

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

O Ensino do Direito Administrativo

J. GASCON Y MARIN

(Trad. de Gerda Mathilde Schwätzer)

DENTRE os trabalhos que precederam os modernos tratados de autores espanhóis sobre Direito Administrativo, são dignos de menção especial os seguintes: tradução da obra de Justi por Antônio Francisco Puig Gelabert, publicada em Barcelona em 1784 sob o título *Elementos Generales de Policia*, volume de 149 páginas; oito Cadernos sobre *Idea General de la Policia* ou *Tratado de la Policia según los mejores autores*, publicados de 1798 a 1802 por Tomas Valeriola Rimbau; e *Cartas sobre la Policia* por Valentin de Foronda editadas em 1801. Em *Centenário de los iniciadores de la Ciencia Juridico-Administrativa española*, (publicação do Instituto dos estudos de Administração Local) encontra-se um interessantíssimo estudo do Professor Jordana de Pozas sobre os cultores da Ciência da Polícia na Espanha.

A mesma publicação destacou os importantes trabalhos dos administrativistas espanhóis no século XIX, tais como: estudos dos professores Mesa-Moles Segura, sobre Javier de Burgos; de Alvarez Gendin, a respeito do regime administrativo segundo Posada Herrera; de Pérez Botija sobre Laserna; de S. Royo Villanova sobre Colmeiro e a ciência administrativa; de Garcia Oviedo sobre o Intervencionismo do Estado nos administrativistas clássicos; de Pi y Suñer sobre Ortiz de Zuñiga; de Pereda sobre Problemas comunais em 1843 e 1943; finalmente meu estudo sobre Olivan e a ciência da administração. Os nomes de Olivan com sua *Ciencia de la Administracion Pública* (1843), em que são encontrados os elementos básicos da doutrina geral jurídica administrativa; de Pedro Gómez de la Serna com a obra *Instituciones de Derecho Administrativo Español* (1843); de Javier de Burgos autor da célebre *Instruccion a los Subdelegados de Fomento* (Prefeitos) (1833) e *Ideas de Administracion* (1841), de Ortiz de Zuñiga, autor de *Elementos de Derecho Administrativo* que estuda a administração como poder e como elemento do governo, como ciência e como direito; de Posada Herrera com suas *Lecciones de Administracion*, abrem o novo ciclo de Colmeiro e Santamaria, professores da Universidade de Madrid que se notabilizaram com seus *Tratados de Derecho Administrativo Español* sistematizado e com suas dissertações nos cur-

sos da Faculdade de Direito. Sente-se o domínio da influência francesa até os trabalhos do professor Posada que antes da publicação, em 1897, do *Tratado de Derecho Administrativo* em dois volumes, traduzira as monografias de Mayer sobre "Administracion y Organizacion Administrativa" e "La Administracion Política y la Administracion social". Percebe-se em Posada a influência das doutrinas filosóficas e políticas dos autores alemães, ao passo que os "*Elementos de Derecho Administrativo*" de Royo Villanova trazem o sinete dos autores italianos, especialmente de Orlando no começo do século XIX, época em que as publicações e o ensino do Direito Administrativo se orientam para a sistematização científica e jurídica da matéria administrativa.

A Lei de 9 de setembro de 1867 sobre a instrução pública, que vigorou até 1945, faz menção, nos programas da Faculdade de Direito, dos estudos relativos às Instituições de Direito Político e Administrativo. Até então a Faculdade de Direito se dividia em três seções: a das Leis, a dos Cânones e a da Administração. O Direito Administrativo aparecia unido ao Direito Político (constitucional) e seu estudo se prolongava por dois anos; o Direito Político e Noções do Contencioso, título que em 1884 foi substituído pelo de Direito Político e Administrativo, estudava-se dois anos; na reforma de 1900 este curso foi desmembrado criando-se então o de Direito Político comparado e o de Direito Administrativo. Posteriormente, no Curso de Doutorado, incluiu-se o Direito Municipal Comparado. Em vez de dois professores de Direito Político e Administrativo, desde 1900, havia um professor que regia a cadeira de Direito Administrativo no curso de licença, e um outro que Lecionava Direito Municipal no curso de doutorado. A reforma de 1944 ampliou o período de estudos do Direito Administrativo, de um ano para ano e meio, ou seja, três quadrimestres, no primeiro dos quais se estuda a parte geral, e nos dois outros as partes especializadas — organização e serviços públicos.

Criou-se, outrossim, o Curso de Finanças e Direito Financeiro.

A nova Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas, criada na Universidade de Madrid,

destina-se ao ensino das Ciências Políticas Administrativas e Econômicas. Segundo o decreto de 7 de julho de 1944 a Seção de Ciências Políticas comporta os cursos seguintes: Direito Administrativo (parte geral), quatro horas semanais; Direito Administrativo Espanhol, parte orgânica, quatro horas, e serviços públicos, três horas; Administrações Locais, três horas; Processo Administrativo e Contencioso Administrativo, duas horas; Ciência e Técnica da Administração, três horas. Existem ainda cursos de Política Social (particularmente da Espanha); Direito Sindical e do Trabalho, três horas semanais; Política Colonial e Administração de Marrocos. Na seção de Economia há cursos de Direito e Ciência da Administração ministrados em três horas semanais.

O *Instituto de Estudios Políticos* criado pela lei de 9 de setembro de 1939, gozando de personalidade jurídica e autonomia para investigar, com critério político e rigor científico, a vida administrativa, econômica, social e internacional da Pátria, escola para formação política superior das novas gerações, possui uma Seção para a Administração do Estado, composta de professores, funcionários e peritos, cujas funções consistem em promover estudos, informações, exames de projetos enviados pelo Governo, organização de cursos e seminários, e publicação de obras e revistas.

Pediu a colaboração de professores, funcionários e especialistas estranhos a seu pessoal fixo, para desenvolver suas intensas atividades, entre as quais figura a elaboração de anteprojetos de leis sobre "Côrtes", Foro dos Espanhóis, reforma agrária, sociedades anônimas e planos de estudos das Faculdades de Direito e de Ciências Políticas e Econômicas. Sua Seção de Administração organizou cursos e seminários sobre funcionários públicos, processo administrativo, regime local etc., criando ao mesmo tempo bolsas para certo número de alunos. O programa de estudos para este ano foi: Reforma administrativa e preparação do estudo do Estado de Direito.

O Instituto edita numerosas publicações, obras e revistas, entre outras, desde 1940, a *Revista de Estudios Políticos*, trimestral, que publica interessantes artigos sobre temas de administração, e, desde 1950, a *Revista de Administración Pública*, quadrimestral, em volumes de 350 páginas ou mais, uma das melhores no gênero.

O *Instituto de Estudios de Administracion Local*, criado pela lei de 6 de setembro de 1940, destina-se à investigação, estudo, informação, ensino e propaganda das matérias de administração local, formação e aperfeiçoamento de dirigentes e empregados. É uma entidade autônoma com personalidade jurídica e patrimonial. Entre seus órgãos figura a *Escuela Nacional de Administracion y estudios urbanos*, que confere diplomas de habilitação para o ingresso nos Corpos de Secretários, Interventores e Depositários da Administração local. Para a conquista destes diplomas é necessário seguir com êxito os cursos de cada espe-

cialidade. Os aspirantes a esses cursos passam pelo crivo de um concurso, em que se leva em consideração o número limitado de vagas. Suas disciplinas fundamentais são: Direito das Corporações Locais; Técnica do Orçamento e Contabilidade Administrativa; Documentação e Organização de Escritórios; Finanças Locais; A Seção especial de Urbanismo comporta cursos e seminários sobre Generalidades a respeito do Urbanismo, Serviços Urbanos, Legislação e Administração Urbanísticas; Planos e Projetos Urbanos. Há também cursos de aperfeiçoamento para funcionários e cursos de Doutrina Política e Social, Deontologia Profissional e Estatística Aplicada. A finalidade do ensino não é simplesmente informativa: visa também à formação de futuros funcionários das administrações locais.

As Escolas Sociais reorganizadas por ordem ministerial de 29 de setembro de 1941, destinam-se ao desenvolvimento da consciência, cultura e técnica social dos que se orientam para o exercício das funções administrativas jurídicas, econômicas e sociais em órgãos subordinados ao Ministério do Trabalho. No terceiro ano dessas Escolas figura como matéria de livre escolha, a Ciência e Técnica da Administração.

A evolução verificada no ensino do Direito Administrativo aparece nos trabalhos científicos destinados pelos professores à preparação dos alunos nas Faculdades de Direito e Ciências Políticas.

Para melhor apreciá-la, basta comparar o Manual do Professor Cuesta (1914) e o Curso de Direito Administrativo do Professor Santamaría de Paredes, de Madrid, publicado nos últimos anos do século XIX, com as publicações posteriores, especialmente as que vieram à luz a partir da segunda década do século atual. Esta comparação porá em evidência a nova orientação dos tratados científicos e do ensino cuja finalidade bem definida de formular a doutrina jurídica geral da administração, analisando ao mesmo tempo sua finalidade, os assuntos de relação jurídico-administrativa, a noção e natureza dos atos administrativos e dos serviços públicos, a singularidade dos contratos e concessões de trabalhos e serviços públicos, as relações jurídicas da Administração com os administrados, os meios que pode utilizar a Administração, bens materiais (coisas, dinheiro) ou pessoais e jurídicos (polícia, ação direta, expropriação), as bases essenciais da organização administrativa e o regime jurídico-administrativo, objeto de grande atenção em nossa época.

O estudo da organização administrativa, segue a doutrina geral, exame das disposições legais sobre administração geral, local e corporativa, internacional, colonial, à luz dos princípios básicos da organização.

Finalmente, o exame da atividade administrativa se faz pelo estudo da ação dos órgãos administrativos, dos diversos serviços, não porém limitando esse estudo ao direito positivo, cujo conhe-

cimento é necessário, mas dedicando-lhe a atenção que permitirá deduzir do exame da realidade da vida administrativa uma doutrina jurídica social sobre a atividade da administração e sua interferência na realização dos fins de caráter social.

Além da obra destinada por Jordana de Pozas à preparação dos funcionários municipais, são dignas de menção, entre outras, as seguintes que os alunos das universidades espanholas habitualmente utilizam: *Resumen de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administracion*, Murcia, 1921, por Fernandez de Velasco; *Derecho Administrativo*, 1948, por Carlos Garcia Oviedo, professor da Universidade de Sevilha; *Ensayo de Derecho Administrativo*, Bilbao, 1915, por Guenechea; *Tratado de Derecho Administrativo*, por A. Posada, professor em Madrid, 1924; *Elementos de Derecho Administrativo*, Royo Villanova, última edição, 1950 em colaboração com seu filho, professor da Faculdade de Ciências Políticas de Madrid; *Manual de Derecho Administrativo*, 1941, por A. Gendin, professor em Oviedo; *Tratado de Derecho Administrativo*, última edição, 1950, por Gascon Marin, professor em Madrid.

Durante os trinta anos em que fui titular do Curso de Direito Administrativo da Universidade de Madrid, utilizei não apenas o método de explicações orais, mas também o debate de casos práticos, e vez por outra, os trabalhos de seminários com alunos selecionados. Estes diversos métodos produziram ótimos resultados. A dissertação é necessária, mas o exame de casos práticos, aliado à consulta de textos legais e crítica pelo professor das soluções encontradas pelos alunos, é muito conveniente nos cursos de licença, destinados especialmente à preparação profissional.

Durante muito tempo as publicações e o ensino administrativo tinham por finalidade facilitar o conhecimento do direito positivo, mas a partir dos primeiros anos do século XX e da separação como disciplinas de ensino do Direito Constitucional e do Direito Administrativo, os professores evoluíram e recolheram os princípios encontrados nas obras de Olivan, J. de Burgos, Ortiz de Zuñiga, Posada Herrera, Colmeiro, Santamaria, Mellado, e deram maior importância e extensão à doutrina geral jurídica da Administração. Não abandonaram o método exegético nem o comparado, não incidiram porém no exagero do jurídico normativo, nem o fator sociológico foi pôsto de lado. Sem incidir no positivismo jurídico, nem no excesso da jurisprudência de interesses, nem da conceitual, sua tarefa consiste em estudar todos os elementos reais da relação jurídica e em facilitar o conhecimento da Administração, de seus órgãos, e de suas atividades.

A amplitude dada aos estudos administrativos no plano das Faculdades de Direito permite aos professores dar maior extensão ao exame da

doutrina geral jurídica da Administração, examinar a organização das diversas esferas administrativas, e construir uma doutrina sobre serviços públicos, recentemente iniciada.

Esta amplitude dada pelo novo plano de estudos à matéria administrativa permitiu ao professor Jordana abandonar na exposição das atividades administrativas o critério teológico ou finalista, substituindo-o pela exposição das teorias gerais sobre fomento, polícia e serviços públicos, em um curso magistral, trabalhos práticos, conferências de repetição e seminário; o primeiro a cargo do professor titular; os trabalhos práticos e as conferências confiados a professores adjuntos sob a supervisão do titular; este dirige também o seminário cujos estudos nos três últimos anos podem ser resumidos como segue: Manifestações do Fomento na Administração Pública; meios de polícia, e, nascimento, conteúdo e extinção da personalidade administrativa.

Atualmente para qualificar os alunos fazem-se exercícios escritos, resolvem-se casos práticos, e exige-se uma breve monografia original.

Consideradas as disposições do Regulamento da Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas, cuja missão consiste no ensino das Ciências Político-administrativas, fomento da investigação científica, e formação dos alunos para o futuro exercício profissional, consideradas aquelas disposições, repito, compete à Faculdade não somente formar chefes de empresas ou funcionários, mas tornar-se um foco de ciência e de plena formação jurídica. Esta tarefa exige, segundo o professor Royo Villanova (Segismundo), uma formação teórica, conhecimento do direito positivo e sua aplicação a casos práticos da vida; meu colega pensa que se deve emprestar a maior importância à formação científica teórica, tarefa que cabe à Universidade, sem, entretanto, desdenhar as outras. A seu ver, obter-se-á a formação teórica através do ensino da teoria ou doutrina geral do Direito Administrativo, utilizando a explicação oral, o conhecimento dos diversos serviços administrativos, parte especial, pondo em relevo as idéias que inspiraram o material legislativo, expondo o método de aplicação dos princípios gerais, nos diversos ramos do direito positivo, mostrando a aplicação do direito em casos vivos cuidadosamente escolhidos entre os que foram examinados pelos Tribunais Administrativos. As explicações orais serão completadas pelos exercícios práticos orais ou escritos. O professor dará esclarecimentos e dissipará erros de apreciação dos alunos. Os casos práticos são escolhidos livremente e têm por fim estimular a livre iniciativa dos alunos; têm a vantagem de facilitar o conhecimento da administração pública, educar na prática da vida jurídico-administrativa e proporcionam ao aluno a oportunidade de aprender o direito positivo.

(Knocke Round-Table — june, 1952).