

O DIREITO ADMINISTRATIVO COMO AVENTURA EXISTENCIAL E AS PERIPÉCIAS DE APRENDER

ADMINISTRATIVE LAW AS AN EXISTENTIAL ADVENTURE AND THE PLOT TWISTS OF LEARNING

CARLOS ARI SUNDFELD¹

RESUMO: Balanço das orientações e fontes normativas gerais do direito administrativo brasileiro entre as décadas de 1970 e 2020, e de sua relação com as situações política, econômica e social do país. Análise, a partir da vivência do autor neste período, das práticas habituais e alternativas para o ensino da disciplina. Defesa da orientação realista, pragmática e cética como caminho para o desenvolvimento do ramo, bem como de metodologias ativas para propiciar um aprendizado efetivo e transformador.

PALAVRAS-CHAVE: Direito administrativo; Brasil; Contextos político-administrativos; Orientações gerais do direito; Ensino jurídico.

ABSTRACT: Overall balance of the general guidelines and normative sources of Brazilian administrative law between the 1970s and 2020s, and their relation to the political, economic, and social status of the country. Analysis, based on the author's experience during this period, of the usual and alternative practices for teaching the subject. Advocacy for a realistic, pragmatic, and skeptical approach as a path to the development of the field, as well as active methodologies to promote effective and transformative learning.

KEYWORDS: Administrative Law; Brazil. Political-administrative contexts; General guidelines of the law; Legal education.

INTRODUÇÃO

A razão deste artigo é defender a ideia de que, para fins de docência, que atua voltada ao futuro, supor a existência de um direito administrativo estabelecido é

¹ Doutor e Mestre em Direito pela PUC/SP. Professor Titular da FGV Direito SP.



um contrassenso.² Ao contrário do que muitos imaginam, o desafio do professor não é conhecer e recitar, com organização e clareza, noções clássicas tiradas de um manual consagrado, cobrando atenção e atizando memórias. O direito administrativo é um objeto de ensino e aprendizagem que tem de ser inventado coletivamente, no decorrer de cada curso.

Com essa perspectiva, o artigo apresenta um balanço do ambiente de ensino desse ramo no Brasil entre os anos 1970 e a atualidade, e procura mostrar que as experiências tiveram de se transformar sempre, e muito. É um relato pessoal, baseado em minha vida como estudante e professor da Direito PUC/SP³, fundador e depois professor titular da FGV Direito SP⁴, idealizador e diretor do programa de iniciação científica Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público - SBDP⁵, e docente eventual em outros cursos de pós-graduação, cursos preparatórios de concurso e cursos de treinamento profissional⁶.

Para os tópicos a seguir deste artigo, uso uma periodização que agrupa as transições que, no decorrer do tempo docente por ele considerado, foram ocorrendo quanto ao vocabulário e conteúdos normativos do direito administrativo, quanto à

² Agradeço a André Rosillo, Guilherme Jardim Jurksaitis, João Domingos Liandro, Roberta Alexandr Sundfeld e Yasser Gabriel pela troca de ideias, bem como pela leitura e sugestões sobre a versão inicial deste artigo.

³ Aluno de graduação da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo de 1978 a 1982; mestrando de 1983 a 1987; doutorando de 1988 a 1991. Como auxiliar, assistente mestre e professor doutor, fui docente entre 1983 e 2013. Atuei na graduação inicialmente nas disciplinas de direito civil e prática forense em direito administrativo e tributário, bem como, na maior parte dos anos, de direito administrativo e fundamentos de direito público. Na última década de meu vínculo, atuei no mestrado e doutorado como orientador e professor de direito público econômico.

⁴ Em 2002, iniciei como professor de direito administrativo econômico na Fundação Getúlio Vargas, na pós-graduação *lato sensu*. Entre 2005 e 2018, atuei na graduação de sua Escola de Direito de São Paulo, nas disciplinas oficina de jurisprudência, oficina de legislação e direito administrativo. Desde 2007, ministro disciplinas no mestrado e doutorado acadêmico, com foco em direito administrativo e desenvolvimento. Desde 2017, atuo também no mestrado profissional, com foco em governança e controle público.

⁵ A SBDP foi fundada em 1993. Sua Escola de Formação Pública - EFp, um programa de iniciação científica coletiva em funcionamento desde 1998, a partir de 2015 passou a contar com a parceria do Grupo Público da FGV Direito SP. Sua missão é formar lideranças jurídicas para a inovação no mundo público. Dela participam pesquisadores iniciantes, selecionados entre graduandos das diversas faculdades de direito. O programa tem duração de um ano, com seminários de debates sobre temas de jurisdição constitucional, oficinas de pesquisa, grupo de estudos em direito administrativo e elaboração de pesquisa individual sob orientação, com defesa em banca. Após esse ciclo, os egressos podem ter experiências de formação docente na própria EFp como professores, tutores, orientadores e membros de bancas avaliadoras.

⁶ Um relato da trajetória acadêmica no formato de memorial em SUNDFELD, 2015.

literatura de referência dos cursos, quanto aos contextos político-administrativos e embates que suscitaram, e, conseqüentemente, quanto às preocupações e práticas do ensino. Dividi o período em 5 fases: *Administração Discricionária* (até 1985), *Administração Atônita* (1986 a 1994), *Administração em Reforma* (1995 a 2007), *Administração Decolando* (2008 a 2013) e *Administração Sitiada* (2014 em diante).

Minha avaliação adota também o pressuposto de que, dependendo do contexto, da formação e das preferências pessoais, nossas funções como professores variam entre o *alfabetizar* (iniciar o aluno no vocabulário, nos lugares comuns e na legislação do ramo), o *profissionalizar* (envolver o aluno com material e informações da profissão, preparando para seu exercício), o *duvidar* (problematizar para instigar reflexão, inserindo o aluno nos grandes debates e conflitos do ramo, tirando-o da zona de conforto da simples alfabetização e estimulando a fazer correlações de natureza intelectual), o *conectar* (além de criar laços efetivos de nosso ramo com os demais ramos jurídicos, ir além do normativo e do dogmático, propiciando a consideração das realidades administrativa, judicial, do controle, política, econômica e social, inclusive fomentando empatia com os agentes da vida pública e sensibilizando para a atuação equilibrada nesses setores) e o *acender* (seduzir e entusiasmar o aluno para a imersão no ramo, inclusive como professor ou pesquisador, ou mesmo para a ação transformadora como político e gestor, ou no terceiro setor vinculado a questões públicas).

Neste artigo, ao fazer meu balanço e avaliação, tento seguir esse esquema de funções.

2. ADMINISTRAÇÃO DISCRICIONÁRIA (ATÉ 1985)

Quando aluno de graduação e de mestrado, e em meus primeiros tempos como docente, os publicistas com quem convivi (professores de direito constitucional, administrativo, urbanístico, tributário, econômico e de prática nessas áreas) haviam se formado e vinham atuando no ambiente da *Administração Discricionária*. Foi uma época marcada pelo golpe de 1964 e pelo autoritarismo militar, em que generais se sucediam na presidência da República, com centralização do poder na esfera federal e ampla presença de empresas estatais.

Embora os cursos de direito administrativo tratassem da *legalidade administrativa* como algo central – até porque o regime militar construíra uma legalidade instrumental a seus propósitos tecnoburocráticos – pairava sobre ela uma *reserva implícita de excepcionalidade*.

A tradição mais antiga da disciplina já concorria para isso com ideias difusas de poder discricionário, poder de polícia, superioridade do interesse público sobre o privado, ato administrativo unilateral, ausência de direitos nascidos de atos inválidos, revogabilidade unilateral dos atos discricionários, verticalidade das relações jurídico-administrativas, privilégios processuais da fazenda pública, imissão provisória imediata do expropriante nos bens sob desapropriação, inaplicabilidade de soluções de direito privado no campo administrativo, etc.

Para se ter ideia do desequilíbrio, ainda não havia, nos manuais e aulas, capítulos gerais sobre processos administrativos. Era algo que então se tratava marginalmente e, como sinal das mudanças do país, viria a se afirmar a partir da década de 1990 como instrumento decisivo de condicionamento do poder administrativo.

Na passagem dos anos 1970 para os anos 1980, o contexto político brasileiro ainda propiciava exemplos mais brutos de superação da legalidade com recursos de exceção: em 1977, por exemplo, ano anterior a meu ingresso na faculdade e quando já em andamento uma declarada “abertura lenta, gradual e segura”, a ditadura editou um Pacote de Abril, fechou o Congresso Nacional e mudou a Constituição segundo seus interesses. Enquanto durou minha graduação, entre 1978 e 1982, o então general presidente editou 400 decretos-lei – estes alteravam imediatamente as leis e seguiam vigentes se o Congresso não os derrubasse em certo prazo, o que o partido do governo, com suas obstruções, se encarregava de garantir.

Era natural que tal contexto propiciasse em sala de aula certo desalento quanto às possibilidades reais de limitação do poder administrativo. Inevitável os alunos saírem ressabiados: como sempre ocorrera até então, tudo sugeria que o direito administrativo que teriam pela frente conjugaria melhor a língua da autoridade que de seu controle.

Outra característica importante quanto à relação entre as leis e nossa disciplina durante o período é que ainda eram relativamente poucos os textos normativos de caráter mais geral. É certo que já havia várias normas administrativas na Constituição de 1969 (em especial sobre servidores, divisão federativa de competências administrativas e regime constitucional da propriedade), mas nada comparável com a incrível inflação constitucional posterior a 1988. Quanto à legislação geral, as normas sobre licitações e contratos, por exemplo, se reduziam a 20 artigos relativamente breves (em um decreto-lei de 1967). Havia também leis gerais de desapropriação e estatutos dos funcionários públicos no âmbito federal e em alguns entes subnacionais, mas não de concessões, de processo administrativo, etc.

Essa escassez legislativa permitia que os professores de direito administrativo, mesmo dispendo de cargas horárias menores que os outros, repetissem o estilo comum das disciplinas mais tradicionais e longas (direitos civil, comercial, penal e processual). Eram habituais as aulas de recitação e explicação detalhada do conteúdo de dispositivos normativos. Tal solução didática – cujos resultados nunca foram brilhantes – iria se tornar problemática nas décadas seguintes, pois a inflação normativa da área explodiria e a duração das aulas não tinha muito como crescer.

Como tratar de tudo? O que deixar de lado? Para desamparo dos professores, os manuais – que também miram o mercado dos profissionais, sempre em busca de citações detalhadas para suas petições e sentenças – foram se inchando cada vez

mais de capítulos e páginas, e se puseram a atrapalhar, ao invés de ajudar, o esforço de seleção do conteúdo das aulas.

Ainda quanto às práticas docentes, a novidade da década de 1970 eram aulas de seminário, que buscavam complementar e compensar a passividade das aulas expositivas. Em geral serviam para exercícios práticos de aplicação e memorização de conceitos. Mas havia algo bem interessante: o contato com assistentes mestrandos e doutorandos – ainda poucos, à época – com postura mais acessível e solta, que traziam alguma concretude aos assuntos e eram um estímulo indireto para os alunos sonharem com a pós-graduação. Os professores regentes, na quase totalidade homens, sempre engravatados e mais distantes, raramente participavam dessa parte, entendida como menor.

Na fase da *Administração Discricionária*, juntamente com meus professores publicistas (depois colegas) pude acompanhar os primeiros passos da hesitante abertura política, com destaque para a anistia de 1979, a volta da vida partidária no início dos anos 1980, a eleição direta de governadores em 1982, a campanha das *Diretas Já* para a presidência em 1984 e, no ano seguinte, a posse em Brasília de um governo civil.

O ambiente sugeria menos excepcionalidades, mas elas estavam incorporadas na legislação em vigor e na postura dos controladores e iam sendo renovadas pela produção legislativa. Nos três anos iniciais de minha atuação docente, o último dos generais presidentes ainda editou 271 decretos-lei – muitos, como era comum, sobre remuneração de servidores públicos e matéria tributária. A *Administração Discricionária* estava bem viva.

Na faculdade em que estudei e iniciei minha carreira docente, a PUC/SP, uma visão crítica vinha se esboçando sobre o modelo de direito administrativo das excepcionalidades, e isso aparecia na defesa de interpretações e conceitos para reduzir os espaços de exceção, na linha do livro-texto de Celso Antônio Bandeira de Mello (1980), professor titular da casa. Não era a linha predominante em outras escolas, que estavam acomodadas a algo mais híbrido, com Hely Lopes Meirelles (1964) como referência.

Outra característica, esta ligada a uma perspectiva docente, é que se começava a sentir na instituição ecos da pós-graduação recém implantada: mesmo nas aulas de graduação, professores saídos das especializações, do mestrado e do doutorado, ou seus assistentes, por vezes fugiam do *script* e revelavam interesse pela literatura mais específica que surgia aos poucos nas livrarias, vinda de monografias e teses. Eram respiros. Fugindo do tédio dos manuais, alunos interessados podiam testar o *dubidar* e o *acender*. Embrionário, mas importante para minha geração.

Enquanto isso, turbilhões mais emocionantes vinham se formando.

3. ADMINISTRAÇÃO ATÔNITA (1985 A 1994)

Com o fim da ditadura militar e a instauração da democracia, em 1985, inicia-se uma difícil transição, que iria durar até 1994. Um tempo de *Administração Atônita*,

jogada para lá e para cá pelos desafios práticos da redemocratização (extinção de aparelhos repressivos, retomada das eleições diretas em todos os níveis e Assembleia Constituinte) e marcada por muita fragilidade do Executivo federal (inclusive, em 1992, o *impeachment* do primeiro presidente eleito diretamente), por escândalos de corrupção iniciados no Legislativo (o caso Anões do Orçamento) e por turbulências pelos sucessivos planos econômicos contra a inflação.

No início dessa etapa, atuei alguns anos como professor de prática em direito administrativo e tributário, uma disciplina criada em busca de concretude, com algo da vivência dos estágios profissionais (ensinávamos a minutar defesas administrativas em autuações tributárias, impetrações de mandados de segurança, contestações de ações populares, recursos baseados nas regras especiais de prescrição em favor da fazenda etc.). Para os alunos, havia o sabor de algum contato com o real, mas no sentido limitado de acenos ao *profissionalizar* precoce. Nada muito criativo.

Tampouco se queria problematizar em concreto os desafios emergentes no campo administrativo, em algum esforço para *duvidar* ou *conectar*. Imaginava-se inviável e contraproducente envolver graduandos com complexidades. Na visão predominante, o foco seria mesmo *alfabetizar*, de que os contatos preliminares com o *profissionalizar* seriam simples reforço. O tempo mostraria o equívoco dessas apostas, por subestimarem os alunos e, no fundo, reduzirem a disciplina a um treinamento para provas de ingresso na OAB – treinamento de resto ineficaz, pois cursinhos fazem melhor.

Mas, ao menos para mim, novidades normativas abririam algum espaço mais interessante nessa disciplina de prática. Em 1985, uma lei introduziu em nosso sistema a defesa de interesses coletivos e difusos, criando a ação civil pública. A seguir, a Constituição de 1988 instituiu o mandado de segurança coletivo, com objetivos próximos, além do *habeas data*, do mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, e mudou a legitimidade para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade. Esses novos instrumentos ainda não haviam sido manualizados e não havia formulários ou fluxogramas para formatar as aulas.

Assim, deixando de lado a tentativa de treinamento profissional com minutas de peças processuais, instiguei os alunos a, em um esforço incremental, mas fértil, imaginarem usos e consequências dos novos instrumentos. E eles, especulando, errando e debatendo, foram abrindo meus olhos para a revolução que estava por começar na atuação judicial em conflitos públicos, a qual de fato mudaria de volume, extensão e sentido nas décadas seguintes e revolucionária o direito administrativo.

Ficou claro para mim o valor do *conectar*. Ao assumir aulas de prática, havia temido me desviar de meu ramo e virar um sub professor de processo civil. Ao dar atenção às novas ações constitucionais, temi o papel de sub constitucionalista. Mas esses temores se dissiparam quando afinal entendi que agora eu estava ainda mais

imerso no direito administrativo, explorando sem limites, como deve ser, suas conexões com tudo o mais.

Outra situação do período foi ligada a concursos públicos. Dei aulas de direito administrativo, constitucional e civil em cursinhos preparatórios, para pessoas com nível universitário que tentavam ingressar na fiscalização tributária. Depois me foquei em aulas só de direito administrativo para aspirantes a carreiras jurídicas públicas. Mais adiante eu mudaria de lado e prestaria serviços elaborando questões, corrigindo provas e arguindo em exames orais.

Tais experiências me fizeram constatar que o modelo usual de concurso público não faz sentido. É possível sim, desde que o concurseiro tenha tempo, disciplina e concentração, fazê-lo memorizar milhares de conteúdos padronizados, para repeti-los em provas. É nisso que os professores dos cursinhos tentam apoiá-los. Mas há um problema de base: nenhum exercício de cargo público envolve conteúdos assim inorgânicos – sendo inútil, portanto, testar o quanto cada candidato os domina. Saber quem memoriza mais, e quem é mais rápido na devolução, é irrelevante para descobrir quem tem mais potencial para atuar no serviço público. Seria mais barato, e socialmente justo, recorrer a sorteios.

Assim que pude, desisti dos cursinhos. Essa opção profissional não tinha mesmo futuro: os humanos nunca superarão os robôs digitais na tarefa de ajudar pessoas a memorizar as coisas.

As situações em que acabei atuando como uma espécie de treinador de jogos fictícios me puseram em busca de mais sentido para minha carreira docente. Aí deixei meio de lado os exemplos que tivera de docência jurídica e me inspirei nos professores do ciclo básico de meu primeiro ano de universidade. Era um ciclo não jurídico, em que alunos das várias faculdades se reuniam em aulas de antropologia, comunicação, metodologia científica, psicologia e filosofia.

Programas e atividades eram pensados com antecedência e em conjunto pelos professores, que não faziam exposições nem seguiam manuais, apenas nos guiavam em leituras variadas e em intensas dinâmicas, seminários e discussões. O objetivo declarado era desenvolver a autonomia e o pensamento crítico. Priorizava-se sempre o *duvidar*, o *conectar* e o *acender*, com a visão de que a alfabetização nas especialidades é consequência natural do amadurecimento dos alunos para o trabalho intelectual.

Como professor universitário, aos poucos apliquei esse modelo em direito administrativo e em fundamentos de direito público. Esta última era uma disciplina de primeiro ano inventada na PUC/SP em 1988, que não tinha vínculo muito direto com especialidades profissionais. Isso permitiu a elaboração conjunta dos objetivos do curso e do programa.

Como estratégia docente, selecionei acórdãos do Supremo Tribunal Federal de diferentes épocas com dilemas que pudessem tocar jovens iniciantes e em que os julgadores tivessem divergido muito (em temas como limites da intervenção administrativa na propriedade e nas liberdades de ir e vir, religiosa, de cátedra e

de cometer irreverências; requisitos de validade das ações policiais, etc.) e elaborei estudos dirigidos para guiar as leituras. Na sala de aula, com técnicas variadas e muitas provocações, fiz os alunos explorarem os diversos ângulos de cada questão, tomando posição como se fossem juízes.

Sem que eu tivesse de expor nada, os alunos iam consultando as normas constitucionais e a legislação e descobrindo o sentido do vocabulário jurídico que aparecia nos acórdãos (desapropriação, teste de paternidade, polícia civil, escuta judicial, autarquia, poder de polícia, etc.), além de coisas mais complicadas, como a estrutura judiciária brasileira, as diferenças entre espécies normativas, os tipos de ações e incidentes judiciais. Mais que isso, iam desenvolvendo a empatia e a capacidade de argumentar, bem como a compreensão do mundo público real e dos grandes desafios jurídicos, suas nuances e sua mutabilidade.

Para guiar os alunos, escrevi e publiquei um livro introdutório chamado *Fundamentos de Direito Público* (SUNDFELD, 1992), cujos capítulos ia indicando como leitura complementar ou de aprofundamento, dispensando-me de fazer exposições completas a respeito. No livro, tomei coragem e cometi ousadias que nunca vi em manuais jurídicos, tudo com o objetivo de eliminar barreiras artificiais: usei linguagem informal e relatos irônicos e construí capítulos inteiros só de diálogos. Um livro de professor, não de jurista.

Na avaliação de quem frequentou os cursos nos pouco mais de 20 anos em que estive envolvido, foram cumpridos os objetivos de *acender* para as diferentes áreas do mundo público e de empoderar para o *duvidar* e o *conectar*, bem como, logo no início da graduação, de fazer antecipações do *alfabetizar* em vários dos ramos do direito.

Já nos cursos de direito administrativo, mais formalizados e em que inicialmente eu tinha menos liberdade, minha aflição, como dos demais professores, nessa fase de *Administração Atônita* entre 1985 e 1994, foi a rápida proliferação de normas e a complexidade dos interesses que se incrustaram nelas. Eram interesses que já existiam e disputavam seus jogos, claro, mas antes voavam abaixo dos radares dos juristas focados só em textos normativos. Como lidar agora com esse direito administrativo da democracia, que trouxera para os textos de leis prolixas os jogos que havia por baixo, à época da legislação com menos palavras?

Alguns exemplos. A Constituição de 1988, fruto de uma Assembleia Constituinte democrática em que os *lobbies* mais organizados puderam se impor com eficácia, encheu-se de normas com muitos condicionamentos novos sobre a organização e as ações administrativas, e sua compreensão passou a exigir ainda mais conexões com a realidade brasileira. Ficou difícil seguir a postura asceta do jurista-modelo do passado, hipnotizado apenas pelas categorias da teoria geral do direito e pelas palavras e frases dos textos normativos. Parecia chegada a hora dos profissionais do direito que duvidassem e conectassem.

A breve legislação sobre licitação e contratos – que nos anos 1960 havia sido escrita por burocratas esclarecidos – acabou substituída, em 1986, e depois

novamente em 1993, por normas bem mais detalhadas, orientadas por claros interesses setoriais privados e públicos, vários deles contraditórios. Nessa legislação se fez sentir o impacto de soluções e problemas causados pelo combate governamental à inflação da moeda, que marcou o período. Interpretar e aplicar essas normas suscitou ainda mais dúvidas e conexões.

O mesmo ocorreu com a lei do regime jurídico dos servidores estatutários federais, em 1990, que acolheu demandas de efetivação de pessoas que não podiam obtê-la. Também com a Lei de Improbidade, de 1992, que respondeu ao desejo dos ministérios públicos, fortalecidos durante a Constituinte, de muito mais poder para acossar gestores de cuja idoneidade desconfiassem, deixando de lado as formalidades jurídicas. Para entender e lidar com tudo isso, o caminho seria necessariamente o *duvidar e conectar*.

Tais movimentos legislativos, facilitados por uma administração pública enfraquecida e por intensas disputas de poder próprias da democracia – e difíceis de organizar com categorias de teoria geral do direito, bem como de interpretar por princípios muito abstratos – desorientaram os professores do direito administrativo brasileiro. Eles até então estavam acostumados a manejar somente leis mais enxutas e a apresentar sua disciplina como um conjunto coerente e sistemático. Mas agora seu mundo estava saindo de órbita e, para examiná-lo nos cursos, seria preciso trocar o método, abrir-se a uma visão mais pragmática, realista, cética.

Isso não viria com facilidade, mesmo porque o mundo jurídico-administrativo brasileiro estava por se complicar ainda mais no período seguinte.

4. ADMINISTRAÇÃO EM REFORMA (1995 A 2007)

O ambiente político e administrativo se tornaria bem diferente, e mais intenso, entre 1995, com a posse de Fernando Henrique Cardoso na presidência da República, e 2007, nos primeiros anos de Lula. A inflação se reduzira e o país viveria uma estabilidade a que não estava acostumado. Mesmo assim, não faltariam turbulências de efeitos econômicos (racionamento de energia em 2001) e políticos (escândalo do Mensalão a partir de 2005). Permeando todo o período, a luta contra o *déficit* fiscal, com aumento da carga tributária e reformas para diminuir a dívida pública e conter gastos previdenciários e com pessoal do setor público.

Quanto à vida acadêmica, uma constatação geral do período é que a profissão docente no campo do direito, na qual haviam predominado práticos jurídicos (sem envolvimento, portanto, com metodologias de ensino, com pesquisa e questões educacionais), começava, por influência da regulação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, a lentamente se modificar, nas mãos de professores com títulos e produção acadêmica. Isso teria algum impacto no nível de aprofundamento das reflexões nos cursos, bem como na abertura para conexões com outras áreas, em especial, no caso do direito administrativo, com a teoria e a ciência política, a economia e a gestão pública.

Ao longo dos anos, ao menos nas faculdades mais sofisticadas, diminuiria aos poucos o peso do *alfabetizar* e *profissionalizar* e cresceria a tendência de *duvidar* e *conectar*, em especial nos níveis mais avançados da graduação e, sobretudo, na pós-graduação. Os professores, agora mais acadêmicos, envolviam-se em programas formais ou informais de orientação de trabalhos de conclusão de curso, de iniciação científica de graduandos ou com a militância de causas públicas, e ampliavam a capacidade de, no espaço das próprias escolas, *acender* os alunos. Antes dos períodos considerados neste estudo, a função costumava ser exercida fora, por profissionais com quem os estudantes iniciavam o aprendizado como estagiários, durante seus cursos de graduação.

Assim, subiu na nova era a cobrança, pelos alunos, por diversificação das funções dos docentes. Na comparação com tempos anteriores, quando se destacavam os “grandes juristas” – advogados, autoridades públicas ou retóricos de prestígio – agora passaram a ser valorizados professores mais acadêmicos, que conjugassem melhor as cinco funções. Um contingente importante de alunos já dava mostras de compreender de modo diferente o aprendizado em direito, em clara alternativa ao padrão de profissionalização precoce que reinou quase absoluto no passado.

Para mim, expressivo dessa virada foi o persistente sucesso do programa de iniciação científica coletiva que iniciei na SBDP em 1998, e que se mantém até hoje, chamado Escola de Formação Pública. É um programa muito exigente e absorvente, que impede o estágio profissional durante um ano, e mesmo assim atrai grande número de estudantes das várias faculdades de São Paulo, disputando a cada turma suas 25 vagas. Com o passar dos anos, ele se tornou muito conhecido pela capacidade de *acender* talentos para o campo público, aí incluída a dedicação à vida acadêmica.

Quanto ao impacto do quadro nacional na configuração do direito administrativo, esta foi a era da *Administração em Reforma*, com amplas mudanças constitucionais, inclusive para reorganizar a atuação do estado na economia, a administração do Judiciário, a previdência social e os regimes e as remunerações dos servidores públicos; com muitos processos de privatização e de abertura à concorrência em setores antes monopolizados por ação estatal; com normas, ajustes e atos impulsionando a participação popular e do 3º setor em temas administrativos, bem como avanços nos serviços e nos programas sociais.

A Constituição inflou: foram 52 emendas constitucionais em 13 anos, algumas bem extensas, como a nº 19, da reforma administrativa, com mais de cinco mil palavras. E a legislação administrativa de caráter geral explodiu: Lei de Concessão em 1995, Lei das Organizações Sociais e Lei de Processo Administrativo em 1998, Lei da Prescrição dos Processos Punitivos em 1999, Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, Estatuto da Cidade em 2001, Lei do Pregão em 2002, Lei de Parcerias Público-Privadas em 2004, isso sem contar as amplas leis setoriais de

telecomunicações, petróleo, energia, etc., que, entre outras coisas, renovaram com agências reguladoras independentes a estruturação administrativa brasileira.

Foi se agravando a perplexidade temática e quantitativa dos professores. Quanto à primeira (“até onde vão meus domínios e responsabilidades?”), um exemplo prático foi se a Lei de Responsabilidade Fiscal deveria ou não entrar nos cursos de direito administrativo. Mas o fato é que o volume crescente inviabilizaria de vez o modelo de aulas de comentários de legislação.

Foi aí que a *constitucionalização* e a *principiologia* viraram a febre dos administrativistas e tomaram os cursos. Diversos fatores concorreram para isso, além da impossibilidade material de fazer as leis administrativas gerais caberem nas aulas, e mesmo nos textos. Um desses fatores foi a circunstância de mais capítulos do direito administrativo terem saltado para dentro da Constituição: parecia razoável examiná-los a partir desse nível. Outro foi que as reformas dividiram a sociedade brasileira e, claro, também os administrativistas – alguns simpatizando ou aceitando, outros buscando argumentos constitucionais, em geral principiológicos, para uma crítica de viés estatizante. Foram frequentes as idas à Justiça com esse tipo de alegação, em tentativas de adiar, impedir ou derrubar as reformas (privatizações, por exemplo), algumas vezes com êxito.

Em suma, a riqueza da democracia recém conquistada, com seus conflitos e polaridades, depois de afetar a configuração normativa do direito administrativo pela intensa legalização, acabou propiciando, a partir de um estilo fortemente retórico, que sua literatura e suas aulas se contaminassem com politização e generalidades, em geral com olhar desconfiado sobre o mundo privado. Professores foram, por exemplo, trocando a detalhada hermenêutica das regras legais de licitação, que tentavam fazer no passado, por discursos sobre princípios da moralidade, da improbidade, da licitação etc.

Essa onda principiológica seria forte sobretudo na graduação e na pós-graduação acadêmica. Mas um contraponto iria surgir em cursos focados de especialização ou aperfeiçoamento, que então se expandiam rapidamente. Vivi pessoalmente a experiência. Na universidade a que estava ligado, meus colegas aderiram à principiológica e à defesa da estatização. Desconfortável, procurei abrigo, primeiro, na Sociedade Brasileira de Direito Público - SBDP, onde, a partir de 1998, eu e outros colegas começamos a oferecer cursos específicos de direito administrativo econômico, de direito e regulação, de telecomunicações etc., em estilo contrário ao principiológico e com abertura para a compreensão das reformas recentes.

Em seguida, participando do projeto de criação de uma nova escola de direito na Fundação Getúlio Vargas em São Paulo, fizemos o mesmo em seus ambientes (ANGARITA, 2010). Nos anos seguintes, já com cursos de graduação e de pós-graduação acadêmica na FGV, seria possível, junto com professores jovens de outras escolas, consolidar um movimento de realistas e pragmáticos, com postura

crítica ao principiologismo e à ideologia do estatismo como vetor das interpretações jurídicas.

Nesse cenário começaram a aparecer manualistas abertos à compreensão dos novos caminhos do direito administrativo (um exemplo é JUSTEN FILHO, 2005). À época, a literatura monográfica do ramo claramente se dividiu entre a velha e a nova tendência.

Mas uma crise financeira mundial estava perto de estourar e o governo brasileiro responderia a ela colocando o pé no acelerador dos gastos públicos.

5. ADMINISTRAÇÃO DECOLANDO (2008 A 2013)

Os anos seguintes, de 2008 a 2013, verão a *Administração Decolando*, para lembrar a imagem de capa de uma revista internacional em que, para expressar o *boom* da economia brasileira, o Cristo Redentor aparecia alçando voo como um foguete. Os negócios estavam aquecidos por conta de investimentos estatais maciços, inclusive para viabilizar uma copa do mundo de futebol. A PETROBRAS, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e o Tesouro Nacional propiciavam a decolagem.

Leis seriam editadas para viabilizar o renascimento do intervencionismo estatal. A Lei do Pré-Sal de 2010 buscou reservar novo espaço para a empresa estatal do petróleo, revertendo em parte o modelo setorial competitivo implantado em 1997. A Lei do Regime Diferenciado de Contratação de 2011 tentou variar regras de licitação e contratação pública para facilitar projetos de investimento priorizados pelo governo federal. A Lei do Setor Elétrico de 2013 mexeu na estrutura contratual das concessões para intervir e reduzir tarifas. A nova Lei dos Portos de 2013 aumentou o poder estatal sobre terminais portuários privados.

Só que logo o ambiente político ficaria mais complicado e marcaria o fim dessa era: seguidas sessões do Supremo Tribunal Federal, julgando o caso Mensalão nos últimos meses de 2012, colocariam os políticos em questão e, em junho de 2013, jornadas de protesto se espalhariam pelas ruas com pautas agressivas e contraditórias. Em tentativa de resposta ao movimento popular, e também à crise do Mensalão, o governo patrocinaria em 2013 uma Lei Anticorrupção, em uma espécie de anúncio involuntário do tema que dominaria a era subsequente.

Tudo isso inchou ainda mais a legislação geral de direito administrativo. E, mais importante, ampliou suas contradições internas, por conta das orientações opostas que vinham se sucedendo e se incrustando nas normas. A essa altura, o direito administrativo geral legislado estava mais incoerente, mais confuso e mais contencioso, em reflexo vivo do país que se democratizou e que se debate em desigualdades e conflitos sociais ou de interesses.

Durante esse período, ficou claro aos administrativistas brasileiros que uma nova fonte de direito, muito ativa e caótica, vinha se impondo sobre nosso ramo: os ministérios públicos com seus termos de ajuste e outros acordos, os tribunais de contas com suas cautelares e decisões expansivas e, ainda, os juízes em geral, com

destaque, naturalmente, para o Supremo Tribunal Federal. A heterodoxia vinha tomando conta desses espaços de poder e armando redemoinhos jurídicos cada vez mais difíceis de lidar.

Tínhamos entrado, em suma, em um modelo de *direito administrativo do caso a caso*, com as soluções gerais sendo excepcionadas dia a dia por controladores – em surpreendente variação da *reserva implícita de excepcionalidade* que, ao tempo da *Administração Discricionária*, marcara nossa legalidade administrativa.

Apesar disso tudo, continuei encontrando colegas que, em uma longa carreira docente, jamais haviam mudado grande coisa em seus temas, conceitos e falas, nem nos textos que indicavam. Eles, por um lado, continuavam convictos de que ideias e soluções que propagavam teriam caráter atemporal; por outro, acreditavam que as sucessivas edições do velho curso seriam capazes de, mesmo com sua estrutura imutável, captar o tempo presente apenas por conterem menções às alterações legislativas e a uma ou outra decisão de tribunais.

Quanto a mim, já há muitos anos, como jovem publicista – que a esta altura vinha rapidamente deixando de ser – tivera de aprender que o direito administrativo é uma invenção cotidiana e, portanto, seria um erro ficar repisando um passado abstrato e idealizado. É verdade que, se um ex-aluno da década de 1980 entrasse em minha sala na era da *Administração Decolando*, ouviria palavras que haviam frequentado as aulas décadas atrás (ato, regulamento, contrato, responsabilidade, pessoa de direito público, e tantas outras). Mas também perceberia que seu uso e contextos já eram radicalmente diferentes. O Brasil havia mudado e o direito administrativo brasileiro se tornara outra coisa.

Por haver aprendido que não há ideias e conceitos atemporais, nesse novo período meus cursos na FGV Direito SP já não tinham aulas para dissecá-los um a um. Mas, claro, examinávamos legislação, decisões judiciais ou administrativas, pareceres, projetos de reforma, casos em andamento e literatura jurídica, e procurávamos entender e debater criticamente os problemas e conflitos, bem como a função, a relação e a metamorfose das palavras e das diferentes concepções e perspectivas. Uns e outros sempre variam, e nosso trabalho era navegar nas alternâncias e questionar tudo.

Tudo isso só seria viável em aulas muito participativas, com debates, simulações, projetos em grupo, etc. Meus alunos protagonizavam as aulas. Aceitei a realidade, pois gostei dela: escola não é lugar para conferência.

Algo que discutimos nas aulas: com a espiral caótica em que nosso ramo mergulhou, terá chegado a hora das vacinas contra o vale tudo jurídico? Será possível revalorizar ou requalificar, por exemplo, a presunção de validade dos atos administrativos, que deixou de ser levada a sério pelos controladores? Caso sim, haverá espaço para um alfabetizar novo, voltado não a discursos abstratos e desconectados da realidade, mas à reinvenção de ideias, agora à luz de problemas e desafios práticos atuais (a partir de pesquisas e empirismo, portanto)?

Quanto aos manuais, embora eles já não fossem a base de meus cursos, os alunos eram mais ou menos encorajados a conhecê-los, na tentativa de antecipar as cabeças de quem circula no ramo – mas esses alunos eram, sobretudo, estimulados a não acreditar em manuais⁷.

Outra descrença que passei a estimular tinha a ver com a autonomia do direito administrativo frente aos demais ramos jurídicos, e com a autonomia do direito como área do conhecimento. Minhas aulas não ignoravam, claro, a utilidade de abstrair e de diferenciar as coisas, classificando-as em grupos para observá-las. Toda cognição se faz assim – mas não se faz *só assim*, pois o passo seguinte tem de ser a compreensão dos vínculos de dependência entre as coisas. Em suma, os cursos, para funcionarem, teriam de supor ao mesmo tempo a autonomia e a heteronomia do direito administrativo.

A esta altura, em síntese, eu já estava praticando uma docência cética, voltada ao *duvidar*, ao *conectar* e ao *acender*. Foi o que inspirou meu livro com uma visão geral da disciplina: *Direito Administrativo para Céticos* (SUNDFELD, 2012).

Mas o tempo não parou. O Brasil passaria logo adiante por uma fase de incríveis tensões. O mundo jurídico seria colocado ainda mais na linha de frente. Nós administrativistas nos veríamos em apuros e aflições ante tanta variedade e conflito.

6. ADMINISTRAÇÃO SITIADA (A PARTIR DE 2014)

O modelo de investimentos estatais maciços foi se esgotando e o governo federal se pôs a conter os gastos públicos. Começou a Operação Lava Jato, surgiram casos e mais casos de corrupção governamental, com inquéritos e ações judiciais se acumulando, juízes e procuradores como heróis, gestores acuados por controladores. Projetos de infraestrutura pública se inviabilizaram, pelos crimes de seus responsáveis e pela crise econômica. Mais ações e ações judiciais. Um novo *impeachment* mudou a presidência da República. Brotaram ações judiciais. Novos projetos de infraestrutura passaram para mãos privadas. Outro presidente foi denunciado por crimes e o Parlamento o salvou. Um ex-presidente foi preso e ficou fora das eleições seguintes.

Aí o país escolheu como presidente alguém que desestruturaria a administração, sabotaria o federalismo, pregaria a ditadura, combateria o Judiciário e as eleições, minaria a democracia. No meio tempo, uma pandemia paralisou o mundo e o país. Seguiu-se uma enxurrada de intervenções judiciais. A política, a economia e a comunicação se digitalizaram. A Operação Lava Jato foi sendo desmoralizada, condenações anuladas, seus protagonistas jurídicos migraram para a política. Aí novas eleições aconteceram, o país se dividiu, o aspirante a ditador foi para casa. E, em Brasília, voltou ao comando justamente quem fora impedido e

⁷ Um diálogo entre José Vicente Santos de Mendonça e Marçal Justen Filho sobre o anacronismo ou atualidade dos manuais em SUNDFELD, 2022.

preso, anos antes. Um golpe de estado foi tentado por arruaceiros e fracassou. Houve mais e mais intervenções judiciais.

Com tanta febre política em torno do mundo jurídico e com a *Administração Sitiada*, as interpretações e visões dos administrativistas teriam de ser afetadas. Inviável se esconder da realidade e, nas aulas, ficar tratando de sistemas e de conceitos fixos e frios. Foi a fase de um *direito administrativo vivido a ferro quente*.

E, como sempre, a roda viva da legislação administrativa geral continuou girando.

Em 2015, um novo Código de Processo Civil apareceu e se tornou subsidiário dos processos administrativos; e a revisão da Lei da Arbitragem viabilizou a ampliação de seu uso em conflitos administrativos. Em 2016, a formatação de projetos de infraestrutura tomou impulso com a Lei do PPI; e as empresas estatais finalmente ganharam sua lei geral. Em 2017, uma lei autorizou a devolução e a relicitação de concessões na tentativa de superar crises das concessionárias (inclusive as envolvidas em escândalos), bem como para facilitar mais investimentos, com a prorrogação antecipada de concessões. Em 2018, ampliou-se a velha Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro e uma nova gramática pôde influir no direito administrativo. Em 2019, editou-se uma Lei de Liberdade Econômica e uma Lei de Agências Reguladoras.

Como se fosse pouco, em 2021 duas legislações icônicas das fases anteriores foram substituídas, após quase três décadas de vigência. A Lei de Improbidade, que tanta confusão gerou nesses anos, foi radicalmente mudada, em tentativa de conter a avalanche de processos e as arbitrariedades. E veio uma nova e longa Lei Geral de Licitações e Contratos Públicos, justamente o tema que mais mobilizou os administrativistas brasileiros em toda a jornada narrada neste artigo.

Quanto à docência, talvez pareça um problema menor, mas não é. Passados tantos anos, até hoje não se conseguiu consenso razoável sobre como lidar com o descompasso entre as dimensões das aulas e do direito administrativo escrito. A maioria ainda se sente pressionada por um patético dever de tradução oral exaustiva. São inevitáveis a confusão, a superficialidade e o recurso a livros-resumo feitos a toque de caixa para cursinhos. Isso talvez ajude a explicar a persistência do baixo prestígio do direito administrativo entre alunos, a despeito de sua importância crescente na vida profissional.

Não somos parecidos com os professores e alunos de direito da década de 1940, que se reuniam engravatados, em monótonas sessões de reprodução sempre dos mesmos textos sagrados. Os meios à nossa disposição mudaram drasticamente e experiências bem mais ricas que as de nossos antecessores nos aguardam. Como seguir, hoje, com as mesmas aulas expositivas de manuais, os mesmos exercícios de aplicação, os mesmos trabalhos de colagem de definições, as mesmas provas de memorização?

Já nos anos 1970 a inovação do xerox sugeria a montagem de apostilas com acórdãos da véspera, para discussão em sala. Nos anos 1980, os computadores

peçoais, com seus processadores de textos, permitiam que, com a observação das dificuldades e avanços em sala de aula, os professores, de um dia para outro, remontassem com novos desafios os casos que haviam selecionado previamente. Nos anos 1990, com a universalização do e-mail, ficou fácil receber e ler trabalhos de pesquisa dos alunos, para montar aulas de debates a partir do que eles produziram. Nos anos 2000, os *power points* e os vídeos puderam organizar e enriquecer as aulas com imagens. Nos anos 2010, os smartphones e as redes sociais passaram a disputar a atenção dos alunos, o que foi um problema, mas também deram a eles a possibilidade de descobrir quaisquer informações em segundos e jogá-las na discussão em sala de aula. Será que conseguimos aproveitar tudo isso em favor da aprendizagem?

Nos anos 2020, a inteligência artificial vai ficando acessível às pessoas comuns. Como vamos lidar com ela?

7. CONCLUSÃO

Na primeira chance em que, recém-formado, me ocupei por inteiro de uma disciplina, não tive chance de programar nada. E, sendo franco, nem sabia que deveria, pois meus professores até então nunca haviam dado mostras de que o faziam (como aluno, jamais recebi um verdadeiro programa no começo de algum curso de direito, ao contrário de cursos que fiz em outras áreas). Em minha estreia, assumira as aulas de véspera e a instrução que recebi foi seguir os capítulos do manual, falar alto e claro e não criar problemas. Reconheço que foi adequado para mim: descobri coisas, os alunos se ocuparam e fiz amigos.

Mas hoje sei que praticamente desperdicei um curso. O que fizemos juntos – tagarelar sobre conceitos básicos fixos e, em seguida, tentar aplicá-los em situações simples – não era muito estimulante e no fundo não passava de exercício de alienação, algo como ler em voz alta um dicionário muito antigo e usar seus termos para nomear objetos de um gabinete de curiosidades. Esse tipo de aula vale como prática social e aproximação difusa ao vocabulário, mas é só. É desperdício e é perigoso: isso tem escassa ligação com aquele direito que, por conta dos problemas e choques de cada época, naquele justo momento está sendo talhado e vivido no mundo real.

Durante minha trajetória, os desafios públicos se sucederam rapidamente e foram deixando marcas jurídicas profundas em nosso campo. Nos anos 1970, combateu-se a ditadura; nos 80, a inflação; nos 90, o *déficit* público; nos anos 2000, a desigualdade; nos 2010, a corrupção. Agora, nos anos 2020, talvez seja a vez da manipulação digital. A flutuação nem sempre esteve ligada a textos normativos, tampouco apareceu de modo explícito em manuais. Mas teve impactos fortes em nosso ramo do direito.

A compreensão, por exemplo, dos sentidos e limites dos diversos direitos subjetivos públicos – do defensor da liberação da maconha, do contratado da administração, do aposentado do setor público, do aspirante a uma vaga em universidade pública, do exercício de atividade econômica em plataforma digital –

foi sendo muito afetada por cada um desses combates. Como se poderia crer na atemporalidade dos discursos que Hely Lopes Meirelles escreveu em 1964 e tentar usá-los ainda hoje em dia?

Muitos lugares comuns do direito administrativo ficaram caducos (*princípio da supremacia do interesse público* é o principal). Conceitos e mais conceitos se defasaram (*poder de polícia* como algo sem muito limite legal e oposto a poder concedente, por exemplo) e foram substituídos por outros distintos (no caso, *regulação* ou *ordenação administrativa*). Grande número de palavras ou expressões segue em uso, mas com outros conteúdos (casos de *autorização* e *serviço público*). Inúmeras soluções novas se consolidaram: *tutela coletiva de direitos*, *agência reguladora independente*, *reserva de administração* como limite ao legislador, *proteção da confiança*, *consulta pública*, *análise de impacto regulatório*, entre tantas outras.

Nós professores temos de ser fiéis a nosso tempo e de olhar adiante. Para tanto temos de envolver a nós mesmos e os alunos na criação e recriação da disciplina a nosso cargo, em uma aventura arriscada e cheia de surpresas, com pouco a ver com a ordem e apatia de um manual. Para isso, todo curso tem de ser um itinerário de estrepolias.

Como fazer diferente do passado? Para o professor, a chave é o radar sempre ligado, é captar as mutações dos tempos e é trabalhar em grupo com colegas e alunos. É preciso planejar com antecedência os novos cursos a partir de um diagnóstico das mudanças e do ambiente, de uma pesquisa quanto às próximas tendências, bem como de uma estratégia de envolvimento compatível com o mundo real dos alunos. Cada curso, para fazer sentido, tem de ser inovador quanto a conteúdos e atividades – e isso por princípio. Alterar, experimentar, arriscar e chamar à participação são atitudes indispensáveis (KLAFKE; FEFERBAUM, 2020).

Quando os alunos não se envolvem, o que há é discurso – e nenhum curso.

REFERÊNCIAS

ANGARITA, Antonio (Coord). **Construção de um Sonho**: inovação, métodos, pesquisa, docência. São Paulo: Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Elementos de Direito Administrativo**. 1ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980. Atualmente **Curso de Direito Administrativo**. Participação de Carolina Zancaner Zockun, Maurício Zockun e Weida Zancaner. 36ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 1ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. Mais recente: Rio de Janeiro: Forense, 14ª. ed., 2022.



KLAFKE, Guilherme Forma; FEFERBAUM, Marina. **Metodologias Ativas em Direito**: guia prático para o ensino jurídico participativo e inovador. São Paulo: Atlas, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 1^a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964. Atualmente atualizado por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 44^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari ... [et al]. **Publicistas**: Direito Administrativo sob tensão. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

_____. **Memorial de Carlos Ari Sundfeld**: concurso para Professor Titular da FGV Direito SP, 2015. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/02/Carlos-Ari-Sundfeld-Memorial-de-Carlos-Ari-Sundfeld.pdf>. Acesso em: 19.06.2023.

_____. **Direito Administrativo para Céticos**. 1^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2012; 2^a. ed., aumentada: 2014.

_____. **Fundamentos de Direito Público**. 1^a. ed. São Paulo: Malheiros, 1992 (mais recente: 5^a. ed., 3^a. tiragem, 2012).