O ENSINO DO DIREITO ADMINISTRATIVO NO BRASIL

CAIO TÁCITO
Prof. na Fac. de Direito da Univ. do Rio de Janeiro

* I — A história do Direito Administrativo, como ciência jurídica autônoma, é um episódio contemporâneo.

Observei, em estudo sôbre o assunto,[1] que a jurisprudência da Administração pública é fruto do liberalismo político. Os direitos do homem geram os deveres do Estado. Nos regimes absolutos, o administrador — veículo da vontade do soberano — é, como êste, irresponsável. A Administração é, apenas, uma técnica a serviço de privilégios de nascimento. O Estado de Direito, ao contrário, submete o Poder ao domínio da Lei: a atividade arbitrária se transforma em atividade jurídica.

O Direito Administrativo surge entre as cinzas ainda quentes do regalismo. A sua certidão de nascimento é, de acôrdo com parecer de Zanobini, a lei de 28 pluviose do ano VIII (1800 no calendário gregoriano), que deu feição jurídica à administração francesa.[2]

O episódio central da história administrativa no século XIX é a subordinação do Estado ao regime de legalidade. A lei, como expressão da vontade coletiva, incide tanto sôbre os indivíduos como as autoridades públicas. A liberdade administrativa cessa onde principia a vinculação legal. O Executivo opera dentro em limites traçados pelo Legislativo, sob a vigilância do Judiciário.

A êsse fenômeno de *legalização* da atividade administrativa associa-se, mais recentemente, a tendência de fortalecimento do Poder Executivo. A sociedade liberal, baseada na livre iniciativa, aprofundou-se em contradições e antagonismos. Os interêsses se organizaram em grupos, provocando conflitos intoleráveis com os postulados da ordem democrática. O Poder Público foi convocado a disciplinar e conter a atividade privada, sujeitando-a aos princípios do bem comum e da justiça social. O Estado moderno assume, cada vez mais, sentido dinâmico, mediante a regulamentação, o contrôle ou o monopólio do comércio, da produção, do ensino, do transporte ou, até mesmo da pesquisa científica. A tônica dos regimes políticos se desloca da abstenção para a intervenção. Intervir para preservar — eis o lema democrático moderno.

---

* NOTA DA RED.: Trabalho enviado ao X Congresso Internacional de Ciências Administrativas, realizado em Madrid, em setembro de 1956.

1 *A Administração e o Contrôle de Legalidade, in* "Revista de Direito Administrativo", vol. 37, págs. 1/11.

2 Guido Zanobini, *Corso di Diritto Amministrativo*, 5.ª edição, vol. I, pág. 33.

Os novos encargos de Govêrno levam à hipertrofia dos órgãos executivos. Não mais se limita a Administração ao papel clássico de manter a ordem e a tranqüilidade públicas. O poder de polícia do Estado alcança, pràticamente, tôdas as formas de atividade humana.[3] A Administração, ao mesmo tempo, se especializa e se generaliza. Os entes estatais se descentralizam em novas pessoas jurídicas de direito público. A capacidade normativa do Executivo se desenvolve por meio das delegações legislativas e do poder regulamentar. Os tribunais administrativos, ou as comissões dotadas de poderes quase-judiciais, englobam expressiva parcela da atividade jurisdicional.

O individualismo jurídico se decompõe sob a pressão poderosa de causas e concausas sociais. A socialização do Direito transcende ao plano doutrinário e se afirma na criação legislativa e na hermenêutica constitucional. Não se trata, apenas — disse-o o professor Afonso Arinos de Melo Franco —, de crise do Direito, mas de Direito de crise.[4]

As condições sociais atribuem ao Estado uma posição de tutela e gerência de interêsses gerais e individuais. A manutenção e sobrevivência do indivíduo, a sua proteção contra riscos e incertezas sociais, a própria defesa da soberania nacional motivam a revisão de alicerces: a propriedade, a família, o trabalho, a autonomia da vontade ou a liberdade de contrato obedecem a novos pressupostos de inspiração coletiva.

II — O ensino do Direito Administrativo adquire, assim, na atualidade, uma importância crescente tanto no sentido especulativo, como nos aspectos pragmáticos do exercício das profissões jurídicas, ou afins.

A inclusão, nos cursos jurídicos nacionais, de uma cadeira autônoma de Direito Administrativo, tem, no Brasil, a tradição de um século.

O Decreto n.º 608, de 16 de agôsto de 1851, autorizou a criação dessa cadeira, que, pelos Estatutos das Faculdades de Direito, aprovados pelo Decreto n.º 1.134, de 30 de março de 1853, foi colocada no 5.º ano do curso, sob o título de "Direito Administrativo Pátrio", passando com a reforma de 1854 (Decreto n.º 1.386, de 28 de abril de 1854, art. 3.º) a se denominar, apenas, Direito Administrativo.

A idéia da instituição da cadeira tem, no entanto, raízes mais remotas. Proposta em 1833, pelo Ministro do Império, Nicolau de Campos Vergueiro e esposada, em 1848, pelo Conselheiro Francisco Gê Acaiaba de Montezuma, em seu discurso de posse no Instituto dos Advogados Brasileiros, cuja presidência exerceu,[5] a instituição da cadeira tornou-se uma realidade a partir de 1855, quando passou a ser lecionada nas Faculdades de Direito de Recife e São Paulo, tendo como primeiros lentes os professôres Vicente Pereira do Rêgo e Antônio Joaquim Ribas.

O primeiro dêsses mestres foi, ainda, o precursor da bibliografia de Direito Administrativo na América Latina,[6] com a publicação, em 1857, dos *Elementos de Direito Administrativo Brasileiro, comparado com o Direito Administrativo Francês, segundo o método de P. Pradier-Foderé.*

---

3 Ver, a respeito, meu trabalho — *O poder de polícia e seus limites, in* "Revista de Direito Administrativo", vol. 27, pág. 1 e "Revista Forense", vol. 144, pág. 23.

4 Afonso Arinos de Melo Franco, *Revista Forense*, vol. 142, pág. 14.

5 Temístocles Cavalcânti, *Revista do Serviço Público*, junho de 1944 e *Revista de Direito Administrativo*, vol. I, pág. 303.

6 Ver, a respeito, meu trabalho: *O primeiro livro sôbre Direito Administrativo na América Latina, in* "Revista de Direito Administrativo", vol. 27, pág. 428.

Seguiu-se, em 1861, o conpêndio de Antônio Joaquim Ribas, *Direito Administrativo Brasileiro*, obra premiada e aprovada pelo Govêrno Imperial "para uso das Faculdades de Direito de Recife e São Paulo".

Nas sucessivas reformas do ensino jurídico, a cadeira de Direito Administrativo jamais deixou de figurar no curso de bacharelado. Com a reforma Benjamin Constant (Decreto n.º 1.232-H, de 2 de janeiro de 1891), as Faculdades de Direito passaram a ministrar três cursos diferentes: o de Ciências Jurídicas, em quatro anos, para o exercício da advocacia, magistratura e oficial de justiça; o de Ciências Sociais, em três anos, "para os lugares do corpo diplomático e consular e para os cargos de diretor, subdiretor e oficial das Secretarias do Govêrno e administração; e o de Notariado, em dois anos, para os ofícios de justiça.

Apesar da originalidade da reforma, o ensino do Direito Administrativo não sofreu solução de continuidade: além da cadeira de "Ciência da Administração e Direito Administrativo", na terceira série do curso de Ciências Sociais, havia a de "Noções de Economia Política e Direito Administrativo", na quarta série do curso de Ciências Jurídicas, e a de "Explicação sucinta do Direito Constitucional e Administrativo", na primeira série do curso de Notariado.

Ditos cursos, mantidos pelo Decreto n.º 1.159, de 3 de dezembro de 1892 (1.º Código do Ensino ou Reforma Fernando Lôbo), foram abolidos pela Lei n.º 314, de 30 de outubro de 1895, e Decreto n.º 2.226, de 1.º de fevereiro de 1896, que restabeleceram o curso de Ciências Jurídicas e Sociais, em cinco anos, figurando, no último ano, a cadeira de "Ciência da Administração e Direito Administrativo".

Nenhuma alteração houve, no particular, com o Decreto n.º 3.890, de 1.º de janeiro de 1901 (2.º Código do Ensino ou Reforma Epitácio Pessoa), mas com a Reforma Rivadávia Corrêa (Decretos ns. 8.659 e 8.662, de 5 de abril de 1911), o curso jurídico passou a ser feito em seis anos, e o Direito Administrativo a ser ensinado no 2.º ano.

Em março de 1914, ainda na vigência da Lei Rivadávia, o Conselho Superior do Ensino reduziu o curso para cinco anos e transferiu, para o 5.º ano, a cadeira de Direito Administrativo.

No 5.º ano a manteve o Decreto n.º 11.530, de 18 de março de 1915 (Reforma Carlos Maximiliano).

Posta novamente no 2.º ano, pelo Decreto 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925 (Reforma João Luiz Alves-Rocha Vaz), tornou à 5.ª série, com o Decreto n.º 19.852, de 11 de abril de 1931 (Reforma Francisco Campos).

Não obstante as modificações havidas na especificação e seriação das disciplinas do curso de bacharelado (Lei n.º 114, de 11 de novembro de 1935), a cadeira de Direito Administrativo permanece no 5.º ano.

Faz parte, outrossim, do curso de doutorado (seção de Direito Público), da Faculdade Nacional de Direito. (V. Regimento publicado no *Diário Oficial* de 11 de janeiro de 1947).

III — Não sòmente nas Faculdades de Direito se pratica o estudo sistemático do Direito Administrativo, como disciplina normal do *curriculum*. Nas escolas de administração pública, nas de engenharia, ciências econômicas, estatística e sociologia também a matéria faz parte da respectiva seriação.

O quadro em anexo, relativo ao ano de 1955, discrimina os estabelecimentos de nível superior de ensino em que foi lecionada a cadeira, com a respectiva série e número de alunos matriculados.

A análise dêsses dados estatísticos demonstra o interêsse na preparação jurídica de categorias profissionais cuja atividade se coloca em imediato convívio com a máquina administrativa ou na assistência a interêsses privados ligados à Administração pública.

Os alunos dos cursos de bacharelado jurídico representam, no total de alunos inscritos na disciplina, apenas 46,98% das matrículas, cabendo a maior percentagem, ou seja, 53,02% aos estabelecimentos de ensino não-jurídico, entre os quais se destacam os de Engenharia (1.424 alunos) e de Ciências Econômicas e afins (1.713 alunos).

IV — Não se confunde, no Brasil, o ensino do Direito Administrativo com o da Ciência da Administração, da qual se desligou desde a reforma do ensino, em 1931.

Os processos científicos da moderna Administração pública e privada são estudados nos cursos destinados à formação de administradores, sem prejuízo do estudo paralelo e autônomo das instituições jurídico-administrativas.

V — Reivindicação recente, embora ainda não consubstanciada em lei, visa ao desdobramento da cadeira de Direito Administrativo, nos cursos jurídicos, de modo a possibilitar o estudo mais desenvolvido das crescentes manifestações da atividade administrativa do Estado.

À vista dos aspectos esboçados nesta comunicação, as seguintes sugestões podem ser apresentadas:

1.ª) o ensino do Direito Administrativo é tradicional no Brasil, datando de 1851 a criação da respectiva cadeira nos cursos jurídicos;

2.ª) não sòmente nas Faculdades de Direito deve ser lecionada a cadeira de Direito Administrativo, convindo a sua inclusão no *curriculum* de estabelecimentos de nível superior destinados à preparação de engenheiros, economistas, contadores, administradores, diplomatas, estatísticos e profissões afins.

3.ª) a cadeira de Direito Administrativo deve ser desdobrada, nos cursos jurídicos, de modo a ser lecionada em dois anos.

4.ª) a cadeira de Direito Administrativo não deve incluir o estudo da Ciência da Administração, que é disciplina autônoma inconfundível com aquela.

ANEXO

ENSINO DE DIREITO ADMINISTRATIVO NOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR

Ramos de ensino de nível superior	*Série em que é ministrado*	*Designação da Cadeira*	*Matrícula em 1955*
Escolas de Administração pública e privada	2.ª e 3.ª	Direito Administrativo	73
Ciências Atuariais	1.ª	Instituições de Direito Público	43
Ciências Contábeis	2.ª	Instituições de Direito Público	131
Ciências Contábeis e Atuariais	2.ª	Instituições de Direito Público	130
Ciências Econômicas	1.ª	Instituições de Direito Público	1.452
Diplomacia	1.ª	Direito Constitucional e Administrativo	17
Direito — Bacharelado	5.ª	Direito Administrativo	3.001
Engenharia			
Civil	5.ª	Direito Administrativo	1.035
De minas	5.ª	Direito Administrativo	21
De petróleo	5.ª	Direito Administrativo	13
Eletricistas	5.ª	Direito Administrativo	140
Industriais	5.ª	Direito Administrativo	18
Mecânicos	5.ª	Direito Administrativo	41
Mecânicos Eletricistas	5.ª	Direito Administrativo	74
Metalúrgicos	5.ª	Direito Administrativo	3
Químicos	5.ª	Direito Administrativo	21
Urbanistas	2.ª	Administração Municipal	58
Estatística	1.ª	Direito Constit. e Adminis.	69
Sociologia e Política	2.ª e 3.ª	Direito Administrativo	47
Total de alunos matriculados em 1955			6.387