

O DIREITO ADMINISTRATIVO E SUAS RELAÇÕES

SERGIO DE ANDRÉA FERREIRA

I) — INTRODUÇÃO

O Direito Administrativo, como integrante do Direito Público, mantém estreitas relações com os demais ramos dêste, mas também o faz com as disciplinas jurídico-privadas. Com efeito, o DIREITO é uma unidade, a *ordem jurídica* é um todo, cujas divisões, não sendo estanques, se interpenetram, entendendo muitos que a distinção entre o *ius publicum* e o *ius privatum* tem sentido meramente didático. Por outro lado, como conjunto de normas ou como ciência que as estuda, o Direito Administrativo relaciona-se com áreas do conhecimento humano parajurídicas e não-jurídicas, de natureza social, natural ou técnica.

Para que seja bem fixada a posição enciclopédica do Direito Administrativo, cumpre, preliminarmente, conceituá-lo.

De início, cabe lembrar que, quando se define determinado ramo jurídico, um duplo aspecto se nos apresenta: o de parte do *Direito Positivo*, e o de integrante da *Ciência do Direito*. Sob o primeiro ângulo, *regula*; sob o segundo, *estuda* as normas disciplinadoras.

O *Direito Administrativo* é o ramo do Direito Público que regula e estuda as normas jurídicas que regulam a Administração Pública, em seus aspectos orgânico e funcional, e, quanto a êste, do ponto de vista material, subjetivo e formal.

É ramo do Direito Público, pois que, nas situações e relações jurídicas que são por êle tratadas e disciplinadas, surge o Poder Público, dotado de soberania, de *imperium*, com prerrogativas especiais que o colocam em posição de superioridade. Daí, serem de *subordinação*, em sua maior parte, as citadas relações jurídicas.

A Administração Pública é o objeto do Direito Administrativo. Há, porém, um desdobramento de aspectos.

Em sentido *orgânico*, a Administração Pública é o conjunto de órgãos e organismos que exercem a função administrativa. É o sujeito ativo da função administrativa.

Sob o aspecto *funcional*, é um conjunto de atribuições do Poder Público e a forma de seu exercício. É a função, a atividade administrativa.

A *função materialmente administrativa* é aquela pela qual o Estado presta *serviços públicos* e exerce *poder de polícia*, mercê da prática de *atos subjetivos*, *atos-condição*, *fatos jurídicos* e *atos puramente materiais*. Através dela,

visando à satisfação das necessidades coletivas e à disciplina dos direitos e liberdades individuais, o Estado cria, modifica ou extingue situações jurídicas individuais e regulamentares, ou concorre para sua formação, bem como realiza atos materiais.

Função subjetivamente administrativa é a exercida por órgão administrativo, embora, materialmente possa ter outra natureza.

Função formalmente administrativa é a exercida mediante a prática de atos e fatos administrativos, sem forma definida, de conceito residual,¹ portanto, podendo ser subjetiva ou materialmente de outra natureza.

II) — RELAÇÕES DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Consideremos, agora, as diferentes hipóteses de relacionamento do Direito Administrativo.

1) — RELAÇÕES COM OUTROS RAMOS DO DIREITO PÚBLICO

A) — Com o Direito Constitucional

O Direito Constitucional, notadamente em sistema jurídico, como o brasileiro, de Constituição formal e rígida, ocupa posição de especial importância no concôrto das disciplinas jurídicas.

O Direito Constitucional, encimando a pirâmide hierárquica da normatividade jurídica, informa todos os demais ramos, sejam êles do *ius publicum*, sejam do *ius privatum*. Ocorre, inclusive, o fenômeno da chamada *constitucionalização do Direito*: além das matérias essencialmente constitucionais (organização político-estatal — forma do Estado, forma e regime de governo, estruturação, competência e interrelações dos Podêres Políticos — e forma de associação política — direitos e garantias políticas, individuais e sociais),² outras (como o casamento, a educação e a cultura) passaram a inscrever-se nas Cartas Magnas, o que se explica pela relevância que estas últimas assumiram, a exigirem a estabilidade que a rigidez constitucional confere.

Se êsse quadro é válido, inclusive, para as relações entre o Direito Constitucional e ramos do Direito Privado, apresenta-se, naturalmente, com côres ainda muito mais vivas, no que tange aos vínculos daquele primeiro com os componentes do *ius publicum*, porquanto todos cuidam, por excelência, do Estado. Esta realidade não desnatura, porém, as demais ramificações do Direito Público, não lhes tirando a autonomia, porquanto cada disciplina tem seu campo de ação próprio, seus princípios peculiares, regulando o Estado sob ângulos diversos.

No concernente ao Direito Administrativo, é feita a comparação segundo a qual trataria êle de parte da *fisiologia* estatal, e o Direito Constitucional cui-

(1) Atos e fatos que não sejam *jurisdicionais* nem *legislativos*.

(2) Êstes últimos foram acrescidos, já mais recentemente, em razão da influência da Constituição Mexicana de 1917 e da Alemã de Weimar. O fenômeno, no Direito Brasileiro, se verifica a partir da Constituição de 1934.

daria da *anatomia* do Estado. Se é verdade, porém, que o último trata dos Poderes Públicos, sob o ponto de vista *estático*, de sua competência e estruturação, disciplina, igualmente, porém, alguns aspectos básicos de sua atuação (cf. arts. 73 e segs.; 81, 84 e 85 da Carta Federal). Outrossim, o Direito Administrativo complementa aquela estruturação (basta ver-se a matéria relacionada com a organização administrativa), além de cuidar, é certo, dos Poderes em atividade, sob o aspecto *dinâmico*, no exercício da *função administrativa*. O relacionamento das duas disciplinas é, portanto, inevitável e íntimo. Ademais, ocorre com a matéria administrativa o acima assinalado fenômeno de *constitucionalização*, com a ascensão ao nível constitucional, de tópicos estranhos ao conceito material tradicional de Constituição. Foi o que ocorreu, por exemplo, com a matéria relativa a *funcionalismo público* (cf. arts. 97 a 111 da Carta Nacional).³

Cabe, por outro lado, fixar que as vinculações do Direito Administrativo com o Direito Constitucional se apresentam da maior importância, no campo do *poder de polícia*, porquanto este compreende a disciplina dos direitos e liberdades outorgados — e, muitas vezes, já limitados — pela Carta Magna.

Deve atentar-se para o fato de que as relações existem, igualmente com referência a partes do Direito Constitucional, como o *Direito Eleitoral* e o que poderíamos chamar de *Direito Legislativo*.

As relações entre os Direitos Constitucional e Administrativo não eliminam, é sempre bom repetir, a autonomia deste, com objeto próprio, nem sua importância, cada vez maior no Estado Contemporâneo. São, conseqüentemente, inexatas as afirmativas em contrário, que atribuem ao Direito Constitucional as atividades superiores do Estado, e ao Administrativo, as inferiores; e a de que no Direito Constitucional, se encontrariam os títulos dos capítulos do Direito Administrativo.

B) — Com o Direito Internacional

A lei, manifestação da soberania estatal, tem eficácia territorial, sendo excepcional sua aplicação extraterritorial. Esta última hipótese é, todavia, comum, no Direito Privado, devido às normas e aos princípios do Direito Internacional Privado.

O *Direito Administrativo* é ramo do Direito Público, de natureza eminentemente *cogente*, regendo relações e situações jurídicas em que o Estado é sujeito soberano, com prerrogativas próprias, dotado de *imperium*, obrigando e operando no território sobre o qual o Poder de onde emana, tem jurisdição. É genuinamente nacional. Poderia parecer estranho, portanto, que mantivesse relações relevantes e permanentes com o Direito Internacional.

Mas tais relações sempre existiram, na medida em que as próprias representações diplomáticas e seus funcionários pertencem à Administração Pública, exercendo, inclusive, no país estrangeiro, atividades administrativas, como as de índole notarial.

(3) Nas Consts. locais, o fenômeno é, também, relevante. Cf. Const. da Guanabara, arts. 73 e segs., sobre *organização administrativa*.

Processa-se, todavia, um fenômeno de *internacionalização do Direito*, cumprindo lembrar a doutrina do primado do Direito Internacional.⁴

De tudo isso resultam o *Direito Internacional Administrativo* e o *Direito Administrativo Internacional*: o primeiro, parte do *Direito Internacional*; o segundo do *Direito Interno*, ambos, porém, se interpenetrando.

O *Direito Internacional Administrativo* tem assento nos tratados e convenções que encerram matéria administrativa. Os vários Estados celebram acôrdos internacionais, tendo por objeto matéria administrativa, ou seja, *serviços públicos e poder de polícia*, como serviços postais, telecomunicações, tráfico de entorpecentes etc.

É de se considerar, ademais, que há, hoje, sujeitos de Direito Internacional, que não são Estados: há entidades internacionais que são *pessoas jurídicas internacionais*. Cada uma delas é uma organização administrativa, exerce função administrativa, tem servidores administrativos: daí, aludir-se a *serviços públicos internacionais, a função pública internacional, a funcionário público internacional*. É interessante observar-se que essas diferentes instituições atuam no território dos vários Estados-membros, o que cria pontos de contato entre sua atividade administrativa e a Administração daqueles.

No campo do *Direito Administrativo Internacional* entram aquelas normas de Direito Interno sôbre matéria administrativa, que têm conexão com um elemento estrangeiro. Servem de ilustração as regras sôbre a entrada, permanência e saída de estrangeiros.

C) — Com o Direito Penal

Nas relações entre o Direito Administrativo e o Direito Penal, há de se considerar, primeiramente, o fato de que êste dispõe, de modo especial, sôbre ilícitos penais praticados por particulares (cf. art. 163, parágrafo único, III; e arts. 328 a 337 do C. Penal), ou por servidor público (arts. 312 a 326), contra a Administração Pública. Em tais casos, estão presentes conceitos de Direito Administrativo (como patrimônio público), sendo certo que, inclusive, alguns alterados pelo Direito Penal (cf. conceito de funcionário público, no art. 327 do C. Penal). O *Direito Administrativo*, outrossim, complementa o Direito Penal, no caso da chamada *norma penal em branco* (cf. art. 269 do C. Penal), em que o preceito penal é integrado pelo regulamento administrativo. Outro aspecto fundamental das relações em pauta decorre do fato de que o Direito Administrativo também prevê *ilícitos* e comina *penas*. Daí,

(4) V. HANS Kelsen, *Théorie Pure du Droit*, Dalloz, Paris, 1962, espec. págs. 439 e segs.

No Direito Brasileiro, o primado é do Direito Constitucional sôbre o Internacional, pois que o *tratado* tem de ser *constitucional*: art. 119, III, b, da Constituição. V., a respeito do problema, AFONSO ARINOS DE MELLO FRANCO, *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, vol. I, 1958, esp. págs. 200/1. Quanto à legislação ordinária, porém, o entendimento é o de que o tratado, observado o procedimento interno de aprovação, revoga as leis anteriores que lhe forem contrárias, mas só é revogado pelas posteriores, se estas assim dispuserem expressamente.

haver, ao lado do *ilícito penal*, o *ilícito administrativo*, e da *sanção penal*, a *sanção administrativa*. Embora, ontologicamente, todo *ilícito* seja uma transgressão da norma jurídica, as duas espécies e respectivas sanções têm características diversas, obedecendo a princípios diferentes, e não constituindo a aplicação conjunta das citadas penalidades vedado *bis in idem*; não obstante, existem certas regras sobre a prevalência das decisões na instância penal sobre as da instância administrativa (cf. arts. 65 a 67 do C. P. Penal; e art. 1.525 do C. Civil).

É de se salientar, ainda, a condição especial da *contravenção*, cuja natureza jurídica, *penal ou administrativa*, é discutida, sendo certo que ainda se debate, se, no primeiro caso, ela difere ou não, essencialmente, do crime.

Do exposto nos dois últimos parágrafos chegam alguns estudiosos a admitir um *Direito Penal Disciplinar* e um *Direito Penal Administrativo*.⁵ É preciso, entretanto, que se façam as devidas distinções.

Quanto aos *ilícitos administrativos*, julgamos que se poderá falar em *Direito Administrativo Punitivo* (para não se empregar a expressão *Direito Administrativo Penal*, o que aumentaria a confusão): *Externo*, compreendendo a definição de ilícitos e a cominação de sanções aos jurisdicionados; e *Interno*, o chamado *Direito Disciplinar*, referente aos servidores públicos; também chamado de *Direito Disciplinar Público*, para distingui-lo do *Direito Disciplinar Privado*, que diz respeito à ordem interna das entidades particulares.⁶

No tocante às *contravenções*, estas são, no Direito Brasileiro, um *ilícito penal*, embora de raízes administrativas. São infrações de polícia qualificadas pela sua maior relevância social.^{6-A}

D) — Com o Direito Processual

Tal como o Direito Administrativo, o Direito Processual, ou Judiciário, tem por objeto uma das funções estatais: a *função jurisdicional*, que, em sentido material, é aquela pela qual o Estado constata e soluciona, em caráter definitivo, os litígios ou conflitos de interesses que lhe são apresentados. Esse fator já constitui um elemento de aproximação entre os dois ramos, pois que, se o Direito Administrativo tem por centro a *Administração Pública*, o Direito Processual tem a *Justiça*.

(5) V. JAMES GOLDSCHMIDT, *Das Verwaltungstrafrecht*, Berlim, 1903; BENJAMIN VILLEGAS BASAVILBASO, *Derecho Administrativo*, vol. I, 1949, págs. 118 e segs.; ANÍBAL BRUNO, *Direito Penal*, tomo 1.º, 1956, págs. 28/29; ENRIQUE SAYAGUÉS LASO, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, 1959, págs. 23 e 427 e segs.; NELSON HUNGRIA, *Ilícito administrativo e ilícito penal*, *Rev. Dir. Adm.*, I/24.

(6) O *Direito Administrativo Punitivo*, inclusive, pois, o *Direito Disciplinar* é parte do Direito Administrativo e não do Direito Penal. Alguns princípios deste, como o da tipicidade, não vigoram para aquele.

(6-A) Compõem, portanto, o Direito Penal e não, o Direito Administrativo. Há, porém, conforme se refere ANÍBAL BRUNO (ob. cit., loc. cit.), tendência para se constituir um *Direito Penal Contravencional*, distinto do dos crimes.

Se se estuda, em nossa disciplina, a *competência administrativa*, no Direito Processual, trata-se da *competência judiciária*, havendo, inclusive, a possibilidade de conflitos de atribuições entre autoridades administrativas e judiciárias. Outrossim, tal como estas, as primeiras atuam segundo determinados procedimentos: daí falar-se em *processo judicial* e em *processo administrativo*.⁷

A disciplina e o estudo dêste último são fundamentais, em seus múltiplos aspectos, como os dos *recursos, dos prazos, da coisa julgada administrativa, da organização das instâncias e tribunais administrativos*.

Nos regimes jurídicos, como o francês, em que há uma Justiça Especializada, independente do Poder Judiciário, para processo e julgamento das causas ligadas ao Poder Administrativo (*a Justiça Administrativa, o Contencioso Administrativo*), as vinculações ainda mais se acentuam.

Existe, pois, um *Direito Processual Administrativo*, ramo do Direito Administrativo, e que se distingue do *Direito Administrativo Material*.

É, aliás, interessante observar-se que, nos sistemas de *contencioso administrativo*, o *processo* respectivo é estudado no Direito Administrativo e não, no Direito Processual, embora o procedimento corra perante um juiz.

Assinale-se, ademais, que princípios e normas do processo judicial são fonte subsidiária com relação ao processo administrativo. Cabe acentuar, a propósito, o fenômeno denominado da *jurisdicionalização do processo administrativo*, com a assimilação, pelo mesmo, de princípios do processo judicial, como os que se referem às garantias de defesa.

Por seu turno, o Direito Processual atua na prática, mercê do funcionamento de toda uma estrutura administrativa, já que magistrados, funcionários e serventuários são servidores públicos, e as secretarias, cartórios e escritórios são repartições administrativas.

a) — Com o Direito Judiciário Civil

No que tange, especificamente, ao Direito Processual Civil, as relações com o Direito Administrativo apresentam-se bem vivas.

(7) Diz BENJAMIN VILLEGAS BASAVILBASO: "Si se observa que las funciones jurídicas del Estado — legislación, justicia y administración — son fines que no se pueden alcanzar sino por determinadas vías (procedimento), resultan, en realidad, tres tipos diferenciados de proceso y por onde tres complejos de derecho procesal: el legislativo, el judicial y el administrativo. El primero no ha sido objeto de sistematización y aparece confundido con el derecho constitucional; el segundo, considera al proceso como materia propia y exclusiva; y el tercero ha surgido en la experiencia jurídica del derecho procesal" (*Derecho Administrativo*, tomo I, 1949, pág. 145).

É claro que se está usando a expressão *processo administrativo* em sentido estrito, isto é, conjunto ordenado de atos e fatos visando a uma decisão que solucione uma controvérsia ou responda a uma pretensão. Senão, chegar-se-á a um conceito muito amplo, pois que, a rigor, praticamente toda a administração é procedimento, de que resulta a edição dos atos administrativos. Há um *processo administrativo punitivo* e um *não-punitivo* (Cf. BASAVILBASO, ob. cit., vol. I, págs. 152/3).

Como princípio inerente ao Estado de Direito, a Administração Pública pode ser processada perante o Poder Judiciário, de cuja apreciação nenhuma lesão de direito individual pode ser excluída, consoante o princípio da ubi-que-est, da justiça (art. 153, § 4.º, da Constituição Federal).

Por outro lado, embora, em geral, como decorrência da *auto-executoriedade* de seus atos, a Administração Pública possa obter *manu militari* a satisfação de seus direitos, sem precisar, na hipótese de inadimplência do administrado, recorrer ao Judiciário, há casos especiais em que há necessidade de propor ação contra o faltoso, assumindo a posição de *autora*.

Tanto para atender a esta hipótese, como àquelas em que a Administração é ré, há ao lado das comuns, *ações especiais*, instrumentos através dos quais o Poder Judiciário exerce o controle da atividade administrativa: como exemplos temos o *mandado de segurança*, o *habeas corpus*, impetrados contra a Administração; a *ação expropriatória* e o *executivo fiscal*, propostos por esta contra os administrados.

Mas há um aspecto fundamental nessas relações entre o Direito Administrativo e o Processo Civil. É que, no julgamento das ações em que é parte o Estado-Administrador, o limite de atuação do juiz é dado pelo Direito Administrativo. Com efeito, o Judiciário nunca se substitui ao administrador, naquela margem de opção que compõe a *discrição* administrativa, só apreciando o juiz aspectos de *legalidade* da atividade executiva. E é o Direito Administrativo que diz o que é *discricionariedade* e o que é *legalidade*.

Mais ainda: a execução das ações condenatórias, a envolverem pagamentos em dinheiro, por parte da Fazenda Pública, compreende um procedimento judiciário-administrativo correspondente aos chamados *precatórios* (art. 117 da Carta Federal).

Existem processos regulados pelo Processo Civil (como a nomeação e remoção de tutores e curadores — arts. 600 a 605 do C. Processo Civil), que constituem, na realidade, atividade administrativa, compondo a chamada *jurisdição voluntária* ou *graciosa*, que se opõe à *jurisdição contenciosa*, ou *jurisdição propriamente dita*, pois que só neste há o *litígio* e *partes*. Segundo JOSÉ FREDERICO MARQUES (*Instituições de Direito Processual Civil*, vol. I, 1958, pág. 310) “os atos de jurisdição voluntária são atos de Direito Público, praticados a pedido de interessados, que o Poder Judiciário realiza para reconhecer, verificar, autorizar, aprovar, constituir ou modificar situações jurídicas”, como forma de intervenção administrativa, manifestação do poder de polícia estatal, nos interesses e relações de ordem privada, a fim de lhes dar maior garantia e estabilidade.

Há, além do mais, a chamada *execução imprópria*, em que o cumprimento da sentença depende da atuação de órgãos administrativos, mercê de ordem judicial (p. ex. averbação, no Registro Civil das Pessoas Naturais, da sentença de desquite).

Finalmente, princípios e normas de Processo Civil são fonte subsidiária do processo administrativo (Cf. art. 33 do Dec. est. E n.º 3.187, de 23-9-69).

b) *Com o Direito Judiciário Penal*

Ao Estado, mais exatamente ao Poder Executivo, cabe o *direito de punir* aquele que praticou uma infração penal. Mas esse direito é daqueles que a Administração Pública só pode exercer com a intermediação do Juiz, à quem cabe, diante da constatação da ocorrência do fato típico e antijurídico, e de sua autoria, e da culpabilidade do agente, condenar o réu, fixando-lhe a pena respectiva.

O Ministério Público, através de seu órgão de acusação, que é o Promotor Público, é o *Estado-Administração* que ingressa em juízo para, exercendo seu direito de ação, obter do *Estado-Juiz*, o julgamento de sua pretensão punitiva, conseguindo o *título executório hábil*.⁸

A atividade preliminar do *inquérito policial*, que fornece ao Promotor Público os elementos para a propositura da ação penal, é exercida por autoridades e agentes administrativos, constituindo a parte do *poder de polícia* denominado de *polícia judiciária* (arts. 4.º e 23 do C. P. Penal).

As penas privativas da liberdade são cumpridas em estabelecimentos do Poder Executivo, embora sob o controle do Juiz das Execuções Penais (cf. arts. 674 e segs. do C. P. Penal). São, inclusive, comuns os atritos entre Executivo e Judiciário, no campo das execuções criminais. Chega-se mesmo a admitir a existência do chamado *Direito Penitenciário*, *Direito da Execução Penal* ou até *Direito Penal Executivo*, como parte do Direito Administrativo e que trataria das formas de *Execução Penal*.

Finalmente, normas e princípios do Processo Judicial Penal, como a *ampla defesa*, informam, atualmente, o Processo Administrativo Punitivo (cf. arts. 105, II, e 153, § 15, da Carta Federal; art. 217 da Lei n.º 1.711, de 28-10-52).

E) — *Com o Direito Financeiro*

O *Direito Financeiro* (abrangendo o *Direito Tributário* ou *Fiscal*),⁹ destacou-se do Direito Administrativo e se tornou autônomo, dada sua complexidade e certas peculiaridades. Aliás, as Constituições Brasileiras, desde a de 1946, têm consagrado tal autonomia (cf. art. 8.º, XVII, c, da Carta vigente).

A atividade financeira, através da qual o Estado obtém os recursos necessários para o exercício de suas atividades e, nesta, se despende, envolve atos e fatos administrativos, como o lançamento, sendo exercida por órgãos administrativos. De tudo isso resulta a interpenetração dos dois ramos, sendo certo que não se poderá conhecer, profundamente, um, sem um estudo acurado do outro.¹⁰

(8) V. JOSÉ FREDERICO MARQUES, *Elementos de Direito Processual Penal*, 1.º vol., 1961, pág. 315).

(9) Cf. ALIOMAR BALEEIRO, *Direito Tributário Brasileiro*, 1970, págs. 6/7; AMILCAR DE ARAUJO FALCÃO, *Introdução ao Direito Tributário*, 1959, pág. 16

(10) V. AMILCAR DE ARAUJO FALCÃO, *Introdução ao Direito Tributário*, Rio, 1959, págs. 31 e segs.

F) — *Com o Direito do Trabalho*

Há divergências quanto à classificação do Direito Laboral: se ramo do Direito Público, do Direito Privado, ou de um novo campo da Ciência Jurídica, o Direito Social. Esta parece ser a colocação mais acertada, já que o Direito do Trabalho regula relações entre grupos sócio-econômicos, ainda que, em certa medida, nos seus reflexos individuais. Seja como for, existem ostensivas relações entre êle e o Direito Administrativo.

Chega-se a admitir um *Direito Administrativo do Trabalho*,¹¹ pois que o Estado exerce, através de órgãos administrativos (cf. o Ministério do Trabalho), cuja atuação está, portanto, regulada pelo Direito Administrativo, rigorosa fiscalização quanto ao cumprimento das normas trabalhistas.

As autoridades administrativas, por outro lado, editam regulamentos sobre tal cumprimento e praticam atos concretos de repercussão no Direito do Trabalho (como a autorização para funcionamento em domingos e feriados).

Cumpre, ademais, salientar que o seguro de acidentes do trabalho é, hoje, monopólio do Instituto Nacional de Previdência Social, autarquia federal (cf. Lei n.º 5.316, de 14-9-67). Aliás, toda a matéria relativa à Previdência Social é tipicamente administrativa, vislumbrando, entretanto, alguns um *Direito Previdenciário* autônomo.

Finalmente, o Poder Público e suas criaturas estão tornando-se, cada vez mais, *empregadores*, mercê da contratação de servidores, segundo o regime da legislação trabalhista: a tendência é, inclusive, a de substituir o vínculo estatutário da função pública, pelo trabalhista.

2) — *RELAÇÕES COM OS RAMOS DO DIREITO PRIVADO*A) — *Com o Direito Civil*

O Direito Privado antecedeu o Direito Público, no fenômeno evolutivo da Ciência Jurídica, o que se explica pela natureza absolutista do Estado, que não se submetia às normas que editava, enquanto disciplinava as relações entre as pessoas privadas. Assim, ao passo que o Direito Romano desenvolveu, de forma notável, os institutos de Direito Privado, só, no início do século passado, o Direito Constitucional e o Administrativo vieram a existir como ramos jurídicos autônomos.¹²

Daí, ter ocorrido que certas matérias, tratadas, ainda hoje, principalmente no Direito Civil, pertencem, em verdade, à Teoria Geral do Direito. A Lei de Introdução ao Código Civil é, na realidade, uma Lei Geral sobre Normas Jurídicas (cf. Anteprojeto de Lei Geral de Aplicação das Normas

(11) Cf. SEGADAS VIANNA, *Direito Administrativo do Trabalho*, em *Instituições de Direito do Trabalho*, vol. II, 1963, págs. 533 e segs.

(12) Cf. *Da Contribuição do Código Civil para o Direito Administrativo*, de SEABRA FAGUNDES, in *Rev. Dir. Adm.* 78/1 e segs.

Jurídicas, de autoria do Prof. Haroldo Valladão). Tais princípios e normas gerais, quando pertinentes, aplicam-se ao Direito Administrativo.

O Direito Administrativo foi, de início, considerado um Direito de exceção em relação ao Direito Civil, quando, na realidade, é o Direito comum da Administração Pública. É certo que, mesmo com referência a institutos que, embora congêneres a outros de Direito Civil, devem ter tratamento próprio no Direito Público, como os *contratos*, a *responsabilidade extra-contratual* etc.,¹³ o Direito Administrativo teve de valer-se, em seus primeiros momentos, de princípios, normas, doutrinas e jurisprudência do Direito Civil, porquanto não se bastava a si mesmo.¹⁴ Evoluiu, todavia, posteriormente, para a disciplina autônoma de tais institutos, subordinados, é claro, tão somente, aos princípios jurídicos gerais, informativos de todos os ramos. Uma das grandes batalhas do Direito Administrativo tem sido a de liberar-se da mentalidade civilista.

O Código Civil contém, por seu turno, porém, normas de Direito Público, pois que a natureza da norma jurídica nada tem a ver com sua topografia (cf. disposições sobre responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público — art. 15; sobre bens públicos — arts. 65 a 68).

Além disto, o Código se reporta a normas de Direito Administrativo. É o caso de seu art. 572, sobre o *direito de construir*, que estatui que “o proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos”.

Ainda mais: o Direito Civil necessita, muitas vezes, para plena operação, de atividade de órgãos administrativos, como os dos Registros Públicos. Há, igualmente, institutos, como a *desapropriação*, que são, ao mesmo tempo, de Direito Civil e de Direito Administrativo. Ademais, nem toda a atividade administrativa está subordinada ao Direito Administrativo. Assim, a Administração celebra contratos de direito civil, como o de locação.

Dois fenômenos modernos devem ser anotados. O primeiro, como que uma reação ao quadro dos primórdios do Direito Administrativo, é o da *publicização do Direito Privado*, mercê das restrições impostas à autonomia da vontade (chegando-se à compulsoriedade do contratar), da transformação de situações jurídicas subjetivas em estatutárias etc., a ponto de RADBRUCH ter vaticinado que o Direito Administrativo terminaria por devorar o Direito Civil. O segundo fenômeno é, de certa forma, oposto ao anterior, consistindo na denominada *privatização do Direito Público*, através do aproveitamento (não, sujeição), por êste, de institutos de Direito Privado, como é o caso típico da instituição de fundações de direito privado, pelo Poder Público, no Brasil.

Finalmente, é de se assinalarem as semelhanças, dissemelhanças e relações entre o *ilícito administrativo* e o *ilícito civil*, análogamente ao que ocor-

(13) Essas matérias pertencem, em seus aspectos gerais e comuns, à Teoria Geral do Direito, mas, em cada ramo jurídico, são tratadas de modo especial (p. ex. contrato civil, comercial, administrativo, internacional etc.).

(14) Esse recurso deve ser evitado, no estágio atual de evolução do Direito Administrativo, como, logo a seguir, é explicado no texto.

re entre o primeiro e o *ilícito penal*, como vimos anteriormente (cf. art. 1.525 do C. Civil).

B) Com o Direito Comercial

Os fenômenos da *publicização do Direito Privado* e da *privatização do Direito Público* abrangem, também, o campo das relações entre o Direito Administrativo e o Direito Comercial.

Ao mesmo tempo em que as atividades comerciais privadas, como as bancárias, por exemplo, sofrem uma regulamentação e uma fiscalização tipicamente administrativas, o Estado torna-se o grande comerciante e industrial, valendo-se de espécies da empresa comercial (as empresas comerciais do Estado, como as sociedades de economia mista), para exercício de parte da atividade administrativa. As *pessoas administrativas paraestatais* que nascem, submetem-se, na realidade, a um *regime misto*, parcialmente de direito privado, parcialmente de direito público, sem que, com isto, todavia, se desnaturem.

Finalmente, o Registro de Comércio é mais um elo a ligar Direito Comercial e Direito Administrativo.

3) — NOVOS RAMOS JURÍDICOS

Modernamente, ao lado das disciplinas jurídicas acima focalizadas, que chamaríamos de *primárias*, têm surgido outras, cuja *autonomia* é por muitos defendida. É o caso do *Direito Econômico*; do *Direito dos Transportes*; do *Direito Aeronáutico*; do *Direito da Eletricidade*; do *Direito Urbano*; do *Direito Municipal*; do *Direito Agrário* etc.,¹⁵ incluindo alguns já referidos neste trabalho.

A maioria desses ramos têm, somente, todavia, *autonomia didática*, isto é, constituem um conjunto de institutos jurídicos que pode ser estudado de modo unitário.¹⁶ Não possuem, porém, *autonomia científica* ou *jurídica*, para o que é necessária a existência de institutos próprios correlacionados (*autonomia estrutural*), e a de princípios peculiares (*autonomia dogmática*).

Em verdade, geralmente, tais disciplinas são constituídas por institutos e princípios tomados dos ramos primários, principalmente do Direito Administrativo. Assim, o *Direito de Habitação* — que contém, ainda, normas e princípios de Direito Civil. É que, sendo as matérias objeto do Direito Administrativo muito diversificadas, há ensejo para a formação de novas disciplinas jurídicas com autonomia simplesmente didática.

De qualquer modo, mesmo as que alcançam a plena autonomia, mantêm-se umbilicalmente ligadas ao Direito Administrativo.

(15) Alguns dos ramos citados estão referidos, nominalmente, pela própria Constituição Federal (art. 8.º, XVII, b).

(16) V. AMILCAR DE ARAUJO FALCÃO, *Introdução ao Direito Tributário*, págs. 27/8.

4) — RELAÇÕES DO DIREITO ADMINISTRATIVO COMO CIÊNCIA JURÍDICA

Como ciência, o Direito Administrativo, além de se relacionar com os demais ramos jurídicos vistos, tomados também sob seu aspecto científico, e com as disciplinas não-jurídicas que, a seguir, serão focalizadas, mantém conexão com a Dogmática Jurídica, com a Filosofia do Direito, com a História do Direito, com o Direito Comparado, com a Hermenêutica Jurídica, com o Direito Intertemporal, com a Técnica Jurídica, com a Teoria Geral do Direito, que lhe fornecem elementos básicos para seu estudo.

É de assinalar, aliás, que, no tocante ao Direito Administrativo, os princípios adquirem, por vêzes, conotação especial, como ocorre com a interpretação das normas jurídico-administrativas.

5) — RELAÇÕES COM DISCIPLINAS NÃO-JURÍDICAS

A) — *Aspectos gerais*

O Direito Administrativo mantém, igualmente, pontos de contato com ciências sociais não-jurídicas e com ciências não-sociais.

Assim, são necessários ao estudo, à formulação e à aplicação do Direito Administrativo conhecimentos de Sociologia (há a Sociologia Jurídica), Política, Teoria Geral do Estado, Ética, História, Estatística, Criminologia, Economia Política, Ciências das Finanças, Geografia Física e Política, Contabilidade (há a Contabilidade Pública), Matemática, Gramática, Medicina (existe, como sabemos, a Medicina Legal: há licença para tratamento de saúde, aposentadoria por invalidez, em matéria de função pública), Engenharia (fala-se em Engenharia Legal) etc.

Cumpré assinalar que, na *prestação de serviços públicos* e no *exercício do poder de polícia*, a Administração Pública — e isto vai refletir em seu regime jurídico, fixado pelo Direito Administrativo — tem de valer-se de conhecimentos de, praticamente, todos os setores do saber humano, interferindo, outrossim, quanto ao segundo aspecto de sua atuação, com as várias áreas de atividade social.

B) — *Relações com a Ciência da Administração*

Existe uma disciplina não-jurídica cujo objeto é, também, a Administração Pública: a Ciência da Administração. Os campos do Direito Administrativo e da Ciência da Administração são independentes, mas os conhecimentos de um são necessários ao outro. A Cadeira, nas Faculdades de Direito, já foi *Direito Administrativo e Ciência da Administração*, tendo-se, posteriormente, limitado à disciplina jurídica. Há, ainda, todavia, os que sustentam a conveniência do estudo conjunto.¹⁷

(17) V. ENRIQUE SAYAGUÉS LASO, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, 1959, pág. 25.

Há discrepâncias quanto ao conceito e objeto da Ciência da Administração, a qual, apesar de sua designação, não é considerada, por muitos, uma ciência autônoma.

Parece predominar o entendimento de que visa a solucionar o problema de, em matéria administrativa, serem obtidos os melhores resultados, com os menores ônus. Teria, assim, um cunho axiológico, tratando do *dever ser*, e compreendendo uma técnica de *como fazer*. Seria a *Política da Administração*.¹⁸

Julgamos que o *fenômeno administrativo* comporta um estudo *ontológico-social*, objeto de uma verdadeira *Ciência da Administração*, a dizer "o que é, porque é"; um enfoque político, nos termos acima vistos, campo da *Política Administrativa*; finalmente, o aspecto jurídico, próprio do *Direito Administrativo*.¹⁹

Seja como fôr, conforme já se salientou, o conhecimento da Ciência da Administração é importante para o Direito Administrativo, quer para ser criador, intérprete ou aplicador. O *poder discricionário* deve ser exercido segundo seus critérios de *eficiência, utilidade, oportunidade e menor operosidade*.

III) — CONCLUSÃO

Do exposto evidencia-se como o Direito Administrativo é rico em vinculações com outras disciplinas, o que se explica pelo fato de ter por objeto a regulação da vida social em seus aspectos multiformes. Tal fato vem em abono de sua irrefutável importância, sem que seja afetada, no entanto, sua *autonomia científica (estrutural e dogmática)*, plenamente assegurada pela existência de institutos próprios (como o *contrato administrativo, a função pública*) e de princípios peculiares (como os da *hierarquia e da continuidade*).

(18) Cf. BENJAMIN VILLEGAS BASAVILBASO, *Derecho Administrativo*, tomo I, 1949, págs. 96 e segs.

(19) V., para o fenômeno financeiro, ALIOMAR BALEEIRO, *Uma Introdução à Ciência das Finanças*, vol. I, 2.^a ed., 1958, págs. 18 e 42 e segs.