DA OBRIGATORIEDADE DAS LEIS ADMINISTRATIVAS NAS PRÁTICAS GOVERNAMENTAIS

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO *

1. Os regimes políticos. 2. Os regimes constitucionais. 3. Os regimes administrativos. 4. A ordem administrativa-constitucional. 5. As leis administrativas. 6. O Decreto-lei nº 200 de 1967. 7. Normas e Administração. 8. Morfologia + fisiologia jurídica. 9. O direito privado na base da relação administrativa. 10. Conclusão.

As normas do *bem fazer* administrativo ou as regras de *boa administração* não envolvem apenas uma imposição de *certeza jurídica,* ou seja, de correta aplicação dos preceitos legais. Na sua origem assentam em duas proposições fundamentais: a) aquela que diz com a organização dos regimes jurídicos; b) outra que se informa através dos sistemas políticos. São normas e regras que, na realidade, compõem as estruturas constitucionais.

Num Estado de direito ou mesmo num Estado de leis políticas não-escritas, a problemática não difere a não ser por força de premissas de natureza organizacional. Jamais se poderá, em tempo algum, igualar ou comparar posições históricas e geográficas. Condições *nacionais* ou singularidades *regionais.* Cada nação é fenômeno à parte num processo diferenciado de desenvolvimento. *Modelos* não existem que se possam avaliar por denominadores comuns, nem *fórmulas* que sejam universalmente aplicáveis.

Com isso, ainda que os princípios gerais apareçam sob idênticas conceituações, na prática assumem figurações consentâneas com as naturais deter-

* Professor de direito administrativo da Universidade Federal do Paraná.

minações do meio-ambiente político-constitucional. Basta que se examinem as cartas constitucionais naquilo que trazem de estrutural num regime institucional, para se verificar que sempre outros são os *modos* de conhecimento dos problemas que afetam a ordem administrativa.[1]

No Brasil, desde a Constituição de 1824, numa ordem natural administrativa antecede a uma ordem política constitucional. Tão-somente porque a nação já formada não se podia violentar organicamente. Não se pode, senão por artifícios perigosos, isolar a causa determinante de um fato político quando deve ser procurada entre os fatos sociais antecedentes. Na morfologia social reside o segredo das leis administrativas e políticas. A questão, aliás, a que a história pode dar uma resposta precisa, está em saber até que ponto as instituições correspondem à estrutura social.

À morfologia social compete classificar e comprovar as *formas sociais* preexistentes, mas ao direito senti-las como forças materiais capazes de explicar o *substratum* das sociedades políticas. As funções sociais, somente em grau e natureza, diferem das funções públicas. Como as públicas, em razão da divisão do trabalho social, exteriorizam-se pelo seu essencial caráter específico, ou melhor, pelas manifestações que tendem certamente a limitar variações na dinâmica dos movimentos de representação coletiva.

1. *Os regimes políticos*

Considerados os regimes políticos como abstrações, ao nada seremos levados. Considerando, porém, como realidades concretas, o problema se apresenta

[1] Quase todas as constituições, principalmente as surgidas no pós-guerra, procuram estabelecer os primeiros lineamentos práticos de organização administrativa. O que há entre elas, quando se organiza o poder político, são diferenciações que se acentuam diante das realidades nacionais. Inclusive, o mesmo se passa nas chamadas cartas socialistas das repúblicas populares. Busque-se para exemplo de estudo as Cartas da França (13 de outubro de 1946), da Itália (27 de dezembro de 1947), do Japão (3 de novembro de 1946), da Romênia (17 de abril de 1948) e da Bulgária (4 de dezembro de 1948). De igual maneira, algumas leis políticas fundamentais mais atuais também tendem para a figuração de uma ordem administrativa assentada na ordem política. Consulte-se para a orientação: da Grécia (29 de setembro de 1968), da Tailândia (21 de junho de 1968), do Iraque (17 de julho de 1970), do Chile (24 de março de 1970), de Portugal (16 de agosto de 1971). São documentos, todos eles, vazados para momentos políticos históricos. No entanto, o que se nota na realidade é uma preocupação do constituinte pelo *fato administrativo*. Eis que dependem da organização da administração os sucessos no bom funcionamento das funções públicas ou estatais.

na sua melhor expressão de real conhecimento histórico. Podem ser, assim, justificados, analisados e explicados. Aceitos quando harmonizam tendências, contestados quando conflitam direitos.

Num sentido bastante amplo, define-se como regime político a forma pela qual, numa determinada sociedade, fica estabelecida relação de causa e efeito entre governantes e governados.[2] Relação essa, sem dúvida, respondendo por um conjunto de fatores que integram a ordem geral social, ou seja, a ordem natural das comunidades nacionais.

Em se tratando, contudo, de governantes e governados, o que há é uma relação positiva, nunca uma distinção de posições. Estamos longe da pragmática absolutista que dava preponderância às regras de livre conduta governamental. Quando os deveres se fazem obrigações, só nas leis é possível encontrar um poder *menor* que limite a ação de um poder *maior*.

Está certo que, em todas as sociedades ou em todos os grupos sociais, permaneçam elementos de um poder organizado. Aliás, tal *poder organizado* é da essência do próprio homem quando integrado à família, a entidades esportivas, seitas religiosas ou comunidades políticas. Poder que se constitui e se torna constituído, que se ordena e se torna ordenado.

Na palavra *governo* nada vai que não tenha conteúdo: expressando poder organizado, aspectos de direção, princípios administrativos e direitos que afetam a administração e os administrados. Em síntese, os regimes políticos, se fazendo regimes constitucionais. Orgânicos, entre o real e o legal. O *real* como condição política e o *legal* como condição constitucional.

2. *Os regimes constitucionais*

Elementar que o fenômeno *constitucional* explica uma posição e situação de natureza complexa no contexto das sociedades políticas. Mas não tão complexa que não possa admitir qualificações ou limites políticos efetivos e finais. *Constitucional* é, destarte, aquele poder nacional que se organiza dentro de certos postulados legais. Estabelecendo, na relação governantes e governados, obrigações recíprocas de igual respeito jurídico. Obrigações que harmonizam direitos e franquias, interesses privados e potestades públicas, fins legítimos com meios idôneos.

Uma Constituição, seja este ou aquele o regime, apresenta três aspectos: o político, o técnico e o administrativo. O *político* trata de garantir a eficácia

[2] Ver Duverger, Maurice. *Institutiones politiques*. Paris, 1964.

dos objetivos ideológicos consagrados. O *técnico* de sistematizar as tarefas de atividade governamental. E o *administrativo,* sem dúvida, de estabelecer a divisão de poderes e de órgãos, especializando funções, atribuições e faculdades, num plano geral básico de organização estatal.

Definidos os princípios políticos, formados os elementos que devem compor um sistema, só a variada atividade de ação administrativa pode dar vida às organizações estatais. Todas as soluções, na mecânica ou na dinâmica constitucional, são por natureza administrativas. Os atos de vontade passam a caracterizar-se como válidas manifestações administrativas. Não há nem pode haver, assim, poder constitucional sem a peculiar função administrativa.

A permanência de uma unidade real de ação, indispensável às estruturas políticas constitucionais, inexiste sem a efetividade de uma ordem administrativa fundada na pluralidade normativa de funções. Toda a dogmática jurídico-constitucional não encontra razão de ser fora dos critérios objetivos adotados de linha administrativa. Uma constituição, portanto, examinem-se todas elas, consolida: a) o regime político; b) o regime constitucional; c) o regime administrativo.[3] Não são fases que se exteriorizam, mas vivas estruturas sociais.

Contudo, há no mundo das leis políticas, constituições totalmente irreais ou fictícias, não definindo os diferentes regimes em relação com o que de fato ou na realidade numa nação existe. São obras falazes que o tempo acaba por destruir, deixando resíduos que atentam e ferem as comunidades nacionais históricas. Só a preocupação da *verdade social* conduz a esquemas positivos ou a soluções efetivamente aplicáveis. Transitórios que sejam, os regimes constitucionais, no seu processo de entendimento, deixam seqüelas administrativas irrecusáveis.

3. *Os regimes administrativos*

Alargando-se, na execução do procedimento político, a separação entre o direito e o fato, entre a letra constitucional e o espírito dos fenômenos, entre

[3] Bastam aqui duas referências às duas constituições consideradas radicais: a da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (Ley Fundamental), trad. esp., Moscou, 1965; a de Cuba (vigente até o momento) outorgada em 7 de fevereiro de 1959. Por outro lado, a Constituição da China (de 20 de setembro de 1954), afirma um Estado multinacional e único, centralizador da administração política e descentralizado no tocante à segurança da ação militar. Surpreende, no exame dos textos, a preocupação de tônica propriamente administrativa.

os textos e a sua aplicação, resta sempre uma inequívoca *ordem administrativa,* ou seja, uma ordem natural de governo fundada na realidade de uma organização institucional. Com ou sem leis políticas escritas, uma nação sobrevive normalmente. Jamais subsistirá sem regras de boa administração.[4]

Não é bastante analisar-se, num dado regime político, as questões que se formulam quanto à existência e à organização dos poderes e órgãos de governo. Como e por que se formam nos diferentes grupos sociais. Qual o sistema adotado ou qual a estrutura recomendada. Ou então como se distribuem as funções governamentais. Examinando tais questões, *a priori,* chega-se a uma evidência irrefutável: a de que na ordem administrativa repousa a ordem constitucional.

Toda a evolução da ciência jurídica moderna trouxe como conseqüência ao Estado (Administração) elementos capazes de superar os obstáculos públicos e possibilitar a adoção de processos técnicos consentâneos com o exercício do poder político.[5] Para tanto, o fenômeno administrativo estendeu-se a uma necessária divisão dos poderes e ao controle jurisdicional, ampliando-se como num todo até o exame das chamadas prerrogativas governamentais.

Uma constituição passa a ser, destarte, um retrato ao menos transitório, das limitações de competência administrativa e funcional. Em acepção mais ampla, a chamada "divisão dos poderes", e não apenas a separação clássica, tende a refletir condições de atividade governamental. Assim se explica, não raras vezes, a identidade de regimes políticos do ponto de vista das instituições políticas, apesar da diferença de suas estruturas econômicas.[6]

Daí a importância, como já dissemos, não teórica porque de dimensões práticas, de uma ordem administrativa já modelada nas suas implicações de geografia e de história. Inspirada não nas espécies de poder político, mas na escolha adequada de *meios* em razão dos fins necessários. Reunindo, num sentido indispensável de equilíbrio, fatos e mecanismos de ação, leis e instrumentos executórios, soberania, legalidade e comportamento moral.

[4] Consultar Ataliba, Geraldo. *O direito administrativo no sistema do "common law".* São Paulo, 1965.

[5] Oliveira Franco Sobrinho, Manoel de. *O poder político e o poder administrativo.* La Plata, 1969.

[6] Duverger, Maurice. *Os regimes políticos (Les régimes politiques).* Trad. bras., São Paulo, 1966.

4. *A ordem administrativa-constitucional*

Tanto quanto as leis civis, comerciais e penais, as leis administrativas obrigam na relação jurídica. Condicionam procedimentos regulares, específicos, singulares, isto é, normatividade constitutiva processual. O desapreço, todavia, pelas regras coercivas administrativas, provém de errôneas concepções que levam a confundir o Estado na sua ação política e a administração estatal no trato dos serviços públicos.[7]

De plano e de fundo, a ordem política é constitucional e administrativa. Por conseguinte, na ordem política dos regimes políticos a integração não é um pressuposto teórico, abstrato, confundível, mas uma determinante consagrada pela variedade de funções que dão existência concreta aos organismos estatais. Para qualquer tipo de função, sempre há um modo de ser ou um modo de fazer. Uma forma, por assim dizer, de atividade administrativa.

Não é porque haja separação de poderes que esses poderes na sua independência não se ativem através das mesmas regras administrativas. Se a separação permanece, é uma separação que se caracteriza pela flexibilidade, ou então, pela equivalência de seus meios de ação recíproca. Não se compreende uma estrutura governamental divorciada das formas administrativas. Do contrário, o Estado não seria *uno,* mas simples expressão de poderes divididos.

A experiência norte-americana, depois da vigência da Lei do Processo Administrativo de 1946, é de manifesta preocupação constitucional em face do regime político instaurado em 1787.[8] Num reconhecimento que a administração está em *tudo,* isto é, nas mais diferentes manifestações de ativismo estatal, e sobretudo, quando se pode transferir aquele poder de fazer leis, permitindo-se que, inclusive, os poderes exercidos pela Administração se igualem àqueles possuídos pelo Legislativo e pelos tribunais.[9]

Hoje em dia, na esfera mais larga de ação constitucional, o poder administrativo assume proporções técnicas e instrumentais difíceis de serem

[7] A nossa posição já vem de livros anteriores: ***Introdução ao direito processual administrativo.*** São Paulo, 1971; ***A prova no processo administrativo.*** Curitiba, 1971; ***A prova administrativa.*** São Paulo, 1973; ***O controle da moralidade administrativa.*** São Paulo, 1974.

[8] **Bosch, Jorge Tristan.** ***El procedimiento administrativo en los Estados Unidos de América.*** Montevidéu, 1953.

[9] Consultar dois esclarecedores trabalhos de Schwartz, Bernard: ***Le droit administratif americain.*** **Trad. franc., Paris, 1952;** ***Direito constitucional americano.*** Trad bras., Rio de Janeiro, 1966.

definidas senão quando limitadamente funcionais. Está por cima e dentro, nas suas naturais implicações, do Poder Legislativo e o do Poder Executivo, e isso pelo menos em termos de significado e força. Provocando, no tocante à discricionariedade, dúvidas com respeito às fronteiras da legalidade que devem ser respeitadas.

5. *As leis administrativas*

Como definir ou classificar as leis administrativas? Como normas ordenativas obrigatórias? Como fontes não-formais do direito? Nos países que adotam o direito não-escrito, a incerteza quanto à força legal de uma lei administrativa decorre principalmente da autoridade moral da administração. Nos sistemas em que predomina o direito escrito, a incerteza provém dos requisitos de validade do ato administrativo que se deve harmonizar com a regra para que tenha eficácia jurídica. Sem noções técnicas definidas, as leis administrativas não se podem precisar. Nem os padrões normativos inerentes à lisura do comportamento estatal.

Cataloguem-se os poderes da moderna administração pública e anote-se que eles se enquadram em duas amplíssimas categorias gerais, no concernente aos efeitos sobre os administrados: a) de uma parte, a administração pública está investida da autoridade de promulgar atos-leis e regulamentos de aplicabilidade comum; b) de outra parte, tem a faculdade-poder de impor decisões que podem atingir adversamente o administrado ou mesmo a propriedade de determinados indivíduos.[10] O que importa, portanto, em se tratando de decisões administrativas, não é propriamente o respeito pela norma legal, mas as conseqüências inevitáveis que afrontam os cidadãos na qualidade de indivíduos com direitos.

Cabe, porém, entre as leis administrativas, anotar que há uma linha divisória bem clara quando a Administração age no interesse interno próprio ou quando ela age entrando na área dos direitos individuais. No primeiro caso, a conduta justifica-se pela possibilidade permissível de autodeterminação. No segundo, a letra legal é importante por motivo da eqüidade ou da imparcialidade. No Decreto-lei nº 200, de 1967 que adiante vamos examinar, as duas situações estão plenamente caracterizadas, impondo ao administrador prerrogativas e obrigações.

[10] Schwartz, Bernard. *Poderes da administração pública*. Trad. bras., Rio de Janeiro, 1966.

Sendo em substância uma limitação imposta ao exercício arbitrário do poder, o direito tanto é o mesmo quando público ou quando privado. Num sistema jurídico racional o que procura é circunscrever o poder das autoridades administrativas, a fim de prevenir abusos ou excessos, a livre discrição não explicada ou aquela atuação que afete o princípio da eqüidade.[11] Além disso, por seu turno, o direito que é *administrativo,* erguendo barreiras às manifestações da Administração, nada mais faz que acautelar uma ordem administrativa de natureza jurídico-constitucional. De tal maneira que os fins públicos fiquem protegidos. E também respeitada a posição do administrado.

Em poucas palavras: não se pode considerar jurídica uma norma administrativa que só atue dentro da própria Administração, sem estabelecer relação, sem criar obrigações ou direitos. De natureza jurídica e, portanto, obrigatórias, só se podem considerar aquelas normas que delimitem a capacidade pública da Administração. Admitir qualquer distinção essencial entre a Administração e o direito, será o mesmo que colocar o Estado fora do direito.[12] Praticamente, pelos efeitos ou conseqüências, todo o ato de administração é ao mesmo tempo um ato jurídico perfeito e acabado. Na hipótese, o Estado que não conheça limites no seu poder constitui a antítese do direito. Editando leis de natureza administrativa, não pode o Estado nem desconhecê-las nem negá-las.

5.1 A extensão das leis administrativas

Ordenamento administrativo é um fato igual ao ordenamento político ou ao ordenamento constitucional. Através dele, ordenamento ou ordem administrativa, o Estado se organiza e ganha direito aos procedimentos peculiares à sua atividade interna e externa, determinando, destarte, a validade de uma atuação pública e constitucional. Não é só uma noção e conceito, mas uma realidade que se enquadra naqueles princípios orgânicos fundamentais de formação histórica.[13]

Quando há a lei-norma permitindo a prática do ato administrativo, nos pressupostos legais reside a extensão e o alcance do ato. Nada mais se pode

[11] Oliveira Franco Sobrinho, Manoel de. *O controle da moralidade administrativa.* São Paulo, 1974.

[12] Ponto da doutrina de Hans Kelsen com o qual estamos plenamente de acordo. Ver *Teoría pura del derecho.* Trad. esp., Buenos Aires, 1941; *Teoría general del derecho y del Estado.* Trad. esp., México, 1958.

fazer além do que está escrito e ordenado. Poder discricionário não significa poder arbitrário, constituindo-se apenas naquela faculdade de resolver e decidir com certa liberdade e menores vínculos obrigacionais. Quando a lei existe, clara e objetiva, a relação jurídica adquire plenitude subjetiva.

A expressão *certa liberdade* ou a outra *menores vínculos* não querem dizer que a Administração não responda e não seja responsável. Inúmeras são as leis administrativas que fazem direitos individuais. Ainda que o direito público subjetivo nasça da transferência de uma parcela do poder estatal,[14] jamais nos sistemas jurídicos se permite o abuso ou a ofensa aos direitos individuais ou aos demais direitos inscritos nos diplomas não revogados expressamente.

Considere-se que num Estado de direito a atividade administrativa de governo se efetiva dentro de um sistema de normas e padrões, e que a Administração, antes de baixar uma determinação administrativa ou tomar uma decisão, deve procurar saber se a sua vontade se harmoniza dentro da órbita discricionária que a lei lhe traça.[15] Portanto, não há livre discricionariedade. Existindo lei para o fato ou para o ato, a discrição passa a ser abuso ou arbitrário.

Em se tratando de um documento positivo como o Decreto-lei nº 200, os atos a praticar para que não se acusem de nulos ou anuláveis, só ganham eficácia e validade, senão legitimidade, quando na extensão se limitam aos propósitos do legislador. O que importa aqui é a produção legal dos efeitos jurídicos. Nas leis administrativas especiais acontece isto: estão a exigir sempre que o procedimento que elabora o ato administrativo não violente os pressupostos objetivos.

[13] Não se negue, pelo óbvio, a importância dos regimes políticos. Mas os regimes administrativos, sem dúvida, são mais naturais e não raras vezes transcendem os políticos nas suas transformações emergentes. Numa verdade que a Administração é um fenômeno permanente, ao passo que os fins políticos não o são, tornando os regimes políticos mais sensíveis às mudanças. Consultar, na Itália, onde a justiça administrativa mantém, como na França, jurisdição própria para uma série de feitos contenciosos dois ilustres juristas: Ranelletti, Oreste. *Ordinamento amministrativo dello stato italiano.* Pádua, 1937; Ottaviano, Vittorio. *Sulla nozioni di ordinamento amministrativo e di alcune sue applicazione. Studi in Onore di Silvio Lessona,* Universidade de Bolonha, 1972.

[14] Lima, Ruy Cirne. *Sinopse de direito administrativo brasileiro.* Porto Alegre, 1965.

[15] Debbasch, Charles. Systémes de droit et systémes administratifs. *Science administrative.* Paris, 1971.

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

5.2 O poder administrativo

Não obstante o relevo do Poder Legislativo no quadro constitucional e político de uma nação, não só a ele se permite a competência para expedir leis administrativas. Há um outro poder, quem sabe com bem maior amplitude de ação, também capaz de editar normas obrigatórias reguladoras e que compelem a Administração nas suas práticas administrativas. Como força material de ação, o Poder Administrativo propõe e executa tarefas que aos demais poderes seria impossível, efetivamente, realizar.

Age o Poder Administrativo nos espaços vazios que aproximam os poderes constitucionais. Não se constitui, no entanto, num poder de unidade visível, mas numa força de atividade programática qualificada pela coação e, o que é mais grave, com suporte em supostos privilégios e prerrogativas estatais. Tão numerosas são as leis administrativas, permissivas ou autorizadoras, que até hoje sistema algum pôde prevenir o abuso arbitrário no exercício de funções governamentais.[16]

Voltando às leis administrativas que para o seu cumprimento dependem de atos administrativos, sublinhe-se na relação de direitos o que pode acontecer face a inexistência de um sistema que proteja o administrado e responsabilize a Administração. Na esfera *interna* compreende-se que tais leis se condicionem aos interesses de governo, impondo obrigações. Na *externa,* todavia, onde os interesses apareçam contraditórios, há que conter o Estado dentro de certos limites. Reduzindo, destarte, o Poder Administrativo, ao mínimo inevitável e possível.

O essencial na problemática está em que, por motivo de disposições legais que favoreçam o Poder Administrativo, nem sempre porém limitado ou circunscrito, a Administração não perde os seus atributos de direito. Se os instrumentos administrativos obedecem a procedimentos regulares, se as suas atividades são orientadas por normas de conduta que impõem certos fins, torna-se evidente que permanece uma limitação de ordem jurídica.[17] No centro das duas hipóteses, encontra o hermeneuta as razões de análise da licitude do ato de vontade materializado.

Consoante os fatos, ou os efeitos dos atos, é possível então avaliar-se até onde poderia ir a Administração. Não se queira, no entanto, que todas as de-

[16] Goodnow, F. J. *Comparative administrative law.* Nova York, 1903.

[17] Debbash, Charles. L'existence d'un pouvoir administratif. *Science administrative.* Paris, 1971.

cisões a examinar não tragam os requisitos de legitimidade ou de legalidade. A questão não se coloca nesse ponto pacífico. Vai mais além quando procura equacionar não os atos administrativos perfeitos, mas aqueles atos que apesar da forma legal venham a estabelecer conflitos de interesses e de direitos.

5.3 As espécies de leis administrativas

As leis administrativas, no geral, qualificam-se e explicam-se pela finalidade Quando expedidas, sempre o são segundo princípio jurídico adequado, de acordo com os preceitos normativos, e não como um simples capricho de administradores ocasionais. Não basta a forma para dar a uma lei o caráter de autenticidade legal. Nesse particular, a força da lei administrativa, assenta: a) no objeto ou fim; b) na faculdade executória previamente outorgada; c) na licitude que a torna eficaz; d) na competência absoluta do agente responsável no exercício de função certa.

Longe do fim ou objeto, não há como entender a vontade administrativa, pois os meios de ação não se justificam fora de uma finalidade declarada. Só a aparência de legalidade não torna uma lei aplicável no seu contexto. Sobretudo com respeito àquelas leis especiais que trazem no seu bojo dispositivos que permitem a prática de novos atos para diferentes promoções administrativas. Há em toda lei administrativa uma ordem do legislador à Administração. Ordem ou mandamento que se inscreve, de um modo geral, nos sistemas de garantias jurídicas.

Guardadas as devidas dimensões, apreciam-se as leis pelo que na realidade pretendem. Aparecem como civis ou penais, comerciais ou tributárias, tendo em mira uma relação finalística. O mesmo acontece com as leis administrativas na variedade das suas espécies formais. Considerando-se em certos Estados o *tipo* de organização administrativa, a centralização ou a descentralização, a gestão pública e a gestão privada da Administração, a desconcentração ou a inevitável dispersão da atividade funcional, estamos a ver que as manifestações de vontade alcançam tantos graus quanto as especializações de que se revestem os serviços públicos.[18]

[18] Bonnard, Roger. Les services publics. Théorie générale du service public administratif. *Précis de droit administratif*. Paris, 1953; Waline, Marcel. *Traité elémentaire de droit administratif*. Paris, 1950; Corail, Jean-Louis de. *La crise de la notion de service public en droit administratif*. Paris, 1954; Buttgenbach, André. *Théorie générale de modes de gestion des services publics en Belgique*. Bruxelas, 1952; Falla, Fernando Garrido. *Las transformaciones del regime administrativo*. Madrid, 1962; Rodó, Laureano Lopes.

Merecem, portanto, destaque as duas situações que se criam equidistantes no desenvolvimento da atividade administrativa: a) uma de procedimentos internos de gestão abrangendo pessoal, bens e mesmo serviços; b) outra de procedimentos externos jurisdicionando pessoas jurídicas públicas e privadas ligadas ao poder público por vínculos de subordinação.[19] Como o problema é de sistema, as leis que normatizam ou regulam aparecem como gerais e especiais, numa classificação que muito deixa a desejar em virtude das imprecisões legais que se refletem nos conceitos doutrinários. Eis que a ordem administrativa ainda é uma ordem jurídica imperfeita, não racionalizada e apenas em parte codificada, e sofrida constantemente pelas influências imediatas que recebe por força das transformações sociais e econômicas.

Ainda que o Poder Administrativo se imponha como uma evidência real incontestável, a expressão *leis administrativas* não ganhou até o momento um sentido próprio e características essenciais básicas. Isso se deve ao fato de a Administração não ter logrado um consenso unitário capaz de disciplinar todos aqueles fenômenos que, atuando nela e fora dela, passam a constituir parte dos sistemas jurídicos. Para determiná-las, portanto, o conhecimento da finalidade se faz importante. Não importa a origem, as leis são administrativas pelos fins administrativos que perseguem. E são tantas e tão variadas que qualquer tentativa de classificação torna-se impossível diante dos numerosos objetivos que dividem e subdividem a atividade do Estado. Essa é, contudo, uma tarefa que está a desafiar o administrativismo moderno.

La administración pública y las transformaciones socio-económicas. Madrid, 1963; Morstein, Fritz Marx. *El estado administrativo.* Trad. esp., Madrid, 1968; Gil, José Luis Meilán. *El proceso de la definición del derecho administrativo.* Alcalá de Henares, 1970. Desde a orientação dada por Oviedo, Carlos García. *La teoría del serviço público.* Madrid, 1923 — numa mesma orientação é farta a bibliografia. A tendência doutrinária busca uma definição própria para os fenômenos administrativos. Na Itália basta lembrar a contribuição de juristas do porte de Renato Alessi, Pietro Bodda, Salvadore Cimmino, Dario Foligno, Pietrangelo Jaricci e Vittorio Ottaviano, entre outros ilustres contemporâneos. Na França aparecem hoje, na primeira linha, Georges Vedel e Jean Rivero, sem dúvida tão atuais como André Laubadère e Charles Debbasch.

[19] Gordillo, Agustín A. *Empresas del Estado.* Córdoba, Buenos Aires, 1966; Oliveira Franco Sobrinho, Manoel de. *Fundações e empresas públicas.* São Paulo, 1972; Mello, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e administração indireta.* São Paulo, 1973.

6. *O Decreto-lei nº 200 de 1967*

No Brasil, temos a expressão típica de lei administrativa no Decreto-lei nº 200, de 25.2.67. As regras coercitivas que ordenou pluralizam situações e obrigações, mal ou bem estabelecem premissas de trabalho administrativo racionalizado. De plano, é um diploma programático. Não há na legislação atual nem na história da organização administrativa brasileira nada que se assemelhe ou seja semelhante. De acordo com a experiência consolida princípios orgânicos sensíveis à realidade da mecânica estatal.[20]

Útil e prático, afeito a um contexto federal, ainda que mereça críticas,[21] urge que seja entendido como um instrumento próprio e regulador da atividade estatal. Não com as limitações características de outros diplomas legais, mas na extensão de propósitos que alcançam na descentralização: a) administração e planejamento; b) coordenação e controle; c) delegação de competência e supervisão superior. Na sua inteligência, sem dúvida, o Decreto-lei nº 200 procura atender às conveniências de estrutura administrativa.

Pela primeira vez tentou-se com êxito harmonizar a ordem administrativa com a ordem constitucional. Na prática, no entanto, sucessivos atos normativos vêm prejudicando o entendimento reformista. De um modo geral, o que quis o legislador não foi outra coisa senão estabelecer o equilíbrio entre o que é político, constitucional e administrativo. Estabelecer uma ordem *administrativa* certa para uma organização *constitucional* histórica. Porque o Brasil jamais poderá, nas suas Cartas, violentar a verdade *federação*.[22]

[20] Não só dispõe sobre a organização da Administração Federal como estabelece diretrizes para a chamada reforma administrativa. Nisso foi um grande passo avançado, de indiscutível importância para a figuração dos serviços públicos. Ponto de partida para um sistema racional e global, marca o início de uma nova era no trato objetivo de problemas que interessam à nação também como corpo político.

[21] Szajnferber, Salli & Correia Lima, Vicente Ferrer. *Administração: generalidades e seus instrumentos.* Centro de Documentação e Informática — DASP, Brasília, 1971.

[22] A Federação não é, no Brasil, uma imposição teórica de pensamento político. Vive organicamente nas Constituições de 1891, 1934, 1946, 1967 e 1969. Quando surgiu já surgiu como conseqüência de fatores de geografia e de história. No Império, com a Carta de 1824, os pressupostos ficaram em aberto. Ao tempo da Colônia, o regime de Capitanias já trazia o traço da realidade federativa. Em 1937, apesar da existência de um diploma centralizador, a Federação se manteve intangível. Sempre o processo histórico (orgânico) supera o processo político (abstrato). Ainda que, depois de 1964, as exceções às regras gerais tenham permanecido, a Federação continuou como um *fato* cuja indiscutibilidade está na própria existência da nação. Convém acrescentar, no entanto, que esse não é apenas um problema nacional brasileiro.

O que surpreende no Decreto-lei nº 200, como ordenação jurídica e sistemática conceitual, é retratar com exatidão nas suas proposições alguns princípios fundamentais que na modernidade se fazem indispensáveis às práticas administrativas. Planejando, coordenando, descentralizando, delegando competência e exercendo o controle, a Administração se instrumentaliza em termos de melhor atendimento dos serviços públicos. E a ação governamental passa a obedecer regras imperativas de rigorosa aplicabilidade no procedimento programado.

Regras dessa natureza, bem o sabemos, são verdadeiras regras de direito, compatibilizando o regime jurídico com o serviço público necessário. Como vemos, neste nosso mundo de hoje o Estado além de substancialmente político é uma organização administrativa de conhecimento, planejamento e prestação de serviços. A política que assume na área econômica passa a ser de ação executória e de efeito de servir, atendendo um interesse geral ou satisfazendo uma necessidade pública. Trata-se de um fato tanto mais importante porque não visa preceitos abstratos, análogos aos que costumamos ver através do direito público não-escrito, e sim verdadeiras normas jurídicas.

A tendência do legislador brasileiro, pelo que representa o Decreto-lei nº 200, volta-se para o princípio da unidade do direito, senão pelo menos naquilo que diz com os procedimentos administrativos. Passou a estar presente a influência já anteriormente existente das *estruturas federalistas* sobre as fontes legislativas,[23] ou seja, a adoção de métodos racionais intimamente ligados à organização dos poderes e seu funcionamento. De tal maneira essa influência tornou-se inconfundível que, em qualquer processo de conhecimento administrativo, a presença do Estado se impõe na legalidade.

6.1 A inteligência do Decreto-lei nº 200

Dois pressupostos aparecem da inteligência do Decreto-lei nº 200: a) que toda ação administrativa é conexa a uma pretensão pública; b) que a pretensão pública é que justifica o exercício da ação administrativa. Como toda ação-atividade-vontade tem seus elementos subjetivos e objetivos, são esses elemen-

[23] A tese com tanta oportunidade exposta pelo professor Haroldo Valladão também é válida no direito, no processo e para as leis administrativas. Consulte-se pelo valor dos informes históricos: *A influência das estruturas federalistas sobre a fonte legislativa do direito.* Relatório apresentado ao Colóquio patrocinado pelo Comitê Internacional de Direito Comparado, em Belgrado, Iugoslávia, de 4 a 7 de julho de 1973. In: Arquivos do Ministério da Justiça, Ano 31, n. 129, 1974.

tos integrados na área da Administração que oferecem suporte à legitimidade, isto é, que dão ao Estado condições jurídicas de exercitar autoridade e poder.

No caso da supracitada lei administrativa, a possibilidade jurídica assenta no interesse de agir caracterizado e qualificado. Não é um problema apenas de jurisdição. O interesse substancial do Estado jamais pode entrar em conflito com normas que servem para identificá-lo ou distingui-lo. Cabe à Administração, como autora, mesmo onde partes possam não existir, vincular sua vontade quando manifesta às exigências daquele conjunto de regras e formas que são de conteúdo programático. Do contrário, o que há é discricionariedade.

Nada há aqui que possa dar livre sustentação à tese da supremacia estatal. As diretrizes traçadas, se assim podemos chamar os princípios estatuídos, trazem o vigor das normas de aplicabilidade forçada. Está certo que possa a Administração escolher o meio mais adequado, mas não pode nem deve inovar situações quando o legislador, na sua alta sabedoria, indicou *opções* estáveis e de permanência temporal. Eis que para o direito administrativo as leis instrumentais que informam a ação e os procedimentos são na realidade de conteúdo e finalidade.

A aplicação de normas administrativas a uma situação fática é decorrência lógica do próprio Decreto-lei nº 200. Uma lei administrativa como essa se faz viver de uma finalidade imanente e conseqüente. Não completa tão-somente uma forma de organização dos órgãos estatais. Se a questão fosse apenas de forma, não haveria nela uma flagrante determinação de fim. Além disso, não se pode acolher interpretações contra a clareza dos textos expressos. Quanto ao mais, a consideração finalística não é nenhuma peculiaridade excepcionalizante desvinculada da boa exação na prática de atos de gestão.

Falando dos critérios adotados, a importância deles exterioriza regras de direito civil, comercial e econômico. Submetem, na relação administrativa, o Estado às ordenações de direito comum, aproximando a sistemática legal da unidade da ordem jurídica. Ao lado do caráter dinâmico que as leis administrativas devem possuir, o Decreto-lei nº 200 assume uma tomada de posição em face da doutrina e da experiência jurídica. A prova disso está no tratamento que deu às autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

6.2 A sistemática no Decreto-lei nº 200

Uma coisa se compreenda: o legislador brasileiro jamais quebrou, na sua normatividade, as intenções do Decreto-lei nº 200. Na verdade, o Decreto-lei

nº 900 de 29.9.69 foi um ato legislativo disciplinador.[24] Nada pretendeu excluir nem distinguir na permitida ação legal administrativa, mas ressaltar, no direito comum, a linha possível de conduta governamental. Nem tudo é preciso que a lei diga. Sobretudo com respeito ao direito público que, quando quiser ou puder, pode ir buscar no direito privado o auxílio indispensável à consecução de fins públicos. Eis que as relações do direito administrativo com o direito civil se apresentam como de fundo e de forma.[25]

Afora as determinantes constitucionais, o Decreto-lei nº 200 apresenta-se numa sistemática lógica e figurativa dos vários objetivos pretendidos pelo legislador. Em todos os dispositivos ordenam-se recomendações explícitas e taxativas. Não contém, diga-se de pronto, palavras ou expressões inúteis. Remete o intérprete desde os princípios fundamentais até as disposições finais, ao conhecimento de textos marcados de exemplar normatividade.

Tratando do *planejamento,* em linhas gerais harmoniza a intenção-vontade com a realidade "descentralizativa" federal. E permitindo a *delegação de competência* favorece a rapidez nas decisões quanto a fatos, pessoas administrativas ou problemas a atender. Sem embargo de certa rigidez dogmática, o citado diploma legal orgânico permite à Administração participar no processo de criação de entes jurídicos capazes de autonomia e obrigações jurídicas.

Quanto ao chamado *controle* das atividades públicas, amplia os níveis da tutela facilitando o trabalho administrativo. Natural que esse *trabalho* surja racionalizado mediante a simplificação de processos e supressão daqueles controles "que se evidenciarem como puramente formais, ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco".[26] Contudo, tal posição tão-somente de livre conduta não torna prescindível o exame da necessidade dos atos fiscalizadores, não obstante a Administração agir na área que lhe é própria de discricionariedade.

Estatuindo normas de organização interna administrativa ou estabelecendo obrigações no plano das contas financeiras, dá supremacia decisória ao Congresso Nacional para a verificação dos propósitos de boa administração.

[24] N/trabalho — *Fundações e empresas públicas.* São Paulo, 1972.

[25] Bielsa, Rafael. *Relaciones del código civil con el derecho administrativo.* Buenos Aires, 1923; La responsabilidad del Estado y el derecho común, *Estudios de derecho público.* Buenos Aires, 1962. Como se vê, a tese, como verdadeira, não é de hoje. Tornou-se pacífica e de entendimento geral, não admitindo sequer abstrações doutrinárias ou de escolas. Ao Estado há de caber sempre uma grande parcela de responsabilidade, e nisto existe o fundamento legal da obrigação administrativa.

[26] Art. 14 do Decreto-lei nº 200.

Neste ponto, a exação no cumprimento da lei orçamentária não pertence somente ao Executivo, mas ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas da União. Em presença de uma posição tão clara, a construção nascida do Decreto-lei nº 200 permite a unidade na diversidade das relações. Num conceito material que abrange atos e fatos jurídicos, ou melhor, o Estado não apenas como poder, mas como eficaz instrumento do direito. Do Estado cingindo-se ao que ordenam as regras por ele mesmo ditadas.

7. *Normas e Administração*

Considerando que o caráter normativo do Estado não o distingue de outras formações jurídicas e sociais quando constituídas por *sistemas de regras,*[27] não resta dúvida que a relação normativa faz obrigação recíproca. Sob este ponto de vista, diplomas como o Decreto-lei nº 200 afirmam relações reais de causa e efeito, aprofundadas pela personificação da ordem jurídica. Não cabe, portanto, à Administração esquecer uma obrigação jurídica que tem origem na regra ou então na forma da regra.

Dizer que a Administração não está sujeita a regras imperativas, será o mesmo que aceitar a existência da discricionariedade como forma costumeira de comportamento administrativo. Por conseqüência, nem toda regra de direito corresponderia a uma obrigação jurídica, ou seja, ao direito sob o seu aspecto individual e subjetivo. Se considerarmos o Estado dentro de uma ordem jurídica, todos os problemas se limitam à validade dos atos que tendo uma causa passam a ter um efeito. E neste sentido, a vinculação entre os fatores dependentes fazem o princípio gerador nos sistemas de direito, ou mais propriamente, a unidade da ordem jurídica.

Tanto isso é verdade que os problemas administrativos são ao mesmo tempo problemas de direito e problemas de poder. Distinguir *a priori* não é o melhor caminho de conhecimento lógico, mas o melhor de avaliação entre o que o Estado deve ou pode fazer. Nos complexos normativos, as concepções interpretativas não escapam dos métodos positivos. Não se discute, no Decreto-lei nº 200, o que possa estar por detrás da vontade estatal, mas o que fica ao abrigo da legalidade, nunca porém da discricionariedade ou do desvio de intenção legal.

[27] Kelsen, Hans. *Teoria geral do Estado.* Trad. de Fernando de Miranda, Coimbra, 1945.

Ademais, toda lei administrativa há de representar de maneira racional e relacional a norma em face da realidade com que se defronta. Não se pode jamais separar, por vício intempestivo, a vontade pública da normatividade, pois a constante nas práticas governamentais se origina de motivações objetivas, nunca de motivos abstratos. Regras que assentam em sistemas estatutários são normas coordenadas sob a influência dos sistemas gerais de direito. Por conseguinte, é absolutamente ilógico que leis administrativas não coexistam em harmonia com as leis comuns.

No tocante ao Decreto-lei nº 200, afastando-se o que disserta sobre quadros organizacionais, considere-se: a) que todo ato é válido quando regulado pelo sistema; b) que a obrigação jurídica decorre do sistema normativo; c) que a regra de direito na sua obrigatoriedade envolve a Administração e também os que dela passam a participar. Habilitado o Estado ou a autoridade administrativa a seguir regras de comportamento jurídico, não cabe a ele nem a ela, sejam quais forem os motivos, salvo causas excepcionais, desconhecer o previsto na regra administrativa geral, isto é, o que afirma um fato-condição coerente com a lei.

8. *Morfologia + fisiologia jurídica*

Sabe o direito administrativo moderno que a morfologia jurídica deve assentar na fisiologia jurídica, sem o que regras e normas se tornam ineficazes do ponto de vista material. Da afirmação-tese deflui a eficiência dos processos técnicos pelos quais a Administração descentraliza encargos ou multiplica serviços, fugindo assim das contumazes limitações burocráticas.

Evidentemente, a função administrativa sofre forçadas implicações legais. Quando este *tipo* de função é transferível, pelos elementos constitutivos se aprecia a natureza da pessoa jurídica, momento em que a *forma* toma importância fundamental e a *função* importância de flexibilidade orgânica.[28] Não se deve, pelo óbvio, admitir num mesmo corpo jurídico duas ou mais regras fora de um só e mesmo princípio geral normativo.

Daí o valor de conteúdo de um diploma como o Decreto-lei nº 200, suficiente, em quase todas as hipóteses, a que o Estado descentralize serviços

[28] Méndes, Aparicio. *La teoría del órgano.* Montevidéu, 1949; Oliveira Franco Sobrinho, Manoel de. Introdução à teoria do órgão no direito administrativo. ***Ciências Administrativas.*** La Plata, 1971.

ou labore na criação de entidades personificadas. Contudo, atendendo: a) a uma prestação de serviço já qualificado; b) a função administrativa correspondente; c) a atribuição peculiar de competência; d) a forma da criação legal; e) a prevenção de tutela ou de controle estatal. Importam, no exame fático, dois elementos ativos: a) o elemento de *fim;* b) o elemento de processo permitido. Eis que disso decorre, sem reservas, o princípio da chamada *capacidade específica.*[29]

Vale dizer que entre nós só com o Decreto-lei nº 200 os entes institucionais passaram a ter posição e conceituação exata e adequada aos objetivos-fins. Há, pois, já agora, entre o serviço e o Estado, uma sujeição legal não somente hierárquica. Sujeição de forma e de comportamento, onde as normas vinculam direitos e obrigações. Descentralizado o serviço, nascida a pessoa jurídica, esta separa-se do Estado passando a operar com autonomia dentro do que a lei disser, permitir ou conceder. Quanto à responsabilidade, a Administração responde subsidiariamente.

Resta como bastante ao Estado, a tutela ou o controle, únicos instrumentos vinculatórios legais que se manifestam ou podem manifestar por maneiras diferentes ou critérios de subordinação preestabelecidos. Mantendo-se, destarte, o *poder regulador* da Administração por sobre as entidades personalizadas, e isso para efeito de fiscalização e vigilância quanto às normas que as regulam, não podendo ir a Administração além do que diz a lei criadora. O que se quer é que os entes autônomos se mantenham nos limites de uma conduta administrativa legitimada, senão validada pela vontade declarada de autoridade superior na ordem jurídico-administrativa.

9. *O direito privado na base da relação administrativa*

Afirmamos em certa passagem a indispensabilidade de se considerar os sistemas jurídicos, tal e qual eles na realidade se apresentam. Para a teoria do conhecimento, o direito administrativo não raras vezes busca no direito privado as melhores condições de atividade estatal. Nisso não vai qualquer sentido conflitante, pois os regimes jurídicos se caracterizam pela unidade ou pela integração de todos os fenômenos que afetam e desafiam o direito comum.

[29] A doutrina ganhou realismo, sobretudo com respeito às autarquias, depois da orientação de Santi-Romano: ***Principii di diritto amministrativo italiano.*** Milão, 1912; ***Corso di diritto amministrativo.*** Pádua, 1935.

Observando *fatos,* não discutindo escolas doutrinárias, as relações do direito administrativo com o direito privado em geral e com o direito civil em particular, constituem-se através de vínculos tão aproximados que chegam a confundir. Por essa simples razão, o trabalho do hermeneuta não é o de destacar nem isolar preceitos imperativos, mas de aproximar princípios que levem a objetivos finalísticos. O direito, sabemos, é um só na sua unidade natural e positiva. Passou o tempo em que se avaliavam os fenômenos jurídicos sob aspectos estanques, como se os diferenciados *ramos* fossem compartimentos fechados, e não abertos às soluções de natureza social, global, de unidade pública de interesse geral.

Tenhamos em conta que as imposições relacionais aparecem não como situações circunstanciais, mas como situações concretas de sistema. Situações que se exteriorizam: a) quando o direito administrativo toma do direito civil os elementos dos fatos, dos atos jurídicos e dos contratos; b) quando o primeiro aceita do segundo as regras definidoras de responsabilidade; c) quando se equacionam questões relativas a bens, domínio público e matéria expropriatória; d) quando se formalizam as obrigações e a extinção delas.[30]

Foi esse, sem dúvida, o espírito legislativo que orientou a feitura do Decreto-lei nº 200. Colocando a Administração, sem quebra da sua vontade, no mesmo nível do administrado, com uma tônica, porém, do serviço público a se prestar, como o fato relevante. Concedendo-se, por assim dizer, ao próprio Estado a possibilidade normal de usar os instrumentos oferecidos pelo direito privado.[31] Não se podendo, portanto, falar aqui em diversidade de normas, nem em regimes especiais quanto à natureza das pessoas administrativas.

Agregando também, nas suas finalidades, objetivos econômicos, ou seja, de gestão econômica, o Estado por certo acolhe regras que se fazem leis administrativas, coobrigando-se a cumpri-las e respeitá-las sob pena de ficar submetido ao controle jurisdicional do Judiciário.[32] Não é livre de exercer uma atividade negativa do direito desde que os institutos em que se ampara sejam aqueles protegidos pela ordem jurídica privada positiva. Não há como

[30] Zanobini, Guido. *Corso di diritto amministrativo.* Milão, 1958; Gordillo, Agustín A. *Introducción al derecho administrativo.* Buenos Aires, 1966.

[31] Canasi, José. Derecho administrativo. *Relaciones de derecho privado.* Buenos Aires, 1972. v. 1.

[32] Bonnard, Roger. *Le controle juridictionnel de l'administration.* Paris, 1934; Fagundes, M. Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário.* Rio de Janeiro, 1957.

lembrar discricionariedade quando existem leis-fontes determinando até onde possa chegar a Administração nos seus propósitos de procedimento público.

10. *Conclusão*

O que vemos da nossa exposição temática? Vemos que as leis administrativas obrigam na relação como as demais leis positivas. Ou que a condição de obrigatoriedade assenta naquilo que os regimes políticos ditam e naquilo que os sistemas constitucionais determinam. Na realidade, os regimes políticos oferecem princípios que, apesar de mutáveis, fazem a ordem privada e pública. Os regimes constitucionais, estabelecem as condições de funcionamento dos poderes estatais dando forma ao Estado e proteção ao indivíduo.

Só dentro de tais perspectivas naturais entendemos o direito administrativo, por suas regras, ordenações e normas. Como um direito não propriamente do Estado, mas também do administrado. Capaz nas suas premissas de expressar juridicamente a nação politicamente organizada. Porque, observada uma sociedade qualquer ou uma coletividade soberana, a Administração provém do exercício de faculdades que não traduzem poderes, mas simplesmente faculdades concedidas que se ativam por meio de funções previamente determinadas.

Tanto é esta a posição no contexto social da Administração que o direito administrativo ganha capacidade jurídica reguladora da ampla atividade estatal, exceto no que se refere à feitura dos atos legislativos e à competência jurisdicional-judiciária. Não se trata apenas, por certo, de justificar um conjunto de princípios e normas qeu protegem a organização e o funcionamento dos serviços públicos. Dando caráter às pessoas administrativas e aos agentes do poder administrativo, estabelece direitos e obrigações nas relações de reciprocidade e, sobretudo, com os organismos que cria, os entes subordinados e os administrados.

Com o Decreto-lei nº 200, obriga-se o Estado, a Administração e o administrado. Ainda que nele se contenha toda uma idéia generalizante de serviço público, não é por isso que se possa descumpri-lo nas suas opções determinativas, isto é, no que está ligado, direta ou indiretamente, ao interesse jurídico tutelado. Não são os critérios apontados que merecem relevo, mas as normas que devem corresponder às exigências formais do sistema. Definindo o que seja Administração *direta* ou Administração *indireta*, também define concretamente quais as entidades administrativas dotadas de personalidade jurídica

própria. E assim fazendo está recorrendo a institutos que se integram na ordem jurídica preestabelecida.

Na oportunidade, quando analisarmos as normas que conduzem à exação na conduta administrativa, verificaremos que a posição da Administração é de uma pessoa jurídica. Pessoa que, como órgão máximo de direção governamental, exerce atividade legal tendo em vista fins públicos ou privados internos. A nota dominante da Administração, e portanto do Decreto-lei nº 200, está no objetivo pretendido, uma vez que administrar é exercitar atos permitidos ou uma atividade que de certo modo constitui na base a finalidade universal do próprio direito. Afirmar o oposto, para exaltar a supremacia estatal, é inadmissível ante o princípio da responsabilidade que rege a todas as relações éticas e jurídicas.

O Instituto de Organização Racional do Trabalho da Guanabara — IDORT-GB —, com seus congêneres de outros Estados, propõe-se a realizar e proporcionar a seus associados e demais interessados:

Intercâmbio internacional
Forum de estudos
Treinamento
Assistência técnica
Revista
Biblioteca
Prêmio de organização e administração
Congressos

Sede: Praia de Botafogo 186, Rio de Janeiro, GB.