CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

JOÃO DE OLIVEIRA FILHO
Advogado no Rio de Janeiro

SUMÁRIO: *Função administrativa do Estado. O bem comum. Ensinamentos doutrinários. Conclusão.*

Administração, em sentido geral, significa as atividades ou trabalhos que a pessoa física ou jurídica desenvolve, por si ou por outrem, para adquirir, conservar, gozar e reaver de quem injustamente os detenha, os bens, direitos e interêsses de sua esfera jurídica.

Na esfera jurídica de uma pessoa se encontram direitos de natureza pessoal, direitos de família, direitos públicos, direitos de conteúdo econômico, em suma todos os podêres que a pessoa tenha por fôrça de direito objetivo. (FERRARA, Francesco, *Trattato di Diritto Privato*, I, p. 863).

Nem todos os direitos que se acham dentro da esfera jurídica de uma pessoa são suscetíveis de administração.

Os direitos suscetíveis de administração são os de conteúdo econômico, de prestação de serviços ou de benefícios.

Encontra-se no art. 524 do Código Civil os elementos para a definição de *administração*. Aí se dispõe que o proprietário tem o direito de usar, gozar, dispor e reaver os seus bens de quem injustamente os detenha.

Adquirir bens e direitos, usá-los, gozá-los, dêles dispor e reavê-los de quem injustamente os detenha são os objetivos da *administração*.

Quando a administração se faz de bens, direitos e interêsses de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, a *administração* se denomina *privada*.

Administração pública são as atividades, ou trabalhos que as pessoas jurídicas de direito público desenvolvem por meio de seus representantes para a aquisição, conservação, uso, gôzo e reivindicação dos seus bens, direitos e interêsses.

Como essa administração se torna mais evidente com relação ao Poder Executivo, tem-se denominado também o Poder Executivo de

Administração, como também se tem dito que a *administração pública* se denomina *função administrativa do Estado.*

Os bens, direitos e interêsses do Estado têm sofrido grandes alterações no correr da História. A medida que a institucionalização do Estado se vai estendendo para abranger setores da atividade de ordinário reservada aos indivíduos, como pessoas físicas, ou como pessoas jurídicas, a *administração pública* vai aumentando seu âmbito de ação. Quando o Estado deixou de ser sòmente garantidor da ordem e da defesa externa do país, foi-se dilatando, cada vez mais e mais, o âmbito foi aumentando gradativamente, e, de certa época próxima de nossos dias, de forma violenta, destarte aumentando o âmbito da sua administração.

Essa evolução tem determinado estudos para se verificar quais os bens, direitos e interêsses que devam competir ao Estado administrar. Êsses estudos formam a denominada Ciência da Administração. Tem-se definido Ciência da Administração como o conjunto de princípios que regulam a atividade positiva e direta do Estado. (CAVAGNARI. *Elementos de Scienza dell'Amministrazione,* I, p. 13).

Tem-se a impressão de que o Estado aumenta cada dia sua intervenção no domínio privado, em todos os seus setores. Não se trata, porém, de intervenção. Trata-se de iniciativa, para atender às exigências cada dia mais prementes do bem comum. O bem comum, que, outrora, era bem diminuto, hoje está-se manifestando violentamente em todos os setores da vida social. O Concílio Vaticano II definiu bem comum como o conjunto daquelas condições da vida social que permitam aos grupos e a cada um dos seus membros atingirem da maneira mais completa e desembaraçadamente a própria perfeição. (Constituição Pastoral *Gaudium et Spes,* n. 26).

Essa iniciativa do Estado em todos os negócios, para atendimento do bem comum, pode ser concorrente com a iniciativa privada, podendo causar prejuízos a esta, como pode ser paralela à iniciativa privada, sem nenhum prejuízo causar a esta.

Graduar essa iniciativa, ou limitá-la, será objeto do estudo da Ciência da Administração, que terá seus subsídios na política administrativa. Devido à improvisação, ou necessidade premente, a ação do Estado tem sido de muito ineficiência, ou com graves defeitos. Mas tais defeitos de planejamento ou de administração não impedem que as necessidades surjam e que obriguem o Estado a tomar conta de negócios que antes não supunha ser de sua atribuição.

Êsses interêsses do Estado podem ser diretos, quando se referem pròpriamente ao que concerne ao Estado, ou indiretos, quando se referem ao bem comum. Interêsses do Estado, portanto, são tôdas as necessidades próprias e são tôdas as necessidades inerentes ao bem comum do povo, que a segurança interna do país obriga o Estado delas cuidar para a paz social, para o seu desenvolvimento, para a ordem

interna e que o povo, como coletividade, ou os indivíduos, como parte integrante do povo, não podem, por si sós, dar o devido atendimento.

Tais interêsses do Estado são realizados com o uso ou a exploração dos seus bens e direitos.

Os bens do Estado são todos aquêles que formam o seu patrimônio, quer sejam bens de uso comum do povo, quer do uso particular dos agentes do Estado. São tôdas as coisas móveis e imóveis, divisíveis e indivisíveis que pertencem por qualquer título de direito ao Estado, ou às entidades estatais. São Bens que formam o seu patrimônio.

Negócios do Estado são tôdas as operações de ordem econômica ou financeira que o Estado realiza para conseguir êxito na administração dos seus bens, dos seus direitos e dos seus interêsses, formando relações de ordem administrativa com todos quantos entrem no âmbito de sua ação.

Na administração que o Estado faz, usa de todos os instrumentos de direito, ou de todos os institutos de direito privado, que se vieram formando no decurso da história. Outrora o Estado não lançava mão dêsses meios de direito, visto como sua ação era muito limitada. Depois que começou a agir dentro da sociedade para realizar suas finalidades sociais, desde então usa de todos os meios de direito, introduzindo nêles certas modificações, que não existem para os particulares. A introdução dessas modificações correspondem à supremacia do Estado sôbre os indivíduos, que estão dentro do seu território.

O Estado, portanto, adapta às suas necessidades todos os institutos de direito privado, quer sejam de direito civil, quer sejam de direito comercial, introduzindo-lhes tôdas as modificações, que, de ordinário, causam estranheza aos particulares, que querem que o Estado se submeta às mesmas normas, como se fôsse particular, sem prestar atenção que o Estado tem em si o princípio da soberania, que equivale. quanto ao indivíduo, ao princípio da vontade livre.

Desde logo se notou e se fêz sentir que a administração do Estado difere da administração privada no sentido de que a administração do Estado é acompanhada de fôrça coercitiva, própria do direito de soberania. A vontade do Estado poderá prevalecer por fôrça do direito soberano que o Estado tem sôbre os indivíduos que estão dentro do seu território.

O direito que o Estado vem formando para regular a sua administração toma as suas características eventuais, conforme as necessidades do Estado, constituindo o chamado Direito Administrativo. Assim, na realidade, nada mais é que o conjunto de modificações especiais que o Estado faz para si no direito comum, seja civil, comercial, criminal, processual. É como o Direito Internacional Privado, que é instituído com as modificações que as instituições de direito privado sofrem na aplicação por outros Estados.

São originadas dessa evolução as diferenças de definição que se encontram nos livros e tratados de Direito Administrativo a propósito do conceito de "Administração Pública".

Não existe acôrdo na doutrina a respeito da noção conceitual de administração pública. Têm-se exposto noções considerando o uso correto que se dá à palavra administração e outras que se referem ao conceito jurídico da mesma e que a relacionam com a atividade do Estado para a consecução dos seus fins. — (DIEZ, Manuel Maria. *El acto Administrativo,* p. 9).

É pública administração cada atividade que se tenha obrigação de exercitar em relação aos conflitos entre um dado interêsse público e os interêsses de terceiros, ou seja, uma *função* que alguém seja obrigado a exercitar, em relação aos interêsses de uma dada coletividade pública. — (GASPARRI, Pietro. *Corso do Diritto Amministrativo.* vol. I, p. 68).

Administração pública é a gestão de bens e interêsses qualificados da comunidade, no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, com o fim de realizar o bem comum. — (MEIRELLES, Hely Lopes. *Dir. Adm. Bras.*, p. 53).

Administração é aquela atividade concreta e prática mediante a qual os entes públicos, nos limites da lei, agem para a consecução dos seus fins de tutela jurídica e de progresso social. — (LA TORRE, Michele.*Nozioni di Diritto Amministrativo,* p. 4, adotando a definição de BORSOI, Umberto).

Administração pública é o conjunto de serviços públicos que tem por objeto as necessidades e os interêsses coletivos do Estado. (CRUZ, Alcides. *Direito Administrativo Brasileiro,* p. 19).

Administração é a regulação dos públicos ou privados negócios sob o princípio de utilidade ou conveniência. (Administration was the regulation of public or private affairs or a principle of experiency — POUND, Roscoe. *Administrative Laws,* p. 2).

Administração pública pode-se definir como as atividades de grupos que cooperam para alcançar determinados objetivos. (ROJAS, André Serra. *Derecho Administrativo,* p. 95, adotando a definição de MUÑOZ AMATO, Pedro. *Introdución a la Administración Pública,* Tomo I, p. 44).

Administração pública é a atividade concreta, direta, mediante ação positiva à realização das finalidades concretas de segurança, progresso, bem-estar da coletividade. (ALESSI, Renato. *Sistema Instituzionale del Diritto Amministrativo Italiano,* p. 3).

A Ciência da Administração é o conjunto de princípios que regulam a atividade social positiva e direta do Estado. (CAVAGNARI. *Elementos de Scienza dell'Amministrazione,* I, p. 1, adotada por MAZAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo,* p. 48).

A Administração aparece como atividade pela qual as autoridades públicas provêm, utilizando-se das prerrogativas de poder público, a

satisfação das necessidades de interêsses públicos. (RIVERO, Jean. *Droit Administratif*, p. 12).

Do ponto de vista subjetivo, a Administração Pública é o conjunto das pessoas e dos órgãos que exercitam a atividade que devemos procurar definir em primeiro lugar. (BENVENUTI, Fabriano. *Appunti di Diritto Amministrativo*, Parte Generale, p. 49).

No sentido subjetivo é um complexo orgânico integrado no Poder Executivo (FALLA, p. 17).

A Administração designa a explicação da atividade mediante a qual os podêres públicos provêm aos cuidados dos próprios interêsses. São os interêsses concretos que o ordenamento jurídico reconhece como próprios dos podêres públicos em certo momento histórico. (SANDULLI. *Manuale di Diritto Amministrativo*, p. 4).

O problema dos fins do Estado — no qual o problema dos limites da administração pública se resolve — é, pois, problema eminentemente histórico. Administração é a atividade do Estado para o cumprimento dos seus fins. (MAYER, Otto. *Derecho Administrativo Allemán*, p. 5 — tradução espanhola).

A administração no Estado moderno é um instrumento de regulação social. Seu âmbito é cada vez mais dilatado. (BASAVILBASO, Benjamin Villegas. *Derecho Administrativo*, I, p. 1).

A atividade que o Estado desenvolve como interessado, usando da faculdade de, como os particulares, tomar a iniciativa de relações com outras pessoas e a defender a sua posição em caso de conflito, é que constitui a função administrativa. (CAETANO, Marcelo. *Manual de Direito Administrativo*, 3.ª edição, p. 7).

Administração pública é o complexo das atividades concretas desenvolvidas pelo Estado, direta ou indiretamente, para cuidado dos interêsses particulares do Estado, que assume para os seus próprios fins. (ZANOBINI. *Diritto Amministrativo*, I, p. 5).

Administração é tôda atividade que o Estado ou qualquer outra corporação de direito público desenvolve, em sua própria ordem jurídica, para alcançar seus fins essenciais, e que nem pertença à esfera da legislação nem da administração da Justiça. (FLEINER. *Derecho Administrativo*, p. 7).

Administração em sentido formal (dita também administração em sentido objetivo) coincide com poder administrativo, isto é, vale a designação dos podêres fundamentais do Estado, em tôdas as manifestações da sua atividade, sejam êles ou não de função administrativa. Administração em sentido material (dita também em sentido subjetivo) coincide com a função administrativa e designa qualquer ato de função administrativa, de qualquer dos Podêres do Estado. — (DONATI, D. *Diritto Amministrativo*, p. 6).

Administração pública, em sentido objetivo, ou atividade administrativa, é necessàriamente uma zona de atividade desenvolvida pelo

Poder Executivo (FALLA, Fernando Garrido. *Tratado de Derecho Administrativo,* vol. I, p. 16).

Função administrativa é aquela atividade do Estado no exercício da qual provê, nos casos concretos, ao cumprimento dos escopos do Estado. (CAMMEO, Federico. *Corso di Diritto Amministrativo,* p. 13).

Administração pública pode significar tanto um aparelho administrativo público, como uma atividade administrativa pública. (GIANNIN, Massimo Severo. *Lezioni di Diritto Amministrativo,* vol. I, p. 9).

Função administrativa é o cumprimento dos fins de utilidade pública em outros têrmos, cuida o interêsse público em conformidade com os princípios e os limites estabelecidos pela Lei. (LENTINI, Arturo. *Instituzione di Diritto Amministrativo,* vol. II, parte speciale, p. 2).

A doutrina predominante, com todo acêrto, ao referir-se à administração pública, não a considera em sentido orgânico ou subjetivo: quer dizer, a administração fica caracterizada com base na natureza jurídica interna do ato administrativo, com total precedência da índole do órgão ou do agente produtor do ato. (MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo,* Tomo I, p. 43).

Administração pública, em sentido objetivo, é a ordem dos órgãos estaduais aos quais é atribuída como competência característica e normal a função administrativa. (ALESSI, Renato. *Diritto Amministrativo,* p. 7).

A atividade entendida para realizar c complexo dos fins constitui, em sentido objetivo, a administração pública. (LANDI, Guido e POTENZA, Giuseppe. *Manuale di Diritto Amministrativo,* p. 11).

Administração é atividade concreta do Estado para conseguir fins nacionais. (LENTINI, Arturo. *Instituzione di Diritto Amministrativo,* p. 7).

Administração é a atividade pública, a atividade concreta com que o Estado provê a consecução dos fins para os quais êle age. (FORTI, Ugo. *Diritto Amministrativo,* vol. I, p. 14).

Função administrativa é a atividade estatal que tem por objeto a realização dos fins estatais enquanto requererem execução prática, mediante atos jurídicos — que podem ser regulamentares, subjetivos, ou atos — condição e operações materiais. (LASO, Enrique Sayagrés. *Derecho Administrativo,* vol. I, p. 46).

Assumir as funções administrativas significa simplesmente prover às necessidades de ordem pública e assegurar o funcionamento de certos serviços públicos para a satisfação de interêsses gerais e a gestão dos trabalhos de utilidade pública. (HAURIOU, André. *Droit Administratif,* p. 1).

A palavra administração designa, antes de tudo, certos órgãos e não uma certa atividade. Pode-se dizer: os administradores são aquêles que se dedicam a certos gêneros de operações, claramente distintas das outras. Deve-se dizer, ao contrário: a administração são as operações, quaisquer que sejam sua natureza intrínseca, que fazem

os administradores. (WALINE. *Manuel Elémentaire de Droit Administratif*, 4.ª edição, p. 6).

Chama-se administração o complexo dos agentes de ordem diferente, hierárquicos ou não, nomeados pelo Govêrno, ou de eleição popular, espalhados por todo o território nacional, aos quais incumbe cuidar daquelas necessidades, direitos e interêsses que não pertencem à ordem política ou ao Direito Civil, e que não são da competência do poder judicial. (URUGUAI, Visconde de. *Ensaios sôbre o Direito Administrativo*, edição de 1960, p. 23).

Como se vê, cada autor dando sua definição sôbre Administração Pública, nada mais tendo feito que marcar a evolução que essa Administração tem tido nos últimos tempos com a evolução da missão do Estado na sociedade humana.