

CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

JOÃO DE OLIVEIRA FILHO
Advogado no Estado da Guanabara

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

Na esfera jurídica de uma pessoa se encontram diversos direitos de natureza pessoal, direitos de família, direitos públicos, direitos de conteúdo econômico, em suma todos os poderes que a pessoa tenha por força do direito objetivo (FRANCESCO FERRARA, *Trattato di Diritto Privato*, I, pág. 863).

Nem todos os direitos que entram na esfera jurídica de uma pessoa são suscetíveis de *administração*. São suscetíveis de *administração* os direitos de conteúdo econômico, os de prestação de serviços ou de benefícios a terceiros.

Entram no conceito de administração os direitos de adquirir, manter, usar, gozar, dispor e reaver os bens e direitos de quem injustamente os detenha. É o desdobramento do direito de propriedade, conforme consta no art. 524 do Código Civil.

Quando a administração se faz de bens, direitos e interesses da pessoa física ou jurídica de direito privado, denomina-se *administração privada*.

Administração pública são tôdas as atividades ou trabalhos que a pessoa jurídica de direito público desenvolve por meio de seus representantes ou de seus encarregados para a aquisição, a manutenção, o uso, o gozo, a disposição e a reivindicação dos seus bens, direitos e interesses de quem injustamente os detenha.

Tem-se denominado o Poder Executivo de *Administração*, porque mais sensivelmente é êle que cuida dos bens, direitos e interesses das pessoas jurídicas de Direito Público.

Por isso também a Administração Pública tem sido denominada *Função Administrativa do Estado*.

2. Bens, direitos e interesses do Estado vão aumentando todos os dias. À medida que a função dos Estados se estende, os seus bens, os seus direitos e os seus interesses aumentam. Depois que o Estado se institucionalizou e que sua participação na vida da Nação se veio tornando mais ativa, não somente para facilitar o desenvolvimento econômico, mas sobretudo social das populações, que vivem dentro de suas divisas, teve-se a impressão de que o Estado invadia a iniciativa privada, tomando parte em todos os negócios, em tôdas as emprêsas, em tôdas as atividades ordinariamente reservadas para os particulares.

Não se trata de invasão da iniciativa privada. Trata-se de imposição das necessidades do Governo diante do desenvolvimento da sociedade humana.

Essa extensão das atividades do Estado tem dado lugar a estudos e a pesquisas. Não poderá o Estado tomar conta de todos os negócios, nem de todos os interesses, eliminando a iniciativa privada. A iniciativa privada tem o objetivo primário de fazer fortuna por meio da produção de bens. A iniciativa governamental tem o objetivo primário de facilitar o desenvolvimento geral. O estudo dos bens, direitos e interesses que devam tomar a atenção do Estado constitui a chamada Ciência da Administração. Entende-se que a Ciência da Administração deverá fixar os princípios que orientem a atividade positiva e direta do Estado (CAVAGNARI, *Elementi di Scienza dell'Amministrazione*, I, pág. 13).

A necessidade dos Governos de atenderem aos objetivos do bem comum forma um dos grandes quadros da *Administração Pública*. O bem comum tem tido numerosos conceitos. Na forma do conceito do Concílio Vaticano II, *bem comum* é o "conjunto daquelas condições de vida social que permitem aos grupos e a cada um dos seus membros atingirem da maneira mais completa e desembaraçadamente a própria perfeição" (Constituição Pastoral *Gaudium et Spes*, n.º 26) (1).

(1) O desenvolvimento do Estado está preconizado por Jesus, quando disse aos que o ouviam: — "O Reino do Céu é semelhante a um grão de

Para o Estado fazer sua *administração* usa de todos os institutos de direito adotados pelo Direito Comum, ou seja pelo Direito Privado. Introduce nesse Direito as modificações que correspondem à sua privilegiada situação de detentor da *soberania*. Não é obrigado a fazer todos os seus negócios ou todos os atos de sua administração de acordo com as leis comuns. Introduce nessas leis modificações que correspondam aos seus interesses. Essas modificações do Direito Comum ou do Direito Privado, somente aplicáveis ao Estado ou às pessoas jurídicas de Direito Público, é o que se denomina *Direito Administrativo*.

3. Bens, interesses e negócios o Estado administra para a realização dos seus objetivos políticos e sociais.

Bens do Estado são todas aquelas coisas que formam seu patrimônio, quer sejam bens do uso comum do povo, quer do uso especial do Estado, quer do seu uso particular. São coisas móveis e imóveis, divisíveis e indivisíveis, singulares ou coletivas, corporais e incorporais.

Interesses do Estado são todas as suas necessidades diretas ou indiretas para a realização do bem comum do povo, da segurança do Estado, do seu desenvolvimento e da sua manutenção.

Tais interesses, por isso, podem ser diretos ou indiretos. Diretos, os que concernem ao Estado em particular. Indiretos, todos quantos se relacionam com o bem comum. Tanto os interesses diretos, como os indiretos, o Estado pode proporcionar sua realização por meio dos seus agentes, dos seus funcionários. Os interesses do Estado podem ser realizados em nome dos particulares aos quais o Estado atende para seu auxílio.

Negócios do Estado são todas as operações de ordem econômica ou financeira que o Estado desenvolve para conseguir meios ou elementos para atender à sua administração, formando com outras pessoas jurídicas de Direito Público, ou com pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, relações jurídicas de ordem administrativa.

Essas relações jurídicas administrativas passam a ser regidas por um direito especial, o *Direito Administrativo*, que nada mais

mostarda que um homem tomou e semeou no seu campo. É esta a mais pequena dentre todas as sementes; mas, tendo crescido, é maior que todas as hortaliças, chegando a ser árvore, de maneira que vêm as aves do Céu, e se lhe aninham nos ramos" (S. Mateus, cap. 13, 31).

é que o Direito Comum ou o Direito Privado com as modificações feitas para especialmente serem aplicadas nos atos jurídicos em que o Estado é parte.

A formação do Direito Administrativo é semelhante à do Direito Comercial. O Direito Comercial é o Direito Comum adaptado às relações comerciais, para as quais têm sido consideradas dispensáveis diversas formalidades de segurança, quais as exigidas pelo Direito Civil, propriamente dito.

4. Por isso mesmo e pelas modificações que a vida social e política das Nações tem trazido ao conceito do Estado, para dar as suas finalidades, é que as noções tanto de Direito Administrativo como de Administração Pública são diferentes nos livros e tratados dos juristas, que têm estudado esse moderno ramo do Direito.

Análise que se faça de todas as noções encontradas nesses tratadistas evidencia a evolução que vieram tendo na história política dos povos os princípios relativos às funções do Estado.

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

5. É pública administração cada atividade que se tenha obrigação de exercitar em relação aos conflitos entre um dado interesse público e os interesses de terceiros, ou seja, uma *função* que alguém seja obrigado a exercitar, em relação aos interesses de uma dada coletividade pública (PIETRO GASPARRI, *Corso di Diritto Amministrativo*, vol. I, pág. 68).

Administração pública é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, com o fim de realizar o bem comum (HELY LOPES MEIRELLES, *Direito Administrativo Brasileiro*, pág. 53).

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

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

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

Administração pública pode se definir como as atividades de grupos que operam para alcançar determinados objetivos (ANDRÉ SERRA ROJAS, *Derecho Administrativo*, pág. 95. adotando a definição de PEDRO MUÑOZ AMATO, *Introducción a la Administración Pública*, tomo I, pág. 44).

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

A administração aparece como atividade pela qual as autoridades públicas provêem, utilizando-se das prerrogativas de poder público, à satisfação das necessidades de interesses públicos (JEAN RIVERO, *Droit Administratif*, pág. 12).

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

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

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

O problema dos fins do Estado — no qual o problema dos limites da administração pública se resolve — é, pois, problema eminentemente histórico. Administração é a atividade do Estado para o cumprimento dos seus fins (OTTO MAYER, *Derecho Administrativo Alemán*, pág. 3 — trad. espanhola).

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

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

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

Administração é toda atividade que o Estado ou qualquer outra corporação de direito público desenvolve, em sua própria ordem jurídica, para alcançar seus fins essenciais, que não pertençam à esfera da Legislação nem da administração da Justiça (FLEINER, *Derecho Administrativo*, pág. 7).

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

Administração pública, em sentido objetivo, ou atividade administrativa, é necessariamente uma zona de atividade desenvolvida pelo Poder Executivo (FERNANDO GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, pág. 16).

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

Administração pública pode significar tanto um aparelho administrativo público, como uma atividade administrativa pública (MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Lezioni di Diritto Amministrativo*, vol. I, pág. 9).

Função administrativa é o cumprimento dos fins de utilidade pública; em outros termos, cuida do interesse público em conformidade com os princípios e os limites estabelecidos pelas leis (ARTURO LENTINI, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, vol. II, parte especial, pág. 2).

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

Pública administração em sentido objetivo é a ordem dos órgãos estatais aos quais é atribuída como competência característica e normal a função administrativa (RENATO ALESSI, *Diritto Amministrativo*, pág. 7).

A atividade entendida para realizar o complexo dos fins constitui, em sentido objetivo, a administração pública (GUIDO LANDI e GIUSEPPE POTENZA, *Manuale di Diritto Amministrativo*, pág. 11).

Administração é atividade concreta do Estado para conseguir fins nacionais (ARTURO LENTINI, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, pág. 7).

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

Função administrativa é a atividade estatal que tem por objeto a realização dos fins estatais enquanto requerem execução prática, mediante atos jurídicos — que podem ser regulamentares, subjetivos, ou atos-condição — e operações materiais (ENRIQUE SAYAGUEZ LASO, *Derecho Administrativo*, vol. I, pág. 40).

Assumir as funções administrativas significa simplesmente prover às necessidades de ordem pública e assegurar o funcionamento de certos serviços públicos para a satisfação de interesses gerais e a gestão dos trabalhos de utilidade pública (ANDRÉ HAURIOU, *Droit Administratif*, pág. 7).

A palavra administração designa antes de tudo certos órgãos e não uma certa atividade. Pode-se dizer: os administradores são aqueles que se dedicam a certos gêneros de operações, claramente distintas das outras. Deve-se dizer, ao contrário: a administração são as operações, quaisquer que sejam sua natureza intrínseca, que fazem os administradores (WALINE, *Manuel Elémentaire de Droit Administratif*, pág. 6).

DO MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DO PODER JUDICIÁRIO

ARNOLDO WALD

Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade do Estado da Guanabara.
Procurador do Estado da Guanabara

1. O Supremo Tribunal Federal firmou dois princípios, consagrando-os em súmulas que reconheceram que:

“Não cabe mandado de segurança contra ato judicial passível de recurso ou correição” (Súmula n.º 267).

“Não cabe mandado de segurança contra decisão judicial com trânsito em julgado” (Súmula n.º 268).

Tais súmulas refletem o entendimento predominante nos diversos Tribunais do país.

A matéria deu margem a inúmeros pronunciamentos judiciais, tendo sido feito um levantamento de mais de quatrocentos acórdãos que analisam o cabimento do mandado de segurança contra atos judiciais, conforme se verifica na obra *O Mandado de Segurança e a sua Jurisprudência*, vol. I, pág. 275 e seguintes.

2. Os diversos Tribunais do país já admitiam a apreciação por mandado de segurança de decisões judiciais das quais não cabia recurso suspensivo, como se verifica pelos acórdãos publicados *in Revista Forense*, vol. 193, pág. 268; vol. 182, pág. 271; vol. 159, pág. 159; vol. 181, pág. 244; vol. 185, pág. 254; e vol. 191, pág. 226, e *Revista dos Tribunais*, vol. 307, pág. 131, e vol. 314, pág. 401.

Ao contrário, a tendência dominante era no sentido de não permitir a correição por mandado de segurança de decisão que já tenha transitado em julgado (*Revista de Jurisprudência do Tribu-*