INTRODUÇÃO À TEORIA DO ÓRGÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO *

Teoria da organização administrativa. O Estado moderno. Poder e liberdade. Nação e corpo político. Mecanismo do Estado. Racionalização técnica. Órgãos e funções. Forma e conteúdo. Responsabilidade jurídica. Conclusão.

I. *As Sociedades Como Sêres Vivos.* A teoria do órgão, bem examinada a estrutura do Estado, pertence à *fisiologia jurídica.* Tècnicamente considerada, adotando-se o método comparativo, harmoniza-se com a *função* que faz o *órgão,* impondo condições para a satisfação das necessidades sociais. Não há como não compreender que a sociedade se assemelha a um enorme organismo, com implicações de ordem, organização e funcionamento. Não se trata de trazer para a filosofia jurídica, procurando posições controvertidas, o pensamento daquelas escolas cujas tendências são organicistas. Dentro do campo científico, pela essência dos problemas fundamentais, as sociedades se constituem como sêres vivos, existindo e se conservando através de elementos que são dependentes, independentes ou interdependentes.

II. *A Sociedade Como Organismo.* Compreendida a sociedade como princípio de ordenação, coordenação e organização administrativa, a sociedade aparece como um vasto organismo com um ciclo vital próprio no processo de evolução natural e desenvolvimento político. Os grupos, integrantes de uma sociedade, dotados de personalidade histórica, respondem pela existência normal do todo social, assimilando tendências e costumes, desde o conhecimento da pessoa natural até o reconhecimento da pessoa jurídica. Transportado o conceito de órgão

* Professor de Direito Administrativo da Universidade Federal do Paraná.

para o Direito Administrativo, lògicamente que o conceito surge em sentido figurado para indicar na contextura do Estado divisões funcionais ou de funcionamento perfeitamente caracterizáveis.

III. *Teoria da Organização Administrativa.* Não basta que o poder administrativo exista e que o Direito Administrativo seja uma realidade: é preciso que, correspondendo ao seu objeto, assuma formas adequadas à natureza das funções e que possua uma organização própria jurídico-pública. A essa organização própria chamam de *Administração.* Por trás dessa organização própria, está o Estado como imposição lógica formal e constitucional de qualquer organização de unidade hierárquica dos podêres políticos. Daí porque a teoria da organização administrativa muito se assemelha à teoria do órgão na fisiologia jurídica. Impossível, portanto, manter a ação do Estado pela Administração sem uma distribuição de funções, serviços e competências que em última análise se coordenam na unidade.

IV. *Uniformidade e Conexão.* Como entender a organização política sem a organização de coordenação administrativa? Como explicar a coordenação na ordem jurídico-administrativa sem a hierarquia de fins e de funções, sem um sistema estrutural e de atividade coerente? Como entender um sistema estrutural sem unidade de gestão administrativa? Como explicar gestão administrativa sem uma atividade nominada de atos e de serviços públicos? Como entender atos e serviços fora de regime de competência funcional ou sem meios que busquem os fins? Como coordenar órgãos centrais, órgãos inferiores ou superiores, sem conexão de atividade administrativa, sem uniformidade de ação nas diferentes áreas de procedimento?

V. *O Estado Moderno.* Realmente, pela natureza mesma dos seus objetivos essenciais, o Estado moderno exige, pela sua organicidade, composição dos seus órgãos de vida administrativa, um tipo de organização que não atenda sòmente as idéias diretrizes, como atenda, principalmente, a sua estrutura histórica de gravitação na evolução do processo político. Para isso contribui, e muitíssimo, a formação nacional e do povo, a índole peculiar da raça, as peculiaridades da sua psicologia coletiva, o traço entre o passado e o presente com prospecções no futuro, como contribui preponderando acima dos mandamentos legais-jurídicos o necessário conhecimento das instituições, que não se formulam apenas pela vontade do homem. As regras valem quando não contrariam a natureza social. Os princípios permanecem enquanto não conflitantes com a sensibilidade da consciência coletiva. As formas de sociabilidade política são produto ou conseqüência das instituições naturais. Ao Estado cabe entender as *regras,* sentir os *princípios* e dar ajustamento às *formas.*

VI. *Missão do Estado: Poder e Liberdade.* O postulado da preeminência do princípio do *poder* sôbre o princípio da *liberdade,* resulta das

condições orgânicas do corpo social, da sua unidade com respeito aos interêsses grupais, da missão transcendente do Estado, do primado real de um poder central, da existência de uma ordem política, seja ela qual seja. Não cabe aqui investigar o que representam a ordem ou a legalidade, quando êsses conceitos se diferenciam no tempo e no espaço, mas permanecem històricamente em tôdas as organizações políticas como iniludíveis verdades naturais. Porque também o mundo moderno não é diferente do mundo antigo: no sentido da evolução constitucional dos povos (que é orgânica), só aquelas nações que preservaram a autoridade do poder central conseguiram manter-se soberanas. Mesmo nas formações democráticas as mais puramente liberais, a estrutura estatal evoluiu no sentido da concentração do poder dividido e da preponderância da missão executiva do Estado.

VII. *O Homem e a Sociedade*: *Poder Político*. Não há mais lugar para o individualismo grupalista nas autênticas formações políticas: o grupo, como o indivíduo, são partes de um todo único, um não eliminando o outro, surgindo como átomos associados incorporados à sociedade, o homem se constituindo por natureza um ser social e parte dessa mesma sociedade. Está claro que o homem não pode viver senão em sociedade, que é a sua forma de ser e de existir. Nutrindo-se do homem, o poder político é o poder do Estado, poder como causa formal e material, poder como fôrça física, poder apoiado, antes de tudo, nos fatôres de consciência coletiva, assentado em normas jurídicas e postulados políticos. normas e postulados considerados em si mesmos como determinantes da conduta social e humana. Êsse poder político, observado face às indeterminações da história, é o instrumento ou meio natural de que dispõe a sociedade política para promover o seu próprio bem, o bem comum e as necessidades sociais freqüentes.

VIII. *O Homem e o Estado*. O verdadeiro ser, o ser que existe, é permanente e imutável. Imutável e permanente é o Estado no pluralismo da sua existência política. Imutável e permanente é o homem, desde as suas origens biológicas. As transformações exteriores não alteram a substância do homem e 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. De um modo mais complexo pela idéia do corpo social. Assim como as plantas consomem vida, existindo, nutrindo-se e reproduzindo, assim também acontece com o homem e as sociedades. O ser social, como o ser animal, tal como as plantas, possuem órgãos e funções, funções vegetativas e sistemas nervosos, movimentos unitários orgânicos numa dimensão que vai do cosmos ao microcosmos. Assim, o fato e o tempo se conjugam harmonizando homem e sociedade. O jurista, ao lidar com os fenômenos sociais, jamais pode esquecer que a consciência individual integra o indivíduo no grupo, como a vontade geral indica a soma dos interesses grupais.

IX. *O Corpo Político.* Como a nação, tanto o corpo político como o Estado pertencem à sociedade. São três expressões que podem ser usadas como sinônimas. Em nossos tempos, é possível distinguir a nação, o Estado, o corpo político ou a sociedade política. Impossível, porém, é separar os fenômenos, não obstante a diversidade de categorias. No fundo, as quatro categorias diferem, como a parte pode diferir do todo. A sociedade política, imposta por fatôres naturais e aceita pela razão, é uma realidade humana complexa, concreta e real. O corpo político tem, assim, como o *corpo humano,* cabeça, tronco e membros. Dispõe de aparelho circulatório e respiratório. O corpo político, condicionado à fisiologia, tem instintos, emoções, paixões, reflexos, traumas, reações psicológicas. órgãos e nervos. Nada é mais importante, na ordem do determinismo social, para a existência e a conservação do corpo político, do que a continuidade do processo histórico. A herança das instituições aceitas, os costumes consagrados, os sentimentos comuns arraigados no todo social, a fôrça vital inconsciente das energias acumuladas, são elementos físicos próprios às comunidades humanas, aos organismos humanos e aos organismos sociais.

X. *Nação e Corpo Político.* Na medida da comunicabilidade entre os fenômenos, torna-se evidente que o Estado vive através do corpo político. Não é ùnicamente parte dêle, mas um conjunto de instituições que nêle se integram, ligadas à estrutura da nação ao longo do processo histórico. Assim revelado, o Estado, não é uma mera entidade abstrata, para ser a própria nação ou organização de nações polìticamente reunidas. Os direitos que atribuídos são ao Estado não são *direitos* que lhe pertençam por sua própria natureza, mas *direitos* do corpo político ou da nação em tudo quanto diz respeito à lei, à ordem legal e à formação jurídica. É necessário, no entanto, acentuar o seguinte: o Estado não é a lei, pois a sua função principal, em se tratando da soberania da lei, é realizar a nação. Cabe a êle, o Estado, manter, ordenando, o que existe no corpo político. Quanto à nação, com relação ao corpo político, provém etimològicamente do latim *natio* ou *nasci,* de *natus,* nascido, de *nasci,* como noção de nascimento, como algo biofisiológico originado do fato do nascimento, crescendo e se desenvolvendo através de instituições enraizadas na ordem natural.

XI. *Unidade e Continuidade Social.* Os estudos políticos não podem ser considerados como sendo apenas o estudo das instituições ou da atividade da Administração Pública, sem analisar a estrutura política, o processo político, os órgãos em funcionamento e as funções. É possível dizer que tôda sociedade e todo grupo social, capazes de ação coerente com os seus fins, podem ser tidos como formações de organização com unidade e vontade de continuidade. A Política, como disciplina teórica, ou a Política Pura, que poucos entendem, muito se assemelha à Física, ou a Física Pura, no processo dinâmico dos valôres que atuam na sociedade e que é processo de função. Entenda-se, porém, por Po-

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

lítica, contrariando o materialismo russo-marxista, relativamente à época, o que ARISTÓTELES entendia no seu tempo. A Política derivada etimològicamente de *polis*, a cidade-comunidade, a sociedade como existia no mundo antigo. Com dois elementos reais, físicos, imanentes da história, a unidade e a continuidade. No primeiro capítulo da *Política*, ARISTÓTELES relata a gênese da família e do Estado no sentido da formação das sociedades. Para êle, ARISTÓTELES, a sociedade tem origem natural, resultado d eum instinto do homem, a que se dá o nome de *instinto social*. No fim dêste século XX, ainda são os mesmos os fatôres geradores das sociedades humanas. São os mesmos os fenômenos de movimento no universo material. "Dai-me matéria e movimento e eu criarei o mundo", dizia DESCARTES. A solidariedade *orgânica* explica a formação das sociedades gregárias baseadas numa cooperação inconsciente, que subordinava o indivíduo ao grupo, como o organismo vivo subordina a célula, como o todo condiciona a parte, num sentido que repetimos ser de unidade e de continuidade social.

XII. *A Ordem Invariável.* Ainda que pareça contraditório, é uma verdade concreta abstrata universal que há uma ordem invariável de fenômenos no tempo e no espaço. Admite-se que a mecânica teórica incida sôbre uma combinação de fôrças e chegue a determinar as leis do movimento social, no caso das cidades-comunidades ou das sociedades modernas. Na realidade, o problema dos corpos sociais reflete-se nas leis do atrito, nas leis derivantes da irradiação, nas leis originárias da ação do meio-ambiente, nas leis pròpriamente de mecânica social. Tampouco não é possível acreditar que o Estado, existindo, não se condicione a um conjunto de normas que fazem o govêrno e promova-se na administração dos interêsses públicos. Sociedade, nação, Estado, mesmo como fenômenos que se apresentam sob aspecto total apresentam elementos de divisão orgânica, que podem ser estudados isoladamente antes de os considerar em seu conjunto. Assim, parece provado que a Ciência Política, não obstante considerar a ordem natural invariável, não despreza a divisão e a subdivisão da sociedade política, sujeita necessàriamente às unidades primeiras, que fazem pelas leis relacionais a unidade do todo social.

XIII. *Vida, Atividade e Movimento.* O Estado não é, para São TOMÁS DE AQUINO, como não foi para SANTO AGOSTINHO, um produto do pecado original. O fundamento do Estado, como da vida humana, está na convivência social, está mesmo na natureza social, racional e livre do homem. Está na substância da natureza humana, que exige instintivamente poder de autoridade para a procura do bem comum. Dessa maneira, a sociedade e o Estado, como vida, atividade e movimento, constituem uma dimensão antológica do ser humano. Como produto natural, significa que não há nada nêle de artificial quando racionalizado mediante processo histórico. Daí o motivo pelo qual São TOMÁS concebe o Estado como resultado de uma ação de forma sôbre a matéria: matéria que se radica na coletividade de indivíduos

ou pessoas que se renovam sucessivamente. Enquanto os indivíduos passam, o Estado perdura aceitando a substituição dos seus membros, permanece històricamente como algo superior e independente na ordem natural e social. Não obstante não aceitar a unidade do Estado como igual à unidade de um organismo biológico baseado em leis naturais, São TOMÁS aceita o Estado como um organismo moral com unidade de ordem, de vida, atividade e movimento. Essa unidade sobra resultante da integração das atividades e vontades individuais subordinadas ao bem comum. Como parte superior do corpo político, o Estado se sobrepõe aos outros órgãos ou partes coletivas dêsse corpo como cabeça e instrumento de comando. Para a adequação do processo orgânico, surge a Administração como poder para a identificação dos meios com os fins, da causa com o efeito, do sujeito com o objeto.

XIV. *O Mecanismo do Estado.* Para bem compreender o mecanismo do Estado, necessário é, num sentido de melhor penetração, também compreender: *a*) a nação estatal como natural; *b*) o povo como unidade social comunitária; *c*) a nação como unidade societária. Partindo para o Direito, apreciando as codificações existentes e as legislações sistematizadas, as formas, como as normas, extrovertem manifestações da vontade associada numa harmonia temporal entre o indivíduo, os grupos e o Estado. Quanto ao Estado, aparece, assim, em duplo caráter: 1.º. como união social preexistente; e 2.º. como ponto de união (ordem jurídica) entre a sociedade e as demais pessoas. Para isso se constitucionaliza ou se torna constitucional ou constituído: reconhecendo os direitos preexistentes, consolidando-se como um organismo apropriado aos fins e atuando sôbre os órgãos porque nenhuma sociedade pode existir sem organismo. Logo, na mecânica do Estado, o político se torna em constitucional e o constitucional em administrativo. O poder constitucional dá ao *organismo administrativo* formas e leis que o conduzem social e jurìdicamente ao fim pretendido num movimento característico de operação processual.

XV. *O Direito e o Estado.* O Estado moderno, constitucionalizado, polìticamente organizado, naturalmente assentado na realidade nação, jurìdicamente ordenado, foi muito bem cognominado um Estado de direito. Não porque tenha como fim-limite a tutela do Direito, não porque deva intervir em tôdas as atividades sociais, mas tão sòmente porque o seu organismo, o seu modo de fazer ou de agir, a sua forma de proceder ou realizar, obedece a normas jurídicas ou normas de relações jurídicas. Para a efetivação do Direito, num Estado de direito, o bem comum da sociedade política é o fim último do Estado, como o seu fim também é a manutenção da ordem pública. Para chegar ao bem comum, exercita-se o Estado pela Administração. No Estado administrador, o Direito ganha proporções de plena autonomia no que tange aos interêsses gerais.

XVI. *O Problema dos Meios e dos Fins.* O problema dos meios e dos fins não é um problema só fundamental para a filosofia política: também é fundamental para a filosofia jurídica, o Direito Administrativo e a ciência da Administração. Apresenta, na sua problemática, dois aspectos: *a*) diz respeito a um processo para a consecução de um fim; *b*) se informa através do elemento pelo qual o Estado possa atender às necessidades gerais. No entanto, para que os fins correspondam aos meios, ou os meios se identifiquem com os fins, o problema se coloca na prática da mecânica administrativa. Qual, porém, para melhor clareza dos conceitos, o fim a que se destina o Estado? O que é mais essencial para o corpo político? O que pretendem, como finalidade última, as sociedades políticas? A resposta para a filosofia jurídica estaria possìvelmente na consecução do bem comum. Mas para se atingir êsse bem comum, os instrumentos do Estado são aquêles instrumentos que dizem com a Administração e os seus órgãos, com a técnica do proceder e de fazer. São aquêles instrumentos capazes de unir na divisão, de somar nas diferenças, de integrar num todo as partes componentes, de harmonizar porções, tendo em mira axiomas de comportamento prático-administrativo. Isto representa uma tarefa de processo em uma ordem jurídica que é essencialmente política, humana e moral. Visto que os meios são caminhos que conduzem para um fim, no processo legal está como processo natural a ativação do Direito e das suas formas, a atuação do Estado e as suas maneiras de administrar o bem comum.

XVII. *Racionalização Técnica do Estado.* Quanto mais complexa seja a organização política do Estado, não se liberta êle da necessidade de racionalizar as suas técnicas, de estabelecer processos adequados aos seus fins pretendidos, de se organizar em acôrdo com a lei científica da divisão do trabalho. Para isso, na sua estrutura constitucional, não só cria, como reconhece, a existência natural de órgãos, subórgãos, órgãos auxiliares e organismos vários, que integrados funcionam como sêres independentes, dependentes e interdependentes, dentro de princípios normativos coordenados de Administração. Num Estado unitário, cujas dimensões sejam menores, os podêres pelos órgãos de competência se apresentam mais simplificados. Num Estado federal, cujas dimensões apresentam características de maior complexidade, os podêres pelos órgãos se amparam numa hierarquização de meios que corresponde a uma ordem jurídica dos fins. Em conseqüência disso, a teoria se iguala em harmonia com a técnica, teoria e técnica se relacionam através única noção, como fôrça de coação jurídica, como organização sistemática, sem que num regime de competência o Estado se confunda com os órgãos, sem que direitos se oponham ao Direito. O objetivo não é outro que aquêle hoje aceito e consagrado: o da racionalização do Estado e do poder, o da racionalização dos meios para a efetivação dos serviços públicos, o da racionalização dos métodos na atividade administrativa.

XVIII. *A Lei Natural no Estado.* Tôda e qualquer coisa, objeto, pessoa, existente na natureza, tem a sua própria lei natural. Em razão da sua estrutura e em face das finalidades, desde o nascimento até o crescimento e desenvolvimento, assumem normas peculiares de funcionamento. Não se trata apenas de uma realidade metafísica, mas de uma verdade científica amparada nos fatos e na dinâmica evolutiva das espécies orgânicas. A lei natural, com respeito aos dados imediatos da vida, é a forma normal melhor relacionada com as atividades humanas e políticas. Tendo em conta a origem ontológica fundamental, a lei natural se transporta subsistindo como ordem social, constituindo a substância de todos os sêres em coexistência, quer no campo das normas morais, dos princípios políticos e das regras de govêrno. A lei natural não é uma lei escrita, mas é uma lei viva regulando na realidade as tendências mais variáveis do comportamento humano. Os homens podem não conhecer as leis jurídicas escritas, mas no que tange às leis naturais sabem que elas existem pela consciência da própria vida, nascimento e morte. Assim também com a lei natural do Estado. Desde as estruturas de política tribal, o Estado se projeta naturalmente, ainda que em condições primitivas de organização. Suprimir o Estado será o mesmo que suprimir uma vida humana. O direito do homem à existência, à liberdade pessoal e à busca de segurança na sociedade depende da organização do Estado. Neste ponto não há controvérsia: inexistindo o Estado, inexiste a ordem social e jurídica. O problema da organização do Estado, no entanto, não é um problema simples: depende sobretudo do funcionamento dos podêres e órgãos, da normalidade das suas funções fisiológicas e sociais. Antes e acima de tudo, é o Estado corpo político com expressão em órgãos e funções que se distribuem vitalmente como no corpo humano. Manter o que existe nesse corpo político em consonância com o atendimento do bem comum é a missão natural do Estado com fôrça de autoridade que não violente o Direito. Qualquer que seja o regime político, a função orgânica do Estado é sempre a mesma. Não obstante ser a estrutura legal e típica do corpo político quem oferece ao Estado condições de funcionamento e de atuação com relação aos fins.

XIX. *A Teoria das Revoluções...* Basta aqui uma observação histórica: nunca as revoluções procuraram acabar com o Estado. Pelo contrário, transformada a teoria em prática, as revoluções se vitoriam pela conquista do poder através do Estado. É um fato que, nas grandes transformações históricas, quando provocadas por minorias que vencem, no mais das vêzes convencidas de representarem a vontade geral de uma nação, rompidas as leis jurídicas comuns, a nova legalidade se legitima pelo Estado. O mito das revoluções se autentifica pela conquista do organismo estatal. Com a tomada do poder pelo Estado, com ou sem a livre aprovação representativa, as revoluções se apropriam do Estado, dos seus órgãos e serviços, sem a quebra das estruturas na obediência da mecânica administrativa existente. Resumindo muito

brevemente um capítulo que exigiria uma longa análise histórica, a verdade das revoluções está nisto: nunca elas, em tempo algum, desacreditaram o Estado como valor natural, porque acreditaram sempre no corpo político que o Estado é, não obstante as perversões denunciadas do corpo social e o entendimento de como as leis e o Direito devem ser cumpridos. O Estado, por conseguinte, toma a si a responsabilidade dos novos meios para os novos fins. Justifica o corpo político natural, ainda que em evolução, em transformação ou em desenvolvimento. O que fazem as revoluções, passadas da teoria para a prática, é apenas isto: afirmam uma outra linha de demarcação entre o presente e o futuro, respeitando, porque não podem deixar de respeitar, as estruturas assentadas nas instituições.

XX. *Função Radicada no Estado.* A essa altura valem duas observações: *a*) o Estado não é imutável na sua forma, mas o é no *substratum; b*) muda na ordem das relações humanas, mas não muda como processo e organização. Os processos técnicos e jurídicos, não considerando os fins programáticos, são idênticos na Rússia ou nos Estados Unidos da América. Participando a Administração do corpo político e do Estado, o organismo, como os órgãos de funcionamento, não diferem, quer na Inglaterra, quer na China. Isto porque a função pública ou política é uma função radicada no Estado e essencial dêle, enraizada que está na vida no corpo político. Tudo isso é verdadeiro para o analista da história. Vemos, portanto, que a atividade do Estado, como sociedade política, deve resultar de um processo vital que tende para o fortalecimento dos órgãos e para a saúde dos organismos estatais. Pelo mesmo motivo, devemos compreender que, com órgãos imperfeitos ou com o mau funcionamento dêles, o corpo político sofre perturbações que afetam a ordem pública, com implicações na mecânica de atuação do Estado.

XXI. *Órgão*: *Conjunto de Funções.* Vale para lembrança uma definição de BICHAT: "A vida é um conjunto de funções que resistem à morte". Cada órgão, bem entendido, representa uma ou mais funções. No corpo político, como no corpo humano, os órgãos procuram funcionar harmoniosamente. A relação jurídica que se sistematiza ao influxo de uma finalidade chama-se relação de administração. Em se tratando do Estado, e possìvelmente da Administração, essa relação estabelece os liames nervosos que unem o todo às partes e porções. É no Direito Administrativo que a relação de administração adquire plenitude de sua importância funcional. Avulta essa importância quando se considera que os órgãos ligados à Administração não escapam a regime próprio de competência funcional, existindo todos êles tal como existem no corpo humano, através de características funções específicas particulares. Com respeito, melhor dizendo, a essa relação de administração, coexiste, no Direito Administrativo, ou mais pròpriamente na ciência da Administração enquanto direito público do Estado, uma relação definida como de direito subjetivo público. Resta

afirmar que êsse direito subjetivo público inexoràvelmente surge da transferência ou do exercício de uma parcela do poder estatal.

XXII. *As Três Concepções Orgânicas.* Três são as concepções orgânicas fundamentais discutidas pela doutrina: a subjetiva, a objetiva e a técnica. Na subjetiva, estuda-se a porção do Estado em movimento numa atividade que expressa vontade atuante do sujeito. Quanto ao órgão, se apresenta em função do indivíduo aparecendo como instrumento de vontade associada. É o indivíduo como titular do órgão, exercitando uma faculdade jurídica. Na objetiva, o órgão é apreciado no seu aspecto puramente formal. Mais técnica que pròpriamente jurídica, observa o fenômeno-órgão na sua fragmentação estatal, na diversificação por unidades, para considerar depois os problemas de atuação administrativa. Na técnica, como o têrmo está dizendo, o *órgão* se constitui naquela unidade que se exterioriza por si mesmo para cumprir uma função do Estado. As três concepções, tais como se apresentam na problemática, procuram investigar o órgão na sua noção estática e na sua noção dinâmica. Para isso chegam à sua forma e também ao seu conteúdo.

XXIII. *A Forma do Órgão.* Observando o Estado na divisão dos seus podêres, a Administração pela função dividida, é precisamente a forma que determina a conceituação física e jurídica do órgão. Pela forma o órgão se individualiza ou personifica, qualificando a sua posição de direito e sua constituição na estrutura do Estado. É pelo ato legal de criação do órgão que essa constituição toma forma e que essa forma revela constituição. O quadro abaixo melhor esclarece esquemàticamente:

ÓRGÃOS:	Simples	Apenas uma unidade molecular do Estado, dispondo de funções limitadas, segundo a própria constituição de estrutura legal e técnica.
	Complexos	Mais de uma unidade molecular ou uma unidade integrada por outras unidades, dentro de posições que internamente se hierarquizam.
	Mistos	Uma unidade constituída por outras menores da mesma natureza, com a característica de competências desiguais para categorias diferentes.

Exemplifique-se, em linguagem burocrática costumeira, com as diretorias, departamentos e os estabelecimentos públicos. Nomine-se,

dentro de um mesmo poder, com as secretarias, as divisões e as seções departamentais. Enumere-se numa autarquia, por exemplo, os diversos serviços correspondentes a distintos setores funcionais. Não esquecendo, a título de esclarecimento, os ofícios que dentro do órgão caracterizam situações funcionais. Está claro, nada mais evidente, que nem tôdas as classificações se assemelham e são exatas, porque dependem de como o Estado se organiza administrativamente.

XXIV. *O Conteúdo do Órgão.* Impossível pensar em atividade orgânica desmerecendo a influência do órgão na Administração. Como impossível é dar um mesmo sentido conceitual aos órgãos sem conhecimento da estrutura política e constitucional do Estado. Mas cada órgão possui o seu conteúdo próprio, determinado em funções que se especializam e podem se diversificar. Cada órgão, pelo seu conteúdo legal, apresenta êstes elementos:

ÓRGÃO { fim de serviço público
atribuições peculiares
funções específicas

O fim é preponderante quando objetiva o serviço. No entanto, o serviço impõe uma atribuição que corresponde a uma função. Para o exercício de uma função é necessário que haja atribuição dela. Irreleva aqui examinar os problemas que dizem respeito ao pessoal e aos cargos, fugindo do que pretende êste estudo. Como irreleva anotar o exercício de tarefas públicas transitórias, não permanentes, a que se entregam eventualmente em determinadas circunstâncias, mas que não pertencem pròpriamente ao órgão. No cumprimento dos seus fins, os órgãos têm como essenciais, no seu conteúdo, o serviço objetivado, as atribuições que se concedem e as funções que se determinam, num regime de competência administrativa. O que se torna preciso compreender é que cada órgão, como unidade administrativa estatal, se constitui como parte de uma *porção funcional legalmente determinada,* resultante das atribuições de competência em face da especialização e da divisão do trabalho administrativo.

XXV. *Forma e Conteúdo.* Ao analisar a forma, verifica-se que ela se afirma caracterizando a estrutura do próprio órgão. É não só figura, como também aparência exterior. Num sentido concreto exprime configuração indicativa da maneira de como o órgão se compõe. Neste particular, forma e conteúdo são noções altamente distintas. Considere-se aqui a forma como a disposição exterior das partes de um corpo. Ao analisar o conteúdo, se pretende verificar o que está dentro da forma, o que nela está contido para o efeito de fim no funcionamento do órgão. No conteúdo está o que o órgão contém, encerra, compreende e pretende. Pelo conteúdo do órgão mostra-se o que nêle se expressa

como obrigação de macânica funcional. Conjugam-se, assim, no órgão, dois elementos: o elemento externo *forma* e o elemento interno *função.*

XXVI. *O Princípio da Divisão.* No Estado não só moderno, a divisão dos podêres e a especificação dos órgãos não deve ser entendida como uma separação mecânica das funções estatais. Bem observando o corpo político e a natureza constitucional do Estado, acontece que os órgãos pertencem a um mesmo organismo e são partes de um mesmo conjunto orgânico. Desde que se admita a divisão de podêres, não há como não admitir a necessária especificação de órgãos e de funções. O contrário seria negar a organicidade jurídica do próprio Estado. Já que existem, pacíficos para a doutrina, os três podêres do Estado, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, constitucionalmente ou relativamente, não são mais que órgãos de um mesmo organismo político. No Estado, em sentido lato, está a unidade orgânica. Essa unidade orgânica se robustece através de uma organização jurídico-administrativa. Ou melhor, se robustece, necessária e tècnicamente, para que o Estado exista funcionando, numa unidade que se transforma em hierarquia de indispensáveis atividades funcionais.

XXVII. *Órgão e Dinâmica da Administração.* Não há dúvida que, num conceito primário, o órgão para o Estado, no sentido de funcionamento administrativo, corresponde a um conceito jurídico essencial de dinâmica política. São as funções jurídicas que em seu conjunto dão existência à Administração. Sem um sistema de funções jurídico-administrativas, não há pròpriamente atividade de fins estatais. Ao se falar em funções administrativas específicas, naturalmente que se fala também de órgãos administrativos estatais. Em razão de um sistema de órgãos é que o Estado, política e administrativamente, se realiza na dinâmica dos seus fins. O Estado é, portanto, um complexo de órgãos com funções específicas que ordenam a Administração. Ao se criar um órgão, surgem algumas indagações: como se há de compor êsse órgão? Como há de corresponder à vontade estatal? Quais as condições necessárias de funcionamento? E como se determinar os limites da sua esfera de ação? São questões de política orgânica constitucional, refletindo-se na dinâmica da Administração. No entanto, ninguém argumenta que os órgãos não existem, que não sejam essenciais para a exteriorização da vontade do Estado. Não fôsse o Estado um corpo político, desnecessitasse o Estado de organização, tôdas as teorias jurídicas não passariam de abstração e uma abstração seria o próprio Direito.

XXVIII. *Organização do Estado.* Com o desenvolvimento da técnica, mais se acentua o problema da organização como essencial para a vida do Estado. Se a organização não é o único elemento de que necessita o Estado, é pelo menos nos dias de hoje o seu elemento essencial. Tanto assim que a Administração pública é, fundamentalmente, Administração estatal. A vontade do Estado se torna autêntica sòmente

através da manifestação dos seus órgãos. Na maioria das nações o Estado exerce verdadeiro monopólio sôbre a Administração. Êsse monopólio se caracteriza: *a*) pela divisão de fôrça na esfera de competência dos diversos órgãos; *b*) pela subordinação dos diversos órgãos ao contrôle do Estado. Por outro lado, não há exagêro em afirmar: organização e organicidade são conceitos correlatos. Órgão e técnica, portanto, na Administração, se fazem condição precípua da organização estatal. Organizar não é senão, em têrmos exatos, transformar elementos em órgãos e órgãos em organismos. O problema de organização para o Estado é um problema de ordem.

XXIX. *Órgão e Vontade Estatal.* Coletividade organizada e órgão constituem uma unidade. O Estado só pode existir ou desenvolver-se através dos seus órgãos. Não há têrmo ou expressão jurídica mais correta que o vocábulo órgão, hoje no domínio comum das doutrinas jurídicas. Sòmente pelo órgão, ou pelos seus órgãos, pode o Estado expressar a sua vontade. Do ponto de vista jurídico e também político, os órgãos impessoalizam a atividade estatal e o procedimento da Administração, como fato da maior transcendência no Direito. Diante da realidade, de pouco valem as críticas que pretendem invalidar a teoria do órgão com a teimosia de que o têrmo só se deve aplicar no sentido biológico. Como construção jurídica, os órgãos não são pessoas e representam para a ciência o ponto mais elevado de compreensão dos problemas de organização estatal. De tal maneira que não se concebe organização sem órgãos, Estado sem órgãos, organismo falho de órgãos, Administração sem formação orgânica. Na verdade, o órgão é conseqüência do ordenamento estatal, não da vontade subjetiva de qualquer pessoa que seja titular do órgão. Num sentido de instituição, o órgão não é simplesmente coisa, não é objeto que possa ser possuído pela pessoa ou pelo indivíduo. Sobretudo, o órgão como instituição é absoluta e totalmente necessário, não se podendo negar a sua existência e nem a sua evidência.

XXX. *A Natureza dos Fatos.* O conceito de unidade no fenômeno Estado e na Administração não equaciona dúvidas: um todo organizado está necessàriamente inter-relacionado com as partes. A moderna teoria da organização tem na realidade estrutural os elementos de integração administrativa, inclusive os elementos de comportamento administrativo cuja importância está em unir as partes numa unidade complexa que se divide e descentraliza, desconcentrando o poder administrativo. O conhecimento do fenômeno administrativo, com a explicação do fenômeno político, são manifestações ontológicas. Numa análise de síntese, os princípios fundamentais de organização administrativa jamais se divorciam da natureza dos fatos. Na sua expressão jurídica, a Administração não deixa de ser um processo lógico também. Nela, na Administração, como no Estado, os valôres subjetivos só esporàdicamente se abstraem dos fatos objetivos. Na temática da dinâmica social, com o Estado político massificado e tecnicizado, o poder

político-administrativo se diversifica do conhecimento dos problemas que surgem para serem equacionados. Mesmo atendendo os princípios de coesão e de ordem, essa diversificação não é apenas aparente quando assenta em exigências originárias da vontade social. As leis sociais, tal como as leis físicas, exteriorizam verdades que são objetivas e que possuem validez dos enigmas decifrados, obrigando pelo que revelam aplicação em tôdas as esferas da sociedade humana.

XXXI. *Polarização dos Fatos.* Hoje o homem não mais luta contra a natureza: faz dela uma sua conquista, adaptando-a quanto possível ao seu comportamento social e humano. Precisamente por não haver mais luta, a Ciência Política procura a objetividade máxima numa tentativa de polarização dos fatos. Entendendo o Estado como sofrendo processos de mudança social e a sociedade sofrendo os impulsos de um processo de evolução científica, a Administração deixa de ser passiva para considerar que não existem problemas que se apresentem insolúveis. Negar à ciência administrativa seu caráter de ciência social será o mesmo que abrir perspectivas para as mudanças estatais violentas sem paralelismo na história das revoluções. Daí porque, para os juristas de hoje já com vistas no ano 2000, a Administração (Estado e Direito Administrativo) se define através de um critério não apenas formal, mas sobretudo operacional, atendendo que os princípios sob a influência dos fatos exigem previsão, organização, direção, coordenação e contrôle. Delimitados os campos de atuação política ou administrativa, não subestimando a dinâmica dos fenômenos políticos e administrativos, apreciando como reais as novas constantes conquistas técnicas, é possível entender como outros órgãos aparecem dentro do organismo estatal, numa extensão reveladora de numerosas atividades até então desconhecidas.

XXXII. *O Conteúdo Político da Sociologia.* Para os investigadores da Ciência Social, não há como desprezar o conteúdo político que inequìvocamente possui a Sociologia: desde o início dos estudos sociológicos compreendeu-se que existem leis de comportamento humano assemelhadas às leis da física newtoniana. Não só o homem não inventou essas leis, como foi forçado a reconhecê-las para real entendimento do mundo social. A função das chamadas teorias sociais no campo do processo histórico não é poder prever o futuro, mas sim conhecer os elementos de mobilidade ou as limitações dentro das quais a sociedade política se deva orientar com respeito à expansão das necessidades humanas e dos fatos novos que sempre acontecem. O indivíduo, conforme o aceitamos, sempre se agrupa ou se organiza, não podendo nunca existir sem a sociedade ou fora da influência dela. No centro das especificações sociológicas está a preocupação ideal e prática da ordem social e política. Em tôdas as teses em que se baseia a teoria da sociedade infere-se que tôdas elas, sem exceção, não independem do conhecimento do Estado e da análise da validez das suas estruturas. Os valôres do Estado são funcionais para os pesquisadores sociais,

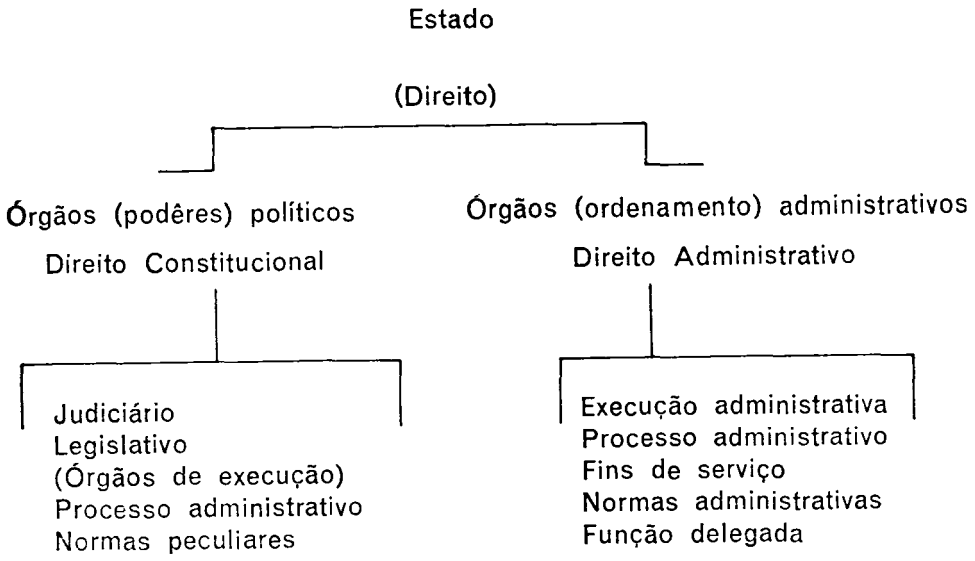
assim como são funcionais os valôres que se integram na organização do Estado. Jamais a sociologia, pelo seu conteúdo político, não obstante certas escolas, conseguiu ignorar o Estado na sua natureza política, suas instituições históricas e jurídicas, sua posição coordenadora e sua natural organização administrativa.

XXXIII. *A Lição do Direito Natural.* O direito natural, face a uma linha lógica de raciocínio, não é mais aquêle limitado pela doutrina escolástica, senão aquêle conseqüente da própria razão natural. O que não se deve é ficar dentro do estreito realismo daquelas doutrinas que limitam todo o Direito a uma realidade judicial. O *jus naturale*, de há muito, na orientação da conduta jurídica — observem-se os fenômenos — já equidistanciou o que é moral do que é jurídico, sem no entanto desaproximar as posições. Não prevalece mais tão-sòmente aquela tendência de converter em jurídico o que seja puramente moral, tão-sòmente porque o legal varia de época para época, incorporando aos sistemas vigentes normas ditadas no tempo existencial. Modernamente, do Direito Privado ao Direito Público, a distância não é muito grande: enquanto o primeiro legitima relações humanas particulares, o segundo ordena essas relações no sentido de um interêsse maior. Só a história liberou a atividade jurídica do legalismo, forçando modificações de estrutura e de meios, sem nunca negar a fôrça coativa natural do Estado e dos seus órgãos, para admitir a ordem estatal como indispensável aos sistemas jurídicos. Quanto ao poder público, sempre existiu como responsável pela organização da vida social, seja qual seja o princípio político informador dessa ordem de vida social. Na fonte constitucional, orgânica, está o fundamento para todo o desenvolvimento jurídico. Não esquecendo que na racionalização freqüente do seu funcionamento o Estado personifica um sempre vivo fenômeno real natural não desconhecido do próprio Direito Natural. A lição é uma única pelo menos: a do Estado, como ser, o órgão como parte do ser, o jurídico como a normalidade do ser, enfim, o ser como qualidade ou modo de existir.

XXXIV. *Organização Estatal e Direito.* Para os *judicialistas*, o Direito se apresenta da maneira mais simples: é um produto da autoridade estatal, senão da autoridade dos homens que legislam. Não se trata, para êles, de algo superior, mas apenas de método para a solução de questões jurídicas particulares. No entanto, como o Estado, o Direito não prescinde das suas raízes histórico-naturais. Como tal, o Direito existe com ou sem leis, o Direito é, ou melhor, preexiste com as suas leis naturais. Como o Estado, a quem se junta harmoniosamente, um fenômeno não absorvendo o outro, o Direito afirma técnicas que são peculiares à organização estatal e se destinam a manter uma estrutura constitucional. Não só isso, porém: as relações que as normas jurídicas ordenam modificam-se sob o influxo dos fatos que mudam. Qualquer sistema jurídico sofre modificações: no conteúdo de seus princípios, na maneira da conduta jurídica, com o nascimento

e o desenvolvimento de outras relações jurídicas. Em qualquer sistema, o ordenamento jurídico está submetido ao ordenamento estatal, ao Estado como fenômeno titular de funções sociais que se constituem em órgãos de interêsse coletivo. Não há onde procurarmos o Direito, na sua essência de fôrça coativa natural, senão no ordenamento coativo estatal. Tôda relação jurídica, num sentido amplo, implica num vínculo com a organização estatal. Quanto à tutela, por exemplo, autotutela ou tutela jurisdicional, não se restringe sòmente à intervenção do Estado, porque assenta em órgãos estatais específicos instituídos para êsse fim, que são órgãos do campo político vivo.

XXXV. *As Normas Jurídicas são Orgânicas.* Voltando ao Direito Administrativo, onde os direitos contêm também obrigações, as normas administrativas não deixam de ser orgânicas, como na sua maioria as demais normas jurídicas, num Estado que seja de direito e politicamente organizado. O esquema de compreensão, tendo em vista o ordenamento estatal, é êste:



Sobretudo, para entendimento do esquema acima situado, procura-se evidenciar, num sentido lato, a mecânica constitucional-administrativa. Ou melhor, o equilíbrio entre a função constitucional (sentido próprio) e a função administrativa (sentido normativo). Dentro da sintomatologia do Estado, os Podêres (constitucionais), cumprindo funções orgânicas. O Executivo, de igual maneira, exercitando funções orgânicas. Sem órgãos, inexistindo êles, impossível será determinar-se a execução do Direito. Está claro que o esquema proposto não indica, num organograma que não é completo, inúmeros órgãos que, pretendendo fins públicos, se incluem na esfera do Direito Privado. São pre-

cisamente os órgãos que estão encarregados de velar para a segurança da ordem pública, jurídica, social, salvaguardando, no interêsse coletivo, o exercício dos direitos. Direito Constitucional, ou Direito Administrativo, não se cumprem efetivamente sem Estado orgânico juridicamente ordenado nas suas relações jurídicas. De pouco valem as controvérsias doutrinárias quando o Estado como corpo político não mais pode ser considerado uma abstração. Tampouco permanecem as controvérsias quando o Estado, nas suas relações jurídicas públicas ou privadas, sòmente se ativa através dos órgãos que o representam.

XXXVI. *Responsabilidade Jurídica.* É sabido que a Administração, ou o Estado, pelos seus órgãos, responde pelos danos causados no cumprimento das suas funções específicas. Cumpre, porém, distinguir, para melhor enfoque do problema da responsabilidade, quando a responsabilidade é do Estado ou é da Administração. De qualquer maneira, porém, pelo quadro abaixo, define-se a posição quanto à responsabilidade do Estado:

- Responsabilidade do Estado
  - Prática de atos de poder público
    - Órgãos legislativos
    - Órgãos judiciários
    - Órgãos administrativos
  - Prática de atos diretos como pessoa jurídica de Direito Privado

Em se tratando da responsabilidade da Administração, a diferença se apresenta bastante sutil, pois o sentido da responsabilidade se amplia além dos órgãos para os agentes responsáveis e que individualmente respondem pelos atos que praticam no exercício de uma função de competência limitada, num aspecto que muito pouco altera o quadro esquemático acima. Senão, vejamos:

- Responsabilidade da Administração Pública
  - Como sujeito de Direito Público, pelos seus órgãos
    - Atos administrativos gerais e diretos
    - Atos administrativos dos seus Agentes
  - Como sujeito de Direito Privado
    - Diretamente, pelos seus órgãos
    - Pelos seus agentes

Por onde quer que se comece analisando o Estado, o corpo político do Estado, a Administração ordenada ou organizada, nada é possível entender sem o conhecimento do funcionamento dividido ou da mecânica funcional dos órgãos. Inconfundíveis são os órgãos na representação do Estado ou da Administração: mostram-se como figuras reais, nu-

merosas, diferentes nos objetivos, de regra qualificativos também por singular disposição legal e funcional.

XXXVII. *Natureza, Estado, Indivíduo.* A natureza, o Estado e o indivíduo fazem o corpo político: não há separação possível em têrmos de vida ou em formas de expressão vital. No mundo moderno, as relações de vida definem uma sociedade politicamente organizada. Por isso, as sociedades são anatômicas e fisiológicas: funcionam orgânicamente, como funciona o organismo humano, com as mesmas incidentes características patológicas. Como o organismo humano, as sociedades políticas reagem como ser animado, e não inanimado, repelem manifestações estranhas à sua natureza, rejeitam gérmens como um só corpo, substituindo milhões de corpos individuais. A permanência da coação orgânica, ou da organização social da coação, é a condição do Direito pela sua posição no corpo político do Estado-sociedade. Como a vida humana, a vida social se propaga, favorecida pelo instinto econômico. É verdade que não há uma semelhança completa entre o corpo político e o corpo individual: assemelham-se às condições físicas de vida em sociedade os elementos de organização funcional, a existência de órgãos que resistem às ameaças contra o todo social. Por êsse motivo, o Direito se torna ou é um conjunto de princípios naturais que protegem a sociedade por meio da coação contra a conturbação da sua ordem social orgânica. Depois de naturais, os princípios passam a jurídicos: como normas contra o abuso e as violações que contrariem a ordem de momento estabelecida, a ordem dos costumes consagrados, aquela mesma ordem que adotou no passado o direito natural de punir.

XXXVIII. *Morfologia do Corpo Social.* Bem examinada sob êsse prisma, as sociedades políticas possuem caracteres morfológicos e funcionais, quase o mesmo histórico de todos os sêres naturais sujeitos às modificações que a evolução determina para as diferentes espécies de sêres vivos. A classificação, atendendo a natureza das sociedades, seria esta:

- Sociedades (Corpo Político)
  - Desenvolvidas
    - Morfologia
      - Externa: relações
      - Interna: estrutura
    - Fisiologia
      - Funções
      - Classificação
      - órgãos
  - Subdesenvolvidas
    - Morfologia social
    - Fisiologia social
  - Primárias
    - Morfologia social
    - Fisiologia social

As sociedades modernas, com o avanço progressivo constante da ciência e das novas possibilidades oferecidas pela técnica, inclusive da cibernética sobretudo, buscam autoconfigurar-se, saber das propriedades do meio físico, das relações entre umas e outras sociedades nacionais, coletivas. Podem os corpos políticos, ou as sociedades, apresentar ou não dissemelhanças morfológicas e funcionais, sofrer alterações geológicas com as modificações do *habitat*, como na fisiologia devem atender as funções dos órgãos. O indivíduo, como a unidade anatômica das sociedades, como o elemento primeiro da construção social, microscópico diante do universo, quando somado provoca a formação do organismo social. O ponto de partida é êle mesmo, como célula ou átomo. As células, como os átomos, também se associam a outras iguais em forma e função, dando origem à formação dos órgãos. Os órgãos, por sua vez, juntados, formam, quando semelhantes entre si, um sistema superior que se constitui no organismo ou corpo político. Olhando o Estado, observando a sociedade, desintegrando o corpo político, chega-se à lei natural da divisão funcional do trabalho fisiológico-social.

XXXIX. *O Metabolismo Social.* É simplesmente digno de nota: os modernos juristas, contraditores da teoria do órgão, os que não pretendem aceitar a realidade da mecânica do Estado, são os primeiros a sustentar, reconhecendo que o mundo do homem e a natureza apresentam profundas coincidências, cuja explicação não pode ser a imposta por nexos causais, nem explicada através de aberrações que recusam a verdade para aceitar a inércia. Com efeito, a luta pela existência social não é diferente da luta pela existência natural, tanto é certo que essa luta se reflete no Direito e nas formas do proceder humano. Não se ignora que da primeira indagação feita sôbre a origem das coisas surgiu a primeira indagação sôbre a ordem das coisas. As fôrças energéticas que reúnem os homens e os mantêm unidos são fôrças impulsivas de natureza física. A noção de estrutura social, não encarando os fenômenos como fatos isolados, justifica a sociedade como uma unidade orgânica da vida humana, unidade que não abstrai a sociedade do Estado e os considera como harmônicos. Acreditar que os conceitos sejam antagônicos, não há maior ilusão: um está contido no outro como verdades irremediàvelmente unidas e naturalmente coordenadas. O individualismo, que já não é considerado há muito com seriedade filosófica, perdeu a sua razão de ser em razão da sociedade, do corpo político e do Estado. Quanto à sociedade humana, é um organismo como os demais organismos da natureza, oferecendo pela história as mesmas fases evolutivas e mostrando que no mais das vêzes são inexoráveis as suas leis. Com órgãos diferentes e funções diferenciadas, incorpora um todo que é plural na unidade relativa de metabolismo social: isto é, manifestações de movimentos provocados que, mesmo multiplicados, se integram às condições físicas do meio ambiente social.

XL. *Conclusão.* Qual será o entendimento final sôbre a obra dos teóricos da sociedade à luz de problemas que se apresentam como va-

lôres exatos no mundo físico, material e social do homem? A conquista do conceito de orgânico pelo vocabulário jurídico é, contràriamente ao que afirmam muitos teóricos, uma questão não sòmente de necessidade definidora, mas uma questão que supera as controvérsias doutrinárias. Não é apenas um critério simplista para apreciar-se a atividade sócio-estatal pelo seu aspecto puramente formal. Não é uma concepção que se negue pela vontade de negar, esquecendo que tôda atividade orgânica é uma atividade de vida. O órgão, como expressão de técnica jurídica, não é uma mera entidade abstrata. Existe do ponto de vista objetivo do homem, do Estado, da sociedade e do Direito. Aparecem os órgãos como resultantes da vida orgânica do Estado. Possuem existência natural reconhecida jurìdicamente. Desprezada a teoria do órgão, ou fora da teoria do órgão, não se encontram soluções que expliquem o Estado funcionando política e administrativamente. Analisado nos seus vários aspectos de atuação e de processo jurídicos, como relação funcional ou sujeito de direitos funcionais, o órgão se apresenta como valor fatal inevitável em tôdas as estruturas políticas. A condição jurídica de funcionamento do Estado é, por inexorável conseqüência, uma posição de funcionamento orgânico. Como porção estatal, ou como unidade orgânica que se exterioriza, os órgãos crescem de importância na construção moderna do Direito Administrativo. Nos seus princípios essenciais, nos princípios de organização da Administração, princípios que dependem de suporte sociológico e de consistência política, o Direito Administrativo é o órgão, nêle encontra as bases da organização jurídico-pública. Quando se fala em coordenação administrativa, quando o Estado atua funcionalmente, não atua senão no sentido da competência específica de cada um dos seus órgãos. Jamais seria possível manter a unidade da ação administrativa, uma vez especializadas as funções através de competências, sem a necessária coordenação dos órgãos estatais. Não existem outras soluções melhor adequadas. Como escolas não existem que possam não aceitar uma evidência tão real, tão positiva, tão própria da natureza social, tão fìsicamente exata, tão sociològicamente certa. As soluções aqüi deixadas são as que mais de perto se aproximam da realidade do progresso jurídico.