

A EVOLUÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO NA ÁUSTRIA (*)

HERBERT SCHAMBECH

Prof. Assistente na Universidade de Viena

SUMÁRIO — *Introdução. Evolução histórica. Administração pelos Estados. Estado-Polícia. Estado de Direito. Administração democrática. Deveres da administração. Estado conservador da ordem jurídica. Estado assistencial. Processos legais. Resumo final.*

I — INTRODUÇÃO

Descrever a evolução do direito administrativo austríaco exige uma perquirição das atividades planificadas através das quais procura o Estado da Áustria atingir seus alvos. Capitulam-se êstes como ordem, poder, bem-estar e cultura. A importância relativa de qualquer desses objetivos na determinação das atividades do Estado varia com os valores políticos e as necessidades dos tempos. O Estado realiza as suas tarefas criando a lei e fazendo-a cumprir. A exposição que se segue é dedicada a uma limitada parcela dessas atividades, a saber, aquelas que remanescem “depois de deduzidas as funções legislativas e judiciárias do total das atividades do Estado”.¹ Destarte, a definição das atribuições da administração depende da concepção que se tenha das atribuições do Legislativo e do Judiciário. Qualquer uma dessas funções é condicionada pela extensão das outras duas.

* NOTA DA RED.: — Trabalho publicado sob título “The Development of Austrian Administrative Law”, na *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. XXVIII, 1962, nº 2, págs. 215-230. Tradução de Hugo Wahrlich, advogado no Rio de Janeiro.

1 Merkl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Viena, 1927.

Só se pode falar em direito administrativo, como ramo distinto do direito, quando se verificar no Estado uma divisão tripartite de funções e órgãos. A história da administração e do direito administrativo, em qualquer estado — e assim também na Áustria — caracteriza-se, pois, por esforços desenvolvidos com o fim de separar Legislativo, Executivo e Judiciário.

II — A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Como dissemos, a evolução do direito administrativo austríaco é em parte determinada pela evolução do Legislativo e do Judiciário. Sendo as relações e a hierarquia entre as diversas funções do Estado fixadas na Constituição, vê-se que a história do direito administrativo na Áustria de certa forma se vincula à história da Constituição austríaca. Muito embora nem tôdas as transformações do Estado da Áustria resultassem em nôvo direito administrativo, repercutiam, entretanto, geralmente, na organização administrativa. Na história política da Áustria,² podem-se distinguir as seguintes fases do desenvolvimento administrativo: *administração pelos Estados*, pela *polícia* e pelo *direito*. Este último estágio caracteriza-se por uma orientação no sentido de fazer com que tôda atividade governamental seja em cumprimento da lei. A êsse tipo de administração segue-se, na evolução histórica, uma fase que se pode denominar *administração democrática*. Representa uma tentativa de realizar a idéia da soberania do povo na administração, isto é, de um autogoverno limitado pelo autocontrôle na execução.

A — *Administração pelos Estados* — O início das atividades administrativas do país governado pelos Estados remonta ao momento em que as necessidades de sociedade não mais podiam ser satisfeitas pelos generosos atos de caridade dos particulares, inclusive a Igreja. É neste ponto que intervém o Estado, com fundamento nos direitos soberanos dos príncipes ou dos Estados. A administração era levada a cabo, em parte, pelos príncipes e, em parte, autônomamente, pelos Estados, cidades e senhores feudais. O resultado era a execução de funções administrativas em linhas paralelas. Outro dualismo evidenciava-se na administração provincial, sobretudo, porque os ocupantes dos mais altos cargos — *Marschall* e *Landeshauptmann* — eram funcionários tanto do príncipe como dos Estados.³ Os direitos dos Estados organizaram-se ao

² Herrnritt, *Oesterreichisches Verwaltungsrecht*, Tübingen, 1925.

³ Ulbrich, *Lehrbuch des Oesterreichischen Verwaltungsrechtes*, Viena, 1904.

tempo em que o duque era considerado a mais alta autoridade da província. Mais tarde, especialmente por intermédio das forças da contra-reforma, conseguiram os príncipes robustecer o seu poder soberano. Mas a soberania absoluta só poderia estabelecer-se através do desenvolvimento sistemático da organização das autoridades das províncias. Já Maximiliano I (1493-1519) e Fernando I (1521-1564) haviam instituído um governo por conselhos de servidores públicos profissionais das províncias, no plano intermediário entre o governo central e a administração local.

A organização completa dos governos provinciais (*landesfürstlicher*) não foi conseguida senão no reinado de Maria Tereza (1740-1780), quando se estabeleceram autoridades centrais para tôdas as províncias hereditárias, exceto as da Coroa Húngara. Durante êsse período foram criados, segundo critérios funcionais, os seguintes órgãos centrais superiores: em 1742, a Chancelaria de Câmara, Côrte e Estado (*Haus-, Hof- und Staatskanzlei*), para negócios estrangeiros; o Supremo Órgão de Justiça (*Oberste Justizstelle*), ao mesmo tempo côrte suprema e autoridade máxima de administração da justiça; o *Directorium in Publicis et Cameralibus*, que é a suprema autoridade administrativa em assuntos financeiros e negócios interiores para as províncias de língua alemã e a Boêmia. Em 1762, foi êsse órgão substituído, no que se refere aos negócios interiores, pela Chancelaria Unificada Boêmio-Austriaca da Côrte, e na parte de administração financeira, pela Câmara da Côrte (*Hofkammer*). Dessa maneira, a administração, que antes havia sido organizada primacialmente por critérios territoriais (havia chancelarias da côrte na Áustria, na Boêmia, na Hungria, na Transilvânia e na Itália), recebeu estruturação funcional durante o reinado de Maria Tereza.

Para a administração das diversas províncias, estabeleceram-se governos colegiados (*Gubernien*), que funcionavam através de conselhos, como autoridades intermediárias entre a administração central e as locais. Subordinados ao poder central, atuavam êsses colegiados como órgãos de administração geral do Estado, e outrossim como tribunais. Abaixo dêles, havia os órgãos distritais (*Kreisämter*), que fiscalizavam a administração da justiça e da polícia, nas cidades, e a administração da propriedade imóvel, nas zonas rurais.

B — Administração no Estado-Polícia. A época de Maria Tereza e de seu filho José II caracterizou-se por um absolutismo esclarecido, que se manifestava como eudemonismo do Estado-Polícia. O monarca podia reorganizar tôda a administração, como bem entendesse, a fim de

promover o bem-estar geral. Foi êsse empenho pelo bem-estar geral que deu causa às reformas agrária, econômica, cultural e social, realizadas por José II (1780-1890), compreendendo-se, aí, a abolição da servidão na Áustria, Boêmia, Morávia e Silésia (em 1781), e Hungria (em 1785), a reforma educacional e a construção de hospitais gerais e de hospitais especiais para incuráveis, alienados mentais e crianças enjeitadas. Por outro lado, porém, era o indivíduo, no interesse do bem-estar geral, compelido a suportar restrições até em sua liberdade pessoal.

Naquele tempo, dispunha o Estado de um sistema de administração altamente desenvolvido, mas não possuía um direito administrativo que assim pudesse ser chamado com propriedade, isto é, não havia legislação para regular as relações jurídicas entre o Estado e os cidadãos. De um modo geral, as normas administrativas consistiam somente de instruções dadas aos funcionários públicos, admitindo-se que variassem em cada caso os critérios de aplicação, conforme ordem superior, para favorecer ou desfavorecer a parte. O cidadão não tinha o direito de reclamar das autoridades um procedimento que obedecesse a normas estabelecidas.

O indivíduo começou a gozar de proteção parcial contra o poder arbitrário da polícia quando se passou a distinguir entre meros “casos de polícia” e “casos legais de polícia”. Nestes últimos, cabia recurso, conforme a hipótese, para os tribunais, para os senados de justiça dos *Gubernien*, para os tribunais tributários e, em última instância, para o órgão supremo de Justiça.⁴ Os simples “casos de polícia” eram decididos pelas autoridades políticas.

C — *Administração no Estado de Direito*. Da evolução constitucional que se seguiu aos tormentosos dias de 1848 resultaram alterações fundamentais na organização dos órgãos administrativos. Até então, os negócios de Estado, em seu nível superior, eram conduzidos por intermédio de uma série de repartições da Côrte, organizadas em forma de conselhos. As decisões eram tomadas pelo voto da maioria dos conselheiros. O presidente só podia apelar para o Imperador quando tivesse que dar sua chancela a alguma importante resolução. Por decreto imperial de 17 de março de 1848, foram extintos êsses conselhos supremos, substituindo-se-os por ministérios, de cunho monocrático, em contraste com o antigo sistema colegiado. Assim, a Chancelaria Unificada da

⁴ Herrnritt, *supra*, nota 2.

Côrte foi substituída pelo Ministério do Interior, do qual emergiu o Ministério da Educação Pública (decisões de 23 de março de 1848 e 1.º de agosto de 1848), o Ministério da Agricultura e Minas (decreto de 2 de abril de 1848), e o Ministério do Comércio. O Ministério das Finanças tomou o lugar da Câmara da Côrte. Criou-se o Ministério da Justiça, em substituição ao órgão supremo de Justiça. O Ministério agia como autoridade máxima na administração dos tribunais, ficando a competência judicante com a Suprema Côrte, criada em 1850. A reorganização orientou-se segundo os princípios de centralização da administração e separação entre administração judiciária e administração em geral. O sistema territorial foi substituído por um sistema funcional e os órgãos administrativos colegiados transformaram-se em instituições monocráticas.

Esse regime sofreu modificação parcial com a revogação da Constituição de março de 1848 pelas Cartas da Noite de São Silvestre (*Sylvesterpactent*), de 1851. Os "Princípios Para Organização das Províncias do Império Austríaco", contidos na carta do Supremo Gabinete, de 31 de dezembro de 1851 (*Reichsgesetzblatt* — gazeta oficial, doravante R.G.Bl. — n.º 4/1852), pôs termo, temporariamente, no plano distrital, à separação da administração da justiça da administração em geral, criando órgãos distritais mistos, que funcionavam, em primeira instância, como juízos singulares e autoridades administrativas. Nos níveis intermediário e superior, a administração da justiça continuou distinta da administração comum.

A separação definitiva, em todos os planos hierárquicos, foi afinal efetivada pelo art. 14 da Lei Fundamental do Estado, a Constituição de 12 de dezembro de 1867 (R.G.Bl. 144), que proibia aos tribunais a aceitação de funções relativas à administração do interior ou financeira, salvo no que fôsse necessário para administração e proteção legal da justiça. Em obediência a êsse dispositivo, foram os órgãos distritais mistos substituídos por tribunais distritais e repartições distritais (*Bezirkshauptmannschaften*).

Em 1867, o "Arranjo" entre a Áustria e a Hungria separou "os reinos e as províncias representados no Conselho do Império" (Cisleitânia) das "províncias pertencentes à Coroa Húngara" (Transleitânia). Essa reorganização dualística de toda a monarquia teve como resultado dois sistemas de autoridades virtualmente independentes, nos setores húngaro e austríaco do império; à administração "imperial-real", na

Austria, correspondia a administração “real”, na Hungria. Os assuntos de interesse de ambas as entidades políticas (assuntos “pragmáticos”) eram administrados por ministérios ao mesmo tempo “imperiais e reais”.

Ainda em 1867, previa o art. 2.º da Lei Fundamental do Estado (R.G.Bl. 145) — referente ao poder governamental e executivo — a criação de ministérios como órgãos administrativos superiores para os reinos e províncias representados no Conselho do Império. O novo diploma, porém, não especificou quais os ministérios a serem constituídos, de modo que a criação desses órgãos e a extinção dos antigos se processaram de acordo com as determinações do Imperador. A divisão departamental obedeceu às linhas de atividade mais importantes do governo.

Sendo as relações exteriores e a administração do exército assuntos de interesse comum da Áustria e das províncias da Coroa Húngara, somente a administração de negócios interiores, justiça e finanças ficou entregue a autoridades administrativas exclusivamente austríacas. A administração dos assuntos interiores cabia ao Ministério do Interior; nos setores especializados dessa administração, havia os ministérios da Educação e Culto, Comércio, Agricultura, Vias Férreas e Defesa. Para a realização dos objetivos nacionais, seria necessário que cada ministério dispusesse de pessoal próprio para a execução territorial de suas atribuições. Isto, porém, não se verificou senão parcialmente, acontecendo que algumas repartições faziam parte, exclusivamente, de um determinado ministério, ao passo que outras subordinavam-se a diversos.

Os níveis inferiores da autoridade administrativa compreendiam a província, o distrito e a comunidade. Enquanto que os órgãos provinciais serviam de instância de recurso e auxiliavam na supervisão central da administração, eram as autoridades dos distritos e comunidades os verdadeiros órgãos executivos, pois a elas cabia pôr em execução leis, decretos e determinações. Organizavam-se essas autoridades de nível inferior geralmente segundo critérios monocráticos, havendo, porém, exceções, entre as quais as autoridades escolares e as comissões agrárias, que funcionavam em colegiado. Essa forma de organização administrativa em grande parte mantém-se em vigor até hoje.

A estruturação legal da autoridade administrativa e a separação de poderes⁵ foram os primeiros passos que marcaram o caminho da Aus-

5 Veja-se Hellbling, *Die Trennung der Justiz von der Verwaltung in historischer Schau* (1948).

tria rumo ao Estado de Direito (*Rechtsstaat*). Essa evolução cessa, temporariamente, com a Lei Fundamental do Estado, de 1867.

Tal como as constituições de outros países de língua alemã, seguiu a Constituição austríaca de 1867 os ensinamentos de Montesquieu, estabelecendo, de acôrdo com o espírito democrático de Rousseau, que o poder legislativo deve preponderar sôbre o executivo. A partir dêsse momento, não só os procedimentos judiciais, mas os próprios atos de administração apresentam-se como a execução da lei. Essa evolução (a administração subordinada à ordem jurídica) foi de particular importância para o desenvolvimento da administração austríaca, pois a transformação do Estado-Polícia no Estado de Direito tem lugar no momento preciso em que a administração se vê obrigada a agir na conformidade da lei e não simplesmente em obediência a ordens superiores, de forma que, de um modo geral, o cidadão passa a poder prever a ação administrativa.

O caráter da administração como *Rechtsstaat* foi consagrado pelo art. 11 da Constituição de 1867 (R.G.Bl. 145), segundo o qual sòmente se poderiam expedir decretos (diplomas legais gerais não emanados do Conselho do Império nem de alguma dieta provincial, com a sanção do monarca) com fundamento em lei. As autoridades administrativas poderiam baixar decretos para execução das leis. Como exceção a êsse princípio, prevê o art. 14 (R.G.Bl. 141) a expedição de decretos imperiais de emergência, sob responsabilidade de todo o Gabinete, em casos de premente necessidade, muito embora, normalmente, seria exigida a aquiescência do Parlamento. Todavia, êsses decretos-leis de emergência sòmente podiam ser baixados quando o Parlamento estivesse em recesso, e não poderiam alterar a Constituição, nem criar ônus permanente para o Tesouro ou ter por objeto a alienação de patrimônio do Estado. Ademais, sua eficácia como decretos-leis era temporária, expirando se o govêrno deixasse de submetê-los ao Parlamento na primeira sessão legislativa. Um decreto imperial que tivesse perdido sua fôrça de lei passava a ser tratado como um decreto executivo comum, o que quer dizer que qualquer tribunal que o tivesse de aplicar poderia indagar de sua legalidade. Os podêres de emergência foram utilizados, pelo Imperador Francisco José (1848-1916), nos primeiros anos da Primeira Guerra Mundial, quando as divergências políticas no Parlamento se tornavam excessivas. O Imperador Carlos (1916-1918) submeteu aquêles decretos ao Parlamento seguinte, para ratificação.

A medida em que a atividade administrativa se tornava adstrita à lei, no Estado de Direito, adquiria o indivíduo direitos subjetivos públicos, a par dos direitos subjetivos privados de que era titular. Em caso de violação desses novos direitos, era-lhe assegurado o direito de reclamação para uma nova jurisdição, para esse fim criada, nos termos das disposições constitucionais (R.G.Bl. 143) e da Lei de 1869, referentes à criação de uma Suprema Corte do Império, do art. 15 da mesma Constituição de 1867 (R.G.Bl. 144), que trata do Poder Judiciário, e ainda da Lei de 1875, relativa à instituição de um Tribunal Administrativo. Era da competência da Suprema Corte do Império resolver os conflitos de jurisdição, decidir as controvérsias entre o Império e as províncias, sobre direitos patrimoniais, e, ainda, na qualidade de tribunal administrativo especial — e uma vez esgotadas as instâncias de reclamação administrativa — julgar as representações de cidadãos contra alegadas violações de direitos políticos conferidos pela Constituição.

Por outro lado, cabia ao Tribunal Administrativo, criado em 1875, julgar todos os processos em que o reclamante alegava ofensa a seus direitos em virtude de decisão ou ordem ilegal de alguma repartição. Só se admitia reclamação para o Tribunal Administrativo, contra algum agente da autoridade administrativa, depois de exauridos todos os remédios administrativos. E o poder do Tribunal restringia-se a anular ou confirmar a decisão administrativa.

Apesar das garantias de que se cercaram os direitos públicos, compreendendo inclusive o reexame, pela Justiça, dos atos administrativos, não podia vingar o ideal do Estado de Direito enquanto não se dispusesse de um cabedal de direito administrativo tão altamente desenvolvido quanto o direito que rege a administração da justiça nos tribunais.⁶ A criação de uma área de jurisdição administrativa pressupõe uma ordenação precisa do processo administrativo, especialmente no que se refere à matéria de prova no contencioso administrativo.⁷

Nos períodos de administração pelos Estados e pela polícia, o indivíduo não tinha direito a um processo regular. Naquela época, baseava-se o processo administrativo em instruções que o príncipe dava a seus funcionários profissionais.⁸ Mas se alguma dessas ordens violava

⁶ Merkl, *supra*, nota 1.

⁷ Veja-se a exposição de motivos que acompanhou o projeto de lei propondo a criação de um tribunal administrativo, publicada no Suplemento 148 de *Stenographische Protokollen des Herrenhauses*, VII Sessão, pág. 826.

⁸ Hellbling, *Kommentar zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen*, Viena, 1953.

direitos individuais — direitos patrimoniais, por exemplo — um caso de polícia convertia-se em questão para a Justiça, e o indivíduo fazia então jus a um procedimento contencioso, obedecendo a normas certas.

Ressalvados alguns poucos e insignificantes esforços,⁹ espalhados em determinações e decretos dos ministérios e chancelarias da Côrte, as primeiras providências no sentido de uma regulamentação legal do processo administrativo surgem na Constituição de dezembro de 1867, de acôrdo com cujo art. 15 (R.G.B1. 144) as pessoas que alegassem violação de seus direitos, por parte de um órgão administrativo, poderiam sustentar as suas reclamações, frente a um representante dêsse órgão, em processo oral perante o Tribunal Administrativo.

A lei que, em cumprimento ao preceito constitucional, criou o Tribunal Administrativo, foi aprovada em 22 de outubro de 1875 e promulgada no R.G.B1. 36/1867. Continuou-se, porém, descurando da expedição de uma regulamentação uniforme do processo administrativo, muito embora a necessidade de tal regulamentação ressaltasse clara das meritorias atividades do Tribunal Administrativo. As normas de processo administrativo que existiam estavam dispersas em leis e decretos isolados, baixados em épocas várias e relativos a assuntos diferentes. Contudo, foi de particular relevância o Decreto n.º 8 040, de 21 de junho de 1876, do Ministério da Educação e Culto. Com efeito, embora visasse êsse decreto apenas a orientar as atividades do ministério que o expedira, foram os princípios nêle contidos adotados por vários outros ministérios.¹⁰

Entre outras atribuições, competia ao Tribunal Administrativo perquirir da legalidade dos processos seguidos na formulação de decisões e elaboração de ordens e decretos. Através dessa função, pôde o Tribunal prestar o grande serviço de estabelecer os princípios básicos que norteiam a ação administrativa na Áustria.¹¹

Não foi senão em 1911 que se criou uma comissão especial para promover a reforma da administração. Seu presidente, o Dr. Baron Schwartzenu, foi o autor do *Projeto de Ordenação Ministerial Estabelecendo os Princípios Processuais Para os Órgãos Políticos*. O trabalho

⁹ Veja-se Hellbing, *supra*, nota 6, (fazendo menção dos esforços em prol de uma regulamentação processual).

¹⁰ Idem.

¹¹ Veja-se Tezner, *Die rechtsbildende Funktion der oesterreichischen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung* (Viena, 1925).

da comissão foi interrompido pela deflagração da Primeira Guerra Mundial, tendo sido, porém, retomado, sob a nova República, após o colapso do Império Austro-Húngaro.

D — Administração Democrática. Nos anos que se seguiram à implantação da República, em 1918, entrou a administração austríaca em nova fase evolutiva. Tanto quanto possível, adaptou-se a antiga organização da administração aos princípios federalistas e democráticos da Constituição federal. Outrossim, promoveu-se ainda maior desenvolvimento das instituições jurídicas integrantes do Estado de Direito, inclusive na jurisdição administrativa.

Tôdas as funções administrativas foram divididas em funções da administração federal e funções da administração provincial. Os assuntos de competência das autoridades federais estão enumerados no art. 10 da Constituição federal. Entre as matérias mais importantes ali arroladas contam-se a organização básica dos órgãos administrativos, relações exteriores, moeda e crédito, administração da justiça, comércio, indústria, comunicações, e a maioria dos assuntos trabalhistas. Outros setores ainda de competência federal encontram-se enumerados na Lei Constitucional sobre Finanças e Educação, na seção 42 da Lei de 1920, que regula a transição da administração, na Lei de Competência relativa ao Magistério Público (*Lehrerdienstrechts Kompetenzgesetz*), e na Lei de Competência relativa à Manutenção de Escolas (*Schulerhaltungs Kompetenzgesetz*). Essa divisão das funções administrativas em federais e provinciais deveria ter resultado numa dualidade de organização, com as atribuições federais desempenhadas exclusivamente por órgãos federais, e as das províncias tão-somente por órgãos provinciais. Todavia, por motivos políticos e financeiros, tal divisão só se operou nos níveis superiores da administração.¹² Os órgãos executivos mais altos da Federação (o Presidente, o Governo Federal e os ministros, individualmente) são autoridades exclusivamente federais; os órgãos executivos máximos das províncias são autoridades exclusivamente provinciais, nas respectivas áreas de competência. Nos planos inferiores, os negócios federais não são administrados por órgãos exclusivamente federais. Segundo o art. 102 da Constituição federal, a administração federal nas províncias é levada a efeito pelo governador da província

¹² No que se refere à separação estrutural das administrações federal e provincial, veja-se Antonioli, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Viena, 1954; Adamovich-Spanner, *Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts*, 5ª ed., Viena, 1957.

e suas repartições administrativas, na forma das instruções emanadas do governo central ou dos ministérios federais.¹³ Só poderão ser criados órgãos federais especiais para administração dos negócios federais nas províncias, em se tratando das matérias enumeradas no art. 102, § 2.º, da Constituição federal.¹⁴ O art. 104 da Constituição exige administração federal para todos os assuntos de interesse da Federação em atividades de direito privado. Em novembro de 1929, porém, por força de uma emenda constitucional, foram os ministros federais autorizados a delegar às autoridades das províncias a administração do patrimônio federal, de sua competência.

Visto que na falta de órgão federal específico são os negócios da Federação, nas províncias, administrados pelos respectivos governos, presume-se, sempre, em caso de dúvida, que a administração dos assuntos federais seja indireta, isto é, feita pelas autoridades provinciais, mediante instruções do Governo Federal.¹⁵

Tudo o que fôr da competência das províncias será administrado pelos governos provinciais, cujos membros, segundo dispõe o art. 101 da Constituição federal, serão eleitos pelas dietas provinciais (*Landtage*).

O art. 19 da Constituição federal declara órgãos executivos supremos, na Áustria, o Presidente da República, os ministros e os secretários de Estado. Os governos provinciais podem ser estruturados de forma monocrática (como ocorre nas províncias de Viena e Salzburg) ou colegiada. A modalidade de organização dependerá do que a respeito dispuser a constituição da província em causa. Cumpre lembrar que a administração federal superior é monocrática; de acordo com o sistema ministerial, os ministérios federais são administrados independentemente uns dos outros. O Governo Federal funciona em conselho somente em determinadas hipóteses especificadas pela Constituição de 1920, entre as quais, por exemplo, encaminhamentos de projetos de leis e outras situações previstas em leis especiais.

13 Veja-se Weiler "Die Aufsicht des Bundes im übertragenen Vollziehungsbereich der Lander" in *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich*, junho de 1962.

14 Nessas matérias, compreendem-se alfândega, imigração e emigração, monopólios, pesos e medidas, marcas de comércio, justiça, passaportes, registro de residência, regulamentação de armas, munições, explosivos e tiro, polícia fluvial e portuária, serviços postais, telefônicos e telegráficos, mineração, inspeção, direito do trabalho, proteção de operários e empregados, previdência social, organização e direção da polícia federal.

15 Adamovich-Spanner, *supra*, nota 12.

Os órgãos administrativos de nível inferior são as prefeituras municipais e as administrações distritais (*Bezirkshauptmannschaften*). Esses órgãos — criados por força da lei publicada na R.G.B1.44 — promovem a administração indireta da Federação, bem como a administração das províncias nos distritos políticos em que estas se dividem. Cabem-lhes tôdas as funções administrativas não atribuídas a órgãos especiais.

Sendo a Austria uma república democrática, as autoridades executivas superiores precisam ter a confiança do povo — ou de seus representantes. Desde a Emenda Constitucional de 1929, são os membros do Governo Federal nomeados pelo Presidente. Em obediência ao citado princípio, porém, sua permanência dependerá do continuado apoio da Assembléia Nacional (*Nationalrat*), a Câmara Baixa do Parlamento Austríaco. Segundo o art. 74 (1) da Constituição federal, um voto de desconfiança da Assembléia Nacional obriga o Presidente a demitir o ministro atingido. Os governos provinciais são igualmente dependentes da confiança das respectivas dietas provinciais (Constituição federal, art. 101, § 1 B). Nas vilas (*Ortsgemeinde*), o quadro democrático se apresenta sem lacunas, porque o órgão administrativo mais baixo — a diretoria local (*Gemeindevorstand*) — é eleito pelos representantes da comunidade (*Gemeindevertretung*). No nível distrital, porém, rompe-se a harmonia do sistema, pois entre o governo provincial (o Governador da Província) e a comunidade (*Gemeinde*), ambos organizados segundo critérios democráticos, coloca-se o chefe do distrito (*Bezirkshauptmann*), que não é eleito, mas provido por nomeação. Não obstante prever a Constituição de 1920, nos artigos 15 a 20, a existência de um órgão autônomo especial, a que por infeliz escolha deu-se o nome de “comunidade territorial” (*Bezirksgemeinde*), e que se situaria entre as comunidades e o governo provincial, esse mandamento constitucional nunca foi traduzido em realidade prática. Não foi criado qualquer órgão colegiado especial, e nem foi o chefe de distrito, de nomeação autocrática, substituído por uma autoridade eleita. Evitou-se, dessa forma, no plano distrital, a influência política na administração, que é um característico normalmente inerente ao sistema democrático.¹⁶

16 Veja-se Kelsen, *Demokratisierung der Verwaltung*, 1921, *Zeitschrift für Verwaltung*; Merkl, *Die Stellung des Verwaltungsjuristen in der künftigen Verwaltung*, 1920, *Zeitschrift für Verwaltung*; veja-se também Merkl, *Demokratie und Verwaltung* (Viena e Leipzig, 1923); Antonioli, *supra*, nota 12.

O princípio democrático de nossa Constituição exige não somente a participação do povo na escolha de tôdas as autoridades administrativas superiores, mas também a autonomia das entidades territoriais que integram o Estado.¹⁷ Principiando pelo Estado, no seu todo, que, segundo Kelsen,¹⁸ deve ser considerado a entidade autônoma mais completa, a hierarquia das entidades autônomas prossegue com as províncias, como entidades autônomas intermediárias, e as comunidades, como entidades autônomas inferiores.¹⁹ Essa hierarquia na autonomia territorial só é desobedecida no plano distrital, visto que os distritos, até hoje, continuam sendo dioceses administrativas e não autoridades autônomas.

Há também importantes funções administrativas desempenhadas por órgãos autônomos não-territoriais, contando-se entre os de maior relevância as “câmaras” profissionais. Embora já existam desde o tempo da Monarquia²⁰ as câmaras de comércio e indústrias, a única divisão de poder estatal que a Constituição da Áustria admite é entre a Federação e as províncias. Nestas condições, conforme acertadamente assinala Antonioli,²¹ é difícil encontrar um fundamento constitucional para qualquer dos demais órgãos administrativos autônomos (exceto as comunidades). A administração autônoma não-territorial é mencionada na Constituição de 1920 apenas em reconhecimento de sua existência de fato, não se lhe atribuindo, porém, quaisquer responsabilidades constitucionais. Esses órgãos autônomos encontram amparo, não nos preceitos constitucionais, mas em leis ordinárias, emanadas do Parlamento. Vale mencionar, como exemplos, a Câmara de Economia Industrial (Lei sobre Câmaras de Comércio, de 24 de julho de 1946 — R. G. B1. 182/46), a Câmara de Operários e Empregados (Lei Sobre Câmaras do Trabalho, de 19 de maio de 1954 — *Arbeiterkammergesetz*, R.G.B. 1.1/5/54), e as Câmaras de Agricultura, previstas na legislação das províncias. Ape-

17 Kelsen, *Oesterreichisches Staatsrecht* (Tübingen, 1923).

18 Ibid.

19 Relativamente ao *Gemeinderecht*, veja-se Antonioli, *Das Gemeinderecht im Rahmen der Bundesverfassung*, *Oesterreichisches Gemeinde-Zeitung*, junho de 1961.

20 Veja-se Klose, *Die Verwirklichung der Selbstverwaltung in der oesterreichischen Handelskammergesetzgebung*, Dissertação sobre ciência política, Universidade de Viena, 1955. Para a evolução histórica de que resultou a atual forma de organização, veja-se *Wirtschaftspolitische Blätter*, nº 1, fevereiro de 1960.

21 Antonioli, *supra*, nota 13. Veja-se Adamovich, “Wirtschaftsordnung und Verfassung”, in *Wirtschaftliche Ordnung und soziale Entwicklung* (Viena, 1952). Werner, “Selbstverwaltung und Bundesverfassung”, 1950, *Oesterreichische Juristenzeitung*; Spanner, “Problems der Verwaltung durch besondere (nichtstaatliche) Rechtsträger”, 1951, *Juristische Blätter*, 12.

sar da ausência de base constitucional, desempenham as câmaras um papel tão proeminente na vida pública austríaca que Spanner²² se propõe a demonstrar ser a Áustria um “Estado de câmaras”.²³

A relação dos órgãos autônomos mais importantes pode ser ampliada com a inclusão das entidades autônomas culturais (por exemplo, universidades e organizações estudantis) e instituições de caráter social (como seguro social, por exemplo). Tais órgãos desempenham certas funções que lhes são especificamente prescritas, a par de exercerem também atividades independentes. Na execução das funções específicas, estão sujeitos às determinações das autoridades superiores, não se distinguindo, neste aspecto, dos demais órgãos da administração federal e provincial. Quando, porém, no exercício de atividades de alçada própria, estão livres de direção superior, a menos que a lei disponha em contrário.²⁴ Por outro lado, dos atos praticados no desempenho das referidas funções específicas cabe recurso administrativo, podendo alcançar as mais altas instâncias, ao passo que as atividades autônomas não comportam recurso administrativo.

Os princípios da democracia não somente influíram na estruturação da administração, mas vincularam ainda mais a administração ao direito, através do princípio da legalidade (*Gesetzstaatlichkeit*). O art. 18, parágrafo 1 B, da Constituição federal, estabelece: “Tôda a administração do Estado há de ser realizada unicamente de conformidade com a lei escrita.” Direta ou indiretamente, todo ato administrativo tem que ter fundamento em lei.²⁵ O ato administrativo, isto é, a decisão (*Der Bescheid*), tem fundamento direto em lei quando autorizado expressamente pela lei ou pela Constituição; tem fundamento indireto em lei, quando, nos termos do art. 18, § 2 B, da Constituição, baseia-se em regulamentos para execução de disposições legais ou constitucionais. Conforme deixa bem claro Adolf Merkl,²⁶ em seus ensinamentos sobre

22 Adamovich-Spanner, *supra*, nota 13.

23 Veja-se Klecatsky, “Sollen die Handelskammern in die Bundesverfassung eingebaut werden?”, *Wirtschaftspolitische Blätter* 63, nº 1, fevereiro de 1960.

24 *Ibid.*

25 A regra do art. 18 da Constituição aplica-se a tôda a administração estatal, de modo que tanto as atividades “governamentais” quanto as atividades “privadas” do Estado estão adstritas à lei. Veja-se Antonioli, *supra*, nota 13, Klecatsky, “Die Köpenickiade der Privatwirtschaftsverwaltung”, 1957, *Juristische Blätter*; Melchar, “Zur Problematik der Privatwirtschaftsverwaltung”, 1956, *Juristische Blätter*; Kobzina, “Der Staat als Privatwirtschaftssubjekt”, *Oesterreichische Juristenzeitung*, 25 de agosto de 1961, pág. 421.

26 Esses conceitos foram desenvolvidos por Merkl nas seguintes publicações: “Das doppelte Rechtsantlitz”, 1917, *Juristische Blätter*, 425; “Das Recht im

a hierarquia das normas legais, essas normas não são mutuamente coordenadas no mesmo nível, mas subordinam-se umas às outras. As diversas formas legais são tão entreligadas que as normas de categoria mais elevada constituem a condição para a criação das demais. Assim, a Constituição é a base de que partem as leis que a executam, as quais, por sua vez, fornecem a necessária base para o prosseguimento da execução através de decretos, sendo que estes últimos constituem a base dos atos executivos pelos quais a lei é posta em ação. O ato de nível mais elevado é somente criador da lei; o último ato da série é apenas de execução. Todos os atos intermediários são de natureza mista, têm duplo caráter: olhados de cima, todos parecem atos criadores de lei; olhados de baixo, parecem atos de execução.

Assim, a lei (*das Gesetz*) não é a expressão final do direito (*das Recht*). Na frase de Merkl, toda parcela de lei que se aplica ao caso concreto é o fruto de uma evolução que tem como ponto de partida o direito constitucional. A criação do direito não finda com a promulgação da lei; antes permite esta que mais direito se crie. Figuradamente, todo esse processo se assemelha a uma sucessão de cascatas.²⁷ Dessa seqüência de formas de lei resulta a hierarquia nas funções do Estado: o poder legislativo tem a primazia; o poder administrativo é subordinado.

Embora constituam as leis a principal fonte de direito no Estado de Direito democrático, não são a única.²⁸ Com efeito, usando da autoridade outorgada em lei, expedem os órgãos administrativos normas gerais, que constituem preceitos legais coercitivos para o público e determinações administrativas (instruções de serviço) para as repartições subordinadas. Os diplomas que veiculam tais normas podem ser independentes ou dependentes: “decretos independentes” (tais como os decretos de emergência do Presidente, previstos no art. 18, § 3 B, da Constituição) são os que se originam diretamente na Constituição; “decretos dependentes” são os que têm por base a lei ordinária. Estes últimos

Lichte seiner Anwendung”, *Deutsche Richterzeitung* 56, 1918; *Allgemeines Verwaltungsrecht* (Viena, 1927); *Die Lehre von der Rechtskraft* (Viena, 1923); “Prolegomena einer Theorie des rechtlichen Stufenbaues, *Beitrag zur Festschrift für Hans Kelsen zum 50. Geburtstag: Gesellschaft, Staat und Recht*” (Viena, 1931).

27 Merkl, em sua autobiografia, in Nikolaus Grass, “*Oesterreichische Rechts — und Staatswissenschaften der Gegenwart in Selbstdarstellungen*” (Innsbruck, 1952).

28 Com referência às fontes de direito administrativo, veja-se Tezner, “*Die Rechtsquellen des oesterreichischen Verwaltungsrechtes*” (Viena, 1925).

simplesmente regulamentam preceitos legais já contidos na lei. De categoria igual à dos decretos dependentes são as normas gerais expedidas pelas entidades autônomas, em razão de sua competência própria.²⁹

É oportuno mencionar aqui o direito internacional como fonte especial de direito administrativo. O art. 9 B da Constituição federal considera integrantes da Constituição austríaca as regras de direito internacional geralmente aceitas como válidas.³⁰ Nestas condições, conforme ensina Antonioli,³¹ essas normas tornam-se fonte imediata do direito que rege as atividades internas do Estado, inclusive as atividades dos órgãos administrativos. Se houver tratados internacionais que tenham de ser executados por órgãos administrativos, também eles tornam-se fontes de direito administrativo.

Os usos das autoridades administrativas ou dos tribunais não constituem fonte de direito. Se uma lei determinar que tais usos sejam admitidos como fonte de direito, não é o uso que deve ser considerado fonte de direito, mas a lei.

A administração democrática na Áustria caracteriza-se não somente pela obediência aos princípios de democracia e federalismo, mas também, conforme já se mostrou, por um esforço no sentido de atender às exigências de um Estado sob o império do direito (*Rechtsstaatlichkeit*).³² Um dos requisitos para tanto necessários é a separação de poderes, aliada a um sistema de pesos e contrapesos. No que se refere ao Legislativo e ao Executivo, atende a esse requisito a Segunda Emenda Constitucional, de 1929, em virtude da qual a permanência do Governo nomeado pelo Presidente depende da confiança que lhe votar a Assembléia Nacional, ou Câmara Baixa do Legislativo. Na hipótese de um voto de desconfiança, é o Presidente obrigado a demitir o Governo, na forma do disposto no art. 74, § 1 B, da Constituição federal. Na designação do Chanceler da Federação — a quem cabe formar o Gabinete e propor a nomeação dos demais membros do Governo — não está o

29 Veja-se Antonioli, *supra*, nota 13.

30 Relativamente à posição das normas de direito internacional na hierarquia da ordem jurídica austríaca, veja-se Rill, "Der Rang der allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts in der österreichischen Rechtsordnung", *Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1959/60, série nova.

31 Antonioli, *supra*, nota 13.

32 Quanto à separação dos poderes, no direito austríaco, veja-se Adamovich-Spanner, *supra*, nota 13; Antonioli, *supra*, nota 13.

Presidente sujeito a qualquer restrição constitucional. Pode nomear qualquer pessoa que preencha os requisitos de elegibilidade para a Assembléia Nacional. Dessa forma, a república puramente parlamentarista adquire certos aspectos de uma república presidencial.

No que tange à separação do Judiciário do Executivo, estabelece o art. 94 da Constituição que a administração da justiça será, em todos os níveis, distinta da administração geral. Limita-se, entretanto, na Áustria, essa separação de poderes à estruturação dos órgãos. A separação entre Executivo e Judiciário, na execução das leis, efetiva-se por força da regra segundo a qual toda repartição terá que ser organizada exclusivamente como tribunal ou como órgão administrativo. Reflete-se este princípio na estruturação da Constituição de 1920: o capítulo relativo à execução das leis, por parte da Federação, contém uma seção sobre administração e uma seção especial sobre o Judiciário. Enquadra-se na competência judicial toda atividade de execução de lei realizada por órgãos que desfrutam as garantias constitucionais de independência, inamovibilidade e intransferibilidade. Todos os órgãos que não gozem desses privilégios são administrativos. Não se admite recurso de decisão administrativa para a Justiça (ressalvada a competência da Corte Constitucional e do Tribunal Administrativo). A Constituição não permite que as partes façam escolha entre a via processual administrativa ou judiciária. O curso a seguir será ditado pelas leis que regulam as respectivas esferas de competência.

Essa diferenciação das funções formais no sistema jurídico austríaco não exclui a possibilidade de órgãos da justiça serem incumbidos de atribuições administrativas, ou repartições administrativas de funções judicantes. Conforme acentua Adamovich,³³ a separação do Executivo do Judiciário significa, na Áustria, que não se pode atribuir a mesma área de competência simultaneamente aos tribunais e aos órgãos administrativos. Não será contrário ao princípio meramente organizacional da separação de poderes se na amplitude da administração da justiça venham órgãos administrativos agir como órgãos judiciários, no que se refere ao “cuidado com os requisitos pessoais e materiais de justiça”.³⁴ Poderão, pois, repartições administrativas ser chamadas a decidir litígios entre particulares, ou até mesmo processar e punir por violação de disposições de direito administrativo. Para tanto, porém, faz-se

³³ Adamovich-Spanner, *supra*, nota 13.

³⁴ Merkl, *supra*, nota 1.

mister um adequado direito processual administrativo, pois o princípio da legalidade exige uma sistemática ordenação, de caráter judiciário, do direito administrativo.

Conforme mencionado acima, já ao tempo da promulgação da Lei Básica de 1867, relativa ao poder judiciário, evidenciava-se o empenho pela adoção de normas uniformes de processualística administrativa, mas os esforços nesse sentido não tiveram êxito senão em 1925. Em 1922, as resoluções de Genebra, que determinaram a reforma administrativa da Áustria, exigiram que fôsse simplificada e tornada mais econômica a administração deste País. As recomendações foram cumpridas através das leis de simplificação administrativa de 21 de julho de 1925 (R.G.B. 1.273/277), ou sejam: a Lei de Introdução às Leis Processuais Administrativas (*Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen* — EGVG), a Lei Geral de Processo Administrativo (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* — AVG), a Lei Penal Administrativa (*Verwaltungsstrafgesetz* — VSG), e a Lei de Execuções Administrativas (*Verwaltungsvollstreckungsgesetz* — VVG), a qual de certa forma também tem a ver com processo administrativo.

Em obediência ao art. II (5) da Lei de Introdução às Leis Processuais Administrativas, o procedimento em matéria de impostos e taxas foi objeto de uma Regulamentação Tributária Federal (*Bundesabgabenordnung*, R.G.B. 1.194/1961). Por sua vez, o art. II (6) da mesma Lei de Introdução exclui do âmbito da Lei de Processo Administrativo os litígios que envolvam o serviço público.

Em 23 de maio de 1950 foram as leis processuais administrativas republicadas, com efeitos legais, por um edito do Governo Federal, expedido nos termos da Seção 1 da Lei sobre Republicações (*Wiederverlautbarungsgesetz*, R.G.B. 1.114/1947). De acôrdo com o art. 11, o processo administrativo é matéria federal, aplicando-se a regra até mesmo quando a competência substantiva seja dos legislativos das províncias, dada a necessidade de uniformidade das normas processuais. É uma das hipóteses de “Bedarfsgesetzgebung” — legislação por necessidade. As leis de processo administrativo são executadas pelas autoridades federais ou provinciais, dependendo de quem possua, no caso, a competência substantiva.³⁵

³⁵ Herrnritt, *Das Verwaltungsverfahren* (Viena, 1932)

Devido à multiplicidade das exigências da administração, a regulamentação do processo administrativo tinha que se limitar ao essencial. As leis judiciais serviram de modelo para o processo administrativo; os elaboradores procuraram criar uma contrapartida administrativa para os códigos de processo civil e criminal, bem como para a parte geral do Código Penal e da Lei de Execuções. Conformidade do processo administrativo com o judiciário é um alvo visado pelo *Rechtsstaat* em geral e por uma administração democrática em particular.

Inicia-se um processo por ato de algum órgão administrativo ou a requerimento da parte. De acordo com a Seção 39 da Lei Geral de Processo Administrativo, devem as rotinas seguidas na instrução observar as normas administrativas aplicáveis à hipótese. Não estando previsto um procedimento especial, a repartição começa a examinar o caso. Assim, pois, enquanto que o processo pode abrir-se tanto por iniciativa da parte quanto da Administração, a iniciativa no desenrolar da instrução cabe principalmente à repartição. A apuração da verdade material dos fatos, a avaliação das provas e a tomada de depoimentos das partes constituem alguns dos princípios que norteiam o procedimento. Na falta de normas regulamentares expressas, deve a repartição guiar-se por considerações de oportunidade, presteza, simplicidade e economia. Segundo determina a Seção 73 (1) da Lei Geral de Processo Administrativo, deve a repartição, na ausência de disposições em contrário, decidir quaisquer pretensões formuladas pelas partes sem desnecessária delonga, e no máximo dentro de seis meses da apresentação do requerimento. Se a parte não fôr notificada da decisão dentro desse prazo, pode requerer que o caso passe à alçada da autoridade superior. Se a autoridade máxima também faltar com a sua obrigação de decidir o processo, é facultado ao interessado, nos termos do art. 132 B da Constituição, reclamar para o Tribunal Administrativo da omissão havida (*Säumenisbeschwerde*).

O processo encerra-se, geralmente, com um despacho que obriga as partes. O meio normal de reagir contra a decisão é o recurso. Certos casos, entretanto, poderão comportar remédios extraordinários, tais como reabertura da questão, restabelecimento do *status quo ante* e modificação ou anulação do ato, mediante iniciativa da repartição.

Estabelecendo a Constituição apenas conceitos formais de judiciário e executivo, a distribuição das matérias de natureza jurídica entre órgãos judiciais e administrativos é feita pela lei ordinária. A Se-

ção 1 do Regulamento de Jurisdição (*Jurisdiktionsnorm*) estabelece que a competência para os casos de direito civil é da justiça comum (*ordentliche Gerichte*). Saber se um caso é, ou não, de direito civil, depende, conforme assinala Schima,³⁶ da chamada “teoria das relações”. Se o caso envolve pessoas de igual categoria, é de direito civil. Se, entretanto, a relação fôr entre categorias hierárquicas diferentes, o caso passa para a esfera do direito público e se enquadra na competência dos órgãos administrativos.

Quanto à separação de Judiciário e Executivo, em matéria penal, confere a Seção 26 (1) da Lei Administrativa Penal competência aos órgãos administrativos distritais, para, como primeira instância administrativa, apurar e punir tôdas as violações não incluídas na competência de outros órgãos administrativos ou judiciários. Assim, em caso de dúvida, são as transgressões penais processadas pelas autoridades administrativas. Numerosas disposições administrativas definem as infrações puníveis; e à medida em que cresce em importância o direito administrativo, aumenta também o número de transgressões administrativas em relação ao das ofensas criminais processadas em juízo. Os processos administrativos são instaurados por iniciativa dos órgãos administrativos competentes, os quais aplicam os princípios processuais de acordo com a lei e a iniciativa oficial. O processo penal comum termina em julgamento ou arquivamento do processo, equivalente êste à absolvição no processo penal administrativo.

Os órgãos de execução administrativa executam tôda e qualquer sentença proferida nos autos, e promovem a arrecadação de quaisquer quantias devidas, desde que haja disposições expressas autorizando que a execução se faça pela administração (execução política). Tal é o caso, por exemplo, quando se tratar de contribuições para fins religiosos. A Lei de Execuções Administrativas, na Seção 4 ff, distingue entre a execução por condenação pecuniária e a que impõe ao vencido a obrigação de praticar algum ato ou abster-se de fazê-lo. As decisões administrativas que não envolvam dinheiro só podem ser executadas pelos órgãos administrativos. Por outro lado, se a execução envolve reivindicações monetárias garantidas por bens imóveis ou registro de propriedade imóvel, ou a transferência de bens imóveis ou outros direitos patrimoniais, a competência é exclusivamente dos tribunais.

36 Schima, “Die Lückenlosigkeit des Rechtsschutzsystems und ihre Grenzen”, in *Jus et Lex*, Festgabe zum 70. Geburtstag von Max Gutzwiller (Basileia, 1959).

Salvo quanto aos atos das autoridades supremas da Administração, a execução é levada a efeito por órgãos cingidos a instruções e ao dever de obediência, observado o princípio de justiça no processo administrativo. O empenho para assegurar ao cidadão o máximo de certeza legal no Estado de Direito exige que as atividades do Executivo fiquem sujeitas a controle judicial. Nesta conformidade, previa a Constituição de 1867 (no art. 15 da Lei Fundamental sobre o Poder Judiciário, R.G.B. 1.144/1867), a criação de um tribunal para a administração. Tal tribunal foi efetivamente estabelecido em 1875, nos termos da Lei dispondo sobre a criação de um Tribunal Administrativo. Manteve-o a República, por força da Lei de 6 de fevereiro de 1919 (R.G.B. 1.88/1919); assenta, hoje, nos arts. 129 a 135 da Constituição federal.

Depois de esgotadas as sucessivas instâncias administrativas, cabe recurso, para o Tribunal Administrativo, quanto à legalidade de uma decisão da autoridade federal ou provincial, ou de órgão autônomo. Desde 1934, todo indivíduo a que assista o direito de exigir que seu processo seja despachado, pode reclamar para o Tribunal Administrativo, se isto não fôr feito em tempo hábil. Compete ao Tribunal Administrativo, outrossim, conhecer das alegações de abuso de poder. Resguarda-se, assim, a parte não somente de atos ilegais, mas igualmente de omissões ilegais das autoridades administrativas. Se o apêlo fôr julgado procedente, o Tribunal, em princípio, limitar-se-á a tornar sem efeito a decisão impugnada. O processo volta, então, à repartição competente, para nova apreciação, com observância da orientação do Tribunal. Executam-se dessa regra somente os casos de reclamação por procrastinação, em que o Tribunal decide o mérito da questão.

Sempre que se julgar atingido em seus direitos constitucionais por uma decisão administrativa, poderá o cidadão, nos termos do art. 144 da Constituição, reclamar para a Corte Constitucional, que funcionará, no caso, como tribunal administrativo especial. Com o fito de proporcionar a máxima proteção legal possível, tem a Corte Constitucional dado grande amplitude ao conceito de “decisão”, assegurando o direito de reclamação não somente contra decisões formais — escritas ou verbais — mas também contra atos das autoridades que não envolvam decisões, isto é, atividades oficiais chamadas “de fato” (*faktisch*), em que, por falta de observância de normas processuais, a ação oficial ofende direitos individuais (como, por exemplo, prisão ilegal ou disposição indevida da habitação da pessoa). Não verificando a Corte Constitucional a ocorrência de violação de garantias constitucionais, encaminhará,

se o requerer a parte, os autos ao Tribunal Administrativo — salvo se a hipótese escapar à competência dêste — o qual decidirá se outros direitos, que não os assegurados pela Constituição, terão sido atingidos pela decisão administrativa em causa.

A par da Lei de Processo Administrativo e da criação de uma jurisdição administrativa, foi o princípio da responsabilidade na conduta oficial (*Amtschaftung*) o mais importante produto da evolução que prosseguia no estado democrático dedicado ao primado do direito.

Esse princípio já era conhecido dos elaboradores da Constituição de 1867. Tanto a Lei Fundamental sobre o Poder Judiciário (R.G.B. 1.144/1867) quanto a Lei Fundamental sobre o Poder Governamental e Executivo (R.G.B. 1.145/1867) dispunham sobre a responsabilidade do Estado pelos danos resultantes dos atos oficiais de uma repartição. Entretanto, a “Lei de Sindicato”, de 1872, por força da qual era o Estado fiador e pagador, aplicou aquelas disposições constitucionais apenas com relação aos magistrados. Por outro lado, embora o art. 23 da Constituição de 1920 determinasse a responsabilidade oficial em todos os setores do Executivo, inclusive na “administração de soberania” (isto é, governamental, em contraposição às atividades estatais de natureza privada), não foi a lei regulamentadora do dispositivo aprovada senão em 1949 (R.G.B. 1.20/1949), depois de alterado o referido art. 23.

Na sua forma atual, a responsabilidade oficial significa a responsabilidade das entidades públicas territoriais e outras instituições e entidades públicas pelos danos ocasionados em virtude da conduta ilegal de seus agentes na suposta execução da lei (art. 23 da Constituição). Os danos devem ser compensados pelo pagamento, por parte da repartição responsável, de uma indenização em dinheiro. A responsabilidade estende-se a todo o setor executivo pelos danos resultantes de conduta irregular em investigações e na instrução de processos administrativos, ou na “administração de soberania”. Os prejuízos causados pelas entidades administrativas territoriais em função de suas atividades de natureza econômica privada dão margem a responsabilidade nos termos do direito privado. O Governo é responsável até por negligência; tem ação regressiva contra o funcionário faltoso somente em caso de dolo ou crassa negligência. O Governo não é responsável se o dano pudesse ter sido evitado pelos remédios jurídicos normais ou mediante reclamação para o Tribunal Administrativo. As decisões da Corte Constitucional, da Suprema Corte e do Tribunal Administrativo não podem constituir

fundamento para responsabilidade. A ação de indenização prescreve-se não fôr proposta dentro de dez anos do ato que lhe der causa.

O empenho por um sistema integrado de proteção jurídica, traduzido na implantação do regime de ampla responsabilidade oficial,³⁷ representou um passo essencial na concretização do ideal do Estado de Direito democrático, eis que, como assinala Jellinek, o Estado de Direito “jamais tratará injustamente os cidadãos”.³⁸ A separação dos poderes, a adoção de um sistema de direito administrativo correspondente aos princípios que regem a administração judiciária, o fato de ser a lei executada por funcionários públicos adstritos a instruções e ao dever de obediência, a instituição da revisão judicial dos atos administrativos, a responsabilidade das autoridades pelos danos causados por seus agentes “executando” ilegalmente a lei — todos êsses institutos de proteção legal caracterizam a Áustria como *Rechtsstaat*.

III — A IDEIA DO ESTADO DE DIREITO E OS DEVERES DA ADMINISTRAÇÃO

Conforme se mostrou neste breve esboço da evolução das leis relativas à organização e aos processos administrativos, caracteriza-se essa evolução pelos contínuos esforços no sentido de realização do Estado de Direito (*Rechtsstaatlichkeit*). O mesmo ideal determina também a extensão da ação administrativa. Assim como se tem modificado constantemente o sentido e o conteúdo do conceito de Estado de Direito,³⁹ assim também, como diz Herrnritt,⁴⁰ tem mudado o papel do Executivo na execução da lei.

As atribuições do Estado decorrem da necessidade de realizar os objetivos de ordem e poder, de um lado, e de bem-estar e cultura, de outro lado. Conforme o exijam os tempos e os ideais de Direito e Estado

37 Veja-se id.; Marcic, “Oesterreich, das Musterland der Rechtskontrolle”, 1961, *Juristische Blätter*, I; Ennacora, “Die Luckenlosigkeit des Rechtsschutzes in der Verwaltung und die Effektivität des Rechtsstaates”, 1956, *Juristische Blätter*, 142.

38 Jellinek, *Verwaltungsrecht*, 88 (3ª Ed. Berlin, 1931)

39 Veja-se Merkl, “Die Wandlungen des Rechtsgedankens”, *Festnummer des oesterreichischen Verwaltungsblattes zum 80. Geburtstag von Adolf Menzel* (1937).

40 Conforme explica Herrnritt, *supra*, nota 2, as atividades do Executivo (a contrário do Judiciário) constituem a administração do Estado, em seu sentido material.

em voga, procurará o Estado apenas manter estática a ordem vigente, ou terá por alvo uma ordem social dinâmica.

A — *O Estado Conservador da Ordem Jurídica.* Nas páginas precedentes tem-se procurado mostrar que a Áustria tornou-se um Estado regido pela norma jurídica, visto que a lei é sempre a base das atividades estatais. Mas se indagarmos quais os fins visados pelo Estado, em sua subordinação à lei, veremos que até o século dezenove devia ser a Áustria descrita como um Estado “conservador” do direito (*Rechtsbewahrungsstaat*), porquanto a atividade estatal visava antes a manter do que a criar. A orientação era, pois, conservadora. A estrutura administrativa consistia somente de órgãos da justiça, polícia e exército. A legislação servia unicamente para regular os assuntos militares, a administração da justiça, civil e criminal, e as finanças, isto é, a arremuneração dos elementos materiais essenciais à vida do Estado.

B — *Do Estado Assistencial Absoluto ao Estado Assistencial Constitucional.* Tudo o mais que se fazia em prol do bem-estar geral, da economia, da reforma da educação, tinha por fim tão-somente permitir ao Estado criar e manter um povo obediente e submisso, como era necessário para sua sobrevivência. Tais motivações já ao tempo de José II levaram à abolição da servidão, à instalação de fábricas, à eliminação das guildas, à implantação da livre ordenação e administração do comércio, à estatização de escolas e ao início das atividades do Estado nos setores de saúde pública e assistência aos necessitados. Até à Revolução de Março de 1848, o Estado austríaco cuidava precipuamente de preservar a sua posição e defender o absolutismo ameaçado pela revolução que se aproximava.⁴¹ Repetimos, as medidas assistenciais visavam primordialmente à manutenção das condições políticas, econômicas e sociais vigentes.

Após alguns interlúdios absolutistas, o constitucionalismo afinal saiu vitorioso em 1867, e pouco a pouco veio o Estado a reconhecer os deveres implícitos nas metas de cultura e bem-estar social. De um Estado Assistencial absoluto surgiu um Estado Assistencial constitucional que, entre outras atividades, empenhava-se diligentemente em medidas de reforma econômica e social. Dentro de certos limites, essas medidas lograram aprovação até dos representantes do liberalismo, os quais, após desistirem do doutrinário, passaram a defender não somente

⁴¹ Merkl, “Oesterreichisches Recht-Verwaltungsrecht”, in *Handwörterbuch der Rechtswissenschaften* (Stier-Somlo & Elster ed., Berlin, 1927).

liberdade e direitos próprios, mas também os direitos dos outros. Foi nesse período que apareceram as primícias da legislação trabalhista austríaca. Já em 1842, o Decreto da Chancelaria da Côrte (*Hofkanslei*), de 11 de junho, proibia o trabalho nas fábricas aos menores de nove anos, limitava a jornada dos menores de 12 anos a 10 horas por dia, e vedava o trabalho noturno dêsses menores. A jornada dos menores de 12 a 16 anos foi limitada em 12 horas. A primeira legislação geral de proteção às classes operárias encontra-se na Emenda II ao Regulamento dos Ofícios (*Gewerbeordnung*), de 8 de março de 1885. Essa emenda proibia o emprêgo de crianças até 14 anos nas fábricas, e proibia trabalhos pesados para menores até 16 anos, assim como o trabalho noturno de mulheres e crianças. Embora essa legislação atingisse sômente as fábricas e outros empreendimentos dêsse gênero, serviu de ponto de partida para futuras medidas de progresso social.⁴² Desde 1883 instituíra a lei inspetores do trabalho (*Gewerbeinspektoren*), tendo sido promulgadas, respectivamente, em 1887 e 1888, as primeiras leis de seguros de acidentes no trabalho e seguro-enfermidade. Uma lei de 1895 determinou que os estabelecimentos industriais fechassem aos domingos e feriados. O seguro-velhice (*Pensionsversicherung*), para empregados de emprêsas particulares, foi instituído em 1906, sendo modificado em 1914. Em 1910, a Lei sôbre Auxiliares do Comércio (*Handlungsgehilfengesetz*) criou os alivios do direito do trabalho. A legislação de 1910 seguiu-se, em 1919, a Lei sôbre Repouso Mínimo (*Mindestruhezeitgesetz*), e, em 1921, a Lei sôbre Empregados (*Angestelltengesetz*).

Essa evolução no terreno legislativo estava a exigir um ministério especial. Criado em 1917, coube ao Ministério do Bem-Estar Social realizar um valioso trabalho preparatório no desenvolvimento do direito e das políticas sociais na República da Áustria. A criação dêsse ministério social demonstrou a crescente importância emprestada às metas de cultura e bem-estar, a par dos alvos tradicionais de ordem e poder.

As diversas atribuições do Estado competem agora umas com as outras pela atenção de que necessitam. Não se tratando mais apenas de manter o *status quo*, deixou a Áustria de ser um Estado de objetivos

⁴² Com referência à evolução da política social e respectiva legislação na Áustria, veja-se Weber, "Sozialpolitik und Sozialrecht von 1848 bis 1945", in *Hundert Jahre österreichische Wirtschaftsentwicklung (Festschrift der Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft)*, Viena, 1949.

muito restritos; tornou-se um Estado de Direito em sentido nôvo e diferente: um Estado governado por processos legais.

C — O Estado Governado por Processos Legais. Até à superveniência da Constituição de dezembro de 1867, evidenciava-se, pelos seus esforços visando a manter a estabilidade, que a Áustria era um Estado de Direito, ou, melhor dizendo, um Estado conservador da ordem jurídica vigente. Hoje, entretanto, outros são os requisitos do Estado de Direito. “O grau em que um Estado pode ser considerado um Estado de Direito — pois há vários graus para essa condição — não é determinado pela amplitude e intensidade das atividades do Estado, mas pela amplitude e intensidade do domínio da lei sôbre essas atividades.”⁴³ O Estado de Direito caracteriza-se, hoje, não pelo conteúdo, mas pela forma da ação das autoridades. O Estado só pode agir de acôrdo com o que a lei autorizar, mas o campo de atividades, nesse tipo de Estado moderno, é ilimitado. Eis, então, o Estado governado por processos legais (*Rechtswegestaat*).

Dado o caráter federativo da Constituição austríaca, pode-se obter uma idéia dos eventuais objetivos da administração do Estado examinando os dispositivos da Constituição que repartem entre a Federação e as Províncias a responsabilidade pelas funções administrativas. Assim, quando o art. 10 (1), C 6 e 7, da Constituição, fala em assuntos concernentes ao direito civil e penal e à administração da justiça, êsse dispositivo, juntamente com outros preceitos constitucionais, reconhece implicitamente os alvos de ordem e poder, e a necessidade de ação estatal para manutenção da paz e da ordem. Entretanto, o art. 10 (1) dá igual destaque a diversas outras atribuições, estas nos setores de cultura e bem-estar, inclusive assuntos relativos a moeda, crédito, bôlsas de valores e bancos, na parte 5; questões de comércio e indústria, na parte 8; estradas de ferro, navegação, inclusive aérea, automóveis e estradas de rodagem (desde que por lei federal tenham sido declaradas estradas federais), na parte 9; minas, florestas e águas, na parte 10; direito do trabalho, proteção aos operários e empregados, seguro social e privado, na parte 11; saúde pública, na parte 12; bibliotecas, museus e outros assuntos culturais, na parte 13. O art. 14, por sua vez, estabelece que a educação de adultos será regulada por lei federal especial.

⁴³ Veja-se Merkl, “Die Wandlungen des Rechtsstaatsgedankens” in *Festsammlung des österreichischen Verwaltungsblattes zum 80. Geburtstag von Adolf Menzel* (1937).

Esta fragmentária enumeração dos possíveis campos de atividade estatal demonstra claramente que a Federação e as Províncias austríacas não se limitam a criar e manter um direito meramente estático. Pelo contrário, a Constituição define uma ampla área de direito administrativo a ser preenchida pelo Legislativo; à medida em que o fôr fazendo, concretizam-se os fins do Estado.

IV — RESUMO

Observando-se o curso da evolução do direito administrativo austríaco, parece lícito concluir que essa evolução sempre dependeu das mudanças verificadas nos alvos do Estado. Quando o fim único do Estado era a manutenção da ordem, tudo o que se precisava era de um direito militar e policial, constituído de instruções do governo, e de uma lei regulando a administração da justiça. Tal era a situação até a metade do século XIX, durante as fases de governo pelos Estados e pela polícia. Os atos dos órgãos administrativos eram imprevisíveis para o cidadão, visto que as bases jurídicas da administração eram meras instruções de serviço. O Estado apenas assumia responsabilidades em matéria de bem-estar social no bastante para preservar a ordem. Com a crescente complexidade do desempenho das funções do Estado — complexidade resultante do desenvolvimento técnico e econômico —, evidenciou-se a necessidade de ser assegurado ao menos um nível mínimo de instrução pública. Assim, apesar do extremo liberalismo dos tempos, tornou-se obrigatória a freqüência às escolas, e estas foram postas sob a supervisão do Estado. A necessidade de dispor de um sadio potencial de recrutas para o serviço militar levou à primeira legislação social — a referente ao trabalho de crianças.

A medida em que o cidadão foi tendo consciência de que seu papel não era só o de um objeto do Estado, mas de elemento essencial para garantia da existência do Estado e sujeito a certas obrigações, como a defesa da Áustria nas Guerras Napoleônicas, passou a ser cada vez mais exigente, obrigando o Estado a abandonar paulatinamente a antiga orientação, de mera conservação da ordem vigente, para, na última metade do século XIX, tornar-se um Estado Assistencial constitucional. Realmente, foi por essa época que se introduziram as primeiras leis econômicas e sociais, algumas das quais, como a Lei Reguladora do Comércio, de 1859, e a Lei de Coalizão Operária (*Koalitions-gesetz*), de 1870, continuam em vigor até hoje.

Seguindo-se às iniciativas em busca de maior seguridade social, veio a procura de maior segurança jurídica, que se obteria através da subordinação das atividades estatais à lei. A atividade judicial e executiva não deveria basear-se em ordens de serviço (*Dienstbefehle*), mas em disposições de lei. O Imperador Francisco José procurou atender a êsses reclamos com as cinco Leis Fundamentais do Estado, de 1867. A previsibilidade da ação estatal pela vinculação do Executivo à lei constituiu o primeiro passo no sentido do Estado moderno, em que o Executivo é prêso ao Legislativo e êste à vontade do povo. No fim do século XIX, começou a Áustria também a transformar-se num Estado democrático parlamentarista, alvo que foi alcançado em 1907. No governo do Primeiro-Ministro Barão Max Vladimir Beck aboliu-se o sistema de eleição por classes, introduzindo-se o sufrágio universal, igual, direto e secreto, assegurado o direito de voto a todos os cidadãos austríacos, do sexo masculino, maiores de 24 anos. O voto feminino foi conseguido em 1918, quando, qual recém-casado presenteando a jovem espôsa, outorgou a Assembléia Nacional da nova República o direito de voto às mulheres, ao regulamentar as eleições para a Assembléia Constituinte.

Dos esforços por maiores garantias legais, de que se originou o Estado de Direito, não foi sòmente a subordinação do Executivo à lei, mas também a faculdade de revisão judicial dos atos administrativos pelo Tribunal Administrativo e pela Côte Constitucional que imprimiram ao Estado de Direito feição especial. De fato, a valiosa jurisprudência do Tribunal Administrativo constituiu mesmo a fundação sôbre a qual se erigiu, em 1925, a estrutura das leis que uniformizaram o processo administrativo.

Com a vinculação do Poder Executivo à lei e do Legislativo à vontade popular, deixaram a ordem e o poder de ser os únicos fins visados pelas atividades do Estado. Depois de proclamada a República da Áustria, de 1918, deixou-se em grande parte para o povo a determinação dos alvos do Estado. A Assembléia Constituinte, representando a totalidade da população, valeu-se dêsse poder na elaboração da Constituição de 1920. Conforme já se mencionou, a distribuição de competência que ali se estabeleceu entre a Federação e as Províncias revela que os elaboradores da Constituição reconheciam os objetivos nacionais de ordem, poder, cultura e bem-estar, deixando para o Parlamento a programação detalhada para a realização daqueles fins. A única restrição dizia respeito muito mais à forma do que à substância — o princípio da legalidade, pois os constituintes estabeleceram que o Estado

não pode desenvolver suas atividades senão estribado na lei. Dessa maneira, foi a Austria evoluindo, do Estado que se limitava a preservar a ordem jurídica vigente ao Estado constitucional-assistencial, para, finalmente, tornar-se um Estado regido pelo princípio da legalidade.

Na Austria, o caminho do direito é determinado mais pelo Legislativo do que pelos que redigiram a Constituição. No Estado de Direito democrático, o cidadão não é sòmente destinatário das normas, mas indiretamente também expedidor; não apenas recebe ordens, mas tem o direito de apresentar ao Estado as suas pretensões. O povo tem feito amplo uso dessa faculdade, tanto na administração militar e policial, quanto nas esferas cultural, social e econômica.

Enquanto que antigamente cuidava a Administração da segurança pessoal do cidadão, cabe-lhe agora promover o bem-estar geral, obedecendo à vontade do povo. No Estado governado pela legalidade dos processos, pode haver grande variedade no conteúdo do direito substantivo. O Legislativo atual da Austria tem-se concentrado nos alvos de um Estado Assistencial democrático.

O Estado Assistencial democrático é o que tem por fim precípua o bem-estar da pessoa do cidadão e da população em geral. O Legislativo procura corresponder à sua atribuição através de uma hipertrofia do direito — sobretudo em matéria de legislação social (note-se que a Lei de Previdência Social, de 1955 já foi alterada nove vezes). Quanto mais serviços se exigirem ao Estado, tanto maior a influência que poderá exercer sobre a vida social e, em última análise, mesmo particular do cidadão. Há uma série inteira de leis administrativas — de inquilinato, operações imobiliárias, comércio exterior, reguladoras de mercado, etc. — a testemunharem o crescente papel desempenhado pelo Estado. Essas novas atribuições motivaram a criação de repartições, comissões e assessorias que exercem influência cada vez mais acentuada na política nacional econômica, aduaneira, financeira, assistencial e de comunicações. É uma espécie de paradoxo na evolução do Estado Assistencial democrático que a ampla autonomia — pressuposto de um Executivo democratizado — tenha sido substituída por uma administração de âmbito nacional. Se quisermos manter os princípios democráticos, será preciso conferir maior soma de responsabilidades administrativas às entidades autônomas. ⁴⁴ Para tanto, seria condição pre-

⁴⁴ Veja-se Pflegerl, "Die Verwaltung auf dem Scheideweg", 1959, *Juristische Blätter*, 308.

liminar que a Constituição atribuisse determinadas funções específicas às entidades autônomas não-territoriais, como, por exemplo, as câmaras, e não apenas fizesse alusão a tais órgãos como possuindo certa competência. A vasta utilização desses órgãos, na administração social e econômica, já por si só parece exigir que se tomem providências nesse sentido. ⁴⁵

Em tempos idos, a atuação do Estado fazia-se sobretudo em função de seus direitos de soberania; as atividades estatais eram principalmente “governamentais”. Mas à medida em que vai assumindo maior número de encargos, no setor assistencial e econômico (como, por exemplo, uma política de subvenções para manutenção de preços), surge o Estado também como titular de direitos privados. Invade a esfera da economia privada a fim de assegurar-se dos recursos financeiros necessários para suas novas responsabilidades. Está claro que o Estado sempre teve certas funções de natureza privada, assim como, por exemplo, a manutenção dos prédios em que se alojam as repartições, ou a compra de papel e outros materiais de escritório; hoje, porém, exerce atividades de economia privada na realização de seus fins de bem-estar social. Assim, pois, administra empresas fornecedoras de gás, eletricidade e água, bem como empresas de transporte, tais como estradas de ferro. Por outro lado, acentuou-se tremendamente a influência do Estado na economia em virtude da nacionalização das indústrias básicas e dos bancos mais importantes, levada a cabo em 1946 e 1947. A dependência em que se encontra a economia privada com relação a tais indústrias e bancos é evidente: a indústria particular refina a matéria-prima fornecida pelas empresas nacionalizadas, e para seu desenvolvimento necessita do crédito dos bancos nacionalizados. Em última análise, essa dependência da indústria privada ocasiona maior concentração de poder estatal. Com isto, vai o Estado construindo a sua estrutura de poder de modo tanto direto quanto indireto.

A evolução da administração estatal, conforme acima esboçado, torna muitas vezes difícil traçar a linha divisória entre as atividades do Estado, de natureza econômica privada, e a própria economia privada.

A grande influência dos órgãos estatais na economia foi evidenciada, recentemente (janeiro de 1962), por uma decisão da Corte Constitucional relativa ao controle da contabilidade estatal e à atuação do

⁴⁵ Veja-se Reiger, “Die Mitwirkung der Haldelskammern an der staatlichen Wirtschaftsverwaltung”, *Wirtschaftspolitische Blätter* (fevereiro de 1960).

Tribunal de Contas. O acórdão confere ao Tribunal de Contas o direito de examinar os livros de qualquer empresa em que o Estado possua uma só ação que seja.

Esse incremento das atividades do Estado e o correspondente desenvolvimento do Poder Executivo precisam ser harmonizados com os princípios que regem o Estado de Direito. ⁴⁶ Não é bastante que apenas certas áreas da administração sejam submetidas ao domínio da lei, como era o caso na Áustria, por exemplo, ao tempo do Estado-Polícia, nos primórdios da evolução para o Estado de Direito. É preciso que *tôdas* as atividades administrativas se subordinem à lei ⁴⁷ — tanto as chamadas “governamentais” quanto as chamadas “privadas”. Estas últimas tornam-se cada vez mais importantes na proporção em que o Estado vai assumindo novas funções de natureza privada para a realização das tarefas inerentes ao moderno e democrático Estado Assistencial. É, portanto, imprescindível e de grande atualidade um maior desenvolvimento das técnicas jurídicas para que impere a lei em todos os setores da atividade administrativa. O princípio da legalidade não representa somente um postulado básico de nossa Constituição, mas, na expressão de Antonioli, ⁴⁸ “esse princípio deve ser pôsto em prática, pelo Legislativo, de maneira tal que todo ato administrativo seja sob todos os aspectos, determinado por lei”. Se não forem estabelecidos tais vínculos — se a administração não fôr executada com base na lei — Klecatsky antevê o perigo de uma administração inconstitucional. ⁴⁹

A Constituição da Áustria delimita os atos legislativos quanto à sua forma exterior, mas deixa o conteúdo da lei ao critério dos legisladores. A Áustria orientou-se para o Estado Assistencial democrático. Enquanto que o alvo negativo, de mera preservação da ordem institucional vigente, restringia, antigamente, as atividades do Estado ao desempenho de funções judiciárias e policiais, o Estado de hoje tem por alvo realizações positivas no terreno cultural e social, isto é, educação e bem-estar

⁴⁶ Klecatsky, “*Die Zukunft des Rechtsstaates, der Staatsbürger*”, in *Salzburger Nachrichten*, outubro 22-26, 1960.

⁴⁷ Veja-se Antonioli, “*Finanzverwaltung und Rechtsstaat*”, in *Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Festschrift für Hans Huber* (Berna, 1961), em que se reclama a concretização de Estado de Direito na administração financeira.

⁴⁸ Antonioli, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 264, Viena, 1954.

⁴⁹ Klecatsky, “*Die Kopenhagener Privatwirtschaftsverwaltung*”, 1957, *Juristische Blätter*, c36. Veja-se, também, Kobzina, *supra*, nota 26.

social. As tarefas resultantes da ampliação das metas do Estado, tanto na administração de soberania quanto na administração de natureza econômica privada, precisam ser hoje desempenhadas com observância da estrutura legal existente, de conformidade com os postulados do Estado de Direito. A administração da Áustria deverá, de futuro, continuar a respeitar o espírito que dominou a sua evolução, porque somente assim poderá manter o conceito que desfruta, de ser um Estado de Direito, a mais alta honra que um Estado pode alcançar.