EVOLUÇÃO CIENTÍFICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO

Professor na Faculdade de Direito da Universidade Católica de São Paulo

SUMÁRIO: *O aparecimento do nôvo ramo jurídico. O método exegético no seu estudo. O método histórico-político e a marcha na sua sistematização. O Direito Administrativo e a ciência da administração. O método técnico-jurídico e a sua definitiva construção. O método lógico-formal e a sua consideração como Direito puro. A posição singular da Inglaterra e da América do Norte. Bibliografia internacional do século XX. O Direito Administrativo no Brasil.*

I

O APARECIMENTO DO NÔVO RAMO JURÍDICO — *Dos Textos no Direito Antigo à Sistematização no Direito Moderno.* O Direito Administrativo, como ramo autônomo do Direito Público, é de recente formação. Realmente, como indagação científica só surgiu no século passado, embora sempre tenham existido normas jurídicas ordenando a atividade do Estado-poder, ou sejam, a sua organização e a sua ação de criação de utilidade pública no Estado-sociedade, de modo direto e imediato, na consecução do seu fim.

Por isso, já no Digesto e no Código se encontram livros e títulos enfeixando matérias esparsas que, ao depois, viriam a constituir objeto do Direito Administrativo. Assim, verificam-se textos regulamentando a organização administrativa e as competências dos seus órgãos, dispondo sôbre o regime municipal e as prerrogativas de Polícia, prescrevendo os podêres do Fisco, ordenando o uso pelo povo dos rios e caminhos públicos, a execução de obras públicas e sua utilização, o regime da servidão pública, e, afinal, regendo os encargos e as honras dos cidadãos. Aliás, Serrigny dedicou um livro a respeito, intitulado: *Droit Public et Administratif Romain.*

Constitui disciplina própria do Estado Moderno, ou melhor, do chamado Estado de Direito, porque só então se cogitou de normas delimitadoras da organização do Estado-poder e da sua ação, estabelecendo balizas nas prerrogativas dos governantes, nas suas relações recíprocas, e, outrossim, nas relações com os governados. Na verdade, o Direito Administrativo só se plasmou como disciplina autônoma quando se prescreveu

processo jurídico para atuação do Estado-poder, através de programas e comportas na realização das suas funções.

Então, ocorreu a sistematização das atribuições dos seus diferentes órgãos, e houve a elevação da Justiça à posição de independência, para assegurar o direito dos particulares, não só nas suas relações recíprocas, como frente ao próprio poder público, separado dos outros órgãos de govêrno, diferenciada dos chamados Podêres Legislativo e Executivo, aos quais cabe a orientação política do país. Enquanto êstes traçam as normas de conduta dos cidadãos e as levam a bom têrmo, tendo em vista o interêsse dos indivíduos coletivamente considerados, como membros do Estado-sociedade, os Tribunais afirmam o direito vigente, sancionado e promulgado pelo Estado-poder, através de normas jurídicas, ou decorrente da consciência popular, através de comportamento uniforme e constante.

Realmente, a implantação do Estado de Direito, com a distinção entre Estado-poder e Estado-sociedade, tornando aquêle simples meio para realização do bem dêste, permitiu a formação do Direito Administrativo. Destarte, suplantou êle o Estado de Polícia, que não distinguia as atividades do Estado-poder, segundo a diversidade dos seus objetos e das finalidades que tem em mira alcançar, mas cogitava das prerrogativas majestáticas do govêrno e das faculdades delegadas aos seus auxiliares. De então, passaram a se reger por contornos jurídicos e o Direito Administrativo começou a desabrochar.

Menos ainda poderia êste, como doutrina científica, defluir da concepção do Estado Patrimonial, que precedeu ao Estado de Polícia, pela sua natureza feudal; ou surgir no Império Romano, quando a preocupação do govêrno se restringia a manter a ordem social e obter arrecadação patrimonial, não obstante a efetivação de importantes obras públicas, executadas no interêsse do Estado-poder, e seus governantes, em vez de no interêsse do Estado-sociedade, isto é, dos governados.

— *As Primeiras Obras Sôbre a Matéria.* Talvez, o primeiro ensaio de exposição do Direito Administrativo se deva a Giandomenico Romagnosi com os seus *Principi Fondamentali di Diritto Amministrativo,* publicado em 1814. Afora o Direito do Trabalho, e o Direito Tributário, do século presente, é o mais nôvo ramo jurídico divulgado em obras de doutrina e ensinado nas Faculdades.

Não obstante a Itália possa disputar com a França a primazia quanto à publicação do primeiro tratado sôbre o Direito Administrativo, a tentativa inicial de obter dos julgados regras aplicáveis à Administração Pública, tanto no seu sentido subjetivo como objetivo, de pôr a matéria em cátedra de ensino de coligir as leis que lhe fôssem pertinentes, e de discutir os problemas jurídicos por ela suscitados, coube, sem dúvida, à França.

Assim, em 1818, Macarel editava os seus *Élementes de Jurisprudence Administrative,* e, em 1822, De Cormenin as suas *Questions de Droit Admi-*

nistratif, e nêles se apresenta a jurisprudência do Conselho de Estado, a quem, no início do século, se atribuiu a competência jurisdicional, em matéria administrativa. Aparece essa instituição como guia para o entendimento dêsse nôvo direito, no interpretar as leis e regulamentos administrativos. Traçam os seus membros as suas diretrizes. Em 1819, se inaugurava na Faculdade de Direito de Paris a cadeira de Direito Administrativo, e De Gerando publica o seu *Programme du Cours de Droit Public Positif Administratif à la Faculté de Droit de Paris*, em que expõe os princípios gerais da Ciência da Administração, distinta do Direito Administrativo Positivo, e, em 1829, divulga as suas *Institutes de Droit Administratif Français*, na qual sistematizou a exposição de mais de 80.000 dispositivos legais e regulamentares.

II

O MÉTODO EXEGÉTICO NO SEU ESTUDO — *A Concepção Legalista*. De início, os estudos do Direito Administrativo, na França, mais se voltaram para a compilação das leis e sua exegese, através de comentários e da ordenação de decisões judiciais, como expressão da Jurisprudência dos Tribunais Administrativos, do que para afirmação de princípios teóricos. Então, se situava o objeto do Direito Administrativo na simples interpretação das leis havidas como administrativas e atos jurídicos complementares, em seu desenvolvimento.

Segundo orientação pessoal adotada, os autores procuraram sistematizar a exposição dessas leis e atos jurídicos complementares, e os institutos por êles considerados, emprestando-lhes o significado que lhes parecia mais acertado, socorrendo-se para isso da jurisprudência em formação, ao apreciar os referidos textos.

O seu objeto se circunscrevia à organização da Administração Pública, ou melhor, ao estudo da legislação, regulando os órgãos do Poder Executivo, e das pessoas jurídicas públicas, estabelecimentos públicos, com encargos especiais e pessoais, e comunidades regionais, com encargos gerais e territoriais; à matéria administrativa, no estudo da legislação pertinente às suas relações com os particulares, na limitação da liberdade e propriedade; ou ao domínio público e privado do Estado e no oferecimento de coisas, para uso público; à realização de obras públicas ou à prestação de serviços excepcionais, quanto à saúde, instrução e à educação pública, e aos meios de comunicação e de transporte em geral; e à jurisdição administrativa, ou seja, sôbre a organização de Tribunais Especializados, para deslindar as demandas relativas àquelas questões, e sôbre o processamento próprio que ordenasse tais julgamentos.

— *Os Autores Filiados à Escola Legalista*. A essa concepção legalista se filiam os primeiros autores que versaram êsse nôvo ramo jurídico. Orientação, aliás, perfeitamente explicável, pois se impõe a coleta do ma-

terial e a sua disposição, planificadora, para, depois, se tirar conseqüências teóricas.

Então, destacam-se as obras de Foucart, *Éléments du Droit Public et Administratif*, em 1932, F. Laferrière, *Cours de Droit Public et Administratif*, em 1839, De Cormenin, *Droit Administratif*, em 1840, Dufour, *Traité Géneral de Droit Administratif Appliqué*, em 1843, Trolley, *Cours de Droit Administratif*, em 1844, Macarel, *Cours d'Administration et de Droit Administratif*, em 1844, Th. Ducroc, *Cours de Droit Administratif*, em 1858, A. Batbie, *Precis de Droit Public et Administratif*, em 1861, Léon Aucoc, *Conferences sur l'Administration et le Droit Administratif*, em 1869.

Adotando essa posição simplesmente legalista, de método exegético, no estudo do Direito Administrativo, dos mestres franceses, se encontram os primeiros administrativistas espanhóis, entre os quais se destacam Ortiz de Zuniga, *Elementos de Derecho Administrativo*, de 1842, Gomez de la Serna, *Instituciones de Derecho Administrativo*, de 1843.

Outrossim, nessa trilha, se acham os italianos, antes da unificação da Itália, ao expor e comentar o regime administrativo vigente nos respectivos países, Commerci, *Corso di Diritto Amministrativo per il Regno delle Due Sicilie*, de 1835, Giovanni Manna, *Il Diritto Amministrativo delle Due Sicilie*, de 1840, Diaz, *Corso Completo di Diritto Amministrativo*, de 1843, também sôbre os Estados Sardos; Leone, com os seus *Elementi di Diritto Amministrativo*, do Piemonte, de 1850; e Rocco, com as suas *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, do Reino de Nápoles, de 1850.

Igualmente, na Bélgica, se inscreveu nessa orientação J.H.N. de Fooz, com o seu trabalho *Le Droit Administratif Belge*, 5 vols., de 1859.

Justino Antônio de Freitas, com as suas *Instituições de Direito Administrativo Português*, de 1857, faz parte dessa corrente, em Portugal.

— *Direito Administrativo e Ciência da Administração*. Distinguem todos, como observado acima, o Direito Administrativo da Ciência da Administração, que estuda os princípios racionais pertinentes às leis administrativas.

Sôbre ela, já em 1808, Bonnin, editara os seus *Principes d'Administration Publique*, e, como exemplo de trabalho posterior sôbre essa Ciência, se pode citar o de Vivien, *Études Administratives*, em 2 volumes de 1859, em que estuda o transcurso histórico resumido da legislação, regulando diferentes institutos da Administração Pública, e a seguir faz a sua crítica, expondo os princípios racionais que, no seu entender, deveria obedecer, a fim de conseguir-se melhor organização e ação administrativa, isto é, resultados mais úteis, mais convenientes e mais oportunos. Discute, destarte, as regras pertinentes à boa organização e ação administrativa, relativas à legislação objeto do Direito Administrativo, retromencionado.

Na Espanha, a Ciência da Administração recebeu destacado ensaio de José Posada de Herreras, com suas *Lecciones de Administración,* publicado em 1843, e em Portugal, de Lôbo de Avila, com os seus *Estudos de Administração,* de 1874.

III

O MÉTODO HISTÓRICO-POLÍTICO E A MARCHA NA SUA SISTEMATIZAÇÃO — — *Precursores das Escolas Histórico-Política e Técnico-Jurídica.* Apesar de Romagnosi, com a sua obra citada, e Giovanni Manna, com os seus *Principii di Diritto Amministrativo,* em 1839, terem procurado, na Itália, elevar os institutos objeto do ordenamento positivo do Direito Administrativo a cogitações teóricas, em que se aliavam preocupações filosóficas, sociológicas e jurídicas, e, de outro lado, na Alemanha, Roberto Von Mohl, no seu *Direito Político do Reino de Wüttemberg,* em 1829, tentar fixar a natureza jurídica distinta do Direito Constitucional e Administrativo, predominou no estudo da matéria, na conformidade do observado, preocupação puramente legalista de simples exegese dos textos, do que êles dispunham positivamente, relegado para outra ciência o estudo racional dos princípios utilitários que deviam iluminá-los, como crítica construtiva de um nôvo direito a ser futuramente promulgado, e se deixou de tratar, outrossim, da própria sistematização dos princípios doutrinários dos institutos do Direito Administrativo, segundo a respectiva natureza.

Isso não obstante o movimento jurídico-filosófico que se esboçava, em todo mundo civilizado, o qual reconhecia a Ciência Jurídica não podia se reduzir a simples repertório de texto e ordenação das respectivas matérias, circunscrito o seu estudo ao método exegético, uma vez o Direito não era mera expressão da vontade geral de um Estado, fruto do contrato social. Dominava, já, orientação de pensamento, em que se sustentava constituir a legislação apenas forma de exteriorização do Direito, de adaptação dos seus institutos, na conformidade da consciência coletiva, manifestada no costume, e dos princípios impostos pela natureza humana discursivamente obtidos. O voluntarismo jurídico começava a ser substituído por uma concepção histórica, ou, então, racionalista do direito.

A Escola Histórico-Política — Todavia, ante o influxo dessas idéias, com o ressurgimento da nação italiana, se voltaram os estudos dos seus administrativistas para a procura dos princípios gerais que deviam qualificar os institutos fundamentais do Direito Administrativo pátrio, e a examinar, conjuntamente, a melhor forma da sua adoção pela novel legislação a respeito, a ser promulgada para todo o país, conjugando os elementos racionais, históricos e positivos, ante os textos que vigeram e continuavam a viger, e os que deveriam ser substituídos, ou sancionados, segundo os mais aconselháveis princípios doutrinários.

Também juristas espanhóis e portuguêses haviam tomado êsse rumo. Entendiam que o estudo do Direito Administrativo devia ser coordenado

com o da Ciência da Administração segundo a concepção tradicional desta. E, nas obras de Direito Administrativo, então, encontram-se, ao lado da exposição do direito positivo, considerações políticas, sôbre a conveniência e oportunidade de sua modificação, ou a apreciação do seu acêrto.

Orientação de que fôra precursor Manoel Colmeiro, na Espanha, com o seu *Derecho Administrativo Espanhol,* de 1858, e que mereceu beneplácito de Vicente Santa Maria de Paredes, no seu *Curso de Derecho Administrativo,* de 1885, para só citar os dois nomes de maior projeção nesse país.

Na Itália, vieram à luz os tratados de G.E. Garelli Della Morea, *Il Diritto Amministrativo Italiano,* em 1860, do Comendador Bocardo, *Manuale di Diritto Amministrativo,* em 1863, de Severio Scolari, *Diritto Amministrativo,* em 1864, de Federico Persico, *Principii di Diritto Amministrativo,* 2 volumes, em 1866, de De Gioannis Gianquinto, *Corso di Diritto Pubblico Amministrativo,* 3 volumes, em 1877, de Lorenzo Meucci, *Istituzioni di Diritto Amministrativo,* em 1879.

Assim, nesses trabalhos, além da exposição dos princípios jurídicos, relativos à Administração Pública, os autores se preocuparam em discutir, com maior ou menor extensão, os problemas políticos da sua organização e ação, ao examinar as normas vigentes do direito positivo. Adotaram, destarte, no seu estudo, o método histórico-político. Preocuparam-se em examinar a conveniência e a oportunidade dos institutos jurídicos, optando por aquêle que melhor atendesse ao escopo em mira, após indagar da sua natureza jurídica, de conceituá-lo extremando-o de outros, e descrevendo as suas notas essenciais.

Então, mesclam-se os preceitos jurídicos com os princípios políticos da organização e ação administrativa, e o Direito Administrativo e a Ciência da Administração se conjugaram, isto é, a doutrina racional, as normas da boa administração, com o estudo da legislação positiva e dos elementos caracterizadores dos institutos jurídicos que a informam.

— *O Direito Administrativo e a Ciência da Administração.* Parece, foi a Itália o primeiro e único país que incluiu, no currículo das Faculdades de Direito, cadeira de Ciência da Administração autônoma, pois antes já vinha sendo objeto de estudo na de Direito Administrativo, e em indagação conjugada, como observado. De início, em caráter facultativo, pelo Regulamento Universitário de 1875, e, posteriormente, de modo obrigatório pelo de 1885. Aliás, diferiam os seus campos, isto é, do Direito Administrativo e da Ciência da Administração, na conformidade do ensinamento tradicional da doutrina dos juristas franceses.

Na Espanha e Portugal, a Ciência da Administração, embora considerada como disciplina separada do Direito Administrativo, era ensinada em uma só cadeira, intitulada de Direito Administrativo e da Ciência da

Administração, em que se examinava não só o aspecto jurídico, como político, econômico e sociológico da Administração Pública.

A distinção tradicional entre uma e outro, segundo a concepção francesa, no limiar dos estudos do Direito Administrativo, como salientado, estava em que a Ciência da Administração tinha por elemento o estudo técnico-material da Administração Pública, quanto à sua organização e ação, indagava dos princípios racionais, fundamentais, e o Direito Administrativo se preocupava com o aspecto jurídico-formal da Administração Pública, quanto à mesma organização e ação, cogitava da legislação positiva. Ambos apreciavam o mesmo objeto, mas sob prisma diferente. Enquanto aquela o examinava sob o aspecto da oportunidade, da conveniência, da utilidade intrínseca, êste o fazia sob o ponto de vista da ordem social coercitivamente imposta, na conciliação da autoridade do Estado-poder com a liberdade dos componentes do Estado-sociedade.

Contra essa maneira de conceituar a Ciência da Administração levantaram-se duas objeções fundamentais. Alegava-se que não podia a Ciência da Administração estudar os princípios racionais da Administração Pública pertinentes à sua organização e à sua ação, se com isso se entendia cabia a ela construir a teoria jurídica dessa organização e ação. Isso porque essa teoria devia competir ao próprio Direito Administrativo, que, como ciência jurídica não podia limitar-se à exposição e comentário das leis administrativas, mas devia elevar-se ao estudo dos princípios jurídicos pertinentes a essas leis, na discussão da natureza jurídica do respectivos institutos. Por outro lado, também, argumentava-se que não podia a Ciência da Administração estudar princípios fundamentais da Administração Pública, pertinentes à sua organização e à sua ação, se com isso se entendia cabia a ela estudar os princípios primeiros dessa organização e ação. Isso porque essa teoria devia competir à filosofia do Estado ou do Direito.

É de observar-se, entretanto, a improcedência da crítica, porquanto os autores franceses, ao afirmarem que a Ciência da Administração tinha por objeto os princípios racionais e fundamentais da organização e ação da Administração Pública, tinham em mira os princípios políticos, sociológicos e econômicos que deviam informar a melhor organização e ação da Administração Pública, estranhos à natureza dos institutos jurídicos e distantes da problemática filosófica.

Já os juristas italianos, espanhóis e portuguêses, da escola histórico-política, juntavam, em seus trabalhos, o estudo do Direito Administrativo e da Ciência da Administração. Então, de certo modo, muitos dêles, confundiam nos seus estudos o aspecto jurídico, tanto legislativo como teórico, pertinente à natureza doutrinária dos institutos objeto da legislação, e o aspecto utilitário, relativo à conveniência e oportunidade da organização e ação da Administração Pública. Entendiam que êste devia ilustrar aquêle.

E, não obstante distintas, essas duas ciências, Direito Administrativo e Ciência da Administração, passaram juristas italianos, espanhóis e portuguêses, a confinar, nas suas preocupações, os institutos jurídicos administrativos, adotados através da legislação, com a matéria considerada como mais útil, segundo o escopo que a Administração Pública visava a alcançar, tendo em vista os fenômenos sociais.

— *Nova Posição a Respeito da Ciência da Administração em Face do Direito Administrativo*. É de observar-se, nessa metade do século XIX, ante a crescente concentração da riqueza em número reduzido de cidadãos, capitalistas, em oposição à massa proletária, que se formou em virtude do regime econômico resultante da revolução industrial, iniciada com a descoberta da máquina a vapor, e a que se seguiram outros inventos que favoreceram a industrialização da produção e a formação de grandes emprêsas, surgiu a chamada questão social. Como conseqüência, provocou movimento político em prol da substituição do Estado liberal, cujo objetivo principal era a tutela do direito, com tímidas ingerências no terreno social, pelo Estado-providência, com a finalidade precípua de intervir diretamente na ordem social, de modo positivo, e, em especial, para solver os problemas de caráter econômico.

Então se dilatou o âmbito de atuação da legislação administrativa, quanto à organização e ação do Estado-poder, e a discussão dos seus princípios racionais, utilitários, deixou de se restringir à melhor organização administrativa e à forma de ação dêle, para cogitar de qual seria a melhor posição a ser tomada pelo Estado-poder quanto à sua ingerência na ordem social para resolver diretamente os problemas sanitários, educacionais, econômicos, e de previdência e assistência social dos hipossuficientes.

Entendendo, por certo, que não seria possível prescindir o estudo dos princípios políticos, da norma jurídica, com a denominação de Ciência da Administração, Lorenz Von Stein publicou, em 1865, estudo sistematizado da Administração Pública, em que considera, concomitantemente, êsses dois aspectos do problema, estudo êsse traduzido e editado, na sua parte substancial, em língua italiana, em 1897, com o título *La Scienza della Pubblica Amministrazione*.

Nesse trabalho salienta que, ao lado da ação negativa da polícia, de condicionamento da liberdade e propriedade dos particulares, exercia o Estado-poder, e devia exercer, uma ação social, positiva e direta de ingerência na vida pessoal dos cidadãos, tendo em vista a administração das suas atividades individuais; na formação física e intelectual do povo, para salvaguardar a saúde pública e a cultura pública; na vida econômica do Estado-sociedade, em atenção à melhor produção, distribuição e consumo de riqueza; e na previdência e assistência social, amparando os hipossuficientes, por razões econômicas. Em conseqüência, estuda essa ingerência negativa do Estado, e, outrossim, a positiva, tanto no aspecto jurídico como político. Anteriormente, estuda, também, a organização do Estado e o problema da sua riqueza, das finanças públicas.

Inspirado na posição assumida por Stein, quanto à Ciência da Administração e, por outro lado, nos tratados de Direito Administrativo, dos autores italianos contemporâneos, que já vinham se apercebendo da alteração do fenômeno da ingerência do Estado, que abandonava a sua atitude de indiferença para com os problemas sociais e procurava diretamente solvê-los, em marcha para o dirigismo estatal, Carlos Francesco Ferraris (Cf. *Saggi di Economia Politica, Statistica e Scienza dell'Amministrazione*, de 1880), apresentou uma nova concepção sôbre o Direito Administrativo e a Ciência da Administração.

Sustenta, então, que o Direito Administrativo tem por objeto os direitos e deveres quanto à organização administrativa e à forma da ação administrativa do Estado-poder, e ao contencioso administrativo. E não só do direito constituído como a constituir, isto é, não só da exposição como da crítica da lei vigente, e sugestão da que lhe deve substituir. Restringe-se, contudo, à organização e ação, *personae* e *actiones*. Assim, inclui no Direito Administrativo a discussão dos princípios racionais, de organização e ação do Estado, ao contrário dos adeptos da concepção tradicional francesa, que os colocavam na Ciência da Administração.

Já a matéria objeto da Administração Pública, de ingerência do Estado-poder, quanto ao aspecto de utilidade, a *res*, é própria da Ciência da Administração. Esta se diversifica em política, e compreende a matéria objeto da ciência do pessoal, da ciência militar, e da ciência das finanças, pertinentes ao Estado-poder, e em social, e diz respeito à matéria da vida física, econômica e intelectual do Estado-sociedade, e tem, respectivamente, a sua propedêutica na higiene, na economia política, na pedagogia.

Divergiu, entretanto, de Stein, que englobava na Ciência da Administração o ordenamento jurídico da Administração Pública e os problemas utilitários das matérias pertinentes à sua organização e ação, de natureza político-social. Dada a maneira diferente em que era tratada a Administração Pública, pela distinção das suas essências, distinguiu o seu ordenamento jurídico das matérias políticas e sociais por ela cogitadas.

Destarte, o Direito Administrativo examina o problema sob o aspecto dos direitos e obrigações dos podêres e deveres da Administração Pública, quanto à sua organização e ação, e a Ciência da Administração sob o aspecto do útil, das matérias políticas, da ciência das finanças, das fôrças armadas, do pessoal civil, e das matérias sociais, relativas à higiene e saúde, pedagogia e educação, população e economia, objeto da sua ação. Essa orientação Ferraris a reafirma, no século presente, ainda, na edição de obra de *Direito Administrativo*. Embora, na forma, as exponha com algumas diferenças, no fundo é o mesmo pensamento (Cf. *Diritto Amministrativo*, págs. 99/105, 106/108 e 113/188, vol. I, ano 1922).

Posteriormente, atendendo Wautrain Cavagnari (Cf. *Elementi di Scienza dell'Amministrazione*, ano 1890) ao fato, no seu entender, de que as chamadas atividades políticas se referiam a ciências autônomas, reduziu

a Ciência da Administração à matéria objeto de intervenção do Estado-poder, de modo positivo e direto, na ordem social, por conseguinte à Ciência da Administração Social.

Então, V.E. Orlando salientou a distinção entre as atividades do Estado em jurídica e social. A jurídica, tendo por objeto a tutela do Direito, isto é, o estabelecimento da norma jurídica, o asseguramento da ordem interna e a resolução de controvérsias entre as partes, e a social, tendo por objeto a ingerência do Estado-poder na população, na saúde, na educação, na economia.

Assim, ao Direito Administrativo sob a inspiração dos alemães, em especial Loening, reservou o ordenamento da atividade jurídica do Estado, exceto a jurisdição penal e civil, e a constituição dos meios e órgãos de sua ação em geral, relegada ao Direito Judiciário, a organização e ação jurídica dessa atividade contenciosa do Estado-poder, e à Ciência da Administração, sob o influxo do pensamento de Ferraris e Cavagnari, a atividade da ingerência positiva e direta do Estado-poder quanto às diferentes matérias retro-enunciadas da atividade social. É a posição até o fim da sua vida (Cf. *Diritto Amministrativo,* págs. 22/42 e 371/400, nova edição revista por Sílvio Lessona, ano de 1952), e que teve e tem no Brasil grande acolhida, devido à influência dêsse mestre em nossos publicistas.

IV

O MÉTODO TÉCNICO-JURÍDICO E A SUA DEFINITIVA CONSTRUÇÃO — *A Escola Técnico-Jurídica na Alemanha*. Ao lado dessa posição assumida por Stein, surgiu na Alemanha um movimento entre os especialistas do direito público, com o objetivo de eliminar do seu estudo as preocupações políticas e históricas, a fim de reduzi-lo ao método técnico-jurídico, através de construção doutrinária, em que se criassem teorias gerais do próprio direito, sôbre os seus institutos jurídicos, na delimitação do seu campo à discussão da natureza jurídica das instituições, dos direitos e obrigações que o regiam.

Essa orientação se iniciou com Carl Friedrich Gerber, em 1825, com o seu estudo sôbre os direitos públicos, traduzido para o italiano, sob o título de *Diritti Pubblici,* só em 1936, e prosseguiu com os trabalhos de vários publicistas, sôbre a Teoria do Estado, que envolvia não só o exame dos seus primeiros princípios, como, outrossim, o de sua organização constitucional e mesmo administrativa. Estendeu-se, também, ao Direito Administrativo, tendo em vista os institutos relativos aos meios de ação do Estado-poder, pessoas e bens, e, especialmente, ao procedimento de sua própria ação.

Tal preocupação tomou corpo após a transformação da Confederação dos Estados Alemães em Federação, em que se criou a unidade imperial, com a Constituição federal de 1870. Conseqüentemente, as obras de Di-

reito Administrativo abandonaram as peculiaridades dos Estados particulares e tenderam para um sistema unitário e comum, no estudo das relações jurídicas dos cidadãos para com o Estado, regidas pelo Direito Público. Para tanto contribuiu, ainda, a criação de tribunais administrativos, de cujas decisões cabia recurso para o Tribunal Federal.

Então, G. Meyer, em 1883, e E. Loening, em 1884, publicam os seus livros sôbre o Direito Administrativo Alemão, e Sarwey, em 1887, o seu Direito Administrativo Geral. Para essa etapa de sistematização do Direito Administrativo, sem dúvida, muito contribuíram os estudo especulativos dos juristas alemães, e, entre todos, se destaca a figura de Otto Mayer, com o seu trabalho sôbre o Direito Administrativo Alemão, em 2 vols., de 1895/1896.

Anteriormente, com a sua obra *Direito Administrativo Francês,* editada em 1886, divulgou na Alemanha o então pensamento dos juristas na França e a legislação dêsse povo sôbre o tema. Em dito trabalho, esboçou, concomitantemente, as linhas do seu trabalho, retro-mencionado, que o tornou a maior figura na estruturação do Direito Administrativo alemão em bases estritamente científicas, com um sistema de instituições próprias, de modo a marcar posição excepcional na história dêsse ramo jurídico, e, ainda hoje, se apresenta como livro de real atualidade doutrinária.

A nota característica da sua obra está em colocar o Direito Administrativo em campo paralelo ao Direito Civil, com instituições jurídicas públicas próprias, em que se expõe as relações de direitos e obrigações do Estado-poder, enquanto Administração Pública, com os particulares, no exame dos podêres e deveres recíprocos, jurìdicamente ordenados, ressaltando a posição do Estado de Direito em substituição ao Estado de polícia.

— *A Escola Técnico-Jurídica na França*. Nessa época, na França, também, começara movimento especulativo do Direito Administrativo, em que se procurava oferecer soluções teóricas aos casos práticos, e formar concepções jurídicas doutrinárias com referência aos diferentes problemas de organização e de ação da Administração Pública. Então se busca dar feição peculiar aos institutos transplantados do Direito Civil, e criar outros com lógica específica e disciplina própria, de modo a informarem os textos legais e elevarem o estudo da matéria de simples preocupação exegética para o de sistematização de princípios jurídicos, na cogitação de formas jurídicas administrativas.

Para êsse fim, muito contribuiu, ainda, a jurisprudência dos tribunais e, em particular, da Justiça Administrativa Especializada no julgamento das questões em que o Estado-poder fôsse parte, cuja posição proeminente coube ao Conselho de Estado. Das suas decisões foram extraídos os novos institutos dêsse ramo jurídico e os lineamentos que o definem, a natureza jurídica das instituições administrativas, ao solver as controvérsias surgidas da ação do Estado com referência aos particulares, seja em con-

siderando os direitos dêstes, seja a prestação de serviços daquele, ou as relações entre êles firmadas, por atos unilaterais e mesmo convencionais.

Papel de relêvo teve E. Laferrière, com a sua obra *Traité de la Jurisprudence Administrative,* publicada em 1886. Pode ser considerado o fundador do moderno Direito Administrativo Francês. As concepções doutrinárias, que gizam o pensamento presente nesse novel ramo jurídico, encontram as suas raízes nesse trabalho, que se tornou clássico, não obstante a maioria das suas afirmações teóricas estejam superadas. O seu grande mérito foi buscar as idéias gerais que defluíam das soluções jurisprudenciais, explicando-as segundo princípios que ordenou metòdicamente. Substituiu a orientação então dominante, de compilação indigesta de textos e exposição incoerente e arbitrária de decisões, por um verdadeiro sistema científico.

Delineou os três temas fundamentais do direito administrativo francês: a distinção dos atos de império dos de gestão; a afirmação da responsabilidade do Estado-poder, quanto aos últimos; a independência dos tribunais administrativos perante a administração ativa.

Como complementação do seu pensamento, foram elaborados o *Precis de Droit Public et Administratif* de Maurice Hauriou, de 1892, e o *Traité Élémentaire de Droit Administratif,* de Henri Berthèlemy, de 1900, aos quais se deve prodigioso impulso ao progresso do Direito Administrativo francês, juntamente com os discípulos de Léon Duguit, criando a escola do serviço público, tendo à frente Gaston Jèze, em 1904, com os seus *Principes Généraux de Droit Administratif,* que emprestaram nova técnica jurídica aos seus estudos, e seguido por Louis Rolland, cujo *Prècis de Droit Administratif,* enfeixa a exposição de tôdas as instituições da Administração Pública da França.

— *A Escola Técnico-Jurídica em Outros Países.* A Itália contribuiu com a sua parcela, iniciada com os *Principii di Diritto Amministrativo,* de V. E. Orlando, em 1890, e completada pelos trabalhos de Santi Romano, *Principii di Diritto Amministrativo,* de 1901, Errico Presutti, *Istituzioni di Diritto Amministrativo Italiano,* 2 vols., de 1904/1905, Oreste Raneletti, *Principii di Diritto Amministrativo,* 2 vols., em 1912/1915, Attilio Bruniatti, *Il Diritto Amministrativo Italiano e Comparato,* em 2 vols., 1912/1914, Federico Cammeo, *Corso di Diritto Amministrativo,* 3 vols. em 1911/1914, que aproveitaram amplamente o desenvolvimento dos estudos dos juristas franceses e alemães, especialmente dos últimos.

Então, em 1897, foi iniciada a publicação do *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano,* sob a direção de V. E. Orlando, com a colaboração dos mais afamados especialistas de direito público e administrativo na Itália. Essa obra foi projetada em dez volumes, mas o seu desenvolvimento fêz com que viesse a compreender dezoito tomos, ante o desdobramento de vários dos seus volumes. Nela se utilizou, ainda, o

método analítico, descritivo, de tomar em consideração cada uma das matérias.

Igualmente, a Espanha participou dêsse movimento científico do Direito Administrativo, sob o influxo das doutrinas alemã e mesmo italiana, em que se projetam as figuras de Adolfo Posada, *Tratado de Derecho Administrativo,* 2 vols., divulgado em 1897, e de Antonio de Royo Villanova, *Elementos de Derecho Administrativo* 2 vols., em 1905, e Guimarães Pedrosa, em Portugal, no seu *Curso de Ciência da Administração e Direito Administrativo,* de 1904, embora êste último ainda não tivesse se desvinculado inteiramente da influência da escola histórico-política.

— *O Direito Administrativo e a Ciência da Administração.* Com êsse evolver dos estudos, ficou bitolado o Direito Administrativo dentro do campo estritamente jurídico, embora com discussão doutrinária sôbre a natureza das suas instituições na formação de teorias sôbre os seus institutos fundamentais, ante a aplicação de método técnico-jurídico. Então, relegou-se, novamente, para a Ciência da Administração, a exposição dos princípios utilitários sôbre a melhor maneira de organizar-se a Administração Pública e fazê-la atuar.

Contudo, ampliou-se o campo da Ciência da Administração, pois antes estudava os princípios racionais da organização da Administração Pública e da forma da sua ação, restringida ao âmbito do Estado Individualista, de interferência nos atos privados das relações individuais, para assegurá-los, e de restrição à liberdade e propriedade de cada qual, para harmonizá-los com a igual dos seus semelhantes, e hoje se distende, com a sua forma de ação positiva, referente à ingerência do Estado-poder em todos os setores da vida social, executando obras e prestando serviços em prol da saúde pública, do ensino público, da economia pública, da providência e assistência social, na direção integral dos acontecimentos políticos do Estado-sociedade.

Ao lado da Ciência da Administração de Emprêsa ou de Negócios, pertinente à racionalização da organização, do trabalho e da produção nas indústrias privadas, tendo à frente, quanto à organização, os estudos de Fayol, e quanto à divisão do trabalho e à produção os de Taylor, e que se desenvolveu, extraordinàriamente, nos tempos modernos, tanto na Europa como na América do Norte, com repercussão mais recente, porém, intensa, nas Américas Latinas, aparece a Ciência da Administração Pública, ou seja, a Política da Administração, pertinente à indagação científica sôbre os princípios racionais da sua organização e ação em geral.

Desvincula-se dos estudos correlatos, embora em obras autônomas, dos autores do Direito Administrativo, para, de forma independente, preocupar os estudiosos de outra formação, políticos, sociólogos, economistas, técnicos de administração, que a elevam a alta indagação científica, como a ciência que cogita dos princípios da racionalização da Administração Pública, a exigir até Faculdades especializadas, para pesquisa em seus di-

ferentes setores, e surgem, assim, as Escolas de Administração, não só de emprêsa ou ou negócios, como, outrossim, de repartição pública.

Porém, por outro lado, se elevou o Direito Administrativo acima de simples estudo da interpretação dos textos a êle pertinentes, devidamente coligidos, pois se voltou para a investigação e elaboração de um sistema jurídico-científico, na discussão sôbre a natureza dos seus institutos, na apreciação das teorias sôbre as finalidades das suas instituições, na formação de um corpo de doutrina cujos princípios informam o direito positivo.

Ocorreu, destarte, a construção definitiva do Direito Administrativo, apartado da Ciência da Administração. Assim, a êle se reservou o estudo de natureza jurídica dos institutos relativos à organização e ação do Estado, tendo por objeto a utilidade pública. Já à Ciência da Administração coube o estudo dos princípios mais adequados para se conseguir a utilidade pública quanto à organização e ação do Estado-poder.

Relegou-se, afinal, para segundo plano a distinção entre atividade jurídica e social do Estado e passou-se a considerar o Direito Administrativo como o ordenamento jurídico da atividade do Estado em geral, quanto à sua organização, compreendendo os meios e modos de sua ação, como quanto à forma de sua ação na criação da utilidade pública, de modo direto e imediato, e à própria ação. Aos poucos, entretanto, a matéria da própria ação começa a ser considerada como objeto de novos ramos jurídicos, a saber, Direito Tributário, Direito Trabalhista, Direito Diplomático, Direito Educacional, Direito Sanitário, Direito Econômico. Então, o Direito Administrativo restringe-se ao ordenamento jurídico da organização e forma da ação do Estado, de criação de utilidade pública, de modo direto e imediato.

— *O Direito Administrativo Diante do Direito Civil.* Demais, procurou-se alijar do Direito Administrativo os institutos peculiares ao Direito Civil, criando-se novas figuras jurídicas que lhe são próprias, uma vez que, como ramo do Direito Público, se atualiza através de processos técnicos diferentes dos do Direito Privado, de atos de natureza diversa e de economia peculiar, em que o valor das regras se mede em função do interêsse coletivo, que compete ao Estado-poder prover, em lugar do interêsse particular, que norteia as relações entre os indivíduos.

Por isso, só se continuou a empregar os institutos jurídicos antes aproveitados pelos civilistas, transplantando-os para a ordem administrativa, quando, na verdade, da Teoria Geral do Direito, dando-lhes, ainda, feição específica, dentro do âmbito diferente de sua aplicação. Assim, os institutos relativos às pessoas, aos bens e aos atos jurídicos, como elementos de qualquer relação jurídica, se delinearam sob nôvo aspecto, em face do Direito Administrativo.

Então, se desenvolveram, em pormenor, as teorias sôbre a pessoa jurídica de Direito Público, sôbre os bens públicos e o seu regime especial,

sôbre diferentes tipos de atos jurídicos-administrativos e respectiva função, na construção, destarte, de um sistema autônomo de relações jurídicas entre o Estado-poder e os particulares, em virtude da organização e ação da Administração Pública.

Nessa labuta científica buscou-se substituir o método analítico científico, descritivo, pelo método sintético, na descoberta dos princípios atinentes a êsses meios e modos de ação do Estado-poder e a forma de sua própria ação. Abandonou-se o sistema de tomar em consideração cada uma das matérias que suscitam a intervenção do Estado-poder, sob o aspecto técnico-jurídico, e de expor, em conseqüência, pormenorizadamente, conformadas pelo direito, os meios e modos dessa ação e a sua própria ação, pertinente a cada uma dessas atividades. Buscou-se, assim, outro sistema, qual seja o de estabelecer-se, através do estudo de teorias informadoras da natureza jurídica das suas diferentes intervenções, a tipologia dos institutos jurídicos, as suas regras comuns, fixando-se, destarte, os contornos das instituições jurídicas, como complexo de podêres e deveres.

— *Ciência da Administração como Política da Administração*. A respeito do objeto da Ciência da Administração dividiram-se, na Itália, as correntes de pensamento, entre os autores de Direito Administrativo, chegando mesmo alguns a negar-lhe campo próprio, desconhecendo o seu amplo desenvolvimento retro-relatado, e admitem o seu estudo só sob o ponto de vista pedagógico e prático, como um nome que agrupa várias ciências autônomas. Isso porque a consideram, ainda, sob o prisma em que a colocaram Stein, Ferraris, Orlando e Cavagnari.

Quanto a essa orientação em marcha restritiva do âmbito da Ciência da Administração, conforme exposto, é de ponderar-se que tanto se aprecia a utilidade, isto é, a conveniência e oportunidade sôbre a intervenção do Estado no campo da chamada ordem social, como no campo da chamada ordem política, e, mesmo da própria ordem jurídica. Por conseguinte, não se justificam as distinções feitas. Não procede, realmente, circunscrever-se a Ciência da Administração na ação social, sob a alegação de que na ação jurídica, como ocorre no direito privado, não há o problema da utilidade da ingerência do Estado. De fato, o problema do útil existe tanto numa como noutra ação, quanto ao sistema, ao modo e ao meio de ser conseguido.

Demais, no próprio direito privado, ao lado do estudo doutrinário e crítico do sistema jurídico, que também se faz no direito público, encontra-se o problema político da adoção dos institutos jurídicos-sociais segundo razões de conveniência e oportunidade, quer dizer, de utilidade. Assim, como com referência ao Direito Público debatem-se, por exemplo, os problemas da utilidade da aceitação da descentralização na organização administrativa, do concurso, para provimento dos cargos públicos, ou da taxa de melhoria, para indenização de melhoramentos públicos; com referência ao Direito Privado discute-se o problema, sob o mesmo prisma,

verbi gratia, com referência aos institutos da mantença da enfiteuse ou da adoção do divórcio.

A crítica mais profunda, no entanto, que cabe contra essa teoria, é a de que não dá campo próprio à Ciência da Administração, que passa a ser um conjunto de ciências sociais. Preocupam-se os seus adeptos com os princípios relativos à ingerência do Estado na economia, na saúde, na educação e na população, sem cogitar, entretanto, de princípios fundamentais que informassem quaisquer dessas ingerências, isto é, princípios próprios da Ciência da Administração e não relativos à economia, à saúde, à educação e à população, etc., quando objeto de regulamentação pelo Estado. Aliás, a intervenção nesses campos envolve matérias próprias dessas ciências sociais, ou seja, a Economia Política ou Social, a Ciência Sanitária ou Higiene, a Ciência Educacional ou Pedagógica.

Já dentro da nova diretriz, como Política da Administração, como ciência que se ocupa dos princípios racionais de organização da Administração Pública, isto é, dos meios e modos mais adequados da sua ação, e, ainda, dos sistemas mais convenientes e oportunos da sua ação, isto é, da melhor forma da sua ação, tal crítica não oferece consistência. A Política da Administração considera que, embora as ciências da chamada ordem política tenham vida própria como as da chamada ordem social, fôrça é reconhecer, relativamente a tôdas elas, há princípios fundamentais de utilidade, condizente com a ação do Estado, estudando os sistemas, os meios e os modos da sua intervenção nesses setores político-sociais. É o aspecto da conveniência e oportunidade das medidas da administração, que compete à Ciência da Administração discutir, ao lado da formalização jurídica, perquirida pelo Direito Administrativo, quanto à organização e forma de ação do Estado.

Considerada dessa maneira, a Ciência da Administração Pública estuda os princípios utilitários fundamentais, na sua parte geral, e faz aplicação dêles aos casos concretos, com referência à atuação do Estado, na sua parte especial. Destarte, a Ciência da Administração Pública é a Política da Administração, seja na problemática utilitária da atividade jurídica, seja na problemática utilitária da atividade social do Estado. Portanto, ordenamento político da atividade do Estado-poder, na consecução dos seus fins próprios, de verificação da utilidade pública, quanto aos meios e modos da sua ação, e ao próprio sistema da sua ação, ou melhor, ordenamento racional dos princípios sôbre a organização e forma de ação do Estado-poder.

Constitui uma das ciências políticas, tomada a palavra Política, entre os vários significados que possui, como conjunto de ciências pertinentes ao Estado. Daí reduzir-se o seu campo ao útil, postulado fundamental da Política, examinado sob prisma da Administração Pública, com referência à sua organização e forma de ação, tendo em vista o melhor resultado com o menor esfôrço.

Assim, numa parte geral, construtiva, configura e classifica os possíveis casos em que é necessário ou conveniente a intervenção da Administração Pública, discute os sistemas em que se pode levar a efeito tal intervenção, bem como os modos e os meios para tanto, tendo em atenção o que se afigura mais oportuno e adequado à organização e ação do Estado. Identifica os caracteres que, em cada uma dessas categorias de casos, deve a ação ser desenvolvida e qual a influência da particularidade de tais caracteres no problema geral da administração.

Afinal, numa parte especial, descritiva e crítica, faz o exame dos casos concretos da intervenção da Administração Pública nas várias questões atinentes à realização dos fins do Estado, através da exposição comentada das leis administrativas e crítica dos princípios aceitos, quanto à sua organização e forma de ação, tendo em vista os ensinamentos científicos e os processos técnicos, respectivamente, ciência e arte, de cada uma das matérias, relativas às atividades regulamentadas pelo Estado, em função dos princípios fundamentais da Ciência da Administração.

Como trabalhos de juristas, e para colocá-la em oposição ao Direito Administrativo, nessa nova concepção, são de se mencionarem os livros de Errico Presutti (Cf. *Principii Fondamentali di Scienza dell'Amministrazione*, 1910) e de Rafael Bielsa (Cf. *Ciência de la Administración*, 1940).

Modernamente, como se disse, o estudo da Ciência da Administração, como Política da Administração, teve especial desenvolvimento na Europa e nos Estados Unidos da América do Norte.

Lá, entretanto, o problema vem sendo estudado, através de forte literatura sôbre os diferentes planos que a matéria suscita, relativamente aos modos de organização de Administração Pública, os meios por ela utilizados para levar a bom têrmo as suas atividades, tendo em vista o recrutamento do pessoal e rendimento dos seus trabalhos, a execução de obra e prestação de serviço público, a organização dos orçamentos e a prática tributária, etc., sem a preocupação de trabalho unitário, em que se sistematizam tôdas as questões que constituem o seu objeto. Daí a discussão sôbre a existência de uma Ciência da Administração Pública ou de Ciências sôbre os seus diferentes setores, quanto à sua organização e a forma da sua ação, sob o aspecto político.

E, talvez, nesse nôvo movimento, o primeiro livro sistemático a respeito cabe à Itália, feito em colaboração entre um professor norte-americano e outro italiano. Trata-se da obra de Frederich Mosher e Salvatore Cimmino, *Elementi di Scienza dell'Amministrazione*, de 1959.

Já nos Estados Unidos, a publicação de obras sistemáticas sôbre a racionalização da organização administrativa e a forma da sua ação, com a denominação de *Public Administration*, bem como sôbre a racionaliza-

ção de organização e prestação de serviços públicos pelos particulares, com a denominação de *Public Utilities,* datam de vários anos atrás.

O precursor de ditos estudos foi Frank J. Goodenow, com o seu livro *Politics and Administration,* em 1900. Sob sua inspiração formou-se essa nova disciplina, cujas obras de maior realce sôbre Ciência de Administração Pública são de Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration,* em 1926, William F. Willoughby, *Principles of Public Administration,* em 1927, John N. Pfeiffner, *Public Administration,* em 1935, Henry Walker, *Public Administration in the U.S.A.,* em 1937, John M. Gaus, *Reflections on Public Administration,* de 1947, Fritz Morstein Marx, *Elements of Public Administration,* de 1946, Dwight Waldo, *The Administrative State,* de 1947, Marshall E. Dimock and Gladys, *Public Administration in Democratic Society,* de 1950, Herbert R. Simon, Donald W. Smithburg and Victor R. Thompson, *Public Administration,* de 1955. Além do estudo de racionalização da sua organização e forma de ação, há especulações sôbre a vida da Administração Pública nos seus aspectos sociológicos, psicológicos e filosóficos.

Como trabalhos de organização e ação dos serviços públicos concedidos, denominados de serviços de utilidade pública, merecem ser lembrados, nos U.S.A., os trabalhos de John Bauer, *Effective Regulation of Public Utilities,* 1925; Cassiaus Clay, *Regulation of Public Utilities,* 1932; Finla Crawford and William Mosher, *Public Utility Regulation,* 1933; Truman Bigham and Eliot Jones, *Principles of Public Utilities,* 1937; Roland Eutsler, Lloyd Wilson and James Herring, *Public Utilities Regulation,* 1938; James Sonbright, *Public Utilities and The National Power Policies,* 1940; e na Inglaterra o trabalho de Marshall Dimock, *British Publics Utilities and National Development,* 1933, que traçam o caminho a respeito dêsses estudos.

V

O MÉTODO LÓGICO-FORMAL E A SUA CONSIDERAÇÃO COMO DIREITO PURO — *A Escola Lógico-Formal.* Recentemente, o método técnico-jurídico foi levado às suas últimas conseqüências, a um exagêro mesmo científico, através da chamada concepção do Direito puro, que exclui no seu exame o conteúdo da norma jurídica, por considerá-la estranha ao direito e própria de cogitações político-sociais, e só considera a forma como ela se apresenta. Assim torna estranho à problemática das suas especulações o conteúdo político-social dos institutos jurídicos, e transforma o Direito numa concepção exclusivamente racionalista dos elementos formais da normatividade estatal.

Essa é a posição de Adolfo Merkel, na Áustria, com os seus *Principios Generales del Derecho Administrativo,* em que procura aplicar ao Direito a teoria pura do direito do seu mestre Hans Kelsen, e de quem se apresenta como um dos mais renomados discípulos. Embora sem se filiarem

à teoria kelseniana, e antes voltando-se para outra escola filosófica, mas com iguais preocupações no trato metodológico do Direito Administrativo, encontram-se Massimo Severo Giannini e Pietro Gasparri, na Itália, respectivamente, com suas obras *Lezioni di Diritto Amministrativo* e *Corso di Diritto Amministrativo*.

— *Crítica à Escola Lógico-Formal*. O grande mérito da adoção do método técnico-jurídico foi delimitar as esferas do Direito e da Política, pois reduziu o estudo daquele ao da natureza jurídica dos seus institutos, sem cogitação das razões utilitárias quanto à sua adoção, matéria que relegou a esta. Entretanto, ao examinar a problemática técnico-jurídica, o faz em atenção à sua função social, pois considera o Direito como norma que rege relações de sêres vivos, inteligentes e livres, convivendo em comunidade. Destarte, supõe a existência de outras ciências, em especial da Política, uma vez os conceitos e instituições jurídicas se plasmam para atender às exigências do ser humano vivendo em sociedade.

Assim, o estudo da pessoa não se pode fazê-lo sem considerar o ser humano e o seu fim, dentro da realidade social, na prática de atos e sujeitos a fatos, com expressão jurídica, os quais são o suporte da criação, modificação, asseguramento, extinção, ou mera expressão do Direito. E êsse sofre os influxos dessas realidades, não sendo simples abstração formal, em conteúdo utilitário, político, mero dogmatismo de especulação no ar, ou mero raciocínio sôbre conceitos lógicos, em que se considera a quantidade fria, isolada das coisas a que corresponde, como ocorre nas ciências matemáticas.

Isso porque o Direito é uma ciência prática, operativa, em que se estudam as normas de conduta do ser humano e suas relações recíprocas, dentro da vida social. Êle tem por objeto um comando, um dever ser, ao contrário do que ocorre com as ciências especulativas, que apenas explicam o ser na sua quantidade ou qualidade, e refletem os fenômenos, simplesmente.

Daí o exagêro criticável do método lógico-formal aplicado ao direito, que afasta da sua consideração o exame do que se propõe na norma e na relação jurídica, para só considerar a forma como se propõe. Assim, a ordem jurídica reduz-se a preceitos hieràrquicamente dispostos, de estabelecimento de normas e de sua execução, de juízos lógicos, deixando de reconhecer que a problemática das instituições jurídicas tem o seu fundamento na vida social humana.

VI

A POSIÇÃO SINGULAR DA INGLATERRA E DA AMÉRICA DO NORTE — *Precursores do Direito Administrativo Anglo-Americano*. Apesar de todo êsse movimento jurídico científico no mundo civilizado desde o início do século XIX, na sistematização do Direito Administrativo, a Inglaterra e os Es-

tados da América do Norte permaneceram indiferentes a êle, sem se preocuparem com a possibilidade de se ordenar metòdicamente as leis sôbre êsse pretendido ramo jurídico, e, menos ainda, delas extrair princípios próprios, que permitissem atribuir-lhe autonomia doutrinária. Por isso, no fim do século passado, dizia A. V. Dicey, que inexistia nesses países tal direito, e os seus fundamentos eram-lhes absolutamente desconhecidos, por incompatíveis com a ordem jurídica lá imperante (Cf. *Law of the Constitution,* pág. 180, ano 1885).

Em 1883, é publicado o primeiro livro sôbre o Direito Administrativo Inglês, e por escritor alemão e na sua língua, o qual, como subsídio para os estudos dessa especialidade em sua pátria, se voltou para o exame de igual problema na Inglaterra, e, então, coligiu as regras legais e costumeiras vigentes a respeito, e delas extraiu os princípios doutrinários que as informavam. Trata-se do trabalho de Rudolf Gneist, ao depois traduzido para o italiano, com o título, *L'Amministrazione e il Diritto Amministrativo Inglese,* 2 vols., editado em 1896.

Por tratadista de língua inglêsa, o primeiro trabalho a respeito deve-se a Frank J. Goodnow, em 1893, *Comparative Administrative Law,* em 2 vols., no qual sustenta, tanto na Inglaterra como nos Estados Unidos da América do Norte, existia regime jurídico administrativo equivalente ao objeto de cogitação no Continente Europeu, observando, é certo, as peculiaridades de cada terra e sua gente e, destarte, se impunha a sua sistematização. Então, procurou demonstrar isso através de comparação do ordenamento jurídico-administrativo nessas nações com o vigente, em especial, na França e na Alemanha. Essa obra foi traduzida em língua espanhola, e sob o mesmo título de *Derecho Administrativo Comparado,* compreendendo, outrossim, 2 volumes.

A seguir, o mesmo Goodnow fêz a exposição sistemática do Direito Administrativo do seu país, com a edição, em 1905, dos seus *Principles of Administrative Law of the United States,* traduzido, em 1907, para o francês, com o título *Précis de Droit Administratif des États Unis.* E, em 1906, divulgou *Selected Cases on American Administrative Law, whit particular reference to the Law of Officers and Extraordinary Legal Remedies,* em que coleciona as principais decisões sôbre a matéria, metòdicamente ordenadas.

— *Movimento Anglo-Americano em Prol do Direito Administrativo.* Não obstante êsse esfôrço, as obras sistemáticas sôbre o Direito Administrativo, nos moldes do Continente Europeu e seguidos na América Latina, não lobrigou despertar a atenção dos juristas inglêses e norte-americanos. Contudo, estudos monográficos sôbre diferentes temas de Direito Administrativo mereceram particular trato.

Assim, começaram a ser publicados trabalhos especializados sôbre a organização administrativa, seja relativamente à estruturação orgânica e sua

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

competência, do govêrno central e dos governos locais, seja relativamente aos servidores públicos; sôbre a prestação dos serviços públicos ou de utilidade pública e a sua regulamentação e fiscalização, e as corporações públicas e privadas que dêles se encarregavam; pertinentes às obras e bens públicos, e o regime a que se sujeitavam; referentes ao poder de polícia do Estado sôbre as pessoas e seus bens ou a sua ingerência em diferentes setores da vida social.

Porém, só em 1923, na Inglaterra, surge o primeiro livro sôbre êsse ramo jurídico, de F. T. Port, *Administrative Law,* a que se seguiram o de Cecil T. Carr, *Concerning English Administrative Law,* de 1941, Robison, *Justice and Administrative Law,* de 1947, de Bernard Schwartz, *Law and the Executive Britain,* de 1949, de Griffith and Street, *Principles of Administrative Law,* de 1952, de Wade, *Administrative Law,* de 1961, e de J.T. Garner, *Administrative Law,* de 1963.

Além dos livros de exposição doutrinária, cumpre mencionarem-se os de jurisprudência, com fôrça de precedente, dado o relêvo que ela tem, tanto na Inglaterra como nos Estados Unidos da América do Norte. Cuidando de decisões pertinentes à vida da Administração Pública, juntamente com as de ordem constitucional, destacam-se os trabalhos de Keir e Lawson, *Cases in Constitucional Law,* de 1954, e de O. Hoode Phillips, *Leading Cases in Constitucional Law,* de 1957. Recentemente, no ano de 1963, vem de ser publicada obra em tal sentido, só sôbre o Direito Administrativo, de Yardley, intitulada *A Source Book of English Administrative Law.*

Nos Estados Unidos, a moderna literatura, muito extensa, quanto aos *Case Books,* em que se selecionam as principais decisões, metòdicamente dispostas, sôbre os diferentes temas considerados como de Direito Administrativo, é, ainda, bem reduzida quanto aos *Text-Books,* em que se expõem os princípios jurídicos, fundados na legislação e na jurisprudência, a respeito dêsse nôvo direito.

São de citarem-se os seguintes *Case Books*: Ernst Freund, *Cases on Administrative Law,* de 1911, Frankfurter and Davison, *Cases and others Material on Administrative Law,* de 1932, Kenneth C. Sears, *Cases and Materials on Administrative Law, de* 1938, Walter Gellhorn, *Administrative Law*: *Cases and Commentes,* de 1940, Mc. Farland and Vanderbilt, *Cases and Materials on Administrative Law,* de 1947, Forrester Davison and Nathon Grundstein, *Cases and Readings on Administrative Law,* de 1951, Kenneth Culp Davis, *Cases on Administrative Law,* de 1951, Louis Jaffe, *Administrative Law Cases and Materials,* de 1953.

Como *Text-Books,* recordam-se os livros de Roscoe Pound, *Administrative Law,* de 1942, de Reginald Parker, *Administrative Law,* de 1952, de Morris D. Forkosch, *A Treatise on Administrative Law,* de 1956, de Bernard Schwartz, *An Introduction to American Administrative Law,* de

1958, e de Kenneth Culp Davis, *Administrative Law Treatise,* em 4 volumes, de 1958/1960.

James Hart, em 1940, publicou livro em que procurou combinar os dois métodos, integrando os comentários dos *Cases* em um sistema de *Text,* sob o título *An Introduction to Administrative Law*.

Além dessas obras em língua inglêsa, há, em francês, o livro de Bernard Schwartz, *Le Droit Administratif American,* de 1952, edição do Instituto de Direito Comparado de Paris, e, em língua italiana, de John Clarke Adams, *Il Diritto Amministrativo Americano,* de 1957, edição da Universidade de Bolonha/ de Curso de Especialização de Ciência Administrativa, feita em colaboração com a Universidade da Califórnia, dos Estados Unidos da América do Norte.

— *Apreciação do Direito Administrativo Anglo-Americano.* As obras doutrinárias, entretanto, anglo-americanas de Direito Administrativo só abrangem parte das matérias objeto dos tratados do Continente Europeu e das Américas Latinas, isso, talvez, devido a posição assumida por Dicey, que, ao negar a existência do Direito Administrativo anglo-americano, em face do sistema administrativo da França, o qualificava de direito de exceção, distinto do direito comum, civil, e salientava que as questões a êle pertinentes estavam sujeitas ao julgamento de Tribunais Especializados, separados dos Ordinários.

Por isso, reduzem êsse ramo jurídico ao trato de quatro questões fundamentais: à legislação delegada ou ao poder regulamentar do Executivo; às prerrogativas da Administração Pública para determinar direitos e obrigações dos particulares; à revisão judicial dos atos da Administração Pública, isto é, ao estudo jurídico concernente aos podêres e processos de ação da Administração Pública e os limites a que estão sujeitos em face do Judiciário; e à responsabilidade da Administração Pública pelos atos dos seus agentes perante a Justiça, e, outrossim, dêstes.

O publicista inglês Garner, contudo, a isso acresceu o trato da organização administrativa, central e local, o exame sucinto dos direitos e deveres dos servidores públicos e a discussão do regime das corporações públicas. Já os *Case Books* incluem no seu contexto as decisões sôbre essas matérias e mesmo outras da vida da Administração Pública.

Um grande número de questões pertinentes à Administração Pública, à sua organização e serviços, em estudos doutrinários, não deixam, entretanto, de ser consideradas, como salientado. Porém, são relegadas, especialmente nos Estados Unidos da América do Norte, para cogitações em obras de caráter mais político do que jurídico, apesar de mesclarem o exame da utilidade com o da legislação, anteriormente enunciadas as de maior destaque, e denominadas de *Public Administration,* relativas à organização da Administração Pública, e sua ingerência nos diferentes setores da vida social, e *Public Utilities,* pertinentes ao regime dos serviços públicos cujo

exercício seja delegado aos particulares. E essas obras são publicadas por especialista em assuntos políticos, sociológicos, econômicos, de técnica de administração, e até por jurista.

BIBLIOGRAFIA INTERNACIONAL DO SÉCULO XX — *Desenvolvimento do Direito Administrativo*. Presentemente, em todo o mundo civilizado, há uma extensa bibliografia sôbre o Direito Administrativo de grandes figuras de publicistas, e notáveis tratados sistemáticos na matéria vieram a ser publicados, tanto na França como na Bélgica, na Alemanha como na Áustria, na Itália como na Espanha, em Portugal como no Japão, e na América Latina. Recentemente, êsse movimento cultural estendeu-se, outrossim, como se viu, para a Inglaterra e América do Norte, que se mantinham estranhas à sistematização dêsse ramo jurídico, através das obras retro lembradas e objeto, quase tôdas, de novas e recentes edições.

— *Principais obras sistemáticas sôbre o Direito Administrativo*. Na França são de se citarem as já referidas, que deram causa a novas edições, revistas e aumentadas, como as de Berthèlemy e Hauriou, cuja última edição de ambos é do ano de 1933, sendo que a do primeiro foi completada por Berthèlemy com a colaboração de Jean Rivero, com o adendo *Cinq Ans de Reformes Administratives*, de 1933/1938, publicada em 1938, e a do último foi, então, posta em dia pelo seu filho André; a de Jèze, em que o único volume de sua primeira edição transformou-se na 3ª edição, em 6 volumes, sendo um dêles, o II, de dois tomos, publicados em 1925/1936, compreendendo os três primeiros volumes, com quatro tomos, a teoria de base do Direito Administrativo e os três últimos amplo estudo dos contratos administrativos; a de Rolland, em que a última edição atualizada é de 1957, já após a sua morte. Além da obra citada, Hauriou publicou um *Prècis Élémentaire de Droit Administratif*, cuja última edição inteiramente refundida também por seu filho André, é de 1938, e contém a mesma substância doutrinária do tratado. Posteriormente, foram publicadas as obras de René Bonnard, *Précis de Droit Administratif*, cuja quarta e última edição é de 1944; de Marcel Waline, *Traité Élementaire de Droit Administratif*, já em nove edições, e a última de 1963; André de Laubadère, *Traité Élementaire de Droit Administratif*, 3ª edição, de 3 volumes, em curso de publicação, dos quais já saíram dois, em 1963, e está anunciado o último para êste ano; Paul Duez et Guy Debeyre, *Traité de Droit Administratif*, 2ª edição, ano de 1954; Malesieux, *Manuel de Droit Administratif*, ano de 1954; Georges Vedel, *Droit Administratif*, 2 volumes, 2ª edição, ano de 1961; Jean Rivero, *Droit Administratif*, 2ª edição, ano de 1962.

À Bélgica devem-se os seguintes trabalhos: Maurice Capart, *Droit Administratif Élémentaire*, 5ª edição, ano de 1950; Maurice Vauthier, *Précis de Droit Administratif de la Belgique*, 3ª edição, 2 volumes, ano de 1950; André Buttgenbuch, *Manuel de Droit Administratif*, 2ª edição, ano de 1959; Pièrre Wigny, *Principes Généraux du Droit Administratif*, 3ª edição, ano de 1962.

A produção da Alemanha e da Áustria é das maiores. Lembram-se, apenas, as obras que mereceram tradução em língua latina. Assim, ainda de grande utilidade é o já citado trabalho de Otto Mayer, *Direito Administrativo Alemão,* do fim do século passado, editado em língua francesa, em 1903/1906, e traduzido para o espanhol em 1949. Igualmente, as *Instituições de Direito Administrativo Alemão,* de Fritz Fleiner, em sua 8ª edição, de 1928, foram trasladadas para o francês, em 1933, com o título de *Les Principes Généraux du Droit Administratif Allemand,* e para o espanhol, no mesmo ano, com a denominação do original. O livro de Adolfo Merkel, *Teoria General del Derecho Administrativo,* de 1927, foi, em 1935, traduzido para o espanhol. Afinal, a obra de Ernst Forsthoff foi traduzida em 1958 para o espanhol da 5ª edição alemã, e recebeu o mesmo título de *Tratado de Direito Administrativo.*

Na Itália, são de especial relêvo os seguintes: Santi Romano, *Principii di Diritto Amministrativo,* 3ª edição, ano 1912; Carlos Ferraris, *Diritto Amministrativo,* 2 volumes, ano 1922; Arturo Rispoli, *Istituzioni di Diritto Amministrativo,* de 1929; Errico Presutti, *Istituzioni di Diritto Amministrativo Italiano,* 3ª edição, 3 volumes, ano 1931; Ugo Forti, *Diritto Amministrativo,* 2 volumes, 2ª edição, ano 1931; Luigi Raggi, *Diritto Amministrativo — Corso di 1928/1932,* 4 volumes, reimpresso em 1936 Santi Romano, *Corso di Diritto Amministrativo,* 3ª edição, ano 1937; Arturo Lentini, *Istituzioni di Diritto Amministrativo,* 2 volumes, ano 1939; Francesco D'Alessio, *Istituzioni di Diritto Amministrativo Italiano,* 4ª edição, 2 volumes, ano 1949; Gino Vitta, *Diritto Amministrativo,* 3ª edição, 2 volumes, ano 1949; Umberto Fragola, *Manuale di Diritto Amministrativo,* ano 1949; Massimo Severo Giannini, *Lezioni di Diritto Amministrativo,* 2 volumes, ano 1950; Arnaldo de Valles, *Elementi di Diritto Amministrativo,* 2ª edição, ano 1951; V.E. Orlando, *Principii di Diritto Amministrativo,* nova edição, refeita por Silvio Lessona, ano 1952; Guido Zanobini, *Corso di Diritto Amministrativo,* 8ª edição, 5 volumes, ano de 1958; Feliciano Benvenuti, *Appunti di Diritto Amministrativo,* 4ª edição, ano 1959; Pietro Gasparri, *Corso di Diritto Amministrativo,* 4 volumes, 1953/1960; Renato Alessi, *Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano,* 3ª edição, ano 1960; Giovanni Miele, *Principii di Diritto Amministrativo,* 2ª edição, ano 1960; Aldo Sandulli, *Manuale di Diritto Amministrativo,* 6ª edição, ano 1960; Federico Cammeo, *Corso di Diritto Amministrativo,* com notas de atualização por Giovanni Miele, ano 1960; Guido Landi-Giuseppe Potenza, *Manuale di Diritto Amministrativo,* 2ª edição, ano 1963.

A Espanha oferece importante contribuição. Além do Tratado de Posada, e dos Elementos de Royo Villanova, reeditado e revisto aquêle pelo próprio autor em 1923, e êste por seu filho Segismundo, cuja 25ª edição, em 2 volumes, data de 1960/1961, merecem referências: Recaredo Fernandez de Velasco Calvo, *Resumen de Derecho Administrativo y de Ciencia de la Administración,* 2ª edição, 2 volumes, ano 1930; José Gaston y Marin, *Tratado de Derecho Administrativo,* 2 volumes, 13ª edição, ano

1956; Fernando Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo,* 2 volumes, ano 1960; Carlos Garcia Oviedo, *Derecho Administrativo,* 2 volumes, 8ª edição, ano 1962; Sabino Alvarez Gendin, *Tratado General de Derecho Administrativo,* 2 volumes, ano 1959/1963; Garcia Trevijano Foz, *Curso de Derecho Administrativo,* 2 volumes, anos 1961 e 1962; Aurelio Guaita, *Derecho Administrativo Especial,* ano 1963.

A contribuição portuguêsa concentra-se na obra de real valor de Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo,* 6ª edição, ano 1962. Em edição francesa, de 1928, Yorodzu Oda publicou o seu *Principes de Droit Administratif du Japon.*

O desenvolvimento do Direito Administrativo na América Latina é, realmente, considerável. Assim, na Argentina, destacam-se os trabalhos de Bullrich, *Principios Generales de Derecho Administrativo,* em 2 volumes, 2ª edição, de 1942; Feliz Sarria, *Derecho Administrativo,* 4ª edição, 2 volumes, de 1950; Rafael Bielsa, *Derecho Administrativo,* 5 volumes, 5ª edição, de 1955, e *Principios Generales de Derecho Administrativo,* 3ª edição, de 1963; Benjamin Villegas Basavilbaso, *Derecho Administrativo,* 6 volumes, 1949/1954. No Uruguai, Enrique Sayagués Laso tem em curso de publicação o seu *Tratado de Derecho Administrativo,* do qual já saíram 2 volumes, respectivamente, em 1953 e 1959. No Chile são de se recordar as obras de Irribarem, *Lecciones de Derecho Administrativo,* de 1936; Manuel Jara Cristi, *Manual de Derecho Administrativo,* 2ª edição, de 1940; Varas, *Principios de Derecho Administrativo,* 2ª edição, de 1948; Aylwin, *Manual de Derecho Administrativo,* 1952; Silva Cimma, *Derecho Administrativo,* em 2 volumes, de 1957. Na Bolívia, foram publicados os livros de Revilla Quesada, *Curso de Derecho Administrativo Boliviano,* de 1945 e de D'Avis, *Curso de Derecho Administrativo,* de 1960. Na Colômbia, editaram-se os estudos de Pareja, *Curso de Derecho Administrativo,* de 1939; Eustorgio Sarria, *Derecho Administrativo,* 3ª edição, de 1957. Nunes Borja, no Peru, publicou as *Lecciones de Ciencia da Administración y Derecho Administrativo,* em 2ª edição, de 1959. Em Cuba cumpre se salientar os livros de Julian Modesto Ruiz Gomes, *Principios Generales del Derecho Administrativo,* de 1935, em que apenas estuda o pessoal da Administração Pública, e de Antosio Lancís y Sanches, *Derecho Administrativo,* 3ª edição, de 1952. Apreciável a contribuição mexicana com as obras de Gabino Fraga, *Derecho Administrativo,* 8ª edição, de 1960, e André Serra Rojas, *Derecho Administrativo,* 2ª edição, de 1961.

O DIREITO ADMINISTRATIVO NO BRASIL — *Período Colonial.* Durante o período colonial inexistiram no Brasil cultores especializados do Direito Administrativo. Nessa fase da nossa história, estêve o país submetido às instituições portuguêsas. Então, as matérias sôbre êsse ramo jurídico, ainda não constituído em disciplina autônoma, eram objeto de consideração acidental em obras de direito público dos autores lusitanos.

Cirne Lima enumera, entre os monumentos de publicistica da época, os trabalhos de Antônio da Gamma, *Decisiosum Supremi Senatus Lusita-*

niae Centuriae IV; de Jorge de Cabedo, *Praticarum Observationum sive Decisionum Supremi Senatus Regni Lusitaniae Partes II;* de Domingos Antunes Portugal, *Tractatus de Donationibus Jurium et Bonorum Regiae Coronae;* e de Paschoal José de Mello Freire, *Institutiones Juris Civilis Lusitani Cum Publici Tum Privati, liber I, de Jure Publico,* e examina o que nêles se contém sôbre o Direito Administrativo.

Pondera que inúmeras das decisões constantes dos trabalhos de Gamma e de Cabedo dizem respeito a êste ramo jurídico e algumas se referem diretamente ao Brasil, e salienta que Cabedo, em uma, analisa a condição das terras do Brasil e os podêres sôbre elas dos capitães de El-Rei. Observa, ainda, que no Tratado de Antunes Portugal há capítulos que merecem lembranças, sôbre os podêres régios, o domínio público e os tributos, e nas Instituições de Mello Freire, encontra-se, no livro sôbre o direito público, título sôbre os direitos políticos, sôbre as leis agrárias editadas para o Brasil, pertinentes ao Grão-Pará e Maranhão, sôbre as Relações da Bahia e do Rio de Janeiro e sôbre o Conselho Ultramarino (Cf. *Princípios de Direito Administrativo,* pág. 43, 4ª edição, ano 1964).

— *Direito Administrativo como Disciplina Escolar.* Quando criados oficialmente no Brasil os cursos jurídicos, pela Lei 2ª, de 11 de agôsto de 1827, com as instalações das Faculdades de Direito de São Paulo e de Olinda, o Direito Administrativo não fôra incluído no currículo das cadeiras a serem objeto de estudo especializado. Porém, já em 1833, o Ministro do Império, o Senador Nicolau Pereira de Campos Vergueiro, apresentava às Câmaras projeto para a sua inclusão dentre as matérias dos programas escolares, e, pelo Decreto nº 608, de 16 de agôsto de 1851, da Assembléia-Geral Legislativa, referendado pelo Visconde de Pôrto Alegre, tal sugestão tornou-se realidade.

Três artigos enfeixa êsse decreto. O primeiro autoriza o Govêrno a dar novos estatutos aos cursos jurídicos (e, também, à escola de medicina); o segundo a criar mais duas cadeiras, nos cursos jurídicos, uma de Direito Administrativo, e, outra, de Direito Romano, continuando, porém, a ser feito nos mesmos cinco anos; o terceiro, a executar os novos estatutos, logo que publicados, devendo, porém, ser aprovados pela Assembléia-Geral Legislativa, bem como qualquer aumento de despesa. Êsses estatutos foram baixados pelo Decreto nº 1.134, de 30 de março de 1853, mas logo reformados pelo Decreto nº 1.836, de 28 de abril de 1854.

Conforme relata Spencer Vampré (Cf. *Memórias da Faculdade de Direito de São Paulo*) para a nova cadeira de Direito Administrativo, na Faculdade de Direito de São Paulo, foi escolhido José Ignacio Silveira da Motta, professor catedrático de Teoria e Prática do Processo, que, assim, para ela se transferiu. Instalou a cátedra no ano de 1855, mas não a exerceu, pois, nomeado Senador do Império no mesmo ano, foi substituído pelo então professor substituto Antônio Joaquim Ribas, posteriormente catedrático de Direito Civil, que só nesse ano e parte do seguinte a regeu.

Isso porque, em requerendo Silveira da Motta a sua jubilação, por Decreto de 31 de maio de 1856, foi nomeado para a cadeira de Direito Administrativo, Francisco Maria de Souza Furtado de Mendonça, na qual tomou posse logo a seguir, em 2 de junho, e, desde então, lecionou a matéria até o fim do ano de 1882, quando se jubilou. Em seu lugar, foi nomeado o então professor substituto José Rubino de Oliveira, que estêve à sua frente até o seu falecimento em 4 de agôsto de 1891.

Já para a mesma cadeira da Faculdade de Direito do Recife, em 1855, como se verifica em Clóvis Beviláqua (Cf. *História da Faculdade de Direito do Recife*), foi nomeado João José Ferreira Aguiar. Contudo, em 1856, parece, já foi regido pelo então professor substituto Vicente Pereira do Rêgo, que, em 1859, foi nomeado catedrático. Tendo, entretanto, ocupado a vaga de Zacharias de Góes de Vasconcellos, que se jubilara, o qual era substituto desde 1841, e fôra elevado a catedrático, em 1855, fica-se em dúvida sôbre se realmente foi Ferreira de Aguiar ou Zacharias o primeiro catedrático de Direito Administrativo. Pereira do Rêgo exerceu a cátedra até 1877, data do seu falecimento. Com a sua morte ascendeu a ela o substituto João Thomé da Silva, que regeu a cadeira até 1884, ano de sua morte. Sucedeu-lhe o substituto José Hygino Duarte Pereira que se jubilou nos primeiros anos da República, em 1891.

— *Compêndios de Direito Administrativo na Monarquia*. Coube, principalmente, aos professôres da disciplina nessas duas Escolas a elaboração doutrinária do nôvo ramo da ciência jurídica, e a sistematização das suas leis e dos seus institutos. Surgem, então, os trabalhos de Vicente Pereira do Rêgo, *Elementos de Direito Administrativo Brasileiro,* publicado em 1857, em Recife; de Prudêncio Giraldes Tavares da Veiga Cabral, *Direito Administrativo Brasileiro,* editado em 1859, no Rio de Janeiro; do Visconde de Uruguay, *Ensaios sôbre o Direito Administrativo,* trabalho em 2 volumes, impresso em 1862, no Rio de Janeiro; de Francisco Maria de Souza Furtado de Mendonça, *Excerpto de Direito Administrativo Pátrio,* divulgado em 1865, em São Paulo; de Antônio Joaquim Ribas, *Direito Administrativo Brasileiro,* vindo a lume em 1866, no Rio de Janeiro; de José Rubino de Oliveira, *Epítome do Direito Administrativo Brasileiro,* do ano de 1884, de São Paulo, e de José Hygino Duarte Pereira, *Lições de Direito Administrativo,* editado em Recife.

Veiga Cabral, embora catedrático na Faculdade de Direito de São Paulo, não era professor de Direito Administrativo, mas de Civil. Contudo, quando criada, em 1851, aquela cadeira, resolveu escrever um tratado sôbre a matéria. O Visconde de Uruguay sequer foi professor de Direito, porém, como homem público, interessou-se pelos problemas administrativos, e, certamente, por isso, levou a têrmo a elaboração de livro sistemático a respeito. A obra de Ribas é fruto da sua ordenação da matéria como professor substituto.

Tôdas essas obras foram plasmadas sob o influxo do pensamento dos juristas franceses da escola legalista e do método exegético. Nêles há a

preocupação de expor sistemàticamente os instintos jurídicos dêsse novel ramo de Direito segundo a legislação que os ordenavam e buscando oferecer a melhor interpretação dos seus textos e discutir a orientação jurisprudencial a respeito. Dadas as peculiaridades, entretanto, da vida jurídica pátria, procuram adaptar as manifestações doutrinárias alienígenas às realidades nacionais, e, destarte, completá-las com considerações de cunho crioulo.

Tendo-se em atenção a época em que foram publicados, não se pode deixar de se lhes reconhecer apreciáveis méritos. Os compêndios de Furtado de Mendonça e Rubino são bem inferiores aos demais. As lições de José Hygino, quase só circularam no meio acadêmico, desconhecendo-se a data da sua publicação. A obra de Pereira do Rêgo, parece ter sido o primeiro trabalho do gênero escrito nas Américas.

— *Fases do Direito Administrativo na República*. A preocupação científica do Direito Administrativo desde a queda da monarquia aos tempos atuais divide-se em duas fases nítidas como expressão de posições distintas do Estado. Pode-se mesmo falar em período da primeira República, que vai de 1889 até a revolução de 1930, e da segunda República, desta data em diante. Naquele, o regime administrativo desenrolou-se sob a inspiração da Constituição de 1891, de caráter nìtidamente liberal, individualista. Então, regulamentava a vida jurídica de um país organizado, sob o ponto de vista social, em moldes feudais, e com economia predominantemente agrícola.

Já o regime administrativo, após o movimento revolucionário de 1930, de caráter político, mas que deu início a uma transformação social e econômica da vida nacional, e constitui o marco da nova República, teve alta expressão. Nessa época, assiste-se a um país subdesenvolvido, em busca da sua independência econômica, através da industrialização manufatureira. Substitui, então, a ordem constitucional vigente, por outra, de feição socializante, de intervenção crescente na ordem social, em especial mediante o dirigismo econômico-financeiro da nação.

Desenvolvem-se, destarte, as organizações administrativas. Surgem novas pessoas jurídicas públicas para execução de serviços especificados, e como desdobramento das pessoas jurídicas públicas da natureza territorial, que cuidavam, segundo a esfera política, dos interêsses gerais dos cidadãos que a integram. Cresce o corpo do funcionalismo e se dispõem em moldes mais racionais os direitos e deveres dessa profissão. Aumenta a atividade administrativa, que se distende em todos os setores. Assim, além do asseguramento de ordem pública, através da ação negativa da polícia, ramifica-se na ingerência de todos os campos da vida social, na execução de obras públicas e prestação de serviços públicos, na preservação da saúde e higiene pública, na efetivação da educação e ensino público, no desenvolvimento da economia pública e proteção do hipossuficiente, por meio da assistência e previdência social.

O Direito Administrativo, apesar de distinto do Direito Constitucional, sofre o influxo dêste último, e mesmo da Teoria do Estado, no seu aspecto filosófico e sociológico. Isso porque, como dizia Rossi, o Direito Administrativo tem *ses têtes de chapitre* no Direito Constitucional. Aliás, o mesmo ocorre com o Direito Judiciário, embora em menor escala. Como ordenamento jurídico de atividade do Estado, na consecução da utilidade pública, de modo direto e imediato, se há de fazê-lo segundo concepção filosófica e sociológica do Estado e na conformidade do Direito Constitucional, quanto à ação positiva daquele por êste disposta, ao organizá-lo estruturalmente, pondo em ação o seu regime político e o seu programa social.

— *Obras de Direito Administrativo na 1ª República.* As obras sistemáticas sôbre o Direito Administrativo da 1ª República são as de Viveiros de Castro, *Tratado da Ciência da Administração e do Direito Administrativo,* de 1906; Alcides Cruz, *Direito Administrativo Brasileiro,* de 1910; Manoel Porfírio de Oliveira Santos, *Direito Administrativo e Ciência da Administração,* de 1919; Carlos Pôrto Carreiro, *Lições de Direito Administrativo,* de 1916; Aarão Reis, *Direito Administrativo Brasileiro,* de 1923.

Esta última foi escrita com o objetivo de divulgar, entre os alunos da Escola Politécnica do Rio de Janeiro, onde era professor, a legislação administrativa que interessa aos engenheiros, informando-a de elementares princípios doutrinários. Já os trabalhos de Pôrto Carreiro e Oliveira Santos têm a forma de preleções ministradas na Faculdade de Direito do Rio de Janeiro, em que se mesclam, por vêzes, assuntos de Política da Administração, de Sociologia e Economia. Os trabalhos mais desenvolvidos e que com mais proficiência trataram da matéria foram os de Viveiros de Castro e o de Alcides Cruz, êste, embora mais resumido do que aquêle, lhe é entretanto, superior, pela segurança dos conceitos, pela sistematização adequada dos princípios, ao contrário do outro, sem método, com excessiva citação de opiniões alheias, e com omissão da sua, faz com que a obra deixe de ter unidade de pensamento. Contudo, em ambos se nota a predominância dos ensinamentos de Orlando e Berthèlemy.

— *Obras de Direito Administrativo na 2ª República.* Tomando-se em consideração as épocas, se pode dizer que a fase monárquica representou maior esfôrço científico no estudo do Direito Administrativo que a da 1ª República, pois esta foi bem pobre na produção de trabalhos sistemáticos a respeito, enquanto aquela teve alguma prosperidade. Já a 2ª República é rica de obras de Direito Administrativo, o que se explica pelas considerações retro assinaladas, e de Ciência da Administração. Duas notáveis revistas especializadas vêm sendo editadas, uma de Direito Administrativo e outra sôbre o Serviço Público, ambas pela "Fundação Getúlio Vargas". Muitas monografias sôbre as duas especialidades são divulgadas, cuja enumeração se torna difícil, sob pena de injusta exclusão de algumas, tal o seu extenso número. Por outro lado, várias obras de sistematização do Direito Administrativo existem publicadas.

Assim, há estudos sôbre a organização administrativa, central ou local, estadual e municipal; sôbre o domínio público em geral, e em especial sôbre os rios públicos, os terrenos de marinha e reservados à margem dos rios públicos, sôbre terras devolutas; sôbre direito e deveres dos agentes públicos, e a natureza do vínculo; sôbre a responsabilidade do Estado e a obrigação de indenizar sôbre o contencioso administrativo; sôbre autarquias de serviços e sociedades de economia mista; sôbre serviços públicos, e a sua prestação por concessionários; sôbre atividade administrativa e atos administrativos; sôbre o poder de polícia do Estado, na limitação da liberdade e propriedade; sôbre fiscalização de contas e concorrências públicas; sôbre os fins do Estado e a sua ação social, etc.

São de mencionarem-se os trabalhos sistematizados: de Temístocles Brandão Cavalcanti, *Instituições de Direito Administrativo Brasileiro,* aparecida em 1936, ampliada em nova edição de 1938, e transformada, depois, no *Tratado de Direito Administrativo* em 6 vols., de 1948/1949, e reduzido, em sua 3ª edição, para 4 vols., por êle excluídas as matérias mais pertinentes à Teoria do Estado. Publicou, ainda, em 1945, os *Princípios de Direito Administrativo* do qual se tem feito várias edições, ora com êsse nome, ora com o de *Curso de Direito Administrativo:* de José Mattos de Vasconcellos, *Direito Administrativo,* em 2 vols., de 1932; de Ruy Cirne Lima, *Princípios de Direito Administrativo Brasileiro,* de 1937, e na 4ª edição, de 1964, e mais *Introdução ao Estudo do Direito Administrativo,* de 1942, que aproveita no *Sistema de Direito Administrativo Brasileiro,* de 1953, do qual só foi publicado o vol. I; de José Guimarães Menegale, *Direito Administrativo e Ciência da Administração,* de 1940, em 3 vols., já em 3ª edição, de 1957, em um só volume; Tito Prates da Fonseca, *Direito Administrativo,* de 1939, em que enfeixa estudos doutrinários sôbre o tema, e as *Lições de Direito Administrativo,* de 1943; J. Rodrigues Vale, *Curso de Direito Administrativo,* de 1941; Djacir Menezes, *Direito Administrativo Moderno,* de 1943; Fernando Mendes de Almeida, *Noções de Direito Administrativo,* de 1956; José Cretella Jr., *Direito Administrativo do Brasil,* em 5 vols., de 1956/1963, e o *Curso de Direito Administrativo,* de 1964; Mário Masagão, *Curso de Direito Administrativo,* em 2 vols., de 1959/1960, e, em um só volume, na 3ª edição, de 1964; Onofre Mendes, *Manual de Direito Administrativo,* vol. I, de 1961; Carlos de Barros Jr., *Compêndio de Direito Administrativo,* vol. I, de 1962, os dois últimos em vias de publicação, Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro,* de 1964, e Manoel Ribeiro, *Direito Administrativo,* 2 vols., de 1964

Além dêsses cursos e tratados sôbre o Direito Administrativo, cumprem ser lembrados os *Estudos de Direito Administrativo,* de José Horácio Meirelles Teixeira, em que enfeixa os seus pareceres como procurador da Municipalidade de São Paulo, o *Direito Administrativo,* de Francisco de Campos, que, também, reúne os seus pareceres, quando consultado sôbre diferentes questões, como jurista de destacado renome nacional, pertinentes ao tema.

E, assim, marcha o Direito Administrativo no Brasil, para um futuro alviçareiro, no qual as teorias dos mestres estrangeiros, pela ação da doutrina e da jurisprudência pátria, vão se amoldando à realidade nacional, adaptadas às exigências de um país, em pleno desenvolvimento, que procura emancipar-se, dentro do mundo civilizado, na ordem econômica, social e política, e que se vale, como instrumento, dêsse direito, para ordenar a atividade do Estado-poder, na criação de utilidade pública, e assim realizar o bem comum do seu povo.