

## Diferença entre Direito Administrativo e Sciencia da Administração

---

### Constituem o Direito Administrativo e a Sciencia da Administração sciencias distinctas?

---

A sabedoria e a actividade dos tempos passados consagraram-se a resolver as questões constitucionaes; a epoca actual liga particular attenção ás denominadas **administrativas**.

FRANK GOODNOW.

---

1) Não pôde ser resolvida esta difficuldade sem estabelecermos alguns dados preliminares. Cumpre-nos, antes de tudo, determinar quaes os limites geralmentê dados ao Direito Administrativo, afim de vermos si, a seu lado, ha logar para a Sciencia da Administração. Para fixarmos as lindes do Direito Administrativo, com toda a precisão, luctariamos com grande difficuldade, e a prova disto é que o assumpto constitue objecto do ponto segundo, sendo sabido que todo ponto encerra sempre uma dúvida, uma difficuldade de grande vulto. No caso, porém, não temos necessidade dessa exactidão, bastando-nos a noção, algum tanto vaga, do que constitua o objecto do Direito Administrativo. Isto obtetermos, já com um rapido escorço das vicissitudes por que tem passado essa sciencia, já vendo as noções que têm della os diversos escriptores.

2) Ninguem melhor, nem mais concisamente do que Meucci apresentou o esboço da evolução do Direito Administrativo, desde os primordios da organização das

sociedades humanas até nossos dias. Póde-se, é certo, aceitar a these firmada pelo ex. sr. dr. Pedro Lessa, de que o Direito Administrativo foi creado em França, e no seculo XIX (Rev. da Fac., v. 8.º, pag. 168). Entretanto, não é menos verdade que administração regida por normas juridicas, quer legaes, quer meramente scientificas, houve, desde que houve sociedade. Em Roma, diz Meucci, enquanto não se teve noção da organização do Estado e de suas relações com os individuos, impossivel foi um Direito Publico, e, consequentemente, um Direito Administrativo, que é ramo deste. Não quer isto dizer que os preceitos legaes relativos á administração pública deixassem de ter desenvolvimento. Póde-se até notar bellas e especiaes applicações dos principios de Direito Administrativo, nas obras dos juristas, diz Meucci, e cita, para suffragar sua opinião, o commentario de Gaio ao titulo *de publicanis* no Editto, o livro de Callístrato *de jure fisci* e o de Ulpiano *de officio proconsulis et de censibus*.

O grande desenvolvimento da administração deu-se ao tempo de Diocleciano, que verdadeiramente systematizou tal serviço. Achava-se, porém, bom é repetir, toda a matéria pertencente á administração, segundo o conceito moderno, confundida com as disposições do direito civil e com os preceitos do Direito Publico: «*Quod ad statum rei romanæ spectat*». Imposto, regimen de aguas, direitos e privilegios do Fisco, estradas, organização municipal, hierarchia administrativa, assumptos hoje considerados pertencentes ao Direito Administrativo, foram regulados por sábias nórmas juridicas, e estudados por juristas de grande merito. Serrigny, Thierry, Marquardt e muitos outros mestres modernos dão noticia do progresso a que chegaram as instituições administrativas do Imperio Romano. A Edade Média, sob o regimen feudal, teve de modificar profundamente a administração romana, mas é inutil então procurar-se um systema de leis administrativas, quando a autoridade, debil e sem organização, não tinha com as outras partes do Estado relações sinão eventuaes e raras de impostos e de jurisdicções, como observa Meucci. Ainda em nossas Ordenações do Reino, vemos, mesmo quando já unificado o poder nas mãos do rei, a administração sem um systema regular a que se pudesse dar caracter

scientifico. E' assim que, como nota Candido Mendes, ao commentar a rubrica do T. 66 do L. 1, a Municipalidade portugueza, modelada na romana denominada *curia*, tinha funcções judicarias e administrativas, do mesmo modo que a romana, e eram os vereadores verdadeiros decuriões, ainda que com funcções e jurisdicção mais limitadas, como observa Cabedo. Na organização portugueza porém melhor se vislumbra a separação entre o judiciario e o administrativo, observando Candido Mendes que as Camaras portuguezas «exerciam as funcções judicarias, quando presididas pelo presidente que, na maxima parte, era o juiz de fóra». A existencia de almotacés, vereadores e escrivães da Camara ou do Concelho, a determinação de serviços hoje por nós considerados da exclusiva attribuição da administração como pertencentes a essas autoridades, conforme se vê no citado titulo 66 e nos seguintes, mostram uma compreensão algum tanto clara da necessidade de separar das demais, as attribuições administrativas, confiando-as a certas autoridades, que se especializassem nessa ordem de serviço publico.

3) Segundo Meucci, a falta de um typo de Estado constituido e com preceitos garantidores da liberdade individual, era parte para embaraçar a systematização do Direito Administrativo, ao tempo de Grocio e de outros escriptores que fundavam o Direito nos principios moraes pelo estudo das relações entre governantes e governados. Consequentemente, depende a systematização do Direito Administrativo, ou sua organização scientifica, da prévia formação e regular constituição do Estado. Ora, o Estado moderno unificado data de época muito recente, e verdadeiramente a organização que hoje adoptamos é a que nos deu a revolução franceza. A obra inglesa da Magna Carta, a unificação do poder real em França ao tempo de Luiz XI, e em Portugal ao tempo de D. João II, desbravaram o terreno sobre o qual operariam os juristas mais tarde, quando a revolução franceza viesse firmar os traços geraes do Estado que podemos denominar *de direito*, embora, falando com precisão e franqueza, ainda estejamos a trabalhar para definitiva transformação do Estado que possuímos em *Estado de Direito*, tal qual é por nós desejado, tal qual é o nosso ideal.

4) Foi em França que mais se trabalhou para a organização leal da administração, e nos seculos XV, XVI e XVII, fizeram-se várias tentativas para a codificação, para a reforma e para bem ordenar as leis financeiras, judicarias e administrativas. Entre as providencias de maior importancia, menciona Meucci a declaração feita por Luiz XI, a 21 de Outubro de 1467, em que se acha consagrada a inamovibilidade dos magistrados, a ordenança de Luiz XII, em 1498, rei que desejava instituir um livro das ordenanças, as reformas do chanceller de l'Hôpital de 1560 a 1568, o voto dos Estados Geraes de Blois, em 1576, para se fazer uma revisão e compilação unica das ordenanças, donde nasceu a compilação de Fontanon e Pitou, o codigo de Henrique III em 1587, o projecto de codigo de Henrique IV e os trabalhos de Luiz XVI e de seu ministro Colbert.

Esta actividade continua em França mostra a tendencia para se separar o objecto do Direito Administrativo dos assumptos que eram estudados e cultivados nos demais ramos do Direito. Uma coisa porém devemos ter sempre presente, e é que o Direito Administrativo difficilmente poderia ser, no regimen do poder absoluto, separado do Direito Publico. Ambos cogitavam das relações entre o individuo e a sociedade, ambos eram confiados ás mesmas autoridades, quer na parte legislativa, quer na exécutiva. Assim mesmo, porém, já se começava a dar ao Direito Administrativo a parte do Direito Publico que não tocava propriamente aos mais altos poderes do Estado. Razão tem, pois, o Visconde de Uruguay, sempre inspirado nos escriptores francezes, quando dá como caracter distinctivo entre o Direito Administrativo e o Politico ou Governamental, ser o primeiro applicado por um complexo de agentes de ordens diversas, disseminados pelas differentes circumscripções territoriaes, e o segundo, pelo Poder Executivo puro (Ensaio sobre o Direito Adm., Cap. 3.º). No regimen absoluto, era sempre o monarcha que reunia em si todas as funcções, e, ainda que tivesse agentes inferiores para o judicial e para o administrativo, sempre sua acção se fazia sentir. Apresentamos éstas rapidas considerações no intuito de comprovar a these de Meucci de que a organização do Direito Administrativo dependia de se haver organizado o Estado. Esta orga-

nização, com a divisão dos poderes, deu-se pela revolução de 1789. Importantíssimo é lembrar que foi separado em consequencia da revolução o judiciario do administrativo, e que se proclamou então a *liberdade* e a *unidade* da administração. *Imperfeita* porém, nota Meucci, foi a *liberdade*, dividida a França em circumscripções artificiaes; e *defeituosa* foi tambem a *unidade*, abolidos o conselho de Estado e o Tribunal ou corte de contas, grandes centros competentes. Restabelecido o Conselho de Estado pela Const do anno VIII e o Tribunal de contas, com a lei de 1814, accentuou Napoleão a centralização administrativa.

E' depois dos multiplos trabalhos desse monarcha e dos governos que se lhe seguiram que, desenvolvidas as leis sobre administração, e organizado um systema regular de direcção dos negocios publicos, poude se crear, em matéria administrativa, em França, o espirito systematico e scientifico. Desde então, foi possivel a elaboração scientifica de um Direito Administrativo. Surgem, nessa época, os trabalhos de Macarel, divididos em tres partes (organização, matéria e processo), divisão que se tornou, por assim dizer classica, não só em França, mas no estrangeiro.

Depois, vêm os trabalhos de Cormenin de Degerando, de Laferrière, Trolley, Serrigny, Cabantous e Chauveau Mais recentemente, temos as obras de Pradier Fodéré, Ducrocq, Dufour e Batbie. O último dividiu seu Tractado em Administração e Direito Administrativo propriamente dicto. E'sta separação das matérias relativas á administração já fôra entrevista por Degerando e Laferrière. Postas de parte pequenas divergencias, deu se por objecto do Direito Administrativo tudo quanto pertencia á direcção dos negocios publicos que não dissesse respeito propriamente á alta direcção do Estado, confiada aos mais elevados membros do Poder Executivo. Cuidadosamente tambem se procurou traçar a linha de limite entre o Poder Judicial e o Administrativo.

5) O movimento scientifico que houve em todos os Estados cultos no correr do seculo XIX, é a mais segura prova da possibilidade de existencia de uma sciencia que se occupe com a administração, possibilidade innegavel uma vez que, em todos os povos cultos, foi reconhecida a existencia de um objecto proprio ou pe-

culiar a tal sciencia. E' certo que os mais elevados trabalhos sobre o assumpto, como é o de Romagnosi, tentando aprofundar a matéria nelles cultivada, invadiram os dominios de outras sciencias, e com razão, parece, accusa Orlando os tratadistas de Direito Administrativo de, com frequencia, invadir o campo da Politica e da Philosophia do Direito. Não deixaram pois de ter, até certo ponto, razão, Macarel e Pradier Fodéré, quando, embaraçados, ao tentarem delimitar as raias do Direito Administrativo, fixando seu objecto, adoptaram uma fórmula negativa, dizendo que a administração é o Governo menos a legislação e a judicatura. Ainda com essa medida de prudencia, incorreram em culpa de muito estender o ambito da administração, abrangendo em sua fórmula os actos do Governo ou Poder Executivo Politico. Claro, porém, é que ésta maneira de fixar as lindes da administração, tem os conhecidos inconvenientes das fórmulas a definições negativas: exigem a definição, determinação ou fixação da extensão dos membros excluidos. No mesmo sentido Otto Mayer, quando diz que «a administração deve ser todo acto do Estado que não fôr nem legislação, nem justiça».

Comquanto mais conhecidas sejam a judicatura e a faculdade de legislar, não estão os limites dessas attribuições da autoridade, nos povos cultos modernos, tão claramente traçados, que não possam ser violados pela invasão da nova sciencia. Com ésta se dá o mesmo que com a Sociologia, cujo primeiro, e dos mais arduos problemas, é justamente fixar qual seu objecto. Por estes dados, vamos entrar no estudo do que se tem entendido por Direito Administrativo, afim de vermos si, ao lado da matéria, por elle estudada, ha alguma outra que possa e deva ser attribuida a diversa sciencia.

6) O Conselheiro Ribas, cuja obra sobre Direito Administrativo é incontestavelmente muito inferior aos seus notabilissimos trabalhos sobre Direito Civil e Processo, distingue o sentido amplo do Direito Administrativo e o sentido restricto. No sentido restricto, entende elle, só estuda o Direito Administrativo os *direitos e os deveres* da administração para com os administrados, e destes para com aquella. No sentido amplo, attribue ao Direito Administrativo campo muito mais vasto. Dá-lhe por objecto: «As noções mais syntheticas e fun-

damentaes acerca das duas entidades — administração e administrados; a exposição da organização administrativa ou hierarchica dos empregados e funcionarios da administração activa, tanto em relação ao interesse do Estado como aos dos particulares; a doutrina da competencia e fórmulas da administração contenciosa». Ora, a restrição do Direito Administrativo á *definição de direitos e deveres entre administradores e administrados*, sem o estudo da organização hierarchica, que torna possível a defesa desses direitos e desses deveres, sem o estudo das attribuições desses individuos que tornam uma realidade as normas juridicas de administração, sem o conhecimento do processo com que se garantem essas normas, sem a noticia dos principios fundamentaes scientificos que fixam a posição do administrado perante o administrador, não é mais que o estudo de um capitulo de Direito Administrativo, não pôde constituir objecto de uma sciencia, por ser assumpto muito restricto. Mas, si não é admissivel esse excesso de restrição, força tambem é reconhecer que o sentido amplo dado ao Direito Administrativo pelo Cons. Ribas excede as verdadeiras raias que devem ser marcadas para o desenvolvimento dessa disciplina juridica. O estudo mais synthetico e fundamental, como diz elle, da administração e dos administrados, ou, consequentemente, das relações entre aquella e estes, pôde, feita de certo ponto de vista, exceder os limites traçados ao Direito Administrativo. Isto se dará, quando chegarmos aos principios mais geraes e mesmo aos fundamentaes, pertencendo, a nosso vêr, os mais geraes ao Direito Publico ou Politico, e os fundamentaes, á Philosophia do Direito. O proprio Cons. Ribas, até certo ponto, reconhece isto ao tractar da unidade da administração, e ao estudar a centralização administrativa e a governamental. Diz, então, que os principios mais geraes da administração pertencem ao Direito Politico. Daremos exemplos, que tornarão claro nosso modo de vêr. Quando se estuda o direito de revolução, quando se indaga si as relações entre governantes e governados passaram do regimen do *status* ao do *contractus*, como sustentam Maine e outros, estamos em Philosophia do Direito. Quando estudamos o fundamento do imposto, o dever de prestar serviço militar, a vantagem ou desvantagem

da concessão de títulos honoríficos, a ardua questão de fixar os limites entre o poder judicial e o administrativo, estamos em Direito Publico, seguindo o que ensinam Uruguay, Otto Mayer e outros. Quando, porém, indagamos quaes os meios para ter bons funcionarios administrativos, qual o principio que rege as relações juridicas entre funcionarios e a administração, si o contracto, si o vinculo juridico de Direito Publico, si o moral ou politico (Meucci, pag. 187), estamos em Direito Administrativo.

Tambem parece-nos que, referindo-se o Cons. Ribas ás funcções da administração, como comprehendidas no Direito Administrativo, chamou para a sciencia matérias que não são regidas por normas, e que consequentemente não lhe podem pertencer. Com effeito, como se verá no correr deste modesto trabalho, não podemos admittir Direito Administrativo fóra das normas juridicas.

7) Sciencia nova, o Direito Administrativo mais do que qualquer outra sciencia, exceptuada a Sociologia, como acima dissemos, tem necessidade de determinação de seu objecto. Particularidade notavel, fixam em geral os cultores desta sciencia seus limites em definições. Orlando, Viveiros de Castro e outros tractadistas distribuem mesmo essas definições em classes. Acompanharemos a ordem de Viveiros de Castro, na enumeração de taes definições monogrammas da sciencia, na phrase expressiva de Hegel, monogrammas que devem ser traduzidos ou explicados. Notaremos, preliminarmente, que não ha accordo entre os escriptores sobre o logar que caiba na classificação a algumas dessas definições. A primeira classe é a das definições que dão o Direito Administrativo como sendo conjuncto de nórmas leaes ou mesmo de principios geraes tirados dessas nórmas; a propria lei ou as nórmas juridicas formuladas em theses scientificas. Para Viveiros, domina essa orientação na escola francesa, podendo ser denominado esse criterio *classico doutrinal*. A definição de Vivien diz que o «Direito administrativo tem por objecto o estudo do *conjuncto das leis* que constituem a base e a regra da administração dum Estado determinado».

Batbie diz: «E' o complexo de regras pelas quaes se regem o direito das partes relativamente á acção administrativa». Ducrocq define: «Conjuncto dos prin-



cipios e das regras que *resultam das leis* de interesse geral e das que regulam o funcionamento de todos os órgãos, não judiciais, do *Poder Executivo*, encarregado de sua applicação». Como observa Orlando, esta definição tem também elemento para ser collocada no segundo grupo: ella se firma no conceito do Poder Executivo. E' também, nella, digno de nota o facto de ser parte negativa. E' negativa, quando, falando dos órgãos do Poder Executivo, exclue os judiciais. Na escola italiana vemos este criterio adoptado por Scolari, Persico, Bonasi, De Gioannis e outros.

Transcreve Orlando esta phrase de De Gioannis: «A administração em sua organização é coordenada a um systema de leis: ahi nos achamos em face do Direito Administrativo». Para Manna a administração é a legislação posta em acção. Cita, ainda, Viveiros, como aceitando esta forma de conceber o Direito Administrativo, em Hespanha, Colmeiro e Abella. Ora, segundo a aguda critica de Orlando, estas definições seriam admissiveis si pudessemos aceitar a escola realista, pela qual é direito aquillo que o legislador quiz que fosse, é pertencente ao Direito penal o que é julgado como constituindo infracção da lei particularmente grave a *juizo do legislador*.

8) Outro criterio de definição do Direito Administrativo é o conceito do Poder Executivo. São desta classe as definições de De Gioannis, Ducrocq, Meucci e Hauriou segundo Orlando. Viveiros de Castro colloca entre os escriptores pertencentes a esta doutrina, Macarel, Vivien, Roesler, Di Bernardo e Santamaria. Em sua conhecida e optima obra sobre Direito Administrativo, diz Meucci: «Diritto Amministrativo è quel ramo di Diritto pubblico che detta le norme regolatrice degli istituti sociale degli *atti del Potere Esecutivo* per l'effetuazine degli scopi di pubblica utilità.» Segundo os modernos trabalhos de Hauriou, a administração é «l'activité de l'organime gouvernemental et *exécutif de l'État* en tant qu'elle s'emploie a créer et faire vivre l'institution de l'État.» Santamaria diz: «Ramo do Direito referente á organização, funcções e procedimento do Poder Executivo, segundo a Constituição, para o cumprimento da missão do Estado na vida » Nestas duas últimas definições, nota-se mescla do

critério da terceira classe, de que nos vamos ocupar. Antes, porém, diremos duas palavras sobre este segundo critério. Como observa Orlando, com visão clara e profunda, tal critério suppõe o conhecimento da divisão dos poderes, matéria grandemente controvertida e difficil, ajuntando-se a este defeito de haverem taes definições tomado para critério uma idea indeterminada, o de tornar o Direito Administrativo dependente do Constitucional, donde a consequencia de ter de aceitar a escola que o Direito Administrativo tem *ses têtes de chapitres* no Direito Constitucional, como diz Rossi. O Direito Administrativo deve ser cuidadosamente distinguido do Direito Constitucional, assim como o Poder administrativo deve ser differenciado do Politico, o que os allemães denominam *Verwaltungsrecht* é coisa diversa do *Staatsrecht*, no sentido de Direito Constitucional e não no de Publico. Nosso grande Visconde de Uruguay occupa-se, com uma clara visão da differença entre essas duas fôrmas da actividade governamental, no Cap. 3.º de sua obra Direito Administrativo. Em synthese, o grande brasileiro diz relativamente ao Poder Executivo puro, politico ou governamental: «Como Governo, o Poder Executivo applica por si só e directamente, as leis de ordem pública.» De passagem diremos que, como bem observa nosso douto mestre de Direito Constitucional, dr. Herculano de Freitas, hoje é um pouco mais ampla a moção do Poder Executivo do que no tempo do Visconde de Uruguay. Continúa porém Uruguay: «Como administrador, o Poder Executivo não applica, nem lhe he possivel applicar as leis de ordem administrativa, mas sim por meio de um complexo de *agentes de ordens diversas disseminados* pelas differentes circumscripções territoriaes.» Até ahi tem razão o nosso grande compatriota.

Chega a excesso quando diz que «o Poder administrativo he portanto secundario e subordinado ao Poder Politico.» Isto é o ataque mais forte á *independencia* do Poder Administrativo, principio de independencia que, do mesmo modo que o da *unidade*, é elemento essencial, condição indispensavel da organização administrativa, como acima dissemos, ao dar as vicissitudes por que tem passado a administração. A *unidade* e a *independencia* do Poder Administrativo,

foram proclamadas na aurora do seculo XIX, como condições essenciaes de toda a organização administrativa. Sem duvida ha relações entre essas duas sciencias affins, mas tambem ha entre todas as sciencias sociaes, e entre as sciencias em geral, e é isto consequencia do *consensus* dos phenomenos. Tal ligação, porém, não obsta que cada sciencia tenha principios proprios, ou que não pertencem a nenhuma outra. O Direito Administrativo tem suas normas proprias, e, como sciencia, tem seus principios proprios.

9) No terceiro grupo, colloca Orlando as definições que tomam para criterio o serviço publico e as relações entre cidadãos e poder publico. Cita Laferrière: «O Direito Administrativo tem dois objectos: um concerne ao Direito e ao mecanismo dos serviços publicos, uma organização interna e particular, o outro concerne ás relações do cidadão com a administração para a execução das leis e decretos.» Block diz: «Direito Administrativo é a parte do Direito que regula as relações dos cidadãos com os serviços publicos, e dos serviços publicos entre si.» Hauriou, emfim, define: «Direito Administrativo é o ramo do Direito Publico que tem por objecto a organização, os direitos e o exercicio dos direitos e o exercicio dos direitos das pessoas administrativas, no que interessa ao funcionamento dos serviços publicos.

Nesta classe colloca Orlando a definição de Colmeiro, posta na primeira por Viveiros: «Reunião de principios e de regras que presidem ás relações do Estado com seus membros.»

E' procedentissima a critica que faz Orlando a este criterio. Serviço publico não é conceito originario do Direito Administrativo, mas derivado. E' o Direito Administrativo que fixa quaes os serviços que são publicos que pertencem ao Estado, e como mais abaixo diremos, desenvolvendo o que ficou por nós firmado, ao tractarmos da primeira classe de definições, referimo-nos não só ao Direito constituído mas ao *constituendo*, ou Direito que poderemos chamar natural. A critica ao segundo membro (relações entre cidadãos e administração) consiste em fazer sentir, primeiro, que é vasto de mais este criterio, porque verdadeiramente não ha ramo do Direito que não tracte, de algum modo,

das relações entre individuos e Estado, e, em segundo lugar, que, em alguns preceitos de Direito Administrativo, como sejam os relativos á instrucção publica, vias de comunicação, navegação, não se percebem, sinão muito enfraquecidas, as relações entre administração e particular.

10) A terceira classe apresentada por Viveiros é a que define o Direito Administrativo do ponto de vista da actividade do Estado. E' o assumpto que Orlando denomina «Criterio fundamental para a definição da sciencia», e que, do mesmo modo que na obra do grande mestre italiano, vae nos servir de passagem para o estudo da distincção entre Direito Administrativo e Sciencia de Administração. Viveiros explica que a genese desta tendencia se acha num trecho de Ferraris, em que o mestre italiano afirma que, em França, os escriptores não sahiam do circulo estreito de uma disciplina empirica, examinando o que constava de disposições legaes, ao passo que, na Allemanha, se procurava crear um systema organico de sciencias administrativas. Fez-se, a principio, a distincção entre o Poder Executivo e a administração, distincção a que acima nos referimos. Stein e outros, porém, foram além, e prescindindo do Direito Administrativo, crearam tres disciplinas scientificas: sciencia da Fazenda, do Exercito e da Administração. A administração comprehende, para estes, a theoria do Poder Executivo ou do organismo administrativo do Estado, e as demais matérias da administração, tirando o exercito e a fazenda.

Orlando faz sentir que os franceses, que influíram grandemente nos estudos relativos á administração na Itália, são excellentes na arte de interpretar e brilhantes na exposição, tanto quanto faltos de precisão systematica e de rigor juridico. Ao mesmo tempo afirma que a tendencia ao systema é a nota caracteristica mais accentuada do pensamento allemão, qualidade que é reforçada por uma força de applicação extraordinaria.

Eis a origem desse rumo tomado na Allemanha pelos estudos sobre matéria administrativa desenvolvendo o que haviam entrevisto os franceses. Viveiros colloca entre os partidarios dessa doutrina, Mayer, Loening, Mohl, Gerstner, Pözl, Zöpfl, Ferraris e Orlando, cuja definição apresenta: «Systema de principios juridi-

cos que regulam a *actividade* do Estado para a consecução de seus fins.» Para demonstrar a exactidão de sua definição, diz Orlando que nós temos o Estado constituido, em organização, mas em repouso, e que esse organismo tem funções e deve ter fins a conseguir. E' justamente o Direito Administrativo que estuda o modo por que deve se desenvolver essa actividade.

Transcreve de Mohl um texto comprobatorio de sua opinião, parecendo-nos digno de registo o seguinte trecho: «A constituição é pois o principio, o fundamento, o que está firme e em repouso, a administração indica o que é actual e concreto.»

11) Ora, aqui temos os tres criterios para serem caracterizadas as definições do Direito Administrativo, segundo Viveiros: 1.º a vontade ou o capricho do legislador determinando o conteúdo do Direito Administrativo, 2.º ser tal Direito destinado ao estudo do Poder Exeçutivo em uma de suas manifestações ou modalidades, 3.º ser o Direito Administrativo o estudo da actividade do Estado, cujo organismo deve ser objecto de outro ramo de Direito. Orlando fórma uma classe á parte dos que, na definição da sciencia, se referem ao serviço publico e ás relações entre cidadãos e Estado.

Parece-nos que a opinião de Orlando leva á confusão entre o Direito Constitucional e o Direito Administrativo, porque tambem o Direito Constitucional tem uma parte referente á acção do Estado: cogita dos actos dos mais altos poderes do Estado. Quando o Poder Exeçutivo declara a guerra, celebra um tractado, sanciona, ou vota, uma lei, concede perdão, contrae um emprestimo, não administra, mas practica actos de Politica Geral.

Creemos que só pertencem á administração actos de autoridades disseminadas pelo Estado, e de menor importancia que os de Politica Geral. Por outro lado, não póde deixar de fazer parte do Direito Administrativo a organização hierarchica, ou, ao menos, sempre se entendeu que pertence á nossa sciencia essa organização. O proprio Orlando reconhece que não é possível limitar o objecto do Direito Administrativo á *acção*, e isto confessa em outros pontos de suas obras. Já vimos que tambem é muito limitar o Direito Administrativo querer que elle se refira sómente a um momento

do Poder Executivo: tornariamos o Direito Administrativo dependente do Constitucional, um capitulo apenas do Direito Constitucional. Uma bôa definição deveria comprehender a *organização* e a *acção* do poder que administra, e caracterizar sua *independencia*, que se liga á sua *unidade*, em perfeita harmonia. Abaixo mostraremos o que pertence ao Direito, e o que toca á Sciencia da Administração, tirando sempre a matéria para ambos os estudos da organização hierarchica, ou constituição da hierarchia das pessoas que tomam parte na administração e da acção do Estado, ou de sua actividade, respondendo assim á questão proposta pela Faculdade.

12) Dados os traços fundamentaes da matéria de que se occupa o Direito Administrativo, estamos em condições de vêr o que toca á Sciencia da Administração, determinando si é realmente scientifica a distincção da matéria administrativa nesses dois ramos. Ao estudar a questão, disse Orlando cumprir em primeiro lugar *precisal-a*, em segundo, estudar-lhe as *causas*, e em terceiro indagar *qual das opiniões é verdadeira*. Cremos que a investigação da origem da questão a precisará sufficientemente, e que, depois, só nos restará apresentar as várias escolas sobre o assumpto, dando preferencia a uma das opiniões.

Não é nova a questão, e a vemos posta e resolvida pelo Cons. Ribas, aliás com uma infelicidade que não era de esperar do lucido e bello espirito de um dos maiores e mais brilhantes cultores das letras juridicas patrias, escriptor que sempre primou por uma clareza inexcedivel, por uma verdadeira limpidez, ou transparencia, em todos os seus trabalhos scientificos. Ribas filia-se á escola dominante em seu tempo, e, cremos, que deveria ser denominada *francesa*. Será tal escola a que exporemos em primeiro lugar. Segundo o Visconde de Uruguay, pertencem a ésta escola Macarel, Cabantous, Vivien, Trolley, Pradier, Laferrière, além de muitos outros. Não podemos, pois, dizer que seja a distincção entre Direito Administrativo e Sciencia da Administração, filha da systematização alleman, nem de uma organização especial da Italia: em França foi entrevista desde que o Direito Administrativo se organizou scientificamente, sendo comtudo certo que o

novo criterio de distincção foi que resultou dos estudos dos allemães. No estudo da primeira escola, mostraremos que, comquanto não tenha ella ferido o ponto exacto da questão, ou não tenha traçado a verdadeira linha divisoria entre o Direito Administrativo e a Sciencia de Administração, ha comtudo, em sua doutrina, qualquer fundo de verdade.

13) Ao que parece, impressionados pelo aspecto philosophico do Direito Administrativo, notaram os cultores da matéria que ella tinha qualquer coisa de scientifica. Quiçá embuidos nas doutrinas juridicas relativas ao Direito Privado, buscaram os principios philosophicos animadores das leis administrativas. Para elles, pois, o Direito Administrativo tinha uma parte philosophica que era a Sciencia da Administração. Esta é, como bem diz Orlando, a verdade, embora muitas vezes encoberta na exposição por muitos ambages. Sendo porém, como é bem de ver, incompleta a legislação, diziam os tratadistas ser a Sciencia da Administração mais vasta que o Direito Administrativo, como está sustentado na obra do Visconde de Uruguay. Esta preocupação de dar côr philosophica ao Direito Administrativo, por meio de estudos que pertenceriam á Sciencia da Administração, manifesta-se na prelecção inaugural de Bonasi, na Italia, no curso de Direito Administrativo, quando affirmava que seria elle obrigado a remontar, na crítica das leis positivas, aos principios supremos que devem vivificar a constituição da administração, e que teria de invadir a região do direito a constituir. Resume bem Orlando esta doutrina quando diz: «A Sciencia da Administração constitue, em certo sentido, a Philosophia do Direito Administrativo, dicta as normas abstractas ou racionaes, ou supremos principios desse Direito; ao passo que o Direito Administrativo deve se limitar ao estudo das multiplas leis de ordem administrativa que têm vigor em um dado Estado; em sentido analogo ao que succede com o Direito Privado, cujo estudo se limita ao commentario e á explicação dos diversos codigos.»

Orlando desenvolve uma aguda crítica contra esta doutrina. O primeiro argumento é, em resumo, fazer sentir que, si ha uma parte philosophica no Direito Administrativo, esta é commum a elle e ao Direito Publico:

é o que se denomina Philosophia do Direito Publico, do qual faz parte o Direito Administrativo. A ésta fórma de argumentar de Orlando, cumpre additar uma observação, que nos parece de importancia. Segundo alguns, pôde haver Philosophia de um grupo de sciencias; segundo outros, só se comprehende Philosophia de todas as sciencias. E' questão classica que divide Spencer, Groppali, Vanni e outros. Philosophia porém de uma unica sciencia é o que nos parece pouco accetavel. Ha a Philosophia, ou é possível que se admitta a Philosophia dos varios ramos do saber juridico pertencentes ao Direito publico: Direito Constitucional, Processual, Administrativo, etc. O que porém se considera na escola francesa, seguida por Uruguay e Ribas, como sendo Philosophia de Direito Administrativo é justamente o que, como abaixo diremos, constitue a parte scientifica do Direito Administrativo. Como provou o dr. Pedro Lessa, o que geralmente se diz parte scientifica de um ramo de Direito, não passa de sua parte artistica.

A parte scientifica, como diz aquelle mestre, cuja palavra inspirada, por tanto tempo, derramou luz nesta Faculdade, não está em compendios e tractados de Direito, mas esparsa nos trabalhos dos congressos legislativos, incidentemente em obras philosophicas e nos tratados artisticos ou dogmaticos sobre os varios ramos do Direito. Esta opinião do sabio mestre, firmada em Stuart Mill, e tão brilhantemente, e com tanta originalidade, applicada ao Direito, será por nós, mais abaixo, desenvolvida no que interessa a este ponto, objecto da presente dissertação: O segundo argumento de Orlando é tirado da impossibilidade actual de se separar o *Direito* norma de sua *apreciação philosophica*. Diz que o Direito Privado, com uma existencia de muitos seculos, tem suas normas já firmadas e com autonomia, de modo a não mais dependerem de verificação, ou defesa por investigação de sua genese. Não succede o mesmo com as normas do Direito Administrativo. Como bem sentiu Bonasi, cujas palavras acima citámos, não é possível fazer um curso de Direito Administrativo com a simples analyse do texto da lei, sem remontar aos principios geraes e fundamentaes dos institutos de Direito positivo. Esses principios, diremos nós, são, ou da sciencia do Direito Administrativo, ou da Philosophia Ju-



ridica relativa aos varios ramos do saber juridico, ou, ao menos, a um grupo, aos ramos pertencentes ao Direito Publico. Onde não nos parece accetavel o argumento de Orlando, que, no momento, occupa nossa attenção é no afirmar que essa matéria, que dissemos pertencer á sciencia do Direito Administrativo e á Philosophia do Direito, pertence ao Direito Constitucional. E' certo que ha intimas ligações entre o Direito Administrativo e o Constitucional, mas não se pôde dizer que seja o Direito Administrativo um capitulo do Constitucional, como parece querer Orlando ao desenvolver este segundo argumento, ainda que fuja elle desta conclusão, quando diz: «Sem chegar ao conceito, *que me parece radicalmente falso*, segundo o qual uma sciencia é subordinada á outra, pelo que o Direito Administrativo foi intitulado o processo do Direito Constitucional, é todavia certo que um presuppõe dados essenciaes que lhe veem do outro, como a theoria da divisão dos poderes...». O terceiro argumento nada mais é do que o desenvolvimento e a confirmação do que disse Bonasi e que acabamos de referir, a saber que é impossivel practicamente, *no ensino*, a separação do Direito Administrativo das considerações philosophicas e scientificas sobre o fundamento das normas juridicas que lhe compõem os institutos. «Uma sciencia de Administração, entendida por aquella fórma, nunca foi feita, nem mesmo tentada, diz Orlando, e, em sentido contrario, os melhores tratados de Direito Administrativo são essencialmente systematicos, e fundem o exame dos principios e das normas racionaes com o exame exegetico da legislação positiva».

14) A opinião considerada intermédia entre a doutrina classica e a moderna, que tem diversas variantes, e que é seguida por Ferraris, Stein e Orlando, é a defendida por Meucci. Analogá á doutrina de Meucci é a de Brunialti. Não é porém a doutrina de Meucci, observa Orlando, a unica intermédia. E' apenas a mais conhecida e seguida. A doutrina de Meucci liga-se com a de Ferraris em fazer nascer o estudo da Sciencia da Administração do estudo do Direito Administrativo. Afasta-se, entretanto, desprezando o elemento de *ingenieria*, que é essencial na definição e no systema de Ferraris. Eis as proprias palavras de Meucci: «A ad-

ministração pôde ser estudada em seu elemento technico e material (sciencia da administração) e em seu elemento formal e juridico (direito administrativo)». Segue expondo suas doutrinas sobre o elemento inspirador do Direito Administrativo em opposição á Sciencia da Administração: a oportunidade, a conveniencia, a utilidade em opposição ao principio do Direito, quer racional, quer positivo ou, ao menos, independente delle... Continúa: «E tal differença na fôrma e no aspecto das duas disciplinas inflúe tambem em uma differença modal de conteúdo, por isso que de um lado aquella parte do Direito Administrativo que se apoia sobre os principios fundamentaes da liberdade e da personalidade humana, e que contém as applicações dos supremos theoremas do Direito Commum ás relações entre administradores e administrados, não será mais que um conjuncto de postulados ou presuppostos, e não assumpto proprio na Sciencia da Administração, por isso que ésta vive e se mantém no elemento da *utilidade*; ao passo que de outro lado, o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos institutos administrativos e os particulares de suas applicações e seu aperfeiçoamento artificial, é matéria sinão profana ao Direito Administrativo, ao menos secundária e indifferente». Como se vê, Meucci só admite uma differença de *conteúdo modal*, como diz elle, em razão de uma differença de fôrma e como consequencia della. E' clarissimo a esse respeito: «Alguns referem a distincção a um conteúdo diverso, como, por exemplo, *ingerencia* social para a Sciencia e actividade juridica para o Direito Administrativo (Gerber, Mayer, Orlando), ou a acção para uma e o organismo administrativo para o outro». Em resumo, temos, para Meucci, fóra do Direito Administrativo, os presuppostos, ou postulados, donde nasce esse Direito, e, além disso, as idéas, ou o ideal, de aperfeiçoamento, matérias que caberiam á Sciencia da Administração. Para elle, pois, a Sciencia da Administração serve para fundamentar, produzir, justificar o Direito Administrativo, e para supprir as lacunas desse Direito, ou corrigir as imperfeições das normas positivas. No fundo da doutrina de Meucci, o que ha é a attribuição á Sciencia da Administração da parte philosophica do Direito Administrativo. O abrandamento porém que traz a Sciencia da Administração ao Direito Administrativo, é, segundo Meucci, de *con-*

*veniencia* ou de *utilidade* oportunidade. Criticando esta doutrina, diz Orlando que a Sciencia da Administração seria nella a Politica. Não podemos compartilhar inteiramente a opinião de Orlando. E' certo que a Politica, como ensina o Dr. Lessa, estuda as forças sociaes para as dirigir convenientemente, em proveito da mesma sociedade. E' certo que a Politica olha muito ás conveniencias de momento. Com o conceito moderno, porém, do Direito, nas escolas de Spencer e de Vanni, de Puglia, de Cogliolo, não é possível isolar o elemento da utilidade do de justiça. A justiça nada mais é do que o que convém á sociedade para, segundo a fórmula vigorosa, clara, elegante, e hoje classica de Romagnosi, obter a «più felice conservazione accoppiata al più rapido e completo perfezionamento», doutrina que não é contrária aos ensinamentos da escola catholica, como se pôde ver nas obras de M. B. e Cepeda. Meucci deixou-se impressionar pelo Direito Romano, e deu á Sciencia da Administração o caracter de *jus singulare*, qualquer coisa de extranho aos principios que dominam no *jus commune*.

Ha, na doutrina de Meucci, um fundo de verdade. E' certo que a Sciencia da Administração opera livre das pês das normas positivas, e portanto, do mesmo modo que a Politica, vae examinar quaes as condições do corpo social para aconselhar medidas convenientes á vida em commum. E' sciencia de caracter social, como bem diz Orlando. Mas, do mesmo modo que a Politica, pôde aconselhar que sejam postas, nas normas positivas do Direito Constitucional, certos imperativos, a Sciencia da Administração pôde decidir quaes os preceitos, quaes os imperativos que devem fazer parte do corpo das leis administrativas.

15) A terceira escola é a que foi defendida por Orlando, em longos trabalhos, mas com pouco ardor, como veremos. A opinião de Orlando é mesmo oscilante, como acima o dissemos, parecendo que, examinados seus trabalhos sobre o assumpto, pela ordem chronologica da publicação, mais e mais se accentua em seu espirito a tendencia para não admittir differença entre Direito Administrativo e Sciencia da Administração. Antes de expormos as doutrinas que se filiam á terceira escola, diremos que os luzeiros della são

Stein, Ferraris e Orlando, sendo digno de menção que Stein, cuja escola, como mostrou Orlando, não fixa diferença entre Direito Administrativo e Sciencia de Administração, foi, pelos principios que estabeleceu, quem inspirou a Ferraris o criterio de distincção entre essas duas disciplinas. Achámos boa a ordem que á matéria dá Orlando, começando pela exposição das ideas de Ferraris, para depois de as cotejar com as de Stein, pondo em destaque os pontos de diferença entre os dois mestres. Para Ferraris a diferença entre *organismo* e *acção* é o que constitue criterio de distincção entre o Direito Administrativo e a Sciencia de Administração. Eis as proprias palavras de Ferraris: «A sciencia que considera a administração em seu *organismo* é o Direito Administrativo; a sciencia que considera a administração em sua *acção*, é precisamente a Sciencia da Administração.» Já antes de Ferraris, Persico havia tentado a distincção, dizendo que a Sciencia da Administração tinha por objecto o estudo da civilização physica, economica, intellectual e moral, emquanto auxiliadas e vigiadas pelo Estado, e emquanto dão origem a varios institutos e serviços da administração pública».

Agnetta aceita as idéas fundamentaes de Ferraris, comquanto, em particularidades, delle discorde. Assim se exprime, referindo-se á Sciencia da Administração: «A sciencia cujo desenvolvimento apprehendo, estuda a *acção* do Estado sobre a sociedade: quer isto dizer que procura a indole e a intima natureza della, e dahi tira a natureza dos limites, e vem procurando estes limites em toda a multipla variedade das matérias nas quaes a complicação gradual da vida moderna torna indispensavel a *ingerencia* do Estado.» Pondo de parte a opinião média de Meucci, que realmente não se póde collocar, nem na 1.<sup>a</sup> escola, nem na 3.<sup>a</sup>, faz Orlando o paralelo entre a escola de que estamos a occupar-nos e a primeira, a classica, que vê na Sciencia da Administração a Philosophia do Direito Administrativo. Diz: «Para uns, a Sciencia, da Administração vaga nas *spheras racionaes e abstractas*, para outros, applica-se ás *contingencias* especiaes e variaveis da sociedade; para uns, abraça todas as relações da administração pública e formúla seus *principios supremos*, para outros

limita seu campo á *ingerencia social* do Estado; para uns, é uma sciencia *philosophica*, mas ao mesmo tempo *juridica*, para outros, o caracter juridico é subordinado ao *politico-social*; para uns, é a *propedeutica* do Direito Administrativo, para outros, é uma *derivação* especializada delle.»

16) Não se pôde, porém, fazer uma idéa clara do que diz Ferraris sem conhecimento do que se passou em outras literaturas juridicas que evidentemente influiram na orientação italiana. Particular attenção merece o estudo do que occorreu na Allemanha. Já nos referimos á escola francesa, de que é preclaro representante o classico Vivien. Dissemos que, para elle, o Direito Administrativo estuda as leis positivas, sua exegese e applicação; ao passo que a Sciencia da Administração acha-se livre de taes pês, e estuda a sociedade civil em si mesma com uma liberdade extraordinaria, enquanto pede á Philosophia, os principios; á Moral, as regras; á Historia, as origens; á Economia Politica, a solução dos mais graves problemas, como sejam a theoria do imposto, a lei da população, a da riqueza. São quasi textualmente as palavras de Vivien, cuja escola é seguida por escriptores belgas e hespanhoes. Mesmo na Allemanha, segundo refere Orlando, ha partidarios da doutrina defendida por Vivien. Bischoff distingue o Staatslehre do Staatsrecht (Doutrina do Estado e Direito do Estado), sendo que a primeira estuda a origem, os fins e a fórma do Estado; ao passo que o Direito estuda os direitos particulares de um Estado, ou, taes direitos em sua fórma positiva. Aponta ainda Orlando, Seydel como defensor de uma variante desta escola. Contesta, porém, Orlando a opinião commum na Italia, (opinião aliás compartida pelo proprio Ferraris) de que a doutrina de Ferraris é alleman.

17) Antes de tudo, temos de fazer um estudo sobre a distincção entre Direito Constitucional e Administrativo, segundo a concepção dos escriptores allemães. Ferraris sustentou que os allemães não fazem tal distincção, mas sua opinião é contestata vantajosamente por Orlando, que examina successivamente as de Bluntschli, Gerber, Holtzendorff e do proprio Stein, cujas palavras são citadas por Ferraris. Os allemães têm o

Staatsrecht, que «non letteralmente ma sostanzialmente corrisponderá al nostro diritto costituzionale», pois literalmente corresponde a Direito do Estado. Têm, além disso, o Verwaltungsrecht, literalmente Direito Administrativo. Holtzendorff usa da expressão «Das deutsch Verfassungsrecht», que literalmente significa Direito Constitucional. Emfim, Stein diz «Das verfassungsmässig Verwaltungsrecht» ou Direito Constitucional Administrativo. Não ha accordo, porém, entre os escriptores sobre os limites dessas disciplinas. A velha escola denominada de Direito Publico Commum, iniciada por Pütter no fim do seculo 18, em suas *Institutiones juris publici germanici*, escola de que são adeptos Gönner, Eichorne e Zachariæ, estabelece a seguinte differença: o Direito Constitucional comprehende a *organização*, e o Administrativo a *actividade* do Poder Soberano. Tal criterio de distincção foi levado a excessso, no entender de Orlando, pois tocaram ao Direito Constitucional as theorias do chefe do Estado, da representação politica, das provincias e das communes e das garantias outorgadas aos direitos individuaes, ao passo que ao Administrativo ficaram pertecendo a legislação, as finanças, a justiça, a policia, a guerra, as relações externas...

Mohl, Pözl e Rönne muito alargaram o campo do Direito Constitucional, restringindo o do Direito Administrativo de tal modo que, sem lhe tirarem a vida, tornaram-no subordinado ao Constitucional, mantendo-lhe apenas a autonomia. Para Mohl o Direito Constitucional não rege sómente aquelles institutos que dizem respeito á vida deste, mas tambem «os que recebem sua determinação da determinada essencia do Estados», sem nos importar saber si os objectos desses institutos têm, ou não, intimas relações com outros principios de Direito. Assim, para Mohl, o Direito Constitucional abraça não só as doutrinas do chefe do Estado, da representação politica, dos direitos individuaes, das provincias e communes, mas ainda legislação, serviços publicos, exceptuando as normas supremas acerca das finanças, da jurisdicção, da instrucção e da guerra. Ao Direito Administrativo attribuiam-se particular desenvolvimento e applicação especificada dos principios sobre a jerarchia dos empregados civis, sobre finanças, policia e exercito.

Para Mohl, diz com exactidão Orlando, a diferença entre Direito Constitucional e Administrativo não é de *matéria, mas modo de tractar*. Depois acrescenta, mas não sabemos si com razão: um estuda o *organismo* e o outro a *acção*. Também não cremos que essa linha divide o Direito da Política, e julgamos que não tem razão sua critica quando afirma que assim separada a parte *organica* da parte *activa*, não teremos matéria autonoma para uma sciencia. Para nós a Política é sciencia social, que não deve violar as normas juridicas, mas que não se firma, que não se assenta em normas juridicas, e que estuda scientificamente as forças da sociedade, do Estado, para as dirigir do melhor modo possivel, com a menor resistencia, oppondo sábia e artisticamente umas forças ás outras, e buscando agir opportunamente. Decahida essa escola, surge a de Gerber. Para este, as normas e institutos juridicos donde a actividade do Estado nasce e se origina, o estudo dos órgãos pelos quaes a soberania se torna concreta, eis o que é objecto do Direito Constitucional. Assim determinados o poder e a organização do Estado, torna-se preciso estudar a actividade material em relação aos multiplos fins deste, em relação á Administração, e daí nasceu o Direito Administrativo.

Para Gerber, segundo nota Orlando, a diferença entre Direito Constitucional e Administrativo é não só de objecto de estudo, mas do momento diverso em que se considera a actividade do Estado. Os assumptos, ou matérias a que a actividade administrativa do Estado se applica, e cujo estudo dá vida ao Direito Administrativo, têm um character social e economico, que é o fundamento da divisão do Direito Administrativo em Direito relativo ás *industrias, á instrucção, á agricultura*, etc. Nem mesmo se pôde dizer que o Direito Administrativo de Gerber corresponda á Sciencia da Administração de Ferraris, porque o Direito Administrativo de Gerber mantem seu character estrictamente juridico, ao passo que a sciencia da Administração de Ferraris é politico-social. Exemplo frisante desse dissidio entre os dois grandes escriptores, acha Orlando no caso da jerarchia administrativa. Para Gerber, é assumpto que não pôde deixar de ser estudado pelo Direito Administrativo, emquanto Ferraris attribue á

Sciencia da Administração Política «estudar theoreticamente os graves problemas da instrução que se deve exigir dos candidatos a empregos publicos, o systema de accesso, etc.». Seja porém dicto, a titulo de esclarecimento, que Gerber não colloca a organização administrativa no Direito Administrativo, como faz, entre outros Loening, e sim no Statsrecht, o que é razoavel uma vez que elle considera o Direito Administrativo, como acima ficou dicto, estudo da actividade material dos órgãos já estudados pelo Staatsrecht. Em additamento ao que diz Orlando sobre as idéas allemans em tal assumpto, direi que para o professor americano Frank Goodnow o Direito Constitucional trata de esboçar a organização do Estado, ao passo que o Administrativo fixa as funcções das auctoridades e os remedios contra os abusos, doutrina de Stein.

18) Resta-nos pois o estudo do que ensina o maior luzeiro, o grande Stein, por quem se declara Ferraris inspirado. Ainda que não deixe de offerecer alguns pontos á critica, é o systema de Stein verdadeiramente deslumbrante pela prova que o luminar allemão dá de seu poder generalizador. Delle disse Grotefend (Dir. Adm. Pruss.): «As obras do Stein tornaram-se a pedra fundamental de toda doutrina do Direito Administrativo. Parece, á primeira vista, que Stein distingue o Direito Administrativo da Sciencia da Administração, julgando aquelle uma sciencia juridica normativa, positiva, e esta um direito philosophico; e Otto Mayer, que acceita, em seus traços geraes, a escola de Stein, diz que a doutrina da Administração (Verwaltungslehre), tractando da *actividade* do Estado do ponto de vista de seu *fim* e de seu *objecto*, ensina *o que se passa de facto, porque se faz, e o que se deveria fazer*. Puro engano, e basta, para desfazer o erro de tal juizo, considerar que a parte geral da theoria do Poder Executivo que está comprehendida na doutrina da administração (Verwaltungslehre) é intitulada por Stein «Direito Administrativo Constitucional»: eis, pois, *direito accentuadamente positivo* fazendo parte da doutrina da administração de Stein.

Stein sustenta, que toda relação juridica suppõe uma relação de vida de uma personalidade, é um momento dessa relação de vida, fixa o limite da persona-



lidade. Nas relações individuaes, ou de pessoas phisicas, o limite é a unidade da pessoa. O caso, porém, toma outro aspecto nas relações da collectividade, do organismo social. Cada órgão desse organismo tem natureza especial, acção particular, vida propria, e tem portanto um Direito proprio. Cada órgão tem sua autonomia. Mas o Estado, pela doutrina organica, ou que afirma ser o Estado um organismo, tem o seu «Eu», que corresponde á noção de soberania. Ahi temos a idéa da unidade do Estado. Deste ponto de vista, quando consideramos o Estado em sua unidade com a possibilidade de querer, encontramos o Estado dictando leis. Afirmada a vontade do Estado pela legislação, surge a necessidade de actuar, ou de tornar uma realidade a lei. Apparece o Estado administrando por meio de seu organismo administrativo. Temos então o *querer a lei* o *poder executal-a*. Surge o *decreto* do Poder Executivo. Até ahi, temos as relações potenciaes do Estado com a vida real. Quando o Estado se põe de facto em relação com as multiplas actividades sociaes especiaes, surge a administração no sentido restricto. Infinitas, é certo, são as relações externas com as quaes se acha o Estado em contacto, e dahi a theoria dos fins ou das funcções do Estado. Stein classifica as funcções do Estado em tres capitulos: 1.º meios economicos para preenchimento de seus fins (doutrina economica); 2.º tutela juridica dos direitos individuaes (tutela do Direito); 3.º campo vastissimo comprehendendo todo augmento de força phisica, intellectual e economica dos individuos, que significa augmento de poder e de força do Estado, intervenção em soccorro de quaesquer empresas e de qualquer melhoramento, auxilio em summa e apoio aos individuos em proveito da communhão, sendo isto o que constitue a *administração interna*. Em seus traços geraes, pois, resume-se nos seguintes termos o systema de Stein: o Estado organismo, em sua unidade, soberano e legislando; a legislação applicada pelo Poder Executivo; os varios organismos em que podemos decompor o do Estado em relação com a vida real gerando a *doutrina economica*, quando em contacto com os elementos ou relações economicas, a *tutela do Direito* e, emfim, a *administração* quando auxiliando a actividade dos membros da communhão social. Otto Mayer, que segue a escola de Stein na parte funda-

mental, diz que o Estado tal como se acha hoje constituido, manifesta sua actividade na legislação, na justiça (Rechtspflege) e na administração; e que não ha, como alguns pretendem uma quarta especie de actividade, o Governo (Regierung), porque hoje se entende por governo a alta direcção, o impulso que parte do centro para que os negocios publicos attendam ao interesse geral. Diz que o antigo Direito de alta necessidade do Estado, (Staatsnotrecht), que hoje se manifesta pelas ordens de urgencia (Notverordnungen) pertence á legislação. Reconhece porém que ha actos que são medidas individuaes que julga não serem actos de legislação como pretende Jellinek.

19) Ha, como observa Orlando, um ponto commum entre os systemas allemães e o de Ferraris. De ambas as partes affirma-se, ou presuppõe-se, que o Estado deve *ingerir-se* na vida social, e repelle-se a doutrina do «laissez faire, laissez passer» de Gournay, correspondente á do «il mondo va da se» de Galiani. O Direito Administrativo, fixado em normas juridicas, bastaria quasi inteiramente por si, não deixando margem a uma sciencia da Administração, umã vez victoriosa a escola que entende só dever o Estado garantir a justiça, distribuir justiça, ser, em summa, o chamado Estado *gendarme*, o Estado dos individualistas. Com razão, diz Cavagnari ser a possibilidade da *ingerencia* do Estado na vida social, nas relações de vida, um dos postulados da Sciencia da Administração. Orlando diz que se acham todos de accordo em reconhecer a legitimidade da *ingerencia* social do Estado, tendo para Gerber a actividade administrativa character *economico e social*; para Stein attendendo ao *desenvolvimento da vida individual*; para Ferraris a acção do Estado dirige-se particularmente ao *desenvolvimento physico, economico e intellectual da sociedade*.

20) O verdadeiro vicio do systema de Stein é fructo da influencia do pensamento dominante na Alemanha, que é confusão do juridico com o social. O proprio Ferraris diz que Stein poz de parte o Direito Administrativo substituindo tal disciplina pelas tres outras: Sciencia das Finanças, do Exercito e da Administração, dividida em theoria do Poder Executivo e outras maté-

rias e objectos da administração, fóra exercito e finanças. Como se nota na exposição de Stein, elle dá á Sciencia da Administração character juridico. A prova de que Stein dá á Sciencia da Administração um character juridico é tirada por Orlando do facto de que a «materia speciale che corrisponderebbe a quella che noi assegiamo alla scienza della amministrazione, se non che la trattazione che a quella è relativa, fa parte del sistema dello *Staatsrech*; è quindi una delle discipline *giuridiche* in cui quello si distingue». Conclue: «Per lo Stein adunque quella scienza che noi chiamamo dell'amministrazione sarebbe una scienza giuridica». E', para Orlando, o erro visceral da escola. Com razão diz o jurista italiano: «O facto da intervenção do Estado não conseguirá jamais transformar uma relação social em juridica.»

21) A critica que Orlando faz á escola de Ferraris é importantissima, e digna de ser exposta com a maior clareza e prudencia, mesmo porque nesta matéria de distincção entre Direito Administrativo e Sciencia de Administração «ci accostiamo assai di più al concetto che il Ferraris se n'è fatto » Entende Orlando que é um erro fazer differença entre administração politica e social. Acha que finanças, exercito e jerarchia civil, que constituem meios do Estado e objecto da administração politica, não devem ser tirados do estudo da administração. Acha que o estudo dos meios não deve ser separado do dos fins, julgando que se auxiliam reciprocamente. Si, entretanto, uma dessas matérias, como succedeu com as finanças, tomar importancia excepcional, deverá constituir sciencia particular. Longe estamos de compartir a opinião de Orlando: julgamos que ha a politica e ha a administração, sciencias e artes diversas, como abaixo mostraremos, fazendo ao mesmo tempo sentir que a administração tem character social. Vamos mostrar abaixo que se distingue a Politica da Sciencia da Administração, embora não haja scientificamente uma differença essencial entre actos politicos e administrativos. Força é porém reconhecer que está consagrada a differença entre Politica e Administração, assim como entre Direito Constitucional e outros ramos de Direito. O criterio de serem uns os meios e outros os fins é que nos parece vago. Quer na Politica, quer

na Administração estudam-se os *meios* (forças sociaes) de que se pôde dispôr para consecução dos fins sociaes (conservação e desenvolvimento, ordem ou paz e progresso, civilização, melhoramento).

Diz ainda em 2.º lugar, Orlando, poder dar logar a equívocos, sustentar Ferraris que o Direito Administrativo estuda a administração em seu *organismo*, ao passo que a Sciencia da Administração a estuda em sua *acção*. Faria isto suppôr, diz Orlando, que, na esphera juridica, permanece o Estado inactivo. Abaixo mostraremos que, quando o Estado *exerce sua actividade dentro das normas juridicas*, estamos dentro dos limites do Direito Administrativo, e, quando *age fóra dessas normas, desligado das normas, livre da influencia dos preceitos legaes*, estamos na Sciencia da Administração.

22) Certo é que a opinião de Ferraris deve ser considerada a *communis opinio*, na Italia, como assegura Orlando. Cavagnari, por exemplo, começa seu excelente Manual de Sciencia da Administração com a definição de Ferraris «exposição methodica dos principios e das theorias relativas á acção social positiva e directa do Estado»; e fecha o paragrapho primeiro de sua obra com palavras de Ferraris, ajuntando-lhes a seguinte consideração: «Na Italia a primeira cathedra de Sciencia da Administração foi inaugurada em 1878, na Universidade de Pavia, e chamado a occupal-a o *preclaro professor Carlos Ferraris* que publicou duas interessantes prelecções tendo por titulos: uma, «A Sciencia da Administração, objecto, limites e utilidade», e outra, «Relações da Sciencia da Administração com o Direito Administrativo, e sua posição no systema das sciencias politicas».

23) Uma última referencia deve ser feita á Italia quanto a ésta difficil questão, e vem a ser que muita importancia á differença entre Direito Administrativo e Sciencia de Administração ligaram os mestres, não só pelos motivos scientificos que acabam de ser enumerados, mas tambem por parecer a alguns que o programma official do ensino juridico dava elementos para ésta distincção. Parece-nos este motivo de méro interesse, local, e, mesmo na Italia, de pouco valor, ou de

pouco alcance scientifica, ainda que seja certo que as pastas ministeriaes são, naquelle paiz, confiadas, em regra, a homens de competencia scientifica.

24) Vamos apresentar nossa opinião conformando-nos quasi inteiramente com o ensino por Ferraris, de modo firme, por Orlando, de modo oscillante, e acceito no programma da cadeira em São Paulo pelo douto professor que a rege. Seguiremos, seja dicto de antemão, o processo que Vanni e outros mestres na Italia denominam de *realistico*, e que consiste em proceder sobre o terreno da realidade da vida rigorosamente observada. Passaremos do conhecido ao desconhecido: examinado o que seja Direito Administrativo, veremos si resta algum campo para objecto de outra sciencia.

Quem diz Direito diz norma de acção, ensina o dr. Pedro Lessa. Direito Administrativo não pôde deixar de ser uma collecção de regras ou normas juridicas relativas a um certo ramo da actividade social, regendo, digamos de outro modo, certo numero de relações juridicas. Mas, como tambem doutrina o illustre mestre a quem acima nos referimos, ha, no Direito, uma grande parte artistica; é a parte em que o legislador, lançando mão de motores artificiaes (penas e recompensas) consegue que os membros da communhão social respeitem o conjuncto de normas de agir, que constituem o Direito, força especifica do organismo social, na phrase vigorosa de Ardigò. Ha, porém, na sociedade, uma parte que se refere ao estudo das condições de vida da sociedade e do individuo, bem como ao do desenvolvimento de taes condições, com o intento de serem conhecidas as leis que regem a conservação e o desenvolvimento, a manutenção e o aperfeiçoamento, a ordem e o progresso do todo e dos membros, e ésta parte constitue a parte scientifica do Direito. Na parte scientifica, nós buscamos os principios que devem inspirar as regras artisticas, para termos uma arte scientifica do Direito. Os exemplos que o illustre Juiz, antigo luzeiro nesta Faculdade, tirou de Novicow, para esclarecimento de sua doutrina, applicam-se particularmente ao Direito Administrativo. Os casos de cerceamento, por lei, do poder de locomoção, de se reduzir a producção de bens materiaes e immateriaes, com grande damno para a communhão social, ou para os membros da sociedade,

compreendidos, entre esses membros, os despotas que taes leis promulgaram, mostram quão danoso é legislar sem conhecimento dos principios scientificos, ou das leis que regem o desenvolvimento do organismo social. O Governo deve conhecer as leis relativas á vida social, saber que a violação dessas leis, ou seu desconhecimento, ou «cada injustiça produz o effeito de limitar ou extinguir as condições de vida ou de desenvolvimento do individuo», soffrendo o proprio governo, ou os proprios membros do Governo, que, do mesmo modo que os demais membros da communhão, ficariam privados dos beneficios que nos trazem o progresso social, a civilização. E' ainda necessario darmos um esclarecimento: as normas juridicas que synthetizam os preceitos legaes, não são ainda principios scientificos; éstas normas que se acham nos tratados systematicos do Direito, são realmente normas artisticas, pois são as proprias leis formuladas de modo a mais facilmente serem apprehendidas pelos cultores do Direito. Nestes mesmos tratados porém, os principios que constituem, ou firmam, leis relativas á vida social, ou dão sua causa, sua razão de ser, são verdades scientificas. O dr. Lessa lembra que a doutrina sobre erro e ignorancia do Direito está longe de ser uma doutrina scientifica. Ella parte de uma norma positiva a saber que o *erro de Direito não merece excusa*. A doutrina nada mais faz do que desenvolver ésta these verdadeira ou falsa. Ao que disse o dr. Lessa, temos a acrescentar que, quando a escola scientifica italiana discutiu si era conveniente que as leis penaes adoptassem ésta these como fundamento da matéria penal (F. Arcà — *Legislazione Sociale*), estava buscando verdades scientificas. Ahi temos o que é o Direito Administrativo artistico, e o que é a sciencia do Direito Administrativo. Antes de passarmos á sciencia da Administração, que é diversa da Sciencia do Direito Administrativo, diremos duas palavras sobre a Philosophia do Direito. A sciencia que coordena e integra os principios das diversas sciencias juridicas, eis o que é a Philosophia do Direito. No entender de alguns, pôde haver Philosophia de um grupo de sciencias, como no principio desta dissertação ficou dicto. No entender de outros, a philosophia é uma unica: é o mais alto grau de generalização dos principios scientificos, representa o maximo de concen-

tração desses principios, sua unificação, é a unificação scientifica por excellencia, tendo sido, noutros tempos, considerada como a investigadora das causas ultimas. Notemos, de passo, que, conforme ensina Spencer, não se pôde dizer «aqui começa a sciencia e acaba-se o empirismo, aqui se acaba a sciencia e começa a Philosophia»: as lindes entre sciencia e Philosophia são apagadas. Pelo exposto, confirmamos, parece, que os antigos escriptores davam como sendo Sciencia da Administração aquillo que é a Philosophia do Direito Administrativo, ou melhor, das sciencias relativas á administração, ou governo da sociedade.

25) Opera-se; porém, por meio da Technica (formulando preceitos juridicos e procurando adaptal-os ás especies que surgem na sociedade) e da Hermeneutica (buscando o sentido exacto dos preceitos legaes), sobre os preceitos juridicos da lei administrativa e das demais fontes de Direito Administrativo, ao intento de applicar as normas juridicas ás relações sociaes, ás relações de vida que têm o character juridico (Ihering — *Espírito do Direito Romano*, Black — *Handbook on the Construction and Interpretation of the Laws*). Restará, porém, alguma coisa fóra desse campo? Sim: muito assumpto, que vamos classificar. Em primeiro logar, temos as lacunas do direito positivo, que não previu certas hypotheses, pois entendemos poder haver lacunas num systema juridico positivo (Geny — *Méthode d'Interprétation*), e então teremos de recorrer ao Direito Natural, que é para nós o que fórma os principios geraes de Direito com que se occupam os codigos, dando-os por subsidio da lei, como succede com o brasileiro e com o italiano. Ha, porém, casos que não estão comprehendidos, nem devem estar regidos por normas juridicas, casos em que deve entretanto intervir o governo, ou a direcção de um Estado, ou de uma sociedade regularmente constituida. Noutras palavras: cumpridas as leis administrativas, applicadas todas as normas juridicas, resolvidas todas as difficuldades que surgem na vida social, de accordo com os preceitos juridicos positivos ou racionais, com os recursos da Hermeneutica e da Technica, resta ainda ao governo, ou á direcção de uma sociedade civil regularmente organizada, alguma coisa a fazer em beneficio do Estado. Quando o Estado, por suas auto-

ridades, melhora as condições economicas por meio de medidas acertadas, e fóra das attribuições que lhe são dadas pela lei como um direito ou poder e um dever, quando tracta de tomar uma iniciativa, de modo a melhorar os elementos de defesa contra os ataques dos inimigos internos e externos, quando se occupa com a cultura physica e intellectual, sem que se mantenha dentro das prescripções em que lhe impõe a lei, deveres, que são ao mesmo tempo direitos ou poderes, não se póde dizer que seja sua acção regida por uma sciencia juridica.

A autoridade administrativa resolve fazer-se industrial para evitar os abusos de industriaes contra as classes menos protegidas da sociedade, abre açougues, padarias, compra terrenos para revender a operarios, organiza seguros contra accidentes de trabalho, abre mercados livres, etc. Em todos esses casos ha o que Orlando denomina *ingerencia*, e ésta é de character social e não juridico. É certo que a propria autoridade regulamenta não raro o modo por que ha de ingerir-se na vida social, como estabelecendo regulamentos para soccorrer no caso de accidentes de trabalho; mas éstas nórmas juridicas são *posteriores á ingerencia social*, e o character juridico do acto da autoridade praticado após a existencia desses regulamentos, não tira o character social da resolução primitiva anterior aos regulamentos. O estabelecimento de uma estrada de ferro, por motivo estrategico ou mercantil, quando de iniciativa do Governo, é um acto de *ingerencia* na vida social, e embora tomem as relações do Estado com os particulares, posteriormente, o character de juridicas, não o eram primitivamente, e foi a *Sciencia da Administração* que levou o Governo a adoptar ésta medida de utilidade social. Uma transcripção do que diz Orlando em seu Manual publicado em 1915, tornará mais claro nosso pensamento, comquanto não possamos compartilhar a opinião desse mestre ao sustentar que se julga incompetente para dizer qual é a sciencia que deva tractar das matérias que ficam fóra do Direito Administrativo. Escreveu elle: «Quanto á ingerencia social, é preciso distinguir: tudo quanto constitue o conteúdo economico ou social do instituto deve ficar fóra da sciencia do Direito Administrativo pela simplissima razão de pres-



cindir tal ordem de estudos do Direito, e não é possível que se admita que seja estudado por uma sciencia essencialmente juridica. Que, pois, todo este complexo de conhecimentos deva considerar-se como parte de uma outra sciencia (da Economia Publica), ou como sciencia autonoma (Sciencia da Administração?), ou como determinando varias sciencias especiaes (Sciencias das Finanças, do Exercito, etc.), sobre todas essas questões nós podemos nos declarar *não só indifferentes*, como pertencentes ao systema das sciencias que, comquanto interessem a nossos estudos, permanecem todavia extranhas a elles.» E' admiravel ésta opinião de Orlando.

E' certo que é á Philosophia Juridica que compete delimitar o campo das várias sciencias, mas o Direito Administrativo e particularmente a Sciencia da Administração constituem disciplinas novas, que são estudadas, como acima dissemos, acompanhando a opinião do proprio Orlando, mais accentuadamente com o character philosophico do que as sciencias de Direito Privado. Isto é sustentado e affirmado por Orlando, claramente, e sentido e dicto, vagamente, por outros escriptores. Além disto, ha uma difficuldade para a intervenção da Philosophia Juridica, e vem a ser reconhecermos que a Sciencia da Administração não é uma sciencia juridica. Tocaria, pois, á Philosophia Geral, no capitulo de classificação de sciencias, determinar o objecto da Sciencia da Administração, assim como lhe deve pertencer fixar o que cabe á Sociologia. Ora, si é certo que a classificação das sciencias cabe toda á Philosophia Geral, não é menos certo que muitos subsidios pede ella a cada uma das sciencias para ésta determinação de ambito de acção de cada uma dellas. E' ao botanico que cumpre dizer até onde vae o objecto de seu estudo, é ao mineralogista que toca dizer em que differem os mineraes dos vegetaes, e á Philosophia então caberá distribuir as matérias que ficam nas raias cada uma dessas sciencias. Dado, porém, que não pertença ao Direito Administrativo fixar os limites entre o seu campo e o da Sciencia da Administração, poderia Orlando, como acima ficou dicto, entrar pelo estudo da Philosophia, que elle julga inseparavel do estudo do Direito Administrativo, e dizer qual o objecto de cada

uma dessas disciplinas. Otto Mayer sustenta que a administração se exerce «*sob a autoridade da ordem jurídica que deve estabelecer*», e referindo-se á sua obra sobre a theoria do Dir. Adm. em França, diz que os allemães não têm expressão technica para exprimir a acção administrativa fóra da esphera jurídica.

26) Mas, tornando ao ponto em que nos achavamos, diremos que a administração social intervem muitas vezes estabelecendo preceitos legislativos, e isto particularmente se dá com o Poder Legislativo, que, contra uma opinião, aliás com muitos partidarios, nunca administra, quando formúla regras relativas á administração social. Mas diremos que é elle que estabelece a hierarchia administrativa, é elle que faz certas concessões, como seja a de estradas de ferro, quando nisto tenha interesse a nossa União, e actos são estes, a nosso vêr, de livre administração. Actos ha do Poder Judicial que não podem deixar de ser considerados de livre administração. Citaremos as providencias do Director do Forum desta capital, poderíamos citar quasi todas as providencias das correições, as determinações dos juizes sobre o despacho de papeis forenses, as innumeradas providencias, em casos de lacuna da lei, acerca de interesses forenses, formuladas em portarias: nada disto é interpretação da nórma, nada disto se faz por Hermeneutica, nem por Technica, e não ha pois matéria de *Direito Administrativo*, pois não ha *Direito*, mas ha administração de accordo com os principios da Sciencia que rege a administração de uma communhão social e politica, como é o Estado moderno. Quando, porém, o Poder Legislativo despacha um requerimento em que se pede uma concessão para fazer uma estrada de ferro, obra administrativamente mas tambem juridicamente, pois despacha de accordo com disposições juridicas por elle mesmo formuladas. Quando o Juiz de orphãos zela os interesses dos orphãos, colloca certos menores em estabelecimentos de educação, obra administrativamente, mas de accordo com certas nórmas juridicas, e portanto, de accordo com o *Direito Administrativo*.

27) Convem não confundir a *Sciencia da Administração* com a *Arte de Administrar*, assim como convem separar cuidadosamente a arte juridica da sci-

encia juridica, no que foi inexcedivel o claro espirito do sr. dr. Pedro Lessa. Quando a autoridade estuda as necessidades sociaes, procede a inqueritos, anima ou consegue realizar exposições, faz estatisticas, e consegue formular certos principios relativos á administração, está operando scientificamente. Quando, porém, conhecedora das necessidades sociaes, das forças da sociedade, procura dirigir essas forças em proveito da propria sociedade, formúla regras juridicas, estabelece motores artificiaes (penas e premios) está operando artisticamente.

28) Qual, porém, a diferença entre Politica e Sciencia da Administração? Realmente não ha diferença essencial. A diferença foi estabelecida pelo uso, diremos mesmo que é obra da *communis opinio*. Os actos de mais elevada importancia do Poder Central são considerados de Politica e isto é reconhecido por Otto Mayer acima citado. Ninguém dirá que a declaração de guerra por parte do Poder Legislativo ou do Executivo, bem como a decretação do estado de sitio, sejam actos de administração: são actos politicos. Ninguém tambem dirá que a determinação do logar onde deve ser collocado um cemiterio, as medidas de hygiene sobre açougues e habitações de operarios, sejam actos politicos: são meramente administrativos. Só por abuso de linguagem se diz que um alto funcionario, um Ministro tem tino administrativo em todos os seus actos. E' certo que tambem pratica muitos actos de administração um Ministro. O presidente mesmo da União tem attribuições administrativas como sejam, segundo Goodnow as do art. 48, §§ 1, 5, 11, 12 e 13. Só por translação de sentido, por abuso, se diz que foi um acto politico o practicado por um prefeito municipal, e mesmo o de um particular nas relações de Direito Privado. O criterio de distincção proposto por Goodnow é occupar-se a Politica da acção a praticar-se ou da vontade do Estado, cabendo á Administração a execução dos actos resolvidos pela Politica. E' precario, como acima dissemos, ao examinar a opinião de Orlando, o criterio, porque muitos actos politicos, como, por exemplo, a amnistia e o perdão, são resolvidos e executados sem interferencia da Administração.

29) Em resumo: pertence ao Direito Administrativo tudo quanto se faz por meio de normas, ou melhor,

em applicação de normas, e o methodo dessa matéria, do ponto de vista artistico, é a interpretação dos textos legaes para sua applicação aos casos occurrentes: usa o Direito Administrativo da Hermeneutica e da Technica. O methodo da Sciencia do Direito Administrativo é o estudo das regras que regem certas relações juridicas relativas ao Direito Publico, ou á Sciencia que regula as relações entre os individuos e a communhão social. A Sciencia da Administração opera diversamente, tem methodo diverso do usado pelo Direito Administrativo: examina o que ha na sociedade de forças aproveitaveis, e dirige essas forças em proveito da propria communhão, ingerindo-se na vida social, sem dependencia de normas juridicas. E' sciencia emquanto estuda as forças sociaes e as necessidades dessas sociedades; é arte quando dirige a sociedade. A acção social do Estado, como aliás com felicidade disse Ferraris, eis o que é a Sciencia da Administração, é tanto vale dizer *acção* como dizer *ingerencia*. O que é importante é que seja a acção ou a ingerencia inspirada pelas necessidades sociaes, e não resultante de normas juridicas, como bem ensina Orlando.

30) Si achamos para a Sciencia da Administração um *objecto proprio*, qual o estudo dos casos que não foram previstos pelas normas juridicas; si achamos um *methodo especial*, que é a investigação do que se passa na sociedade, diversamente do que se faz no estudo do Direito Administrativo, em que se opera pela exegese do texto legal; si os principios da Sciencia da Administração se coordenam systematicamente, e si estão ligados aos da Sociologia e aos da Politica; si temos *objecto* e *methodo* diferentes dos do Direito Administrativo e si temos uma coordenação scientifica, claro que a Sciencia da Administração pôde ser considerada realmente sciencia, e sciencia independente da do Direito Administrativo.

BRAZ DE SOUZA ARRUDA.

