

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

O Ensino do Direito Administrativo e das Ciências Administrativas na República Popular Federativa da Iugoslávia

NIKOLA STJEPANOVIC

Professor da Faculdade de Direito de Belgrado
(Tradução de Cecília Lopes da Rocha Bastos)

I — HISTÓRIA DO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DO DIREITO ADMINISTRATIVO NA REPÚBLICA POPULAR FEDERATIVA DA IUGOSLÁVIA, ATÉ A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

NA Iugoslávia o desenvolvimento do ensino do Direito Administrativo está ligado ao desenvolvimento da organização do poder político nacional. Assim é que a necessidade de criar o aparelho estatal da Sérvia, provocou nesse país, desde 1808, logo após a primeira libertação do jugo turco, a fundação em Belgrado daquilo que se chamava a "Escola Superior". Na Sérvia de então, quase iletrada, essa instituição era apenas uma espécie de escola secundária onde os alunos adquiriam conhecimentos gerais; no âmbito do Direito de Estado, ensinavam-se também alguns elementos de Direito Administrativo. Essa "Escola Superior" durou pouco tempo devido ao insucesso da primeira rebelião da Sérvia (1813).

Após a segunda rebelião de 1815, apareceram na Sérvia os primeiros fundamentos do Estado burguês. À proporção que o aparelho estatal se organizava, progressivamente, estabeleciam-se as bases da organização escolar. Nessa época o ensino do Direito Administrativo não foi, também, absolutamente, negligenciado.

As escolas reformadas passaram por frequentes mudanças quanto à organização e ao ensino, até que se instituiu, em 1838, um Liceu, no qual, além de outras matérias, estava previsto um curso de direito natural. Esse curso, que devia reunir numerosas questões de direito, inclusive de Direito Administrativo, não foi dado.

No desenvolvimento ulterior das escolas e em conexão com a necessidade de um aparelho estatal, em novembro de 1840, o "Liceu" inaugurou mais um ano letivo, durante o qual os alunos estudavam apenas a ciência jurídica. Foi este o embrião da Faculdade de Direito na Sérvia onde, no âmbito do que se chamava "direito natural", ensi-

navam-se certos elementos de direito administrativo.

O Direito Administrativo, como matéria especial, foi introduzido, no "Liceu", em fevereiro de 1849. O ensino de direito durava, então, três anos. Em setembro de 1863 foi o "Liceu" transformado em escola superior sob o nome de "Instituto de instrução superior e especial"; em 1905, essa escola superior transformou-se em Universidade. O Direito Administrativo não deixou de ser ensinado na Faculdade de Direito da Universidade de Belgrado a não ser durante a primeira e a segunda guerras mundiais.

Na Croácia ensinava-se o Direito Administrativo desde o fim do século XVIII, pois a Faculdade de Direito de Zagreb originou-se da Escola das Ciências políticas e comerciais, que foi fundada em 1769 em Varazdin e transferida para Zagreb em 1772. Em 1776 toda a escola fazia parte, como Faculdade de Direito, da Academia de Ciências de Zagreb. A partir de 1874, a Faculdade de Direito tornou-se parte integrante da Universidade de Zagreb recém-organizada. Durante todo esse período, ensinou-se ali o direito administrativo.

Entre a primeira e a segunda guerras mundiais o direito administrativo foi ensinado na Iugoslávia, fora de Belgrado e de Zagreb, nas Faculdades de Direito de Ljubljana e Subótica. A Faculdade de Direito de Ljubljana foi fundada em 1919 e a de Subótica, em 1920.

Os primeiros cursos a encerrar certos elementos de Direito Administrativo, assim como os cursos que se limitavam ao programa de Direito público e de Direito natural, baseavam-se nos estudos da Escola de Direito natural, escola que, na época, exercia influência sobre a ciência jurídica. Mais tarde, os cursos ultrapassaram o âmbito da exposição rudimentar de nossos pioneiros da ciência jurídica, de modo que, desde o fim do século XIX, as partes lecionadas e editadas de Direito Administrativo em nosso país eram baseadas, não

apenas no direito positivo, mas também nas bibliografias francesa, alemã, austríaca e outras.

Entre nós, o Direito Administrativo tem estudado, principalmente, o direito nacional positivo, mas, quase desde o princípio, interessou-se pelo estudo dos princípios do Estado jurídico moderno. Além disso, o ensino do Direito Administrativo não era, entre nós, unicamente descritivo, mas proporcionava aos estudantes vista paralela das noções e dos princípios elementares do direito nacional e do direito administrativo comparado.

Eis, em breve exposição, o desenvolvimento do ensino do Direito Administrativo na Sérvia e na Iugoslávia até o começo da segunda guerra mundial. (*)

II — ORGANIZAÇÃO ATUAL DO ENSINO DAS CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS E DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A nova Iugoslávia federativa, popular-democrática e socialista foi criada no decurso e no fim da segunda guerra mundial, durante a luta de libertação nacional contra o fascismo e a reação. Durante os anos de 1945, 1946 e 1947, procedeu-se, ali, à coletivização de toda a indústria, das minas, das vias de comunicação, dos meios de transmissão ("P. T. T." e "T. S. F.") do comércio, dos bancos; no decurso de 1948 ativou-se o processo da coletivização da produção agrícola por meio de cooperativas, notadamente, de cooperativas rurais de trabalho. Desde 1947 a República Popular Federativa da Iugoslávia adotou a economia planificada e a edificação da economia socialista. Repousando sobre base totalmente diversa, sua ordem social e econômica e sua organização constitucional e administrativa diferentes, fazem com que a Iugoslávia de hoje seja verdadeiramente nova comparada à Iugoslávia anterior a abril de 1941.

Na nova Iugoslávia, a administração do Estado e, em geral, a administração pública toma caráter inteiramente diverso: muito mais do que antes, desempenha, agora, papel organizador, é ativa ao máximo, operante e criadora. Motivo pelo qual o problema multiforme e complexo da administração pública apresenta imenso interesse aos dirigentes do Estado, a todos aqueles que, em grande número, participam da administração pública e, particularmente, a todos que têm o dever de se ocupar da formação, do recrutamento, do levantamento e da distribuição dos quadros de pessoal.

Ocupam-se as seguintes instituições do estudo e do ensino do Direito Administrativo, ou melhor, de um e de outro:

- 1.º, as Faculdades de Direito;
- 2.º, as escolas administrativas especiais;

3.º, os cursos especiais de diversas especialidades;

4.º, os órgãos de pesquisa e difusão das ciências administrativas.

1.º As Faculdades de Direito.

A Iugoslávia possui quatro faculdades de direito: em Belgrado, Zagreb, Ljubljana, Sarajevo.

A disciplina jurídica das ciências administrativas, ministrada nas Faculdades de Direito, é o Direito administrativo. Não se emprega o método próprio do ensino jurídico, mas estudam-se e expõem-se as questões jurídicas, examinando-as e ligando-as ao aspecto econômico, social e político do problema. Os estudos de direito duram quatro anos (8 semestres) e o direito administrativo é ensinado, atualmente, durante dois anos (4 semestres), no 3.º e 4.º anos, e isso em duas partes, consideradas cada uma delas matéria independente, seja quanto ao ensino, seja no que diz respeito aos exames. Até o ano escolar de 1948-1949, o ensino se limitava, unicamente, à parte geral, durante um ano apenas, no 3.º ano. Depois do ano escolar de 1948-1949, ensina-se, no 3.º ano, a parte geral, com 3 horas de curso e 1 hora de seminário por semana, e no 4.º ano, a parte especial em 2 horas de curso e 1 hora de seminário (trabalhos práticos) por semana.

A parte geral do Direito administrativo abrange as seguintes matérias:

a) Objeto do direito administrativo, suas relações com os outros ramos do direito; fontes do direito administrativo; noção da administração como forma de exercício do poder; relações dos órgãos da administração do Estado com os outros órgãos do Estado.

b) Formas e princípios fundamentais da organização da administração do Estado na República Popular Federativa da Iugoslávia e comparados; centralização, desconcentração, descentralização, centralização burocrática, centralização democrática; quadro geral dos órgãos da administração na R.P.F. da Iugoslávia; órgãos da administração do Estado (federais, republicanos e locais); princípio de legalidade na atividade da administração; planificação como princípio da administração do Estado; formas da participação das massas populares na administração.

c) Estatuto jurídico dos funcionários do Estado; noção do funcionário de Estado e resumo dos regulamentos aplicáveis aos funcionários; base das relações entre os funcionários e os órgãos do Estado; classificação dos funcionários; sistema de recompensas e de estímulo; deslocamento dos funcionários; situação no curso do serviço; deveres (gerais) e direitos (gerais) do funcionário; responsabilidade do funcionário de Estado (disciplinar, criminal, material, administrativa).

d) Teoria e classificação dos atos da administração do Estado; atos jurídicos e materiais, atos-regras e concretos (individuais, irregulares e

(*) Essa primeira parte do relatório foi escrita por M.D. Denkovic, Assistente da Faculdade de Direito de Belgrado.

outros); mudança dos atos da administração; responsabilidade administrativa do cidadão e do funcionário como medida para assegurar a execução dos atos-regras da administração.

e) Princípios fundamentais e gerais e noções de processo administrativo; participantes do processo administrativo; fases do processo administrativo-introdução, processo de investigação e de verificação, decisão tomada e partes que a constituem; processo segundo o recurso-queixa, petição-jurídica, execução administrativa; processo administrativo penal.

f) O controle da administração estatal; noção, objetivo e classificação do controle; controle interno e suas formas; inspeção popular; controle do trabalho da administração pelo corpo de deputados (órgãos do poder estatal); controle geral do procurador; arbitragem do Estado como forma de controle do trabalho da administração do Estado.

A parte especial do Direito administrativo estuda e expõe as regras fundamentais do direito, os institutos de direito, os princípios e as noções, a organização, o trabalho e as relações administrativo-jurídicas no quadro dos setores especiais da administração do Estado. Entram, aqui, em consideração: a economia (agricultura, silvicultura, vias férreas, marítimas, fluviais, aéreas, "P. T. T." e "T. S. F.", construções, comércio e abastecimento, comércio exterior); a instrução: ciência e cultura (escolas, instituições científicas, instituições artísticas; proteção judiciária dos monumentos artísticos e culturais); a proteção da saúde pública (instituições sanitárias e relações entre a administração e os cidadãos em conexão com a proteção da saúde pública, atividade de controle da administração ligada à proteção da saúde pública); os seguros sociais (problema dos inválidos, proteção aos velhos e às crianças); os negócios interiores (controle do movimento comercial além das fronteiras do Estado, detenção e porte de armas, compra e vendas de armas e de explosivos; serviço contra o incêndio; registro dos cidadãos, registro do estado civil, nomes das pessoas e questões da ordem e da paz pública); a defesa nacional (obrigatoriedade do serviço militar e períodos de treinamento, obrigatoriedade de fornecer animais e veículos para as necessidades da defesa nacional, situação jurídica dos homens do Exército Iugoslavo, competência e existência dos órgãos militares-territoriais que se comunicam diretamente com os cidadãos).

A partir do ano escolar 1950-51 foi, igualmente, instituído na Faculdade de direito de Belgrado, no 4.º ano (2 lições por semana) um curso de Ciência da administração. Essa disciplina ainda não adquiriu, entre nós, fisionomia determinada; tudo o que se pode dizer, no momento, é que trata dos problemas de organização e de direção na administração do Estado e focaliza sua atenção, particularmente, no aspecto político do problema.

Há outras disciplinas que, lecionadas dentro do âmbito do plano de ensino das Faculdades de

direito, abordam igualmente certas questões que interessam à atividade e às relações da administração do Estado.

A legislação do trabalho, no 4.º ano, estuda e expõe, entre outras, as questões do seguro social em favor dos operários e dos funcionários. Esse seguro é organizado pela administração do Estado em face da qual, nessa base, têm origem e se realizam direitos e obrigações inerentes, ao direito administrativo. A legislação do trabalho ocupa-se, igualmente, da inspeção do trabalho executado por órgãos particulares da administração com autorização de caráter claramente administrativo.

A economia da R. P. F. da Iugoslávia, no 2.º ano, disciplina econômica que trata das questões do desenvolvimento e do estado atual da economia da R. P. F. da Iugoslávia, das providências da política econômica do Estado Iugoslavo, de sua importância e de seus efeitos — compreende, além das matérias econômicas, o estudo das relações com a administração jurídica, e se ocupa de algumas questões da atividade e da organização dos ramos econômicos da administração.

As finanças e o direito financeiro, no 3.º ano, abrangem, também, algumas questões com caráter de direito administrativo. Por exemplo, essa disciplina, tanto quanto disciplina jurídica, estuda e expõe, entre outras coisas, os problemas da atividade dos órgãos das finanças quanto à distribuição e à percepção do impôsto, assim como os processos dos órgãos administrativos para a execução do orçamento federal, republicano e local. Um e outro são, claramente, de caráter de direito público e de direito administrativo.

Mesmo o Direito Civil (2.º, 3.º, 4.º ano), inclusive o direito comercial, aborda alguns problemas da atividade e das relações com a administração do Estado, pois nêle se estudam e se expõem as relações jurídicas contratuais concernentes aos bens (patrimônios). O direito civil engloba, também, o estudo de tais relações na chefia dos órgãos da administração do Estado (seja entre êles, seja entre êles e os cidadãos ou pessoas jurídicas). Além disso, segundo o sistema iugoslavo atual, o órgão competente da administração do Estado participa, igualmente, como órgão de controle, em cada caso particular de troca contratual jurídica da propriedade imobiliária. O direito civil se ocupa também com êsse problema.

No Direito Constitucional, a administração do Estado também tem, naturalmente, seus capítulos.

Da mesma forma, nas Faculdades de Economia política, em número de quatro na R. P. F. da Iugoslávia (Belgrado, Zagreb, Ljubljana e Skoplje) estudam-se e ensinam-se — no quadro do grupo dos estudos jurídicos como em certos estudos econômicos — numerosos problemas sobre a organização e a atividade da administração do Estado.

2.º As Escolas Administrativas Especiais.

A escola superior para o comércio exterior que prepara os quadros de funcionários para o trabalho no Ministério do Comércio Exterior e nos meios administrativos a êle subordinados, recebe os candidatos selecionados por concurso os quais tenham feito, preliminarmente, estudos secundários. Nessa escola, os estudos duram dois anos. Trata-se de setor especial da administração econômica do Estado, e por conseguinte, ensinam-se ali, particularmente, as matérias comerciais financeiras, técnicas e outras matérias semelhantes, abordando, igualmente, as questões da organização, do método e da eficiência do trabalho desse setor da administração do Estado.

A escola superior do Ministério do Interior da R.P.F. da Iugoslávia destina-se aos funcionários do departamento do interior, isto é, aos da seção administrativa e criminal, assim como aos que pertencem à milícia popular, todos aqueles que tenham terminado o bacharelato. O ensino dura três semestres. Os alunos dessa escola recebem seus vencimentos de funcionários e, em lugar de seu trabalho habitual, seguem os cursos, trabalham nos seminários (trabalhos práticos) e prestam os exames semestrais. Nessa escola ensina-se o direito administrativo — parte geral e parte especial — de acôrdo com o programa completo das faculdades de direito.

O curso superior das finanças — E' um curso anual e permanente do Ministério das Finanças Federal. Por êste curso passam empregados mais jovens, financistas de profissão que tenham terminado o bacharelato. O curso dura um ano e é seguido de exames. Durante êsse tempo os empregados não exercem suas funções ordinárias. Nesse curso, além disso, ensinam-se as questões da organização, do processo e do método de trabalho da administração das finanças do Estado.

As escolas secundárias de administração, criadas no decurso do outono de 1949, nas 6 repúblicas — República da Sérvia, da Croácia, da Slovênia, da Macedônia, da Bósnia e Herzegovina e do Montenegro — já estão desaparecendo em certas repúblicas (e serão, talvez, tôdas suprimidas). Têm por finalidade preparar os quadros profissionais de praticantes, dando a seus alunos conhecimentos teóricos e práticos dos estudos administrativos e um ensino geral. A duração dos estudos é de quatro anos; nessas escolas são aceitos como alunos aqueles que tenham freqüentado o colégio ou uma escola primária profissional.

As escolas primárias de administração, cuja duração é de dois anos — preparam os quadros profissionais para os serviços administrativos (*manipulativos*) nos estabelecimentos, instituições e emprêsas. Além das matérias de instrução geral, ensinam-se nessas escolas, cujo programa é restrito e simplificado, os elementos da ciência administrativa.

3.º Cursos especiais profissionais dos diversos departamentos.

Com o fim de conseguir certas posições ou de se aperfeiçoar numa função ou então para a preparação dos exames profissionais de funcionários de Estado — estagiários — fazem-se, no quadro de certos departamentos ou mesmo no de organizações administrativas mais amplas (instituição, estabelecimento ou emprêsa), cursos particulares profissionais. Raros são êsses cursos, feitos por administradores ou praticantes — onde não se ensinam, pelo menos, algumas questões de administração (organização, questões de pessoal, regras jurídicas sôbre o estatuto dos funcionários, métodos e processo administrativo etc.) Êsses cursos duram de 1 a 6 meses, segundo a finalidade, as necessidades e outras condições. Para que isso se torne mais evidente, citaremos algumas cifras, demonstrando o número de funcionários que passaram por êsses cursos, em 1949:

	Empregados das repúblicas	Empregados federais	Total
a) para obter uma posição	14.719	8.263	22.982
b) para se aperfeiçoar na sua profissão	33.966	13.109	47.075
c) para prestar exames profissionais	14.164	16.079	30.243
	62.849	37.451	100.300

Isso quer dizer que, no total, mais de 100.000 funcionários passaram por êsses cursos e exames profissionais, o que representa cêrca de 20% de todos os empregados do Estado ora em apreciação. E' interessante acrescentar que, nos exames profissionais prestados pelos empregados estagiários do Estado para obter a posição para a qual exercem o estágio, no decurso do 2.º ou do 3.º ano de estágio, exigem-se também, regularmente, para cada profissão, certos conhecimentos elementares sôbre a ordem constitucional e administrativa da Iugoslávia, sôbre as regras jurídicas relativas ao estatuto dos funcionários, sôbre a organização, o método de trabalho e o procedimento do setor correspondente da administração do Estado, em resumo, sôbre a matéria administrativa.

4.º Não existe, no momento, instituto especial para as pesquisas administrativas. Talvez seja fundado, em breve, algo semelhante. Todavia, no quadro dos Ministérios e dos outros órgãos centrais (federais e republicanos) da administração do Estado, e sobretudo no quadro do Conselho para a legislação e a edificação do poder popular (governos federais e republicanos) existem serviços especiais que se ocupam das questões da organização, do método de trabalho, da estrutura e da combinação do pessoal, das categorias particulares dos setores da administração de Estado — tomando por base as informações colhidas direta ou indiretamente no local. Os dados assim obtidos são utilizados pelos órgãos centrais, quando dão suas ins-

truções, e publicados, parcialmente, nas publicações periódicas desses órgãos. Mencionaremos esses últimos mais adiante.

Numerosas revistas contêm e divulgam os resultados teóricos e práticos dos trabalhos referentes aos problemas da administração de Estado. Algumas se especializam unicamente nessas questões, e outras têm círculo mais amplo de interesse, mas ocupam-se também, regularmente, com as questões administrativas. Todas as revistas dessa espécie, exceto uma, começaram a aparecer após a segunda guerra mundial. As outras que deixaram de ser publicadas durante a guerra não aparecem mais.

As revistas que nos interessam e que aparecem atualmente são as seguintes :

Arquivos das ciências jurídicas e sociais — Belgrado — Revista fundada em 1906. Até 1941, foi o órgão da Faculdade de Direito de Belgrado. Após a 2.^a guerra mundial, essa revista apareceu novamente mas como órgão da Associação dos juristas da R.P.F. da Iugoslávia. Concede-se, nela, lugar importante à teoria e à prática da ciência administrativa.

As outras revistas que tratam das questões da matéria administrativa e que são novas, são as seguintes :

O Estado popular — Belgrado — Editada pelo Conselho para a Legislação e a Edificação do poder popular do Governo da R.P.F. da Iugoslávia.

O jurista popular — Belgrado — (Em 1951, associada a "Arquivos das ciências jurídicas e sociais") .

Nossa legalidade — Zagreb — Órgão da Associação dos juristas da R.P. da Croácia.

O jurista popular — Ljubljana — Órgão da Associação dos juristas da R.P. da Slovênia.

A administração popular — Ljubljana — Órgão do Conselho para a legislação e a edificação do poder popular da R.P. da Slovênia.

A administração popular — Sarajevo — Órgão do Conselho para a legislação e a edificação do poder popular da R.P. da Bósnia e Herzegovina.

Boletim das questões da organização e dos quadros — Belgrado — Órgão do Secretariado do Governo da R.P.F. da Iugoslávia para o serviço do pessoal.

O economista — Belgrado — Órgão da Associação dos economistas da Sérvia.

As finanças — Belgrado — Órgão do Ministério Federal das finanças.

Em resumo, pode-se dizer que o ensino das ciências administrativas na Iugoslávia já tem longa tradição e se desenvolveu até hoje em grandes proporções. Nunca e em parte alguma algo é perfeito; embora haja defeitos aqui, aspiramos, não apenas a estender mas também a aprofundar e a aperfeiçoar os estudos, o trabalho e o ensino. Muitas vezes a teoria, assim como a prática cotidiana não podem atingir os dirigentes do Estado em seus esforços, visando formas de organização e métodos de trabalho mais perfeitos na administração estatal.

O crescimento do número daqueles que se ocupam das questões de ordem administrativa, sua elevação profissional e ideológica são uma garantia que a administração pública — organizadora e fator principal da edificação da sociedade socialista e da formação do novo homem socialista — será cada vez mais o objeto de atenção digna de sua importância. E o aspecto jurídico dos problemas administrativos ocupa e conservará sempre lugar notável, pois a legalidade é um dos elementos essenciais da democracia socialista.