BIBLIOGRAFIA

Verwaltungsrecht ("Direito Administrativo"), vol. I, de HANS J. WOLFF, 2.ª edição, Muenchen e Berlim, 1958*

A acatada coleção dos pequenos tratados jurídicos ("juristische Kurzlehrbuecher") da editôra C. H. Beck, cuja publicação mais conhecida é o *Direito Penal* de Edmund Mezger, enriquece-se agora com a divulgação do *Direito Administrativo*, da lavra de Hans Wolff, ilustre Professor da Universidade de Muenster.

Oriundo de um curso acadêmico professado em 1947, o trabalho é mais um indício do vigor com que está ressurgindo a ciência jurídica alemã, após o período de letargia por que passou durante o Terceiro Reich. E ressalte-se que, máxime no tocante ao Direito Administrativo, não pequena é a responsabilidade dos juristas alemães hodiernos: a par do dever de libertar essa matéria da influência perniciosa da ideologia nacional-socialista, cumpre-lhes ainda manter íntegra a tradição que herdaram de antecessores como Mayer — criador, no seu país, de uma Teoria Geral do Direito Administrativo —, Hatschek, Fleiner, Jellinek e outros que seria fastidioso enumerar.

Primeiramente, cabe assinalar que o Autor se filia à corrente dogmática que procura sistematizar o Direito Administrativo *ad instar* do Direito Civil, isto é, elaborando uma *Parte Geral*, compreensiva do estudo das *Pessoas*, dos *Bens* e dos *Fatos Jurídicos* dêsse ramo do Direito, para, em seguida, esmiuçar numa *Parte Especial* as diversas relações jurídicas particulares que êle pode abranger (Funcionalismo, Minas, Águas, Comunicações, Segurança Pública, etc.). Supera-se, assim, o estudo assistemático e prevalentemente *descritivo* que se fazia da Administração e do Serviço Público (e *ainda* se faz, por exemplo, na França e no Brasil), com o resultado de nem mesmo poder distinguir-se, nitidamente, o Direito Administrativo da Ciência da Administração.

Sòmente à luz do contexto histórico é possível compreender-se porque era usual essa orientação errônea: como o Direito Civil foi o primeiro ramo do Direito a cristalizar-se, doutrinàriamente falando, e a construir uma Parte Geral, pensou-se que tal construção fôsse um apanágio dêle, insuscetível, por definição, de transplantar-se vàlidamente para outros ramos do Direito. Aliás, mesmo no Direito Civil essa concepção (devida, como se sabe, aos pandetistas alemães), não tem sido aceita pacificamente: basta lembrar que o Código Civil italiano de 1942 *não* possui uma Parte Geral.

A obra de Wolff se divide em três partes, além de uma Introdução preliminar:

1) A Administração Pública;

2) Bases do Direito Administrativo Material;

3) Instituições Gerais do Direito Administrativo.

Na *Introdução*, logo de início expõe o Autor as dificuldades de que se reveste, em comparação com o estudo do Direito Civil, e do Direito Administrativo, pois êste "não pode lançar um olhar retrospectivo sôbre uma tradição de dois milênios"; um Direito Administrativo autônomo, *bilateralmente* obrigatório só surgiu quando a Monarquia absoluta cedeu lugar ao Estado de Direito burguês.

A Seção I da Parte Primeira é dedicada ao Conceito e História da Administração Pública e das Ciências Administrativas. Abandonando o conceito meramente negativo da Administração Pública (que se limitava a considerá-la como a atividade estatal que não fôsse Legislação ou Jurisdição), Wolff procura con-

* O Catálogo n.º 76 da Livraria Albert, de Friburgo — em Breisgau, já assinala, ocorrido em 1959, o aparecimento da 3.ª edição do livro.

ceituá-la positivamente, pondo em relêvo que a dificuldade dessa determinação conceptual reside no fato de não existir um conceito unitário, utilizável sob *qualquer* ponto de vista, de Administração Pública. Assim, vislumbra na Administração, da mesma forma que no tocante à Legislação, ao Govêrno e a Jurisdição, um conceito *material*, um conceito *organizatório* e um conceito *funcional*.

A Administração Pública, no sentido material, é definida como "o trato multifário, finalístico, geralmente em proveito de terceiros e responsável, executivo e conformador, de questões públicas" ("die mannigfaltige, zweckbestimmte, idR fremdnuetzige und verantwortliche, durchfuehrende und oestaltende Besongung von oeffentlichen Angelegenheiten").

Em sentido organizatório, Administração Pública é o conjunto dos órgãos internos do Estado, comissionados precìpuamente para a administração ("die Gesamtheit der in der Hauptsache zur Verwaltung bestellten Glieder der inneren staatlichen Organisation"; a tradução literal daria um pleonasmo: "*órgãos* da *organização* estatal interna").

Enfim, a Administracão Pública, funcionalmente considerada, conceitua-se como "apenas (mas também *tôda*) a atividade empreendida pelos órgãos administrativos de uma comunidade, como tais, seja ela materialmente administrativa, governativa ou legislativa" ("ist nur, aber auch alle Taetigkeit, die von den Verwaltungsorganen eines Gemeinwesens als solchen wahrgenommen wird, mag sie materiell vervaltend, regierend oder gesetzgebend sein").

Sòmente após o estudo detalhado da Administração Pública é que Wolff se propõe a definir o Direito Administrativo: em sentido amplo, Direito Administrativo é o conjunto das normas jurídicas, segundo as quais a Administração Pública (funcionalmente considerada) desenvolve a sua atividade; em sentido restrito, é o conjunto das normas jurídicas que dizem respeito às competências soberanas dos sujeitos da Administracão Pública ("der Inbegriff derjenigen Rechtssaetze, welche die hoheitlichen Zustaendigkeiten der Subjekten oefentlicher Verwaltung betreffen").

Não pode passar sem reparo o fato de Wolff seguir os autores que distinguem entre Govêrno ("Regierung") e Administração ("Verwaltung"). Na Ciência da Administração, o mais conspícuo defensor dessa tese, como se recorda, foi Woodrow Wilson, o qual, num artigo publicado em 1887 na *Political Science Quarterly* sob o título de "The Study of Administration", sustentou que a Administração, situando-se fora da esfera própria da Política, desta se distinguiria intrìnsecamente ("o campo da Administração é um campo de negócios, no sentido clássico da palavra"). Tal doutrina, conforme o magistério de Muñoz Amato, é inteiramente ifundada, sob o ângulo da Ciência da Administração; acrescentaríamos nós que, sob o ponto de vista do Direito Administrativo, ela é perfeitamente dispensável, face à sua pouca ou nenhuma utilidade.

Expostos, destarte, os traços fundamentais dessa obra, queremos, por último, recomendar particularmente a leitura da Seção I da Parte Terceira, na qual o Autor trata *ex professo* dos Atos Administrativos, sendo sobremaneira percuciente a análise que faz dos seus defeitos e da sua revogação, assuntos em tôrno dos quais lavra acirrada pendência doutrinária.

O segundo volume, em curso de preparação, deverá abranger os seguintes temas:

4) A Organização Administrativa;

5) O Serviço Público (tomada a expressão no sentido de Direito do Funcionalismo, "Beamtenrecht", e não na acepção comum entre nós de serviços que o Estado executa ou deve executar);

6) A Administração Regulatória e a Administração Executiva;

7) O Processo Administrativo e a Proteção Jurídico-Administrativa.

JUARY SILVA