

Direito Administrativo

O DIREITO ADMINISTRATIVO

Sua natureza - Sua importância - Seus tratadistas

THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI
Procurador da República no Distrito Federal

I — O direito administrativo é um ramo do direito de desenvolvimento relativamente recente. Tomou importância maior com o movimento de estatização que se vem processando nestes últimos vinte anos, sob a influência de uma nova política social, em que o Estado se apresenta dentro de uma finalidade tutelar de inconfundível importância.

O desequilíbrio e o desnivelamento econômico, o pauperismo, a luta de classe, colocaram o Estado na contingência de intervir, com o objetivo superior de restabelecer o equilíbrio, ou pelo menos de minorar os efeitos do desequilíbrio econômico e social, trazendo, para aqueles que não podem por si só, o apóio, o amparo, a proteção, suprimindo as necessidades elementares da vida.

O Estado, para isso, criou novos serviços, interveio em uma esfera, destinada anteriormente à iniciativa privada; teve portanto de ampliar extraordinariamente os seus quadros administrativos.

Ao serviço da administração entraram novos técnicos, o aparelho puramente burocrático tomou expressão nova, procurando aproximar-se das grandes organizações administrativas particulares.

A Ciência da administração perdeu, o seu caráter rotineiro, primitivo, tomando uma feição técnica, e alargou o seu campo de estudos para as diversas ciências ligadas aos problemas administrativos.

O direito administrativo tornou-se, então, disciplina preponderante no quadro do direito público, em virtude da importância dos proble-

mas administrativos sobre os políticos no conjunto das atividades do Estado.

Daí a tendência ultimamente verificada, mesmo nos países de organização mais nitidamente democrática, para aumentar a ação do poder regulamentar, bem como para admitir em maior escala as delegações legislativas. (1)

Verifica-se, portanto, uma ampliação notável de sua conceituação, de seus limites e da influência que o direito administrativo exerce sobre o conjunto das ciências jurídicas.

A noção do direito administrativo está, por outro lado, ligada a outra de maior importância, à do serviço público; pode-se mesmo dizer que a definição do direito administrativo é função da noção do serviço público.

Sendo assim, não haverá demonstração mais evidente da amplitude da esfera de compreensão do Direito administrativo do que a simples inspeção superficial do domínio do Estado sobre os serviços a seu cargo.

Houve mesmo um autor que previu para o Estado uma crise de *surmenage*, em vista da plethora dos serviços que explora. Não será impossível que isto aconteça; dependerá, no entretanto, em grande parte, do desenvolvimento e progresso das ciências administrativas, inclusive das ciências jurídicas correlatas.

II — Os primeiros trabalhos que podemos classificar realmente como de direito administrativo, datam do século passado; não seria, porém, demais considerar como tal as obras apa-

(1) Ver James Hart — *The ordinance making power of the President of the United States* — Cecil T. Carr — *Delegated legislation*.

recidas no fim do século XVIII, sob a denominação de **Polícia**. (2)

Assim, o tratado de Delamare, "**Traité de la Police**", aparecido no princípio do século XVIII (1719 a 1738), o dicionário de Desart — "**Dictionnaire universel de police**".

O século XIX, logo no seu início viu surgir os primeiros tratados sobre o direito administrativo, naturalmente com uma conceituação peculiar à época.

Romagnosi, em 1814, publicou os seus "**Principi fondamentali di diritto amministrativo**." Foucart, também em 1814, os seus "**Précis de droit public et administratif**", seguindo-se os trabalhos, franceses também, de Cormenin, Macarel, De Gerando, cuja importância foi grande naquela época.

Na Alemanha, Malchus, Behr, Jung Stiling, publicaram os primeiros livros sobre **Polícia e Direito Administrativo**.

Dai por diante, isto é, depois de 1850, o desenvolvimento da ciência do direito administrativo é grande, e difícil torna-se acompanhar e principalmente catalogar os trabalhos.

Os estudos especializados aumentam, surgem as monografias.

Em 1857, aparece em Portugal a primeira obra sistemática — de Justino Antônio de Freitas — **Instituições de Direito Administrativo Português**.

Em 1862, o nosso Visconde de Uruguai publicava o seu "**Ensaio sobre direito administrativo**", seguido do "**Direito Administrativo brasileiro**", do Dr. Antônio Joaquim Ribas, aparecido em 1866, e dos "**Apontamentos sobre o Contencioso Administrativo**", de Henrique do Rego Barros, em 1874, todos trabalhos excelentes para a época.

Na segunda metade do século passado, aparecem as obras dos franceses, Dufour, Batbie, Aucoc, Ducroc e, principalmente, Laferrière, todas notáveis pelo sistema e pelo desenvolvimento dado à matéria.

Na Itália, Raneletti publicou os seus primeiros trabalhos de direito administrativo e apareceram, especialmente, as obras de Giacinto, Persico, Scolari, Mantelini e Meucci.

Na Alemanha, a obra notável sob todos os aspectos de von Stein, sobre a **Ciência da ad-**

ministração, as de Loening e Otto Mayer, muito conhecida, cuja edição francesa apareceu em 1903.

A Inglaterra e Estados Unidos pouco têm produzido neste ramo do direito, notando-se apenas, como trabalhos de maior relevo, os de Gneist sobre o governo comunal inglês, e nos Estados Unidos o de Goodnow "**Principles of administrative law**" (1905).

Quasi todos esses trabalhos têm hoje valor relativo; obedecem a sistemas que não se coadunam com as modernas organizações administrativas. Por outro lado, as próprias instituições que ainda se conservam evoluíram sob a pressão das novas organizações políticas e de contingências sociais e econômicas.

O fenômeno se verifica, aliás, mesmo na esfera do Direito privado, que, embora mais estável, mais constante, também sofreu as mesmas influências.

Si a própria instituição da família, em relação ao pátrio poder, por exemplo, o regime das sucessões, dos bens e das obrigações sofreram, o que não se dirá das instituições de direito público e principalmente de direito administrativo construído sob um plano mais nitidamente estatal?

Não é preciso chegar ao extremo das organizações dos Estados totalitários, porque mesmo as organizações democráticas, embora com outro espírito, seguiram o caminho do intervencionismo estatal. (3)

Esta influência se fez sentir principalmente depois de 1914/1918.

Surgem, então, tratados de direito administrativo sob planos inteiramente novos ou se reeditam velhas edições adaptadas à nova estrutura das instituições do Estado.

Na França, Hauriou, Berthelemy, Roger Bonnard, Waline, Roland e principalmente Gaston Jèze, publicam os seus tratados, cuja contribuição enorme para o estudo do novo direito, sem falar nas inúmeras monografias publicadas sob cada um dos capítulos do Direito Administrativo.

Na Itália deve-se mencionar, antes de tudo, a obra monumental, sob a direção de Orlando, em 18 volumes, "**Primo Trattato completo di di-**

(2) Nota Laferrière — **Droit Public et Administratif** — I — pg. 415 — que os antigos juristas confundiam em uma mesma palavra polícia e administração.

(3) Lauftemberger — **L'intervention de l'Etat en matière économique**.

ritto amministrativo italiano" (4), com a colaboração dos maiores nomes do direito italiano, como Santi Romano, Raneletti, Borsi, Forti, Cammeo, Vitta, cada qual versando, em verdadeiras monografias, os diversos capítulos do direito administrativo.

Numerosos são os tratados que então aparecem, notando-se o carinho com que os professores e juristas italianos procuram difundir, por meio de tratados, os conhecimentos especializados das diversas matérias. Devem se mencionar especialmente os trabalhos de Santi Romano, Presutti, Cammeo, Raneletti, Borsi, Ferraris, Forti, Raggi, d'Alessio, Vitta, Zanobini, Lentini.

Nos Estados Unidos, a literatura propriamente jurídica é parcimoniosa; os americanos não se detêm muito nas obras de sistematização doutrinária, ou de construção de direito. Como observa Bielsa, a literatura jurídica norte-americana é muito empírica e casuística.

Dá também a preferência pelas monografias ou pelos estudos de certos aspectos práticos de administração, especialmente sobre o poder de polícia (*police power*), problemas municipais (*municipal administration*), serviços de utilidade pública (*public utilities*), funcionalismo público (*civil service*) etc. — Freund, Pond, Cooley,

(4) A primeira edição desta obra surgiu em 1897, mas tem sido constantemente atualizada.

Munro, Fairlie, Holmes, Nash, Clay, Bauer, White e tantos outros.

A Espanha conhece tratadistas notáveis na especialidade: Posada, Gascon y Marin, Velasco, Royo Villanova.

A Argentina tem um especialista notável da matéria, Rafael Bielsa, além de outros que escreveram monografias de certo valor, como Greca, Bullrich, Antokoletz, Piccirili, Daña Montaña.

Entre nós, o desenvolvimento do direito administrativo se tem processado por etapas, a que sucedem grandes paradas.

Assim, depois de Uruguay e Ribas, somente no princípio deste século apareceram as obras de Viveiros de Castro, Alcides Cruz, Amaro Cavalcanti e, depois de um longo período de indiferença pela matéria, aparecem as obras de Mattos Vasconcelos, Ruy Corrêa Lima, Odilon de Andrade, Mário Mazagão, Tito Prates da Fonseca, Oliveira Franco Sobrinho.

Com estas notas que apresentamos como orientação geral para o estudo do direito administrativo, pode-se ter uma idéia da evolução deste ramo do direito.

Como dissemos, o direito público evolue, neste momento, para uma concentração de poder maior, a predominância das questões administrativas ou a tendência para encarar os problemas mais sob o seu aspecto administrativo do que político, constituem traços essenciais dos novos rumos do direito público.

SERÁ verdade que a população do Brasil representa 50% da população da América do Sul? O *nosso* próximo recenseamento nos dirá.