se entre si, ausentes de antinomias.

Dado o caráter de abstração e generalidade, os princípios sintéticos assumem um papel angular no descortine teórico lançada na edificação do Direito Administrativo, visto que, firmados na base da construção científica, haverão de ser expressões aglutinadoras, cedidas a suportarem toda e qualquer tentativa externa tendente a provocar dispersão em seu anteparo teórico.

Inexoravelmente, eis o aspecto dirigente e funcional dos princípios fundantes desta estrutura jurídica - diria, maná a irrigar-se todos os seus quadrantes, afiançando sua integridade e plenitude, predicando-

lhe um caráter orgânico e exclusivo de suas normas.

Cumprido ressaltar a noção jurídica que o Prof. Celso Antonio Bandeira de Melo³ empresta ao Regime Jurídico de Direito Administrativo: *“ Diz-se que há uma disciplina jurídica autônoma quando corresponde a um conjunto sistematizado de princípios e normas que lhe dão identidade, diferenciando-se das demais ramificações do Direito. Só se pode, portanto, falar em Direito Administrativo, no pressuposto de que existam princípios que lhe são peculiares e que guardem entre si uma relação lógica de coerência e unidade compondo um sistema ou regime: o regime jurídico-administrativo”*.

Deveras, sugestivamente é a compreensão extraída da pena de Marcelo Caetano⁴, ao expressar opinião sobre os princípios: *“Os princípios, na sua grande maioria, não são postulados, não são conceitos intuídos a priori: são sínteses extraídas das normas, por abstracção de aspectos do seu conteúdo ou da sua forma”*.

Assim, o Direito Administrativo em sua intenção científica não pode abster-se do estudo de um marco teórico apresentar-se estribado em realidades jurídicas, dissociado de pretensões filosóficas, não por sê-

³ *idem*, pg.25

⁴ *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*. Almedina. Pg.19

las emprestável, mas sim dispensável.

Em verdade os domínios locados adernam a necessária referência ao Direito Positivo (posto), realidade normatizada, de onde se captam as normas vigentes e delas se extraem todas as especulações que restarão sintetizadas numa representação lógica ensejando a formação de um sistema jurídico específico.

Cogita-se, portanto, de um padrão normativo estatal, fincado num determinado tempo e lugar, que servirá de análise para a compreensão e dedução conceitual do conteúdo que irá ser condicionado sob o emblema de um Estado, assim denominado, sistema administrativo nacional.

II- Do Direito Administrativo

1. Origem, Formação do Direito Administrativo

Em verdade, para a compreensão do Direito Administrativo com a feição que hoje lhe confere a doutrina e os sistemas jurídicos diversos, induz o interprete, iniludivelmente, admitir digressões acerca do Estado de Direito, como referências históricas e ideológicas correlatas à sua formação.

No Estado de Direito restou juridicizado uma temática de cunho político que materializou um projeto

político de contenção do exercício do poder, síntese da confluência de duas vertentes exponenciais do pensamento filosófico do século XVIII – primeiramente, o de Rousseau, ao exaltar a soberania popular; empós, o pensamento de Montesquieu, ao valorizar as decisões da sociedade como uma unidade concebeu um mecanismo de erguer diques a conter o exercício das funções estatais mediante sua tripartição, comumente conhecido como o princípio da separação de poderes.

O fato é que no Estado de Direito havia um sentimento de muita desconfiança aos que fossem içados ao poder estatal, para não exercer de forma descomedida aos limites de suas prerrogativas, retratado na célebre máxima de Montesquieu, segundo o qual: “todo aquele que tem o poder tende a dele abusar, necessitando que o poder detenha o poder”.

Assim, o propósito do Estado de Direito revela-se basicamente na submissão de todos, inclusive o próprio Estado, a certos balizamentos que venham a regular o exercício do poder e assujeitar suas ações ao contraste jurisdicional, exorcizando, de vez, condutas realizadas ao apelo de intenções pessoais, desnaturadas aos padrões de legitimidade e legalidade.

Molda-se, assim, o Direito Administrativo nas sendas de um moderno Estado de Direito, contido na sua estrutura de ofícios (atribuições)

imputados a um conjunto de órgãos distintos das demais funções típicas, diante do processo de integralização da norma legal que lhe preside toda a ação administrativa, conquanto, se reconhece um ônus para sua realização diante da presença dos direitos públicos subjetivos da sociedade.

Inobstante, o capitólio imposto pelo domínio econômico, que levou a óbito a organização monárquica, em verdade na idade média não houve ambiente favorável ao descortine do Direito Administrativo, pois o que havia eram normas esparsas relativas principalmente ao funcionamento da administração pública, aos poderes do fisco, poder de polícia, e uma certa tolerância quanto à utilização de bens públicos pelos chamados servos ou vassallos.

Contudo, não ser exagerado afirmar que tal modalidade de organização estatal reduzia-se na afirmação – *“The king can do no wrong”*.

A propósito, acentua a autora⁵ - *“O rei não podia ser submetido aos Tribunais, pois seus atos se colocavam acima de qualquer ordenamento jurídico. Com base nessa idéia é que se formulou a teoria da irresponsabilidade do Estado, que, em alguns sistemas, continuou a ser aplicada mesmo após as conquistas do Estado Moderno em benefício dos direitos individuais”*.

A preeminência dos institutos de Direito Privado é bem peculiar, como resultante da estrutura de poder cerrado no Estado Absolutista, que abjurando sua realidade jurídica, adernava exclusivamente a regulamentação jurídica das relações travadas pelos indivíduos como pessoas privadas, sendo este o estupendo legado de princípios e institutos cotejado pelos romanos.

Dessarte encontrava-se o Direito Público ao pálio das regras do Direito Civil, sem praticamente nada de notável.

Por excelência, o Direito Administrativo se dinamizou das relações surgidas do binômio Estado-Sociedade, tragando da legislação civil alguns dos seus principais institutos, conforme acentua o afamado juspublicista Seabra Fagundes assim mencionando: *“a teoria da nulidade dos atos administrativos; responsabilidade patrimonial do Estado por atos ilícitos; a teoria do funcionário de fato; a noção de personalidade jurídica dos entes públicos, precedida, no tempo, da personalidade moral reconhecida a entidades civis”*.

Eis um traço marcante na evolução do Direito Administrativo, o propósito de se desvencilhar do Direito Civil, à proporção que avultavam as relações de natureza administrativa, incorporando-se os critérios interpretativos que vão se

⁵ Sylvia Zanella di Pietro, Maria. *Direito Administrativo*. São Paulo. 12ª edição. Editora Atlas. 2.000. pg.23.

plasmando ao Direito Público pelo encontro de um objeto que se basta, tomando relevo e conseqüente amplitude no âmbito das atividades do moderno Estado de Direito, alcançando plenitude pela formulação de princípios fundantes e integralizadores de sua unidade.

A rigor, as regras em vigor do Código Civil brasileiro deixavam claro, no início deste século, a condição precária do Direito Administrativo pátrio, vez que, as suas regras cingiam-se ao caráter interno da administração pública, quando muito, no trato dos funcionários públicos, composição e repartição dos órgãos ministeriais e suas secretarias subordinadas, com um elenco de atribuições peculiares, conferidas ao exercício do poder de polícia, procedimentos tributários, serviços públicos e domínio público.

É notório em vários dispositivos do Código Civil, de forma indelével e de permeio, preceitos concernentes ao Direito Administrativo, como por exemplo, no Art.15 e art.159 que retratam a responsabilidade das entidades públicas; Art. 14 ao dispor sobre as pessoas jurídicas de direito público interno; ao tratar sobre desapropriação no Art.660 e Art.1.150; Art.65/66 destinados a extremar os bens particulares dos públicos e definir a situação das pessoas privadas em relação a estes.

No que dispõe sobre as fundações, revela o renomado

Seabra Fagundes: “ *está à origem remota das autarquias, hoje uma modalidade comum de personalização de serviços públicos descentralizados. Outrora, o Estado, ante a necessidade tornar autônomos certos serviços, valia-se do instituto privado da fundação, erigindo em pessoa jurídica, sob essa modalidade, certos departamentos seus*”.

Assim, o caráter general que se assoma à lei de introdução e a própria parte geral do código civil, resta incontendível os préstimos valiosos dos quais se serviu o Direito Administrativo na tradução de uma linguagem escorregia e interpretação inabalável no desate das relações jurídicas avençadas entre a Administração Pública e os administrados.

Enfim, estando o Direito Administrativo esgalhado no tronco do Direito Público, e ainda em formação, não poderia abstrair-se da contribuição da doutrina e jurisprudência, que haveriam de imprimir, a cabo da utilização das normas auridas do Código Civil, um processo de interpretação de inspiração publicista, alforriando o Direito Administrativo de sua posição ancilar, em atenção às múltiplas lacunas existentes, reduzidas pela exegese criadora e construtiva dos tribunais.

Impende ao pálio os comentários de tal contribuição da

pena Marcel Waline⁶: “sem a jurisprudência do Conselho de Estado não haveria Direito Administrativo na França; ou pelo menos ele se reduziria à descrição de organismos e compilação das suas atribuições, e a exegese enfadonha de leis numerosas, mas, para dizer a verdade, de pouco interesse teórico, e, muitas vezes mesmo de interesse prático limitado, em consequência do restrito objeto de cada uma delas”.

Resta notável a contribuição do direito francês na concepção autônoma do Direito Administrativo, que dado o apego aos princípios informadores do Estado de Direito, notadamente, o princípio da separação de poderes, modelou-se com a implementação de uma jurisdição dualista, a saber; **Jurisdição Administrativa** (contencioso administrativo), ladeada por uma **Jurisdição Comum**.

Conforme assinala Maria Sylvia Zanella di Pietro⁷ - “tal fundamento pelo qual se institui na França o contencioso administrativo, com apoio no texto do artigo 13 da Lei 16, de 24 de agosto de 1790, em cujos termos as funções judiciárias são distintas e permanecerão sempre separadas das funções administrativas. Não poderão os juízes, sob pena de prevaricação, perturbar de qualquer modo as

operações dos corpos administrativos, nem citar diante de si os administradores por motivo das funções que este exercem”.

No qual tal processo teve coroamento em 1872 com a criação do Conselho de Estado Francês, que a partir de então passou a desenvolver uma verdadeira jurisdição administrativa.

A este sistema de conceitos e institutos que teve como apanágio a rejeição às normas de direito privado na solução dos temas como responsabilidade, contratos, bens públicos e fundações públicas, denominou-se **Euro-continental**. Ressaltando, vestibular iniciativa, que pretendeu solucionar tais questões, com ímpeto irresistível aos princípios e normas de Direito Administrativo, nas quais a Administração Pública fosse integrante da relação jurídica.

Inssurecto a este sistema ensejador de tratamento desigual prestado pelo sistema francês ao Estado diante o particular repercutiu uma postura diversa com o sistema inglês denominado *Common Law*, à porfia, com supedâneo no direito não escrito, baseado nos costumes e uso das decisões exaradas pela Corte de justiça.

Resumidamente, eis alguns aspectos que preceitua este sistema **Anglo-saxônico**; “a) supremacia do

⁶ L'Action du Conseil d'État dans la Vie Française. In Le Conseil d'État. Livre jubilaire. Pg.132.

⁷ op. Idem. Pg. 26.

*direito comum, a impedir o reconhecimento de privilégios, prerrogativas e poderes discricionários às autoridades administrativas e governamentais; b) unidade da lei e da jurisdição para todos, sejam funcionários ou particulares; c) existência de um direito comum constituído pelo conjunto dos direitos individuais tal como aplicados e interpretados pelos tribunais*⁸.

Por fim, o conceito de Direito Administrativo resta tormentoso e vetusto, diante das referências teóricas na doutrina que alojam entendimento dissonante, pela diversidade de escolas e critérios adotados ao seu objeto, vejamos alguns para sua fiel compreensão.

Para Hely Lopes Meirelles, o conceito de Direito Administrativo sintetiza-se: “*no conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado*”.⁹

Diversamente, para Rui Cirne Lima, o Direito Administrativo compreende-se como – “*o ramo do direito positivo que especifica e privativamente, rege administração pública como forma de atividade; define as pessoas administrativas*

e a organização e os agentes do Poder Executivo das politicamente constituídas e lhes regula, enfim, os seus direitos e obrigações, em suas relações, umas com as outras e com os particulares, por ocasião do desempenho daquela atividade”.¹⁰

Vejamos tal dicção no direito comparado pelo insigne Renato Alessi¹¹ - “*es el conjunto de normas que tienen por objeto la regulación de la **función administrativa** del Estado, esto es, la regulación de los sujetos públicos que realizan dicha función, así como las relaciones que del cumplimiento de la misma se derivan*”.

Para ser preciso, verificamos um conteúdo comum em todos os conceitos apanhados, no tocante a regulamentação do exercício das funções administrativas realizadas pelas entidades públicas seus agentes públicos.

Deste modo, a noção de função administrativa procliva-se como epígono da compreensão do conceito de Direito Administrativo.

Deveras, faz-se necessário, portanto, uma nota de esclarecimento quanto à própria noção de função administrativa, em face de inefável relevância deferida na doutrina.

⁸ *Op.in. idem. Maria Sylvia Zanella di Pietro. Pg.35.*

⁹ *op. Cit. Idem. Pg.34.*

¹⁰ *op. Cit. Idem. Pg.25/26.*

¹¹ *Instituciones de Derecho Administrativo – Tomo I. Boshc, Casa Editorial. Barcelona. 3ª edição. 1970.Pg.06.dá outras providências:*

Para precisar a noção de função administrativa remete, inexoravelmente, a idéia de ordenamento, sendo este, um elemento natural e essencial da compreensão de Estado.

Portanto, todo Estado carece de uma certa organização donde se extrai precisamente duas realidades bem definidas: primeiramente - como um sistema de normas jurídicas que, para alguns, projeta-se no próprio conceito de Estado. Por outro lado, um sistema de poderes pulverizado na base desta mesma ordem jurídica, revelada no âmbito privada como liberdade, conquanto, assoma-se na ordem pública como instrumento essencial de coercibilidade estatal, alicerçador da eficácia de uma conduta alheia dirigida ao complexo social, cujo exercício, busca a consecução de fins públicos, sendo este objeto de um dever para os agentes públicos encarregados de sua concretização.

Assim, a função administrativa compreendida na idéia de poder estatal, considera-se dirigida à realização desta finalidade de interesse da coletividade, conquanto objeto de um dever jurídico legado a agentes públicos.

Advirta-se, tais competências públicas são gizadas com réstia de Autoridade, e reconhecidas como

limite de poder que o direito reconhece a cada pessoa.

Inobstante a tudo isto, acrescenta Celso Antonio Bandeira de Melo¹² que a natureza própria das competências públicas não se assenta com exatidão na idéia de poder, do contrário, exprimem efetivamente uma realidade de dever, vez que são *deveres-poderes* acometidos aos órgãos públicos supridas através de seus agentes públicos assujeitados a certas finalidades públicas consagradas na lei.

Finalizando, para lograr o conceito de competência pública, advertindo quanto ao poder nela contido como o reverso do dever do bem servir ao interesse público, dizendo ser: "*o círculo compreensivo de um plexo de deveres públicos a serem satisfeitos mediante o exercício de correlatos e demarcados poderes instrumentais, lealmente conferidos para a satisfação de interesses públicos*".

2. Conceito e Objeto do Direito Administrativo

Surta, irremediavelmente a seguinte indagação: *De que haverá de tratar o Direito Administrativo?*

Insistimos, conforme já se ressaltou anteriormente, o Direito Administrativo encontra-se embutido

¹² Curso de Direito Administrativo. São Paulo. 11ª edição. Editora Malheiros. 1999. Pg.85/86.

no âmbito do Direito Público, que, conseqüentemente, tem como conteúdo à regulamentação de relações jurídicas nas quais se infere a presença do Estado (administração pública), portanto, num modelo onde exista autoridade pública revelada em poderes de supremacia confiados a entidades especialmente incumbidas de realizar o interesse público.¹³

Para Renato Alessi¹⁴, enquanto o Direito privado entende-se como: *“um sistema de normas encaminadas a disciplinar a los particulares que integran el complejo social al que el ordenamiento estatal se refiere, así como a regular las relaciones que entre aquéllos se originan por su propia actividad, está Derecho Público – sistema de normas dirigidas a regular el fenómeno estatal a que el ordenamiento da lugar, o sea, a la propia persona estatal, al ejercicio de sus poderes y funciones y a las relaciones que de este ejercicio se derivan”*.

Continua. Para o proeminente jurista italiano, a noção de Direito Administrativo cunha-se do seguinte modo: *“ es el conjunto de normas que tienen por objeto la regulación de la función administrativa del Estado, esto es, la regulación de los sujetos públicos que realizan dicha función, así como las relaciones que*

del cumplimiento de la misma se derivan”.

Comumente, sempre que nos referimos ao Direito Administrativo nos vem à mente a idéia de administração, que se explica, devido ao sugestionamento que o substantivo impõe no exercício de interpretação de alguns, induzindo a traçar semelhança com o estudo da ciência da administração, fato improvável, haja vista, considerar apenas o fator técnico da função administrativa baseada fundamentalmente no seu planejamento, controle, eficiência, visto como política administrativa, conquanto, resta ao Direito Administrativo um plexo de princípios e normas jurídicas a regerem as manifestações da Administração Pública.

Desta forma, é conveniente acrescentar que o Direito Administrativo não sugere o estudo da administração na sua acepção genérica, com o estudo de técnicas das estruturas organizacionais a permitir a obtenção de suas finalidades operacionais.

Tanto mais, o ramo jurídico especializado de que se trata, empenha-se no estudo da Administração Pública, que tem expressão multifacetária, pois ora se emprega para identificar um

¹³ Caetano, Marcelo. *Princípios de Direito Administrativo*. Almedina. 1996. Pg.21

¹⁴ *Instituciones de Derecho Administrativo*. Tomo I. Bosch, Casa Editorial. Barcelona. 1970. Pg.05.

sistema orgânico, ora se refere a revelar uma certa atividade do poder público, como vê-se no exemplo: *Determinado chefe de Estado no exercício de seu mandato priorizou as questões da administração pública – quer-se dizer que deu ênfase a acepção funcional, dinâmica, que encerra a idéia de prestação de serviços públicos como saúde, segurança, educação, com a satisfação de direitos subjetivos públicos da sociedade.*

No entanto, não se pode mensurar a Administração Pública no plano conceitual somente pelo desembaraço de suas atividades, vez que, tais procedimentos poderiam ser verificados em outra esfera organizacional, digamos, realizado por organizações sociais.

O ponto nodal porfiado envolve a estrutura orgânica que desempenha tal tarefa, ou seja, o nível de entidade produtora destas ações, pois, só se pode considerar pública quando esta é exercida por certas entidades públicas, instituídas e investidas de funções públicas deferidas nos termos da lei.

Assim, é oportuno concluir que a concepção de Administração Pública requer um exame que enxerga não só a natureza social da atividade prestada, mas também, uma íntima ligação com o sistema

de órgãos públicos constituintes das entidades estatais afiançadoras dos interesses públicos com poderes recebidos diretamente da lei.

De fato, é natural relacionar Administração Pública com Estado que na literatura jurídica tem uma fecunda descrição, certamente, não por exigir predicados excepcionais para concebê-lo, muito mais, pela diversidade de hipóteses refratárias na viseira daqueles que se debruçam no seu estudo.

Para tanto, arrolemos algumas acepções que em essência lhes emprestam ao termo Estado, diante de sua ambigüidade, aqui compiladas¹⁵, de ingente serventia: “1° - no de colectividade que num determinado território possua o poder político, entendendo aqui por “poder político” a faculdade exercida por um povo de instituir órgãos que exerçam o senhorio de um território e nele criem e imponham normas jurídicas dispondo para as aplicar dos necessários meios de coação; 2° - no de colectividade que sobre um território exerça o poder político soberano, isto é, supremo na ordem interna e independente na ordem internacional; 3° - no de pessoa colectiva que, para efeito das relações de direito interno, tem por órgão o Governo”.

¹⁵ Manual de Ciência Política e Direito Constitucional, Almedina. 1992. pg. 140

Em verdade percebe-se que nas três concepções trazidas à colação, restou encartado a presença dos seus elementos essenciais – território, povo e poder político, a sua conceituação.

Notar que a primeira faz deferência de um Estado federativo constituído numa ampla descentralização político-administrativa traduzida numa federação, ou ainda a um Estado unitário.

No segundo sentido, a referência diz respeito à expressão somente do Estado soberano, que para nós restaria identificada na pessoa da União.

E finalmente, a derradeira representação remete-se para o Estado no plano interno, dotado de personalidade jurídica atuando na sua própria dimensão espacial, aspergido de aptidão jurídica a intitular-se de direito e obrigações, com vigor a convolar relações jurídicas com as outras pessoas jurídicas e físicas estabelecidas no seu território, sob um ordenamento de leis da sua lavra.

Tem-se, desta forma, a dualidade de expressão a representar uma mesma pessoa, pois, podemos denominar **Estado-global** aquele que representa nas relações internacionais todos os

cidadãos presentes em seu território, enquanto **Estado-administração** aquela pessoa jurídica de direito interno a quem é confiado poderes de supremacia invocados diante dos particulares, por restar-lhe o encargo da cúria dos interesses públicos.

Como descreve o autor¹⁶ - *“Mas o outro Estado, que podemos chamar de Estado-administração, está bem distinto dos restantes sujeitos de direito interno. A sua personalidade jurídica é determinada pelo órgão que a representa: todos os direitos e obrigações públicas que não sejam imputados a outras entidades personalizadas e resultem de actividades desenvolvidas sob a gerência ou dependência directa do Governo são considerados do Estado”*.

Sobre o prisma de análise do jusadministrativista lusitano enseja a aceção de que o Estado encontra-se fígado pela legítima representação acometido de predicados talhados de supremacia de poder conferidos pela sociedade civil, titular originária, a manuseá-los com hegemonia ao pálio de balizamentos legais a vincular suas ações, assujeitando-as a um estilo que se depreende de conformidade com a norma de competência, que toma a feição de lei, provisionado pelos órgãos conferidos de atribuição legislativa.

¹⁶ *Princípios Fundamentais de Direito Administrativo. Almedina.pg.24*

Portanto, tem-se assim que a idéia de Administração Pública atrai o trato com interesses diretamente a proporcionar a satisfação das necessidades que exsurtem no corpo social, conquanto, permita o bem-estar coletivo por meio dos instrumentos mobilizados para tal desafio, notadamente, pelo aporte financeiro irrigado do setor privado via tributação, a dar sustento logístico ao administrador na utilização e aquisição de bens, contratação de pessoal e disponibilização de recursos, a fim de traçar seu gerenciamento incomum à iniciativa particular, com estratégias presididas pelo uso técnicas de elevado esmero, que possa retratar uma Administração eficiente e eficaz quanto ao desempenho e resultados esperados face aos utentes.

No mais, ser completo o comentário do notável Prof. Carlos Roberto Martins Rodrigues, de nossa arcada Faculdade de Direito cearense, quando se lê: "*O bem comum tem sido, ao longo dos tempos, a grande cogitação do aparato jurídico-político que a sociedade organiza para satisfazer fins previamente determinados. O equilíbrio nas relações entre a liberdade e o poder – tal o conteúdo do bem comum – ganha expressão jurídica e política, na medida em que*

*projeta a necessidade de se efetivar o bem-estar geral. Este é o desiderato proeminente do Estado contemporâneo, que, deixando a roupagem **gendarme** da Bastilha, troca a prevalência do individual pelo social. Essa prevalência significa a supremacia do interesse público, que é, exatamente, a convivência harmoniosa do poder com a liberdade*".¹⁷

Portanto, constitui pressuposto fundamental a noção de função administrativa do Estado ao propósito estipulado neste tópico, que, diga-se, concetado plenamente com a noção de Administração Pública.

O conceito exato que temos de função deriva da idéia de ordenamento, que representa elemento natural fundamental da própria noção de Estado. O qual para Renelletti representa-se como – "*es la organización política de un determinado grupo social asentado establemente en un territorio determinado*".

A existência de uma organização implica necessariamente na presença de um ordenamento jurídico, que se revela como um sistema de normas; por outro lado, um sistema de poderes constituídos na base deste ordenamento que assegura a coercibilidade do Estado.

¹⁷ Autarquia. Conceito e características. Coleção documentos universitários nr.07. 1981. Universidade Federal do Ceará. Imprensa Universitária. Pg.7.

Ademais, consoante vaticina o referenciado administrativista italiano Renato Alessi, tais poderes são dirigidos à realização de interesses dos grupos sociais através do desenvolvimento do próprio ordenamento jurídico, em cujo exercício, aponta para conseguir tais fins, traduzindo como objeto de um *dever jurídico* para as pessoas que estão encarregadas de sua providência.

Deveras, a construção de toda esta estrutura demanda, dentro da concepção de Estado de Direito, cunhada pelo fastígio dos ideais liberais (liberdade e igualdade), esgarçando no século XVIII a base do poder político monárquico francês, traduz um substrato principiológico de inegável eficácia para os propósitos consolidadores de um modelo inaugural de organização do Estado em face de sociedade civil, depreendido pelo teor doutrinário gizado nas Cartas Constitucionais.

Compreendeu-se que o poder estatal deveria ser monitorado por meio de regras previamente concebidas a fim de limitar o exercício da autoridade governativa de efeito a estorvar movimentos desabrigados dos preceitos traçado pela Constituição.

Para tal desiderato utilizou-se da técnica da separação das funções no âmbito estatal em face de

distribuição de competências entre os órgãos estruturantes do aparelho do Estado na concepção de Montesquieu, distinguindo as funções do poder estatal em três grandes categorias: legislativa, jurisdicional e administrativa.

Como acentua Paulo Bonavides¹⁸: *“O poder, segundo o constitucionalismo liberal, deveria mover-se, por conseguinte, em órbita específica, a ser traçada pela Constituição. Com o emprego do instrumento constitucional, aquela concepção restritiva da competência dos órgãos estatais se fez dominante. Ingressou, assim, o termo Constituição na linguagem jurídica para exprimir uma técnica de organização do poder aparentemente neutro”.*

Na verdade, o poder político é poder jurídico, fecundado ao pálio de normas jurídicas, portanto, pretendido legítimo, pela deferência que lhe empresta o Direito para o seu exercício numa dimensão espacial através dos órgãos supremos do Estado.

Daí, sinteticamente, verificam que o Estado-global enquanto personificado juridicamente tem sua composição através de uma comunidade de pessoas identificadas num determinado espaço territorial e organizada politicamente. Inobstante, *interna corporis*, vê-se

¹⁸ Curso de Direito Constitucional. Ed. Malheiros. 6ª edição. Pg.22

demarcado por suas funções essenciais, dentre as quais, executiva, legislativa e judiciária.

Portanto, revelado por meio de um conjunto de serviços ordenados em leis da autoria dos órgãos que legislam, distinguindo o seu substrato de Estado-administração retratado pelo poder executivo.

Deste dualismo jurídico emerge a compreensão segundo a qual o Estado-administração comparece de forma residual investido na representação de sua personalidade jurídica reconhecida com direitos e obrigações através dos órgãos públicos como centro de vontade estatal, criados por lei, acometidos das atividades de gestão e execução desenvolvidas com subordinação direta ao Governo e capacidade postulatória diante das cortes jurisdicionais.

Assim, deve-se abster da intelecção temeroso que induz a associação da designação de Estado-global e Estado-administração, daquela cultivada no intuito de aceitar um dualismo de personalidade da entidade estatal, como se cogitava no Estado absolutista, que ora se manifestava na figura do Soberano, e ora na figura da Coroa com a tributação.

A rigor, jaz invulgar imprecisão jurídica, vez que, não retratam duas modalidades de imputabilidade de

direitos e obrigações, nem apóiam-se como sendo aspectos jurídicos de uma mesma porção fática.

Na verdade, em nossa realidade podemos encontrar desempenhando funções jurídicas de natureza pública outras entidades estatais, como os municípios, cunhados de função legislativa, executiva.

Verifica-se que dentro desta estrutura de órgãos públicos definidos pelo traço subjetivo do Estado não podemos imaginar efetivamente que há uma vinculação necessária entre a atividade originária entregues aos órgãos supremos com a sua natureza jurídica definida, como que se pudesse aceitar as funções produzidas em seu estado puro, correspondendo para cada quadro de organização uma função única.

Inegavelmente, presenciamos a existência da prática de funções atípicas entre as fronteiras delineadas, daí insistir o autor¹⁹ – *“a administração pública considerada como atividade não se pode confundir com a função administrativa do Estado”*.

O cumprimento da lei tem na via administrativa apenas um dos caminhos ofertados, vez que, admite-se como outra hipótese a via jurisdicional.

De matizes completamente diferentes, pois, ao passo que na

¹⁹ *idem*.pg.85.

esteira administrativa os órgãos verificando a presença das demandas sociais devem, **sponte própria** ou por meio de provocação, dar ensejo aos desejos e interesses públicos expressos na norma legal ultimando decisões a prover a realização dos interesses coletivos.

Há, portanto, características bem definidas, pois, naquela dá-se o cumprimento do direito legislado com passividade e de forma imediata, enquanto na via judicial se implaca com predicados de imparcialidade e de forma mediata, através do Estado-juiz.

Temos duas formas de integralização da atividade jurídica, a saber: a) aquela que estatui normas de conduta geral e abstrata, designada **legislativa**; b) outra denominada de **execução** das normas, por via jurisdicional ou administrativa.

Assim, conclui-se que o Direito Administrativo não é a disciplina jurídica da função administrativa, mas sim, aquela que se define numa concepção orgânica da Administração Pública endereçada a este fim, sobejando uma averiguação mais profunda do que esta representa.

A idéia de Administração Pública abrangeria somente as entidades estatais dotadas de personalidade jurídica de direito público interno, que por demonstrarem vocação administrativa, objetivando o

interesse público e bem-estar da coletividade, socorria-se dos órgãos públicos para legalmente desenvolver estas atividades necessárias, imputadas por lei quando de sua criação, desprezando-se aqueles compreendidos apenas de vocação legislativa.

Acentuando-se, ademais, que o Direito Administrativo abriga-se sob um regime jurídico de direito público, regulador de relações jurídicas de aspectos peculiares, identificado pelo uso da autoridade pública, numa relação de domínio-sujeição, que traduz como traço marcante à possibilidade de unilateralmente constituir terceiros em posição de obediência, obrigação diante de seus comandos, não carecendo da chancela do poder judiciário.

Referências Bibliográficas

ALESSI. Renato. **Instituciones de derecho administrativo**. 3. ed. Tomo I. Boshc. Barcelona: Casa Editorial, 1970.

BANDEIRA de MELO. Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros.

BONAVIDES. Paulo. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros.

CAETANO. Marcelo. **Princípios de direito administrativo**. Lisboa: Almedina, 1996.

_____. **Manual de ciência política e direito constitucional.** Lisboa: Almedina, 1992.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. . **Direito administrativo.** 12. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2.000.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de**

Direito Administrativo. 6. ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1987.

RODRIGUES, Carlos Roberto Marins. **Autarquia. Conceito e características.** Coleção documentos universitários n°.07: Universidade Federal do Ceará. Imprensa Universitária, 1981.