ESCOLAS DE DIREITO ADMINISTRATIVO DO BRASIL

EDUARDO LOBO BOTELHO GUALAZZI*

Disciplina jurídica de recente formação, o direito administrativo somente principiou a ser lecionado, no Brasil, em meados do século XIX. Com efeito, a primeira aula de direito administrativo, no Brasil, foi dada em 1854, na Faculdade de Direito de São Paulo, pelo Conselheiro José Ignacio Silveira da Mota.

De 1854 até o momento atual, ocorreu impressionante evolução do direito administrativo, no Brasil. Além do *Tratado de direito administrativo,* de José Cretella Júnior, em 10 volumes,[1] foram publicadas *centenas* de livros e monografias (edições comerciais e acadêmicas), assim como *milhares* de artigos, em revistas especializadas e na imprensa. Visão panorâmica sobre a pletórica produção da literatura administrativista encontra-se, *verbi gratia,* em *Direito administrativo brasileiro,* de José Cretella Júnior,[2] onde o atual professor titular único de direito administrativo na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo ressalta que "ascendem a muitas centenas as obras monográficas dos especialistas brasileiros do direito administrativo. Teses de concurso, dissertações, ensaios, memórias justificativas e estudos revelam o interesse de nossos estudiosos pelos mais diferentes capítulos deste ramo do direito público. *Impossível é oferecer relação completa de tais obras*".[3]

Em vista da impossibilidade de conhecer-se e oferecer-se sequer a relação completa de todas as publicações brasileiras de direito administrativo, considera-se conveniente e oportuno ao menos referirem-se as *atuais* escolas de direito administrativo do Brasil. Conforme salientamos em artigo anterior,[4] o termo

* Professor livre-docente de direito administrativo na Fadusp; procurador do estado de São Paulo.

1 Rio de Janeiro/São Paulo, Forense, 1966-72.

2 Rio de Janeiro, Forense, 1983. v. 1. p. 186-97.

3 Id. Ibid. p. 191-2 — grifo nosso.

4 Escola de direito administrativo em São Paulo. *O Estado de S. Paulo,* 5 mar. 1986, p. 34; *RF,* 293:437-42.

escola é multívoco analógico, pois abrange vários significados, todos interligados por um ponto comum de conexão lógica. Entre os vários significados da palavra *escola* (que se origina do grego *scholé*, do latim *schola*), assume relevância o de uma concepção do mundo ou de determinado aspecto do mundo, articulado com força lógica e persuasiva, idealizada por um pensador ou chefe de escola e que agrupa seguidores de seu pensamento. Neste sentido, *escola* representa um sistema ou doutrina formulados por uma pessoa notável em qualquer dos ramos do saber humano, como um conjunto de conhecimentos idealizados por um mestre, com seus adeptos e seguidores, que posteriormente reformulam e amplificam tais conhecimentos, a partir das premissas assentadas pelo mestre.[5]

Sob critério *geográfico*, pode-se asseverar que, na atualidade, as escolas de direito administrativo do Brasil são as seguintes, indicadas sucintamente por pólos regionais:

1. *São Paulo.* A Escola de Direito Administrativo de São Paulo é a mais antiga e fecunda. Iniciada em 1854, na Faculdade de Direito de São Paulo (hoje da USP), desenvolveu trabalhos ininterruptos, até o momento atual, tendo atravessado várias fases, em mais de um século. Desde 1969, inspira-se na extensa obra do Prof. José Cretella Júnior. As diretrizes fundamentais da Escola, na atualidade, consistem, em síntese, no seguinte: a) autonomia científica do direito administrativo, totalmente desgarrado do direito civil e do referencial civilístico; b) método de trabalho baseado em categorias jurídicas, natureza e regime jurídico publicístico dos institutos; c) ampla utilização do método comparativo; d) assentamento da principiologia administrativa, a partir de 1965; e) sistematização gradativa do direito administrativo internacional e do direito internacional administrativo.[6]

2. *Recife.* A Faculdade de Direito de Recife (primitivamente em Olinda), fundada com a de São Paulo, em 1827, apresentou modesta produção, em direito administrativo. Entretanto, assumiu especial relevo a obra do Prof. Luís Delgado.[7]

3. *Porto Alegre.* Permanece vivo, em sua bora, o saudoso Prof. Rui Cirne Lima.[8] É mister frisar que, no Rio Grande do Sul, o direito administrativo

[5] Cf. Pinto Ferreira. Escola. In: *Enciclopédia Saraiva do direito*. São Paulo, Saraiva, 1979. v. 33.
[6] Cf. nosso artigo, cit.
[7] *Compêndio elementar do direito administrativo brasileiro.* Recife, Universidade Federal de Pernambuco, 1970.
[8] *Princípios de direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre, Globo, 1939. *Introdução ao estudo do direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre, Globo, 1942. *Sistema do di-*

continua a ser intensamente cultivado pelos procuradores daquele estado, sob a inspiração da procuradora do estado, Dr.ª Maria Amália Dias de Moraes.

4. *Florianópolis.* No estado de Santa Catarina, verifica-se que o cultivo do direito administrativo atingiu singulares conotações com as obras do Prof. Paulo Henrique Blasi, livre-docente e professor titular de direito administrativo na Universidade Federal de Santa Catarina.[9]

5. *Curitiba.* No estado do Paraná, a obra do Prof. Manoel de Oliveira Franco Sobrinho manifesta-se como influente não apenas em âmbito regional, mas também nacional e até internacional.[10] Oportuno registrar que adquire crescente notoriedade e influência a obra administrativista do Prof. Fernando de Andrade, igualmente titular de direito administrativo no Paraná.

6. *Belo Horizonte.* Em Minas Gerais, adquire vulto a obra inovadora do Prof. Paulo Neves de Carvalho, que se torna paulatinamente consultada em todo o Brasil.

7. *Rio de Janeiro.* Ao lado da Escola de Direito Administrativo de São Paulo, o Rio de Janeiro sempre foi e permanece como pólo ímpar de cultivo e irradiação do direito administrativo, com realce para Themístocles Brandão Cavalcanti, Miguel Seabra Fagundes, Carlos Medeiros Silva, Caio Tácito e Sérgio de Andréa Ferreira. Menção especial merece a obra, hoje clássica, de Themístocles Brandão Cavalcanti,[11] em que o saudoso administrativista inseriu preleções sintéticas, mas profundas, sobre direito administrativo internacional e direito internacional administrativo. Sempre referencial remanesce, outrossim, a obra *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário,*[12] de Miguel Seabra Fagundes, assim como *Direito administrativo,*[13] de Caio Tácito, e *Lições*

reito administrativo brasileiro. Porto Alegre, Santa Maria, 1953. *Sesmarias e terras devolutas*. 2. ed. Porto Alegre, Sulina, 1954. *Princípios de direito administrativo*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1982.

9 *Da reaquisição do bem expropriado*. São Paulo, Resenha Universitária, 1975. *Da desapropriação e da reversão do bem expropriado*. 1967.

10 *Fundações e empresas públicas*. *São Paulo,* RT, 1972. *A prova administrativa*. São Paulo, Saraiva, 1973. *Desapropriação*. São Paulo, Saraiva, 1973. *O controle da moralidade administrativa*. São Paulo, Saraiva, 1974. *Comentários à reforma administrativa federal*. São Paulo, Saraiva, 1975. *Da competência administrativa;* origens constitucionais e fundamentos jurídicos. São Paulo, Resenha Universitária, 1977. *Curso de direito administrativo*. São Paulo, Saraiva, 1979. *Atos administrativos*. São Paulo, Saraiva, 1980. *Controle administrativo*. São Paulo, Saraiva, 1981. *Obrigações administrativas;* regimes jurídicos. Rio de Janeiro, Forense, 1983.

11 *Tratado de direito administrativo*. 5. ed. Rio de Janeiro/São Paulo, Freitas Bastos, 1957-64. 5 v.

12 5. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1979.

13 Rio de Janeiro, Saraiva, 1975.

de direito administrativo[14] (Rio, 1972) e *Direito administrativo didático*,[15] de Sérgio de Andréa Ferreira, são há anos obras de consulta indispensável a estudiosos, especialistas e pesquisadores, inclusive por seu objetivo essencialmente didático.

8. *Salvador.* Na Bahia, o relevo cabe, em direito administrativo, à obra do Prof. Lafayette Pondé, cujos artigos, publicados em vários números da *Revista de Direito Administrativo*,[16] constituem fonte perene de ensinamentos renovadores, a respeito de ângulos raramente versados do direito administrativo, como o do Ato administrativo, sua perfeição e eficácia.[17]

9. *Brasília.* Na área do Distrito Federal, assumiu impressionante relevo a extensa obra do Prof. Antônio Fonseca Pimentel, assessor da presidência da Fundação Getulio Vargas (em Brasília), desde 1971, subchefe da Casa Civil da Presidência da República (1969-71), atual representante do Brasil junto à Comissão do Serviço Civil Internacional da ONU (desde 1974).[18]

Pode-se considerar, em suma, que estas *nove* escolas significam, no Brasil, sob critério geográfico, os pólos predominantes do cultivo *científico* do direito administrativo e objetos interdisciplinares correlatos (jurídicos e não-jurídicos), a nível de magistério e de pesquisa pura ou aplicada. É óbvio, outrossim, que há obras, antigas ou recentes, de administrativistas brasileiros não filiados a qualquer escola nem a áreas universitárias de magistério/pesquisa, que se revelam sobremodo *valiosas, úteis* e *renovadoras,* embora não constituam escolas de direito administrativo e sejam exceções, na literatura administrativa do Brasil. O primeiro exemplo a recordar-se, neste âmbito, é o da obra do Dr. Hely Lopes Meirelles, insigne administrativista paulista, autor de *Direito administrativo brasileiro* (com sucessivas reedições pela Revista dos Tribunais, em São Paulo), em que o objetivo prático e utilitário se mescla a penetrantes lições de doutrina e história do direito administrativo brasileiro.

[14] Rio de Janeiro, 1972.
[15] Rio de Janeiro, 1981.
[16] Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas.
[17] *Revista de Direito Administrativo, 29*:17-21.
[18] Entre muitas obras, de natureza interdisciplinar, atinentes a direito administrativo internacional, direito internacional administrativo e ciência da administração (interna e internacional), o Prof. Antônio Fonseca Pimentel publicou as seguintes: *Introdução à administração internacional de recursos humanos*. Brasília, Dasp, 1975; *O sistema comum de salário, vantagem e outras condições de serviço das Nações Unidas*. Brasília, Dasp, 1970; Civil service personnel management in Latin America. In: *Civil service systems;* essays and texts. Bruxelas, Instituto Internacional de Ciências Administrativas/Unesco, 1967; *Politics and administration.* Rome, 1966; *Teoria do Estado e administração pública.* São José, Costa Rica, Esapac, 1964; *Administração de pessoal*. São José, Costa Rica, Esapac, 1965. Tais obras demonstram rara acuidade, no tocante à interconexão entre direito administrativo, direito internacional público e ciência da administração, mormente na área da *função pública internacional*.

Por fim, resta-nos explicitar que, no perfil do direito administrativo brasileiro, subsiste uma subescola do direito administrativo internacional e direito internacional administrativo, cujos expoentes são os Profs. José Cretella Júnior e Themístocles Brandão Cavalcanti, os únicos autores brasileiros que dedicaram trechos de suas obras a esta matéria, de extrema importância para a administração pública do Brasil e para a administração internacional.[19]

No momento atual, a primazia dos estudos sobre direito administrativo internacional e direito internacional administrativo remanesce na Escola de Direito Administrativo de São Paulo e no Centro de Altos Estudos de Direito Administrativo, sob inspiração do Prof. Dr. José Cretella Júnior,[20] não passando de mero amadorismo a inserção do adjetivo "internacional" em eventos provincianos e localistas que sequer roçam as chinelas do direito administrativo internacional.

[19] Como discípulo de ambos, aprofundamos este tema nos seguintes estudos: *Serviços comerciais, industriais e internacionais do Estado*. São Paulo, RT, 1985; Administração internacional do Estado. *RF, 293*, jan./mar. 1986; *RDA. 161*, jul./set. 1985; Função pública internacional. *O Estado de S. Paulo*, 20-21 jun. 1986.

[20] Cf. nosso artigo Estudos de direito administrativo. *O Estado de S. Paulo*, 16 nov. 1986, p. 63.