

A Codificação do Direito Administrativo

DR. MANOEL ALBANO AMORA
Assistente de Direito Administrativo

A codificação do Direito Administrativo é assunto dos mais versados pelos tratadistas dêsse importante ramo da ciência jurídica. Dela se ocupam vultos insignes, nacionais e estrangeiros.

Na Itália, na França e na Alemanha, nações líderes do pensamento jurídico universal, tem sido mencionada nos livros mais consagrados. De igual modo nos países ibéricos. E, no Brasil, uma plêiade de grandes mestres, Viveiros de Castro, Temístocles Brandão Cavalcante, Matos Vasconcelos e Guimarães Menegale, dispensa-lhe cuidadosa atenção.

Existe uma questão submetida ao debate dos doutos e que assim se resume: deve ser codificado o Direito Administrativo?

O problema suscita o aparecimento de opiniões as mais discordantes, sem que haja sido ainda obtida para êle uma solução satisfatória.

Quais os obstáculos encontrados para a consecução dêsse fim?

Como procedem os Estados, aos quais incumbe a magna tarefa de formular o Direito?

Já foi feita alguma tentativa no sentido da resolução pretendida?

A doutrina e a legislação, como têm até hoje encarado a matéria?

São indagações resultantes da primeira, de caráter geral, supra-enunciada. A importância de cada uma demonstra a difficul-

dade em que se encontrará quem deseje oferecer resposta ao quesito primordial.

Palavras e idéias têm sido manifestadas, sem um prático resultado. Mas, por outros meios e sem os dados resultantes de um exame meticoloso, não se poderá atingir a desejada meta.

CODIFICAR, CÓDIGO, CODIFICAÇÃO

O exame do assunto *codificação* impõe, de logo, outras perguntas essenciais: Que é codificar? Que é um código? Que é codificação?

As respostas devem ser dadas preferentemente pelos dicionaristas especializados.

Guillermo Cabanellas, no seu "Diccionario de Derecho Usual", tomo I, *Ediciones Aragu, Buenos Ayres, Argentina*, ensina que codificar é "fazer um código; formar um corpo metódico e sistemático de leis". Código, para êle, é "a lei única que, com plano, sistema e método, regula algum ramo do direito positivo". E define a codificação como "a reunião das leis de um Estado, relativas a um ramo jurídico determinado, em um corpo orgânico, sistemático e com unidade científica".

Os corpos legais de antanho, acrescenta, numa referência de valor histórico, que não tratavam de um único ramo de Direito, mas de matérias heterogêneas, eram chamados *códigos*.

A palavra *código* nem sempre tem a alta significação conhecida nos meios cultos. "Código se diz também do conjunto de normas de certas instituições e profissões, para regular suas relações sociais ou indicar preceitos técnicos", conclui o escritor portenho.

CODE vient de *codex*, qui signifie livre, tablette, collection de lois; *codex* dérive lui-même de *condere*, réunir, fonder, escreve o deputado Hortensius Saint — Albin, no "Dictionnaire Politique" de Garnier — Pagès, obra antiga e rara, editada em Paris, no ano de 1860, por *Pagnerre, Éditeur*.

No mesmo livro, aduz o ilustre parlamentar gaulês:

"D'après l'Encyclopédie, le mot Code signifie *recueil de droit*.

Le savant auteur du *Répertoire de la jurisprudence du Notariat* (M. Rolland de Villargues) entend par le mot Code la collection des lois, soit qu'elles aient été rassemblées par l'autorité publique du législateur, soit par le zèle de quelques jurisconsultes.

Le mot *Code* implique une idée d'avancement chez les peuples; c'est l'ordre qui succède à la confusion, la civilisation à la barbarie. A l'origine de la société, les hommes disséminés formaient des familles diverses; chacune dut avoir des lois spéciales et qu'on peut appeler individuelles; la force des armes et les transactions les réunirent en corps plus nombreux et plus agglomérés; les usages particuliers, les coutumes distinctes subirent l'uniforme loi du Vainqueur: il fonda la législation. Les Romains se présentent toujours à nos regards quand il s'agit de civilisation; les premiers *Codes* furent des compilations des lois romaines, telles que les Codes Papinien, Grégorien, Hermogénien, Théodosien et Justinien".

O notável Prof. Marcello Caetano, catedrático da Faculdade de Direito de Lisboa, no "Manual de Direito Administrativo", 3a. edição, *Coimbra Editôra Limitada*, 1951, esclarece que um código "é o diploma legislativo que reúne em síntese as normas aplicáveis a um conjunto de relações jurídicas afins, coordenadas sistematicamente de harmonia com certos princípios fundamentais e segundo uma técnica uniforme".

O conjunto de leis, referentes a determinado ramo do Direito, reunidas com sistema e método pelo Estado, através dos seus órgãos legislativo e executivo, formando um corpo único, eis o conceito objetivo de código, simples e claro. Entretanto, pode a reunião resultar da iniciativa e trabalho de um jurista, como é exemplo o "Code Administratif" de Joseph Delpech, em dois volumes, saído em 1937 dos prelos da *Librairie du Recueil Sirey*, da capital francesa, e que insere desde o *Edit* (de Moulins) de fevereiro de 1566, tratando de inalienabilidade de domínio, até o De-

creto-Lei de 31 de agosto de 1927, versando sobre a "Cordination des transports ferroviaires et routiers, et des transports par terre et par eau", bem como da "Institution d'un Conseil superieur des transports".

OS DEBATES EM TÔRNO DA CODIFICAÇÃO DO DIREITO POSITIVO E O DIREITO ADMINISTRATIVO

Foi o problema das codificações, assinala o Prof. Temístocles Brandão Cavalcante, que deu lugar à chamada Escola Histórica, surgida na Alemanha em 1809, com Gustavo Hugo, e de que Frederico Carlos von Savigny formulou a concepção integral.

Hugo acentuava, como interpreta Hermes Lima, que a única fonte do direito era a lei, "a lei podia criá-lo, modificá-lo, aperfeiçoá-lo e daí a importância dos códigos, conjunto de princípios formulados segundo a razão, aplicáveis à solução de todas as dificuldades da vida jurídica".

Savigny, o Príncipe dos exegetas do direito alemão, "às construções de uma ordem jurídica fundada em dados racionais, opôs a noção do direito baseado nos elementos da história, submetido às leis da evolução e diretamente dependente da consciência do povo", conforme deixa patente o recém-invocado mestre patricio.

No seu livro famoso "Da Vocação do Nosso Século para a Legislação e a Ciência do Direito", Savigny estudou a questão das codificações, em face da aventada codificação civil no grande país germânico. Antes de 1814, Thibaut advogara a redação de um Código Civil para a Alemanha, em substituição ao Código Napoleão, ali vigorante em consequência das conquistas do Corso invasor. Em resposta a essa justa aspiração, manifestara-se Savigny enérgicamente, afirmando que toda codificação é uma obra falsa e arbitrária, "porque é feita com idéias sistemáticas e desconhece o desenvolvimento histórico do direito: a codificação impede a ciência de marchar com o século, imobiliza o espírito dos jurisconsultos pela fixação de suas fórmulas e priva o direito do melhoramento sucessivo que o conduz a uma interpretação mais

livre". Afirmava, ademais, que os alemães não se encontravam em condições adequadas para proceder a uma codificação.

O debate estava iniciado, mas não apenas entre os dois pensadores e sim no próprio campo jurídico, entre a corrente que se batia pela codificação das leis como conveniente, inclusive porque benéfica ao progresso da ciência do direito, e a que lhe era adversa.

O século XIX deu resposta cabal a essas divagações doutrinárias. Surgiram códigos e mais códigos, regulando matérias de direito público e privado, nos vários países do mundo. Contra as especulações improdutivas e a balbúrdia legislativa prevaleceram critérios utilitários. Foram êsses, em resumo, os de uniformização de princípios básicos e da possibilidade do exame e aplicação imediatos, livres de exaustivas pesquisas, das disposições legais.

Códigos de direito internacional também foram elaborados, denunciando a vitória dos que proclamavam as vantagens dos corpos sistemáticos de leis.

Hoje, as interrogações a propósito das conveniências ou inconveniências da codificação não têm mais sentido, desmentidos que se encontram pelos fatos atuais os preconceitos antigos. A ciência e os povos não possuem, já agora, motivos sérios que possam opor à confecção de novos códigos.

No Direito Administrativo, no entanto, a doutrina é ainda vacilante, não dando resposta definitiva a respeito da conveniência da codificação e considerando-a até impossível.

Por que assim procede?

H. Berthélemy, nas páginas do "Traité Elementaire de Droit Administratif", Paris, 1908, informa que "Cette variété de matière à régler, cette diversité des principes à suivre sont l'une des causes qui expliquent l'absence de code administratif. Il n'a pas semblé, et c'est encore l'avis de beaucoup de personnes, que l'on put coordonner en un tout ayant quelque apparence d'unité, des règles repondant à des besoins si différents les uns des autres. — Cette absence de codification a d'ailleurs une autre raison: à la différence de notre droit privé, dont la source et souvent les for-

mules mêmes se retrouvent dans les ouvrages des jurisconsultes du XVIII 1^o siècle, le droit administratif s'est constitué presque intégralement depuis la Revolution française. Adapté à la forme moderne de la société, il est moderne dans presque toutes ses parties; c'est au fur et à mesure du développement des institutions et des idées politiques au cours du XIX siècle que les lois administratives qui y correspondent ont été édictées. Pour la plupart, on a tâtonné avant d'atteindre le résultat désirable. De l'administration nouvelle ne pouvait pas s'improviser. Sa formation a demandé cent ans; encore ne doit-on pas se leurrer à la pensée qu'elle est au terme de son élaboration".

No Brasil, o raciocínio dos tratadistas é quase sempre o mesmo: as matérias a regular são numerosas e de variadas espécies e, ademais, sendo o Direito Administrativo de formação contemporânea, a sua codificação é impossível.

Viveiros de Castro, em "Direito Público e Administrativo", lembra que são três as correntes doutrinárias, no nosso país e fora dele, apreciando a questão, a saber: 1a.: o Direito Administrativo pode e deve ser codificado; 2a.: o Direito Administrativo deve ser apenas, parcialmente, codificado; 3a.: o Direito Administrativo não deve ser codificado.

Matos Vasconcelos, no "Direito Administrativo", de sua lavra, menciona quatro pontos de vista diferentes, que são: É impossível a codificação devido a circunstâncias peculiares ao aludido direito e a todo o Direito Público; O Direito Administrativo pode e deve ser codificado, como os outros ramos do Direito; Atualmente parece impossível realizar uma codificação oficial e completa, mas nada impede que se reunam os elementos que facilitem mais tarde a aludida codificação, mediante trabalho de ordenação doutrinal, recopilações oficiais ou particulares, etc; Meucci, sem negar *a priori* a possibilidade da codificação, diz que o aludido Direito não atingiu ainda o grau de madureza e desenvolvimento necessários à resolução do problema.

Os autores brasileiros geralmente não dizem *sim*, na espécie em análise.

Mas, haverá mesmo a alegada impossibilidade?

O EXEMPLO DE PORTUGAL

Portugal, nação tantas vêzes gloriosa, é a primeira da codificação administrativa.

Vários diplomas legais com o título de Código Administrativo têm sido promulgados e postos em execução no decorrer da sua história, desde há um século.

Escreveu Marcello Caetano uma página vívida sobre o desenvolvimento histórico da legislação administrativa lusitana, no já aludido "Manual de Direito Administrativo".

Os códigos administrativos nasceram ali, adverte êle, do conflito entre as reformas liberalistas tendentes a implantar o sistema de administração francês e a índole e tendências nacionais.

Deve ser mencionado, em primeiro lugar, como um elemento indispensável para o estudo da codificação portuguesa, o *Decreto nº 23*, de 16 de maio de 1832, que tentou introduzir na pátria de Melo Freire o sistema exótico. Foi publicado nos Açores pela Regência do Duque de Bragança e teve como autor o Ministro Mousinho da Silveira.

Seguiram-se-lhe o *Código de 1836*, aprovado pelo Decreto de 31 de dezembro de 1836, referendado por Passos Manuel, com 256 artigos; o *Código de 1842*, datado de 16 de março de 1842, referendado por Costa Cabral, com 387 artigos; o *Código de 1878*, resultante da reforma Rodrigues Sampaio e datado de 6 de maio de 1878; o *Código de 1886*, publicado ditatorialmente a 17 de julho de 1836 por José Luciano de Castro e alterado pelos Decretos de 21 de abril e de 6 de agosto de 1892; os *Códigos de 1895 o de 1896*, êste produto de uma revisão parlamentar daquele, ambos referendados por João Franco; a chamada *Reforma Administrativa* de 1933, devida a Armindo Monteiro; o *Código de 1936*,

do Estado Novo, da autoria de Marcello Caetano; o *Código de 1940*, da autoria do mesmo excelso jurista e homem público, trabalho de revisão do anterior.

O relator do Código de 1832 foi o Visconde de Almeida Garrett, o prosador inextinguível de "Viagens na Minha Terra" e também ilustre estadista. O seu "Relatório do Código Administrativo de 1832", uma Exposição de Motivos primorosamente redigida, começa com uma invocação à França, objeto, naqueles tempos, de um culto exagerado, analisa, a seguir, a organização então vigente, fazendo-lhe críticas vigorosas, e condensa naquele texto toda a importante matéria que a lei em referência apresentava. Põe em relêvo, ademais, que "quanto à administração, a matéria e a forma são novos para Portugal, e as bases são tomadas na Legislação de França".

Na sua exposição prévia há períodos magníficos, evidenciando que lavrava a desordem administrativa na terra de Camões, como a seguir se observa: "Sem tratar precisamente das questões de jurisdição contenciosa, posso dizer com verdade que entre os Portugueses nunca foi bem definido, e por isso nunca bem sabido, o que podia um General e um Juiz; um Eclesiástico ou um Capitão-Mor: atribuições diferentes eram dadas indiferentemente, e sobre o mesmo indivíduo eram acumuladas jurisdições não só incompatíveis, mas destruidoras umas das outras. Era absurdo que as Câmaras dependessem dos Generais, que os Juizes fôsem fornecedores, e que os Eclesiásticos fôsem administradores, e às vezes Soldados; era absurdo que a Lei exigisse dos magistrados conhecimentos locais, e ao mesmo tempo os retirasse, quando começavam a adquiri-los; era absurdo que os militares chamassem os julgadores, e os repreendessem por maus fornecedores; e era absurda tanta cousa, e tanta, que a sua enumeração formaria um livro e não um Relatório. — Quanto à justiça, Portugal era um povo de juizes, jurisdições e alçadas; e a Relação do Pôrto chegou a conter trezentos desembargadores, e a isto, se adicionarmos os oficiais de justiça, e a multiplicidade de recursos, e delongas, incerteza de fóros contenciosos, crescidas despesas, e

perdas de tempo, achamos em resultado que o povo português pagou a esta gente uma contribuição enorme, e procedia semelhante estabelecimento da diferença, que se fazia do Erário Régio, e da despesa pública, quando esta, e só esta influi na prosperidade ou decadência das nações”.

A reforma era necessária, como as circunstâncias a atestavam, mas o apêgo às idéias francesas, a *galo mania*, em prejuízo dos sentimentos nacionais, que eram localistas e jamais centralizadores em excesso, representava uma desfiguração.

O grande Garrett depois modificou as suas opiniões, como recorda Antônio Sardinha, o mais sábio pensador político do Portugal moderno, comentando no ensaio “Teoria do Município”, um dos capítulos do livro “À sombra dos Pórticos”, que em 1854, na Câmara dos Pares, aquêle que fôra o braço direito de Mousinho na chamada reforma da Ilha Terceira, regressando a uma idéia orgânica da nacionalidade, na sua íntima estrutura municipalista, bradaria que “a administração pública portugêsa se fundou pelo método natural — o analítico, enquanto o sistema imperial francês é todo sintético” e que “a autoridade central tem direito e obrigação de olhar por que os interesses das localidades se não choquem e contrariem em prejuízo comum: e temos concentrados nestes dois todos os mandamentos da lei da nossa existência nacional”.

Afirma Marcello Caetano que “o *facto* de se terem publicado em Portugal diversos diplomas com a designação de *Código Administrativo* não é, só por si, probatório: resta saber se êsse nome era merecido, sobretudo quando se verifique a existência noutros países de diplomas análogos com a designação mais modesta de “lei”, “estatuto” ou “texto” único”. Serão códigos todos aqueles corpos de leis?

O consagrado mestre faz sérias reservas aos elaborados anteriormente a 1936.

O Império Liberal foi sucedido pela República Liberal. Durante muito tempo predominou o lema do *laissez faire, laissez*

passer. Depois de inúmeras vicissitudes, adveio o Estado Novo, fruto das doutrinas intervencionistas.

Deveria o regime corporativo, ou ético, como lhe chamam Fernando Falcão Machado e Nicolau Firmino no "Pequeno Tratado de Organização Política, Administrativa e Religiosa da Nação Portuguesa", apresentar em seguida, no palco da história, o Código Administrativo de 1936, sucedido pelo de 1940.

O CÓDIGO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS

Os caracteres dos diplomas que, no sistema do Direito Português, tomam a designação de "códigos administrativos", são os que o eminente professor Marcello Caetano aponta na sua obra, dizendo que tais códigos:

- "a) são leis de administração local;
- b) regulam as matérias respeitantes à divisão do território, organização, funcionamento e atribuições dos corpos administrativos, instituição e competência das autoridades locais de administração geral, funcionários e empregados administrativos, finanças locais e contencioso;
- c) apresentam, na segunda metade do século XIX, certa permanência de conteúdo sob a aparente instabilidade legislativa, pois pode dizer-se, sobretudo a partir de 1886, que houve apenas várias edições de um só código administrativo;
- d) correspondem à necessidade de certeza e concentração do Direito administrativo local, resultante do exercício das funções dirigentes por cidadãos eleitos ou por magistrados não de carreira e que, portanto, não podem ter a especialização que se requer em períodos de legislação fragmentária e dispersiva;
- e) falta-lhes, porém, até 1936, a harmonia de sistema, a unidade doutrinal e técnica e a compreensão do âmbito objetivo que lhes dariam o verdadeiro carácter de códigos, podendo pois afirmar-se que só em 1936 se iniciou a tentativa de codificação, no sentido moderno do termo, das normas administrativas".

A respeito dos códigos de 1936 e de 1940 pode falar *de ca-*

thedra Marcello Caetano, professor de direito, Ministro da Presidência de Portugal, ensaísta, economista, historiador, autor de trinta livros, numa interpretação *autêntica*.

O Código de 1936 foi o primeiro que, no dizer do grande mestre, mereceu ser assim denominado.

Uma das fontes do Código de 1936 foi a legislação conhecida como Reforma Administrativa Ultramarina, mais ampla e profunda do que os códigos que a antecederam. Outras foram os Códigos de 1895 e de 1896, a legislação posterior a 1910, diversos projetos de reforma antigos e modernos e o Estatuto municipal espanhol de 1924. O sistema afastou-se completamente das codificações anteriores, e foi observada unidade doutrinária e técnica. Teve o novo código um sentido inovador, incorporou normas que andavam dispersas e que nêle deveriam figurar e imprimiu rumo novo à administração local, inclusive no respeitante a recrutamento e seleção de funcionários.

As novidades introduzidas eram de molde a aconselhar prudência na sua aplicação. Sensatamente, o Decreto-Lei nº 27.424, ao aprovar o Código, instituiu uma comissão para acompanhar-lhe a execução e preparar-lhe a redação definitiva, o que deveria ocorrer dentro de dois anos, mas o prazo foi dilatado depois até 1940.

O Código de 1940 resultou dessa revisão. Não foram mudados o espírito e o texto do de 1936, porém apenas a redação de alguns artigos e feito o acréscimo de matéria nova. O Decreto-Lei nº 31.095, de 31 de dezembro de 1940, expedido pelo Presidente da República, Marechal Antônio Oscar de Fragoso Carmo, e referendado pelos Ministros Antônio de Oliveira Salazar, Mário Pais de Sousa, Adriano Pais da Silva Vaz Serra, João Pinto da Costa Leite, Manuel Ortins de Bettencourt, Duarte Pacheco, Francisco José Vieira Machado, Mário de Figueiredo e Rafael da Silva Neves Duque, o aprovou.

Está alterado, desde 1941, a partir de quando vinte e nove decretos-leis o complementam.

Contém 862 artigos, cinco partes, vinte e um títulos, sessenta capítulos, oitenta e três secções e trinta e nove subsecções.

O primeiro artigo dispõe que "o território do continente divide-se em conselhos, que se formam de freguesias e se agrupam em distritos e províncias". O último, que "em tudo que não estiver especialmente previsto no presente título observar-se-á o disposto para o processo civil".

As cinco Partes tratam — "Da organização administrativa", "Dos funcionários administrativos e dos assalariados", "Das finanças locais", "Do Contencioso Administrativo".

Os títulos se referem a "Divisão do Território", "Do Conselho", "Da freguesia", "Da província", "Da constituição e funcionamento dos corpos administrativos em geral", "Dos baldios", "Do distrito", "Das pessoas coletivas de utilidade pública administrativa", "Das associações religiosas e sua actividade beneficente ou de assistência", "Dos funcionários de carteira das secretarias e tesourarias", "Dos funcionários dos serviços especiais", "Do pessoal menor, especializado e operário", "Dos interinos", "Disposições gerais" (sobre finanças), "Das finanças municipais", "Das finanças paroquiais", "Das finanças provinciais", "Dos cofres dos governos civis", "Dos tribunais do contencioso administrativo", "Da competência contenciosa", "Do processo nas auditorias".

Os principais assuntos tratados são ações (no contencioso administrativo), atas das reuniões dos corpos administrativos, acumulações, administração municipal, administração de bairros, alienação de bens próprios imobiliários, aposentação, arrendamentos, assalariados, assistência, associações de beneficências, associações humanitárias, associações religiosas, auditorias administrativas, atestados de comportamento moral e civil, baldios, bens próprios, bombeiros, cabos de ordem e cabos de polícia, câmaras municipais, certidões, chefes de família, chefe de secretaria, cidade, circunscrições administrativas, cofres dos Governos civis, Comissão venatória concelhia, Comissões municipais, Conselhos, Conselho municipal, Conselho provincial, Contabilidade municipal, Contabilidade paroquial, Contabilidade das pessoas coletivas

de utilidade pública administrativa, Contabilidade provincial, Contabilidade das zonas de turismo, Contencioso administrativo, Contencioso dos impostos e outros rendimentos, Corpos administrativos, Deliberações das câmaras municipais e juntas de freguesia e de província, Despesas dos corpos administrativos, Depósitos, Disciplina, Dissolução dos corpos administrativos, Distritos, Dívidas, Divisão do território, Eleição, Empreitadas, Empréstimos, Escrutínio secreto, Execuções, Federação de municípios, Federações obrigatórias, Federações voluntárias, Finanças locais municipais, Finanças das zonas de turismo, Finanças paroquiais, Finanças provinciais, Fornecimentos, Freguesias, Funcionário administrativo, Garantia administrativa, Governador Civil, Impostos municipais, Institutos de utilidade local, Juntas de freguesia, Juntas de províncias, Juntas de Turismo, Médicos municipais, Misericórdias, Multas, Orçamento, Partidos médicos e outros, Pessoal, Pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, Pobreza, Polícia de segurança pública, Posturas e regulamentos, Posse, Presidente da Câmara, Presidente da Junta de Freguesia, Presidente da Junta de província, Processo disciplinar, Receitas, Recenseamento eleitoral dos chefes de família, recenseamento dos pobres e indigentes, Reclamações contenciosas, Recursos, Regedores, Regulamentos, Residência, Reuniões, Secretário do Governo Civil, Serviços municipais, Serviços paroquiais, Serviços provinciais, Serviços de incêndios, Serviços municipalizados, Supremo Tribunal Administrativo, Taxas, Transgressões fiscais, Turismo, União de freguesias, Vereadores, Vila, Zonas de Turismo. É o que compreende um índice alfabético.

Acompanhava o Decreto-Lei nº 31.095, de 31 de dezembro de 1940, um Mapa das Circunscrições Administrativas, substituído depois pelo que vai anexo ao Decreto-Lei nº 39.448, de 23 de novembro de 1953, um dos diplomas que alteraram o Código.

Constam também, em anexo, Tabelas de Ordenados e Quados, Taxas e Licenças e Serviços de Incêndios.

Pode o Código Administrativo Português ser conhecido através do volume "Código Administrativo", de Henrique Martins

Gomes, 2a. edição, revista e atualizada, *Coimbra Editôra, Limitada*, 1957.

Será o Código Administrativo vigente em Portugal merecedor do nome de que é portador? Sem dúvida, opina Marcello Caetano, definindo um código, consoante foi dito antes, como "um diploma legislativo que reúne em síntese as normas aplicáveis a um conjunto de relações jurídicas afins, coordenadas sistematicamente de harmonia com certos princípios fundamentais e segundo uma técnica uniforme", e concluindo que esse conceito pode e deve ser aplicado àquele corpo de leis.

A POSSIBILIDADE DA CODIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA

A existência, em Portugal, de um diploma legal com o título de Código Administrativo, tecnicamente perfeito, é concludente a respeito da possibilidade da codificação administrativa.

A doutrina talvez ainda não se conforme com esta conclusão, razão por que o assunto merece ser examinado, nos seus pontos essenciais.

Temístocles Cavalcante entende que as dificuldades da codificação residem na quantidade de material a ser empregado na tarefa codificadora, na necessidade de uma revisão constante das normas regulamentares e na descentralização administrativa, conseqüente à descentralização política, caracterizada pela divisão da competência legislativa. Preconiza uma codificação parcial, de que, aliás, já são exemplos o Código de Contabilidade Pública, o Estatuto dos Funcionários Públicos, o Código de Água, de Minas, Florestal, de Caça, de Pesca, os Códigos de posturas e as Leis de Contabilidade dos municípios.

O festejado Marcello Caetano oferece melhor roteiro, que é a codificação das normas gerais, esquecidos detalhes, de importância secundária.

A sua excelente lição, a propósito, é a que transcrevemos:

"Nos códigos administrativos só devem reunir-se as regras comuns ou fundamentais de organização e de disciplina dos pro-

cessos uniformes ou mais correntes da atividade administrativa. Os preceitos especiais para cada órgão ou serviços, variáveis, acidentais ou transitórios, devem pertencer às leis orgânicas ou regulamentos. A importância dos códigos reside na subordinação que relativamente a eles devem existir no espírito, estrutura e técnica dessas leis orgânicas e regulamentos.

O objeto do código, por outro lado, deve ser suficientemente amplo para que todo um conjunto de relações sociais nêle seja abrangido — não se devendo limitar à simples organização de serviços ou distribuição de competências”.

Para êle, a argumentação de que “*não é possível* codificar o Direito administrativo, dado o grande número de normas que compreende, a variedade das matérias que essas normas regulam, o desnível hierárquico existente entre elas e a diversa duração a que estão sujeitas”, não tem consistência, “porque parece pressupor a elaboração de *um só código administrativo*”, reunindo “tôdas as leis gerais e especiais, de quaisquer serviços ou visando quaisquer fins”.

Ao argumento da constante evolução do Direito responde “que a novidade do Direito não impede que estejam assentes já os seus princípios basilares”.

Não se objetiva a elaboração de um código descomunal, visto como deve ser observada a experiência, atendido a que, nos outros ramos do Direito, a codificação não dispensa disposições excludentes de determinados assuntos.

O detalhe alusivo à descentralização, salientado por Temístocles, não tem inteira procedência, pois a federação no Brasil já perdeu muito da rigidez que lhe haviam impôsto os constituintes da primeira república e, por outro lado, compete à nação organizar-se, imprimindo às partes componentes do todo um sentido nacional, inclusive, se assim o entender acertado, traçar as diretrizes gerais da administração pública em tôdas as áreas políticas.

A codificação do Direito Administrativo não é só possível, como conveniente. Batbie, na França, leciona no seu “*Droit Public et Administratif*”, vol. I, Paris, Cotillon, Librairie du Con-

seil d'Etat, 1862, pág. 439, depois de vastas considerações, que serve "cette diversité arbitraire à démonstrer combien serait désirable une codification qui introduirait un peu d'unité dans la désordre de dispositions faites successivement". Entre nós deve ser pensado de igual modo.

Só a codificação, a nosso ver, libertará o Direito Administrativo daquele *certo civilismo*, a que se refere o antigo Chefe do Ministério Público brasileiro, apreciado autor do "Tratado de Direito Administrativo" e de "A Constituição Federal Comentada". Não teríamos mais o ensejo de verificar, por exemplo, que assunto como o dos bens públicos se encontra definido em um código de direito privado.

Grandes esforços devem ser empregados, entretanto, antes de dado o passo unificador.

BIBLIOGRAFIA

- Diccionario de Derecho Usual* — Guillermo Cabanellas
Dictionnaire Politique — Garnier-Pagès
Manual de Direito Administrativo — Marcello Caetano
Code Administratif — Joseph Delpach
Tratado de Direito Administrativo — Temístocles B. Cavalcante, 1º vol.
Da Vocação do Nosso Século para a Legislação e a Ciência do Direito — Savigny
Traité Elementaire de Droit Administratif — H. Berthélemy
Direito Público e Administrativo — Viveiros de Castro
Direito Administrativo — Matos Vasconcelos
Obras Completas — Almeida Garrett, 2º volume
À Sombra dos Pórticos — Antônio Sardinha
Código Administrativo — Henrique Martins Gomes
Droit Public et Administratif — Batbie