

ENSINO, REALIDADE E METAVERSO NO DIREITO ADMINISTRATIVO

TEACHING, REALITY AND METAVERSE IN ADMINISTRATIVE LAW

JACINTHO ARRUDA CÂMARA¹

RESUMO: Este artigo exprime o depoimento do autor sobre as mudanças percebidas no direito administrativo brasileiro ao longo de três décadas de vivência. Ele é baseado no relato pessoal das fases como estudante de graduação e pós-graduação na disciplina de direito administrativo, e dos desafios – passados e atuais – que enfrentou e enfrenta como professor da disciplina.

PALAVRAS-CHAVE: Ensino jurídico; Direito administrativo.

ABSTRACT: This article expresses the author's testimony about the changes perceived in Brazilian administrative law over his three decades of experience. It is based on a personal narrative as an undergraduate and graduate student in the discipline of administrative law, and the challenges – past and current – that he faced and faces as a professor of the discipline.

757

KEYWORDS: Legal education; Administrative law.

INTRODUÇÃO

Tive minha primeira aula de direito administrativo em 1992, no último ano de meu curso de graduação em Direito na Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. A disciplina, porém, já era de meu interesse. É até natural que, na terra de Seabra Fagundes, o direito administrativo despertasse curiosidade especial, embora nada comparável ao nível de atenção que merece hoje em dia.

Após a aula, fui à livraria localizada no centro de convivência da UFRN (livraria do campus) comprar o livro indicado pelo nosso professor. Ele recomendara o que

¹ Doutor e mestre em direito pela PUC/SP. Professor de direito administrativo nos programas de graduação e pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) da PUC/SP. Professor do programa de pós-graduação *lato sensu* da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV/SP). Vice-presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP. Advogado.



designou como a “bíblia” da matéria, o livro *Direito Administrativo Brasileiro*, de Hely Lopes Meirelles. A livraria do campus era uma das duas livrarias da cidade que destinava uma seção a livros jurídicos. A outra ficava no centro, perto do meu estágio. É útil contextualizar o meio jurídico natalense do início dos anos 90. Havia somente um curso de direito, o da UFRN, no qual ingressavam 100 alunos por ano (cinquenta no primeiro semestre e cinquenta no segundo, divididos em dois períodos, matutino e noturno). O exame da OAB, para se ter uma ideia, era facultativo naquela época. Os bacharéis poderiam se inscrever sem fazer prova de qualificação prévia na Ordem, bastando apenas comprovar a conclusão das quatro disciplinas de prática forense ofertadas pela faculdade (duas delas eram opcionais). No restante do Estado só havia mais uma opção de graduação em direito, na UERN (Universidade do Estado do Rio Grande do Norte), com campus localizado na cidade de Mossoró.

Mas a livraria do campus não tinha o livro do Hely e estava desfalcada de qualquer outro “curso” de direito administrativo atualizado pela Constituição de 1988 à venda. A biblioteca central da Universidade, com o ritmo de aquisição de obras que lhe era próprio, também devia um curso de direito administrativo atualizado. A boa notícia era que um exemplar do livro que nos fora recomendado havia sido encomendado à editora, com previsão de chegada para o final do mês. Deixei o livro reservado.

Fui obrigado, na aula seguinte, a fazer algo que detestava. Melhor dizendo, algo que detesto: tomar notas das falas do professor. Prefiro acompanhar apresentações orais de maneira mais livre. Observo o conteúdo e a forma da apresentação, registrando apenas aquilo que me chama a atenção, ou especulações pessoais sobre possíveis desdobramentos daqueles assuntos. Foco mais nas minhas reações, para ser sincero, do que nas palavras do orador. Procuro estabelecer um diálogo imaginário com o expositor, um processo mental que me ajuda a prender a atenção. As anotações pormenorizadas de aulas sabotam essa dinâmica. A tentativa de registro fiel da aula drena todo meu foco, me impedindo de refletir e dialogar com as informações apresentadas. Mas, naquele momento, não encontrei alternativa melhor para obter as referências necessárias para ser apresentado àquela disciplina de meu interesse.

Conto esse prosaico episódio para ilustrar como, num passado relativamente recente, o professor desempenhava papel central na transmissão de conteúdo básico sobre a disciplina. Antes de fomentar a reflexão, a crítica, o debate, cabia ao professor organizar e transmitir informações a seus alunos. O acesso a livros (generalistas e, principalmente, de caráter monográfico) era muito mais restrito. Era útil ter um mestre experiente e informado para indicar a legislação vigente sobre tombamento, desapropriação, servidores públicos etc. e como esses assuntos eram expostos pela literatura jurídica mais difundida, a chamada doutrina. Nem todos os estudantes teriam acesso a essa literatura, de modo que o apostilamento de aulas

de caráter descritivo cumpria o relevante papel de propagar esse universo informativo extraído dos cursos, manuais e artigos especializados.

Confesso, por fim, que fui malsucedido na tentativa de tomar notas e compor uma apostila temporária de direito administrativo. Passei na livraria do centro na semana posterior ao início das aulas e comprei o livro de direito administrativo disponível. Era o curso de direito administrativo de Henrique Carvalho Simas². O Hely chegou no final do mês, como prometido pela livraria do campus, mas veio com um defeito de impressão (as páginas finais foram encadernadas de cabeça para baixo). Comprei-o mesmo assim em troca de um modesto desconto. Era a última edição atualizada pelo próprio autor da obra, que continua sendo publicada e atualizada com relevante impacto até os dias atuais³.

Relembrando esses dias, especulo se teria me tornado professor de direito administrativo se simplesmente tivesse ido atrás do caderno de um colega.

2. POR ACASO NO DIREITO ADMINISTRATIVO

Busquei iniciar uma carreira acadêmica tão logo concluída a graduação. Nutria, para aquelas paragens, uma rara ambição de ser professor universitário e advogado. Não me recordo de qualquer colega que compartilhasse desses objetivos. A maioria absoluta estava interessada em prestar concurso e ingressar numa carreira jurídica pública. Dar aulas e advogar eram atividades profissionais nada promissoras. A advocacia em si até que se mostrava viável, mas não para o campo que tinha me despertado maior interesse: o direito público. Pelo menos entre os profissionais mais experimentados que consultei, para advogar em Natal ou se fazia uma “clínica geral” ou, para o direito público, se teria de arriscar uma especialização em direito tributário ou previdenciário. Direito administrativo, direito constitucional, urbanístico, ambiental seriam muito pouco afeitos à advocacia privada.

Muito em função dessa perspectiva, optei por tentar o mestrado em direito tributário. Dediquei o ano de 1993 à preparação e à realização de provas no mestrado da PUC/SP. Iniciei o curso em março de 1994. Antes disso, porém, o acaso promoveu um encontro que mudou minha carreira acadêmica e, porque não dizer, minha vida.

A UFRN passara por significativo esvaziamento de seu corpo docente logo após a promulgação da Constituição de 1988. Provavelmente por receio de mudanças nas regras previdenciárias a serem implementadas com o regime jurídico único dos servidores, vários professores da universidade federal requereram aposentadoria, inclusive os do curso de direito⁴. Minha graduação foi construída nesse cenário. Se,

² SIMAS, 1992.

³ MEIRELLES, 1991.

⁴ Faço umas continhas e percebo que muitos dos professores que se aposentaram nesse período tinham a minha idade atual ou um pouco mais. Não se exigia idade ou tempo de contribuição mínima para a aposentadoria no serviço público no início dos anos noventa.

por um lado, a falta de professores experientes em várias matérias trouxe perda em minha formação, por outro, abriu uma janela de oportunidade para quem almejava ingressar na academia. Só não esperava que fosse tão cedo.

Em dezembro de 1993 foi aberto concurso para professor de direito da UFRN. No departamento de direito público havia uma vaga para professor de direito administrativo. O edital fixava uma única exigência para prestar o concurso: ser bacharel em direito (condição que atendia há pouco mais de um ano). Não era a disciplina para a qual estava direcionando minha formação acadêmica, mas serviria muito bem como preparação para o início das aulas no mestrado e, talvez, para pavimentar o ingresso na docência depois de pós-graduado.

O concurso foi realizado em fevereiro de 1994. Fazia um calor absurdo no Setor V da UFRN, onde as provas seriam aplicadas. A banca era presidida por um jovem professor da PUC/SP, Carlos Ari Sundfeld. O único dos professores da banca com doutorado.

Abro parênteses para fazer mais uma contextualização do período. No início dos anos 90 o título de doutor não era algo tão presente nas faculdades de direito. No curso de direito da UFRN, antes desse concurso, apenas um professor tinha o título, Paulo Lopo Saraiva, doutor em direito constitucional pela PUC/SP. Mesmo na PUC/SP, uma das pioneiras nos programas de mestrado e doutorado em direito no País, eram poucos os doutores em comparação com os dias atuais. Em 1994, dando aula de direito administrativo na PUC/SP, eram os três professores titulares (Celso Antônio Bandeira de Mello, que se tornou livre docente e titular da disciplina antes da instituição dos programas de mestrado e doutorado, Adilson Dallari e Lúcia Valle Figueiredo, ambos doutores pela PUC/SP) e apenas mais um docente, justamente Carlos Ari (também doutor pela PUC/SP). O corpo docente da faculdade contava com cerca de duas dezenas de professores só de direito administrativo, vários deles com vasta experiência profissional e docente, mas sem doutoramento.

Desse encontro improvável no fechamento do verão potiguar de 1994, veio um generoso convite para ser assistente do Carlos Ari nas aulas de graduação da PUC/SP. Ele sabia que minha intenção era me tornar tributarista, mas ele também era professor da cadeira de *fundamentos de direito público*, na qual eu poderia ajudar. Era uma disciplina idealizada por Geraldo Ataliba e criada de modo pioneiro na PUC/SP para proporcionar aos alunos de direito do primeiro ano um contato introdutório com o direito público. O objetivo era tornar a formação dos alunos mais equilibrada entre o direito privado e o público.

Foi uma experiência transformadora. Carlos Ari era um expositor excepcional. Prendia a atenção dos jovens alunos (entre os quais eu próprio me incluía) por três horas/aula ininterruptas. Exemplos concretos de cada instituto, explicações detalhadas e simples dos grandes temas do direito público faziam dessa disciplina um verdadeiro oásis na programação marcadamente teórica e abstrata dos calouros do curso de direito. Mesmo estando “lotado” na disciplina de fundamentos,

aproveitava a oportunidade de estar na graduação para também acompanhar as aulas de Carlos Ari na disciplina de direito administrativo, igualmente instigantes e muito prestigiadas pelos alunos. A matéria era ministrada com o dobro da carga horária dos programas de direito em geral. Eram 2 anos, com 4 horas/aula semanais.

No ano seguinte houve nova interferência do acaso. Devido ao calendário de disciplinas no pós, eu não poderia mais acompanhar as aulas de fundamentos. Pelo mesmo motivo, o assistente que acompanhava Carlos Ari nas aulas de direito administrativo não conseguiria acompanhar suas aulas. Como já havia acompanhado as aulas de administrativo durante todo o ano de 1994, assumi com muita satisfação a assistência daquela matéria. A troca me seria útil, pois coincidiria com o momento em que cursaria a disciplina direito administrativo I no mestrado, uma das exigências para obtenção do título de mestre em direito tributário. Em agosto de 1995 prestei concurso de admissão e fui contratado formalmente para ingressar na carreira de professor na faculdade de direito da PUC/SP como auxiliar de ensino.

O contato com o direito administrativo no mestrado me fez ter clareza de que deveria alterar formalmente o curso de minha formação acadêmica. Minha vivência já me tornara um aprendiz de administrativista, e estava deslocado no mestrado de direito tributário, com o qual não tivera ainda contato profissional ou acadêmico significativo. Havia, contudo, um obstáculo de ordem pessoal para a migração de área. Já fazia mais de dois anos que não era oferecida a disciplina direito administrativo II, necessária para a conclusão de créditos na área. As disciplinas de direito administrativo só eram ministradas por Celso Antônio Bandeira de Mello que, por ausência de alunos com concentração nessa área, repetira consecutivamente a oferta do primeiro módulo da disciplina por mais de 5 semestres.

Quando cursei administrativo I no mestrado, para se ter uma ideia, eram 20 alunos, dos quais 18 tinham como área de concentração o direito tributário ou constitucional (contingente do qual eu fazia parte). Meus planos pessoais contavam com a conclusão dos créditos em 1995, com retorno na sequência para o Rio Grande do Norte, onde escreveria a dissertação e, se tudo corresse como planejado, seria convocado para assumir o cargo de professor assistente no departamento de direito público da UFRN. Não poderia aguardar indefinidamente a abertura de um crédito para concluir meu mestrado.

O destino novamente contribuiu e Celso Antônio anunciou que, depois de um longo hiato, iria oferecer a disciplina direito administrativo II. Era o que me faltava para formalizar a mudança. A turma de direito administrativo II foi ministrada com apenas 4 alunos, dos quais 2 eram da área de direito constitucional. Com foco em direito administrativo, além de mim, tinha o futuro colega de departamento na PUC/SP, José Eduardo Cardozo, que na ocasião cumpria créditos de doutorado e

estava em processo de transição do departamento de direito privado para o de direito público.

Concluí os créditos como planejara em 1995, mas não voltei para Natal. Fui convidado para integrar o escritório de Carlos Ari Sundfeld, juntando a assistência acadêmica à profissional. Em 1997, antes mesmo de defender minha dissertação de mestrado, Celso Antônio Bandeira de Mello, coordenador da disciplina no curso de graduação, me confiou a regência da primeira turma de direito administrativo. Nesse interregno fui consultado pelo chefe de departamento de direito público da UFRN sobre meu interesse em assumir o cargo de professor. O concurso poderia ser prorrogado para minha posterior admissão, mas seria importante ter um aceno sobre meu interesse, uma vez que era o único candidato aprovado remanescente daquele concurso. Agradei a deferência, mas informei que não retornaria para assumir o cargo. Estava vivendo um sonho.

3. O DESAFIO DO MÉTODO DE ENSINO

A faculdade de direito da PUC/SP ainda hoje tem como forma padrão de ensino a apresentação de aulas expositivas (ditas teóricas) intercaladas por seminários (que seriam as aulas práticas). Está longe de ser uma revolução pedagógica no ensino jurídico, mas seria injusto associá-la a um sistema pedagógico oitocentista, no qual os professores apenas ministrariam aulas-conferência para acompanhamento passivo do alunado.

A base do modelo puquiano é atribuir ao professor regente da disciplina a apresentação do conteúdo programático por meio das aulas expositivas e, na sequência, esse “conhecimento” ser aferido e aprofundado em debates realizados com os alunos em sala de aula, normalmente com a condução de assistentes e monitores. Os alunos, portanto, nessa segunda parte, são instigados a se manifestar sobre os vários temas, são orientados, podem tirar dúvidas, criticar as posturas doutrinárias e jurisprudenciais e assim por diante. A base da condução e da formação, contudo, parte da exposição realizada pelo professor regente da disciplina.

Como disse, comecei a participar das aulas na graduação da PUC/SP como assistente de Carlos Ari. Ele ministrava as aulas expositivas, sempre muito concorridas, e me confiava a condução dos seminários, oportunidade em que buscava tirar as dúvidas dos alunos e verificar se haviam realizado as atividades propostas. O curso fluía muito bem. No primeiro dia de aula os alunos recebiam programação detalhada de todo o ano, com os questionários e material de apoio necessário à preparação prévia para os seminários.

Mas essa zona de conforto não era suficiente para o inquieto Carlos Ari. Trocando uma ideia sobre o instigante livro *“El método en Derecho”*, de Agustin Gordillo (GORDILLO, 1988), convergimos em torno do quão inadequado era o modo tradicional, que de certo modo ainda adotávamos, para ensinar o direito. Dele partiu a iniciativa para uma mudança radical: deixaríamos de dar aulas

expositivas. E o que fazer em substituição? Só seminários? Não era bem essa sua intenção.

A ideia era conceber todo um sistema de apresentação e desenvolvimento do programa, a exemplo do que se fazia nos bons livros didáticos de ensino médio. Trechos de notícia, recorte de artigos especializados, desafios práticos, intercalados com recomendações de leitura e mais exercícios. Faríamos uma apostila para condução de toda a disciplina. Como não me restava muita alternativa, topei o desafio.

Já estava bem treinado na exposição e pronto para encarar o desafio de assumir uma turma própria, mas não podia deixar de aderir a algo em que realmente acreditava: o processo de conhecimento precisa ter o aluno como protagonista. Pouco vale o professor saber e recitar todo o conteúdo. O objetivo de um curso é preparar o aluno e, para isso, quem precisa correr atrás do conhecimento e se preparar é o aluno.

Bom, o curso que já estava inteiramente montado e era aprovado pela unanimidade dos alunos foi deixado de canto. Tivemos que começar do zero. Carlos Ari certamente tinha um plano e uma ideia bem delineada de onde queria chegar. Mas ele me dava corda. Pedia que eu minutasse algo, conversava e ouvia meus pitacos. Depois desse ensaio, entregava-lhe um esboço do que, na minha visão, já seria um capítulo completo a ser aplicado e ele fazia a “revisão”. Horas depois, chegava uma versão completamente nova, com exercícios instigantes (“fora da caixa”, como se diz). Da versão original, quase sempre, restava o meu nome como coautor da atividade, que ele generosamente preservava. Eram propostas muito originais de apreensão do conteúdo inicial do programa: conceito de direito administrativo, princípios, organização administrativa. Tudo era visto com alguma pegada prática, tentando apontar para o que serviria aquilo tudo e como o assunto poderia ser encontrado em leis, julgados, atos administrativos e na literatura especializada.

Assim começamos o ano letivo de 1997. Ele numa turma (com minha assistência), e eu debutando numa turma própria. Ambos sem dar qualquer aula expositiva. Os alunos se mostraram um pouco surpresos, mas foram apresentados às apostilas e não tiveram escolha: tiveram que estudar muito. Eles é que tinham de se preparar para cada aula, pois seriam perguntados e avaliados a partir do que era programado na apostila. Assim segui o primeiro semestre e o resultado foi idêntico, tanto na turma do experiente e consagrado professor, quanto na do novato. Um desastre.

Chegamos próximos a uma insurreição. Os alunos detestaram o método; reclamavam que os professores não davam aula (ignorando as inacreditáveis horas investidas na elaboração do material); queixavam-se de que não estavam na faculdade para ouvir seus colegas e sim professores; em síntese, estavam todos ou a imensa maioria claramente insatisfeitos e fizeram absoluta questão de deixar isso bem claro para nós.

O que teria dado errado? O material era muito bom. Relendo os arquivos hoje, mantenho essa avaliação. Tratava-se de material didaticamente adequado e que se mostra perfeitamente utilizável ainda hoje. O que teria levado, então, ao comum fracasso do método? Poderia ter sido a minha inexperiência (evidente), mas o fenômeno também atingiu Carlos Ari, que jamais experimentara rejeição em seus muitos anos de prática, muito pelo contrário.

Diante de tamanha discrepância entre o custo de implantação do método (altíssimo) e o proveito obtido (aparentemente nulo), resolvemos, ambos, abandonar a ideia, pelo menos naquele momento. Voltando ao método consagrado na faculdade, houve uma natural acomodação e o restante do curso, nas duas turmas, transcorreu sem incidentes. Sorte minha, que temi ver encerrada minha carreira de professor antes de concluir o 1º ano letivo.

Anos mais tarde, num seminário de metodologia de ensino promovido pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, no momento anterior à criação de sua Escola de Direito (da qual Carlos Ari foi um dos fundadores e hoje é professor titular), ouvi de um professor da Escola de Administração da Fundação o que me parece ser a explicação mais plausível daquele fracasso. Faltou-nos, naquela ocasião, obtermos um “contrato pedagógico” com o alunado. A noção de pacto apresentada era simples e bem convincente. Em qualquer ambiente educacional, para que se chegue a um bom termo, é necessário contar com um alinhamento de expectativas entre docente e discentes. Um professor exigente ou um professor leniente precisam “oferecer” o pacote avaliatório aos alunos, que concordarão ou não com ele. Se houver adesão, tanto o “carrasco”, quanto o “bonzinho” serão assimilados. Se não houver acordo, o método, por melhor que seja, tenderá a ser rejeitado pelos discentes e causará frustração aos envolvidos. Trata-se de um acordo celebrado tacitamente, ao qual professor e alunos aderem para o desenvolvimento das aulas. Ele se dá em torno de questões banais de rotina, como tempo de duração da aula (tolerando-se acréscimos ou supressões razoáveis), bem como quanto a aspectos centrais do processo educacional, como a carga de leitura exigida, metodologia de ensino e nível de exigência das provas.

O trauma da primeira experiência passou com os anos e a aplicação do método participativo e pouco expositivo voltou com força. No caso de Carlos Ari, ele encontrou e ajudou a implantar um abrigo institucional perfeito na Escola de Direito da FGV/SP. Lá, faz parte do programa do curso a aplicação de aulas participativas. O aluno adere ao método ao se matricular no curso. O pacto em torno do método é incorporado por toda a comunidade de professores e alunos. Nesse ambiente, o desafio (que não é pequeno) está em aplicá-lo adequadamente, mas não há a barreira de convencer o alunado de que este é o melhor caminho. Essa opção já foi tomada lá atrás e por toda a Faculdade. Os professores que ingressam na Faculdade e os alunos que lá se matriculam sabem que as aulas devem ser participativas e não expositivas.

Num cenário no qual predomine outra metodologia, é necessário investir previamente em informação e convencimento dos alunos sobre as vantagens e características do método participativo. A imposição, como verifiquei concretamente, não é uma boa estratégia de introdução dessa forma de ensino.

Tenho adotado a seguinte abordagem, sempre que inicio o contato com nova turma na PUC/SP. Aplico um questionário sobre as predileções e críticas que os alunos tenham em relação ao curso: o tipo de aula que preferem, as avaliações a que foram submetidos, suas expectativas com a disciplina que está no início etc. Eles não precisam se identificar. Depois de colher suas impressões sobre aspectos da didática com a qual eles tiveram contato, faço uma breve e sincera indicação da metodologia que considero mais adequada. Explico que ela gerará desconforto em alguns, mas que promove melhor aprendizado; explico que não vou tentar “doutriná-los” a respeito de temas reconhecidamente polêmicos, mas que não exigirei alinhamento algum nas avaliações e sim capacidade de raciocínio e conhecimento dos problemas; e peço que aceitem pelo menos experimentar a metodologia no primeiro bimestre. A fórmula tem funcionado. Realizo outra “pesquisa” ao final do semestre e, até agora, a maioria tem aprovado a mudança. E isso tem se repetido ao longo dos últimos 20 anos.

A aula participativa não é uma panaceia ou fórmula de simplificação. Muito ao contrário. É a opção pelo caminho mais difícil, mas que, acredito, proporciona os melhores resultados de aprendizado aos alunos. Dá muito mais trabalho aos professores promover aulas participativas sobre todos os temas, especialmente se não houver, como no caso do direito administrativo brasileiro, material didático concebido para atender a esse método. O professor, além de dispende energia e atenção na condução dos debates e na avaliação constante das turmas, ainda será obrigado a elaborar e atualizar o material das aulas.

A fórmula expositiva, por óbvio, também demanda preparo prévio e atualização do professor. Mas, para tanto, conta hoje com farto material disponível, inclusive vídeos de aulas e debates sobre os mais variados assuntos, caso queira se inspirar ou tão somente colher informações relevantes sobre a matéria a ser dada. Além disso, a condução da aula está sob o seu relativo controle. Com o tempo, a preparação prévia se torna mais cômoda ao professor, sem prejuízo da qualidade das exposições. É um cenário de maior visibilidade e de menor instabilidade para o professor do que o das aulas participativas. Mas acredito sinceramente que, apesar do esforço adicional, a troca vale a pena.

4. A DESCOBERTA DO DIREITO ADMINISTRATIVO REAL

Independentemente do método, o professor deve proporcionar a seus alunos a apresentação de um certo ramo do direito. Mas onde buscar o objeto de estudo dessa disciplina?

A resposta, no meu início de carreira, me parecia óbvia: “na doutrina”; na “melhor doutrina”. Livros especializados no tema sistematizam e organizam as

informações fundamentais para a compreensão do funcionamento de cada matéria. Esses livros dizem como é o direito, no meu caso, como seria o “direito administrativo brasileiro”.

Crete nessa ideia eu tentava, como professor, consultar os mais renomados autores do Brasil e as melhores obras internacionais (aqueles textos aclamados pela doutrina nacional), organizando o conteúdo de maneira didática numa exposição a meus alunos. Era assim que imaginava ser o método de preparação de aula dos mestres que admirava. Era assim que via meus colegas mais jovens prepararem suas aulas. Quanto mais informação qualificada passasse, melhor seriam as aulas.

Com o direito administrativo brasileiro, contudo, há uma particularidade. O que os livros descrevem simplesmente não se reproduz na realidade normativa. Para quem, além de dar aulas, aplica o direito administrativo, a discrepância é evidente. Pelo menos em relação a boa parte dos temas, a ordem, a sistematização e a descrição dos conceitos e institutos não passa de uma convenção socialmente aceita no meio “doutrinário”, mas que não deriva da reprodução da realidade normativa e da prática observável a partir das normas e instrumentos concretos de aplicação do direito administrativo. A adesão, para dizer o mínimo, se verifica de modo apenas parcial, sendo muito frequente a necessidade de apresentação de reiteradas “exceções” às regras gerais reproduzidas doutrinariamente⁵.

A incompatibilidade, em condições normais, levaria à necessidade de revisão da literatura jurídica. Conosco não é bem assim. A força dessas lições por vezes se sobrepõe ao direito legislado. Em muitos casos, confronta até mesmo o texto constituinte originário. Não importa o que está escrito na Constituição, nas leis, nos atos e contratos celebrados pela administração pública. O direito administrativo é, para um grupo enorme de profissionais do direito, dentro e fora das faculdades, o que dele se diz nos cursos e manuais.

Eu me inseria nesse perfil de didata. Lia o que, na minha avaliação, representava a “melhor doutrina” e, a partir daí, considerava o que era determinado instituto ou conceito de direito administrativo. Qualquer discrepância com o direito posto era considerada fruto de alguma inconstitucionalidade ou de incapacidade técnica do legislador. Quanto mais estudava essas fontes doutrinárias, mais me sentia seguro para desconsiderar o direito administrativo positivado.

Revelo com certo constrangimento o episódio que me fez rever essa postura de extrema arrogância. Tive a sorte de levar esse esbarrão da realidade relativamente cedo, no início de minha carreira docente, em 1996. Ao falar sobre serviços públicos, adotando a fórmula que me parecia natural, baixava os melhores livros de que dispunha e passava a catalogar as lições sobre o conceito de serviço público e o

⁵ Eduardo Jordão, ao se referir às lições reproduzidas nos manuais do direito administrativo nacional, designou-as como “ficções”: “Ainda que tenham cumprido papel relevante num estágio evolutivo anterior do nosso direito administrativo, hoje estas ficções não mais se justificam. Estão na base de distorções denunciadas por administrativistas de todas as ideologias e formações. São ficções com efeitos negativos *reais*. (JORDÃO, 2022).

regime jurídico dos serviços em espécie. Entre os poucos dispositivos constitucionais ou legais mencionados na doutrina, ganhava destaque, por sua extensão, o art. 21 da Constituição Federal, que enumera os serviços públicos atribuídos à União. Além da mera reprodução da lista disposta no Texto Constitucional, aqui e acolá me deparava com alguma explicação do sentido que deveria ser atribuído a um dos serviços. Quando surgia uma crítica, geralmente eu grifava e tratava de compartilhar com os alunos a “correção” ou “ressalva” a ser feita à leitura textual da Constituição.

Um dos dispositivos que mereceria esse “reparo” era a alínea “a”, do inciso XII, do Texto Constitucional em sua redação original⁶. Isso porque ele previa a possibilidade de exploração dos serviços de radiodifusão e de “outros serviços de telecomunicações” diretamente pela União ou por meio de autorização, concessão ou permissão. Motivo do reparo: a suposta incongruência entre a previsão de transferência a particulares de “outros serviços de telecomunicações”, além dos serviços de radiodifusão, com o monopólio estatal previsto para os “serviços públicos de telecomunicações”, expresso no inciso XI do mesmo artigo⁷. Ora, se os serviços públicos de telecomunicações só podiam ser prestados diretamente pela União ou por empresa estatal, como fixava o inciso XI, não se podia conceber a participação privada na prestação de outros serviços que não fossem de radiodifusão (cuja participação privada havia sido assegurada pelo próprio constituinte originário, no art. 223). Daí se propor uma interpretação reducionista do texto constitucional. Para a melhor doutrina caberia concessão, permissão ou autorização de “outros serviços de telecomunicações” apenas a empresas estatais, como determinava o inciso XI. Ou se deveria simplesmente ignorar a parte final da alínea, por conta de sua suposta atecnia, uma vez que colidiria com o inciso anterior. Essa interpretação não era criação minha. Extraí do que reputava ser a “melhor doutrina”. E não me constrangia em repeti-la em aula, “corrigindo” o texto constitucional.

A interpretação correta do dispositivo me foi apresentada por um engenheiro da Telebrás, integrante da equipe do Ministério das Comunicações responsável por elaborar um anteprojeto de lei geral de telecomunicações, necessário para a privatização do setor, depois da quebra do monopólio estatal. A equipe do ministério contava com o apoio de três consultores jurídicos externos — Carlos Ari

⁶ Assim dispunha a Constituição Federal em sua redação original, antes da Emenda Constituição nº 8 abolir o monopólio estatal nas telecomunicações: “Art. 21. Compete à União: (...) XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações;”.

⁷ Assim era redigido o dispositivo constitucional que fixava o monopólio da telecomunicações: Art. 21. Compete à União: (...) XI - explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União.”

Sundfeld, Márcio Cammarosano e Rosoléa Miranda Folgosi — contratados pela UIT (União Internacional de Telecomunicações) e eu tive a oportunidade de assessorá-los, acompanhando todo o processo de elaboração da lei⁸.

O engenheiro explicou algo que os administrativistas até então ignoravam: os serviços de telecomunicações já eram classificados pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (lei 4.117, de 1962) e tinha sido com base nessa classificação que os referidos incisos foram redigidos na Constituinte. Os serviços de telecomunicações eram subdivididos em várias categorias, tendo sido objeto de monopólio tão somente os chamados *serviços públicos* de telecomunicações (isto é, aqueles destinados ao público em geral). Portanto, de acordo com a legislação setorial, não havia identidade entre serviço público e serviço de telecomunicações.

Para quem conhecia a linguagem técnica do setor era fácil perceber que só parte dos serviços de telecomunicações era considerada serviço público. Logo, não tinham sido atingidos pelo monopólio do inciso XI os “demais serviços de telecomunicações”, ou seja, os outros serviços de que o Código Brasileiro de Telecomunicações tratava e que não eram por ele designados como serviço público⁹. Todos esses “outros serviços de telecomunicações”, durante toda a vigência da Constituição de 1988 podiam e eram prestados por particulares com base em concessão, permissão ou autorização da União. A “melhor doutrina”, por mim reproduzida bovinamente até aquele momento, interpretava e criticava o texto constitucional sem sequer se dar o trabalho de buscar o conceito legal de serviço de telecomunicações, vigente no país e de plena aceitação e aplicação no setor desde os anos sessenta.

⁸ Para mais detalhes sobre a elaboração da Lei Geral de Telecomunicações, v. SUNDFELD, 2013.

⁹ Eis a classificação dos serviços de telecomunicações adotada no antigo Código Brasileiro de Telecomunicações e cuja linguagem serviu de base ao texto original da Constituição: “Art. 6º Quanto aos fins a que se destinam, as telecomunicações assim se classificam: a) *serviço público, destinado ao uso do público em geral*; b) *serviço público restrito, facultado ao uso dos passageiros dos navios, aeronaves, veículos em movimento ou ao uso do público em localidades ainda não atendidas por serviço público de telecomunicação*; c) *serviço limitado, executado por estações não abertas à correspondência pública e destinado ao uso de pessoas físicas ou jurídicas nacionais. Constituem serviço limitado entre outros: 1) o de segurança, regularidade, orientação e administração dos transportes em geral; 2) o de múltiplos destinos; 3) o serviço rural; 4) o serviço privado; d) serviço de radiodifusão, destinado a ser recebido direta e livremente pelo público em geral, compreendendo radiodifusão sonora e televisão; e) serviço de rádio-amador, destinado a treinamento próprio, intercomunicação e investigações técnicas, levadas a efeito por amadores, devidamente autorizados, interessados na radiotécnica unicamente a título pessoal e que não visem a qualquer objetivo pecuniário ou comercial; f) serviço especial, relativo a determinados serviços de interesse geral, não abertos à correspondência pública e não incluídos nas definições das alíneas anteriores, entre os quais: 1) o de sinais horários; 2) o de frequência padrão; 3) o de boletins meteorológicos; 4) o que se destine a fins científicos ou experimentais; 5) o de música funcional; 6) o de Radiodeterminação.”*

Percebi que vinha incorrendo em erro crasso de hermenêutica e mesmo de metodologia ao interpretar as regras constitucionais, especialmente aquelas destinadas a traçar contornos muito amplos sobre temas complexos. Não concedia a menor deferência aos textos legais, aos regulamentos, às práticas administrativas, apostando tudo na confiabilidade de uma suposta erudição encontrada em livros generalistas.

A rica e variada composição da organização administrativa era vista em sistematizações artificiais, que modelavam toda a estrutura estatal com base numa suposta racionalidade jamais posta em prática. Os atos administrativos eram classificados como objetos harmônicos, com nomenclatura elaborada e erudita, sem encontrar a menor adesão na realidade das repartições públicas. Os desafios do poder regulamentar e da regulação contemporânea eram resumidos a velhos clichês, que antagonizavam o poder estatal com a liberdade individual, sem nada referir sobre a atual jornada de atuação reguladora estatal sobre grandes corporações em defesa do indivíduo. As concessões e demais instrumentos de outorga estatal de serviços público eram tratados como um modelo único, submetidos a um regime jurídico rígido, extraído de generalizações supostas, dado que sem base empírica alguma. Esses são exemplos mais evidentes de descompassos sensíveis entre o direito administrativo real e o retratado nos manuais envolvendo temas dos mais relevantes¹⁰.

A profusão de novas leis e a mudança constante no papel exercido pelo Estado na economia aprofundaram a distância entre o que se propaga na literatura jurídica de divulgação e o que se aplica no direito administrativo real.

Tornou-se para mim impossível seguir a linha inicial que adotara em minha atuação como professor. Não dá para se fiar apenas em informações “doutrinárias” se, no mundo jurídico real, o que vejo é completamente diferente. Aqui não é uma questão de metodologia. Expondo ou provocando a participação dos alunos, há um direito administrativo a desvendar e compreender. O grande desafio que se põe é como apresentar esses dois universos que caminham paralelamente em torno do direito administrativo brasileiro. O *direito administrativo dos manuais*, mais simples, racional e difundido¹¹; e o que tenho chamado de *direito administrativo real*:

¹⁰ Muito dessa forma de descrever o direito administrativo está relacionada à concepção de que esse ramo do direito deveria ser visto como sistema, postura contestada por Carlos Ari Sundfeld: “o direito administrativo não pode, salvo um grande artificialismo, ser visto como um sistema. A ideia de direito administrativo só terá verdadeira utilidade, além de correspondência com o direito positivo, se reconhecermos sua pluralidade, se aceitarmos que ele designa a confederação assimétrica de regimes jurídicos singulares e heterogêneos que, como direito comum das entidades, órgãos e Poderes estatais, efetiva a vinculação geral do Estado ao Direito.” (SUNDFELD, 2014/128).

¹¹ José Vicente Santos de Mendonça chega a proclamar a morte dos manuais de direito administrativo: “Mas o tempo dos manuais acabou. A prática engoliu a teoria: instituições importam; custos importam – conceitos de direito administrativo não importam tanto. A

complexo, plural, heterogêneo e muito mais efetivo na dinâmica da administração pública.

5. A DIFÍCIL CONCILIAÇÃO DE DOIS UNIVERSOS

A convicção de que o direito administrativo real não está retratado pelos cursos e manuais mais utilizados no país não é suficiente para simplesmente ignorá-los ou desprezar a sua influência¹². O direito administrativo dos manuais, por uma característica muito peculiar do mundo jurídico brasileiro, consegue se impor em diversos nichos de aplicação do direito, fazendo valer uma espécie de realidade paralela; um *metaverso* habitado por profissionais do direito que enxerga o direito administrativo por suas lentes e simplesmente se recusa a considerar a existência de um direito administrativo real, diverso do descrito de modo artificial naquela literatura.

O direito administrativo ainda é predominantemente apresentado aos estudantes de graduação por meio das lições simplificadas e autorreferentes extraídas dos manuais. Milhares de profissionais da área do direito são formados, todos os anos, a partir da crença de que o direito administrativo vigente no país é aquele que lhes foi transmitido em suas aulas da faculdade. Parte desses bacharéis serão os procuradores, promotores, auditores, juízes e advogados que buscarão dar concreção ao direito administrativo, avaliando e questionando decisões administrativas a partir dos paradigmas que lhes foram apresentados. Os concursos para as carreiras jurídicas públicas e até mesmo os exames de admissão da OAB também são elaborados a partir dessas referências difundidas nos cursos de graduação. Diante desse cenário, considero inviável, simplesmente, deixar de dar atenção a tais referências generalistas, uma vez que elas ainda exercem marcante influência no direito administrativo que se aplica, especialmente nas camadas mais superficiais do mundo jurídico.

Tem havido, contudo, o fortalecimento de um corpo jurídico crítico dessas generalizações, que se volta para compreender e difundir o direito administrativo real, preocupado em explicar as suas complexidades e expor os desafios reais da aplicação do direito administrativo contemporâneo. São centros de ensino e pesquisa que aceitam romper o pacto pela mera reprodução doutrinária; estruturas altamente qualificadas dentro da administração pública, que conhecem, constroem e aplicam um direito administrativo de nicho, altamente especializado; órgãos técnicos de controle que interagem com a administração técnica e a academia e

complexidade superou qualquer capacidade de abrangência manualística. O valor de diferença da erudição se perdeu com a internet.” (MENDONÇA, 2022). Infelizmente, na minha percepção, eles ainda estão bem vivos.

¹² Há manuais que buscam acompanhar as alterações recentes e profundas do direito administrativo brasileiro, e informam seus leitores das novas tendências. Infelizmente, representam um número ainda pequeno de obras se comparados aos livros mais vendidos e influentes. Como exemplo de curso que se propõe a uma constante atualização, sem viés negacionista, v. JUSTEN FILHO, 2022.

passam a compreender e a aplicar mecanismos próprios de atuação administrativa; advogados privados, autônomos ou internos de grandes empresas, que se veem às voltas com o cotidiano real e complexo da administração contemporânea.

Tudo isso tem proporcionado uma cisma no direito administrativo, apartando um grupo que crê no direito administrativo generalista, dos manuais, de outro que reconhece o direito administrativo como centro complexo de produção jurídica, muito diferente do descrito na maior parte das simplificações e generalizações dos manuais. Os integrantes do último grupo surgem normalmente em nichos profissionais, formado por profissionais que atuam na regulação setorial, em arbitragens, em contratações públicas complexas, gerando um corpo jurídico de grande especialização, embora ainda desconhecido do grande público.

Ao dar aulas atualmente, tenho consciência de que devo de algum modo expor esses dois mundos. E é o grande desafio prático que a atividade docente atualmente me proporciona. Poderia, é claro, expor a cada tema a existência do posicionamento “doutrinário” nesse ou naquele sentido e, na sequência, apresentar como a lei trata efetivamente do assunto, como as agências regulamentaram o assunto e as discrepâncias entre as lições gerais e essa complexa realidade normativa.

Temo, porém, que as apresentações expositivas da realidade acabem sendo assimiladas como “mais uma doutrina”, o que não é o caso. Por isso, mais do que nunca, tenho me valido do método participativo em minhas aulas. Tento, a cada tema, apresentar um problema, uma atividade, um exercício, que proporcione aos alunos a experiência de confrontar suas fontes habituais de pesquisa (os manuais) com problemas complexos, semelhantes aos reais. Com isso, acredito que proporcione a cada aluno a experiência de perceber e vivenciar a existência de dois mundos e a necessidade de aguçar a percepção sobre como e quando empregar cada linguagem.

O ensino participativo tem sido a minha ferramenta para ensinar os alunos (quase sempre acostumados a um metaverso jurídico dotado de realidade virtual que lhe é própria e aprisiona) a enxergarem o mundo do direito administrativo como ele é, de fato e de direito.

6. CONCLUSÃO

Reúno, no final deste ensaio, uma síntese do que tenho percebido como alterações significativas e desafios nas últimas três décadas em relação ao ensino de direito administrativo. Alguns desses aspectos, como se perceberá, são passíveis de verificação empírica e poderão ser comprovados ou refutados. Outros, porém, são impressões pessoais, que não têm a pretensão de revelar uma mudança efetiva no direito administrativo, mas apenas o de compartilhar as mudanças experimentadas subjetivamente pelo autor.

a) Com a internet, as informações sobre o direito administrativo estão mais acessíveis. O acesso tanto a leis, regulamentos, atos e contratos, como a textos e a exposições de grandes autores e pensadores está disponível à quase totalidade dos

interessados, o que relativiza o papel do professor como canal central da divulgação de informações sobre a matéria.

b) O interesse pelo direito administrativo cresceu muito no país. Há muito mais cursos de pós-graduação (*stricto e lato sensu*) atualmente, o que proporciona número considerável de profissionais da área jurídica com aprofundamento formal no estudo da disciplina (especialistas, mestres e doutores).

c) Ainda é predominante o ensino de direito administrativo com base em lições extraídas de manuais, que buscam simplificar uma realidade normativa e prática cada vez mais plural e complexa, o que gera a formação de dois universos paralelos: o direito administrativo real e o direito administrativo dos manuais.

d) A existência desses dois universos não é decorrência de uma forma de ensino, mas sim de uma metodologia de pesquisa do direito predominante nos cursos jurídicos do Brasil, que privilegia a informação trazida na doutrina, em detrimento de fontes primárias de produção jurídica. Os dois universos paralelos do direito administrativo podem ser apresentados tanto com o modelo de ensino expositivo quanto com o participativo.

e) Prefiro apresentar os dois universos do direito administrativo por meio de um ensino participativo, que proporciona ao estudante a percepção sensorial de que as lições gerais extraídas dos manuais não são suficientes ou até mesmo distorcem os problemas concretos que o direito administrativo contemporâneo suscita.

f) Tenho buscado firmar, tacitamente, um pacto pedagógico com cada nova turma, no qual apresento o método de ensino que pretendo adotar e os objetivos a alcançar, de modo a que não haja resistência ou frustração com o desenvolvimento das aulas.

g) Estou convencido de que, com a velocidade das mudanças na sociedade em geral e no direito administrativo em particular, hoje, mais do que nunca, mais vale ensinar a pesquisar e a refletir sobre grandes temas de direito administrativo do que expor a minha visão sobre esses temas. As informações são de fácil acesso e estão cada vez mais percíveis, enquanto a aprendizagem de métodos de pesquisa, de análise e de crítica proporcionam habilidades que permanecerão úteis num contexto de mudança constante.

REFERÊNCIAS

GORDILLO, Agustin. **El Metodo en Derecho – aprender, enseñar, escribir, crear, hacer**. 1ª ed. Madrid. Editora Civitas, 1988.

JORDÃO, Eduardo. “As mentiras que os administrativistas contam – É preciso refundar o direito administrativo sobre bases mais realistas”. Em: SUNDFELD, Carlos Ari; JORDÃO, Eduardo; MOREIRA, Egon; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; BINENBOJM, Gustavo; CÂMARA, Jacintho Arruda; MENDONÇA,



José Vicente Santos de; JUSTEN FILHO, Marçal; MONTEIRO, Vera. **Publicistas: direito administrativo sob tensão**. Belo Horizonte. Fórum, 2022. P. 67-68.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 16ª ed., 2ª tiragem. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 1991.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. "O que restou dos manuais de direito administrativo? – primeiro como tragédia; agora como farsa". Em: SUNDFELD, Carlos Ari; JORDÃO, Eduardo; MOREIRA, Egon; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; BINENBOJM, Gustavo; CÂMARA, Jacintho Arruda; MENDONÇA, José Vicente Santos de; JUSTEN FILHO, Marçal; MONTEIRO, Vera. **Publicistas: direito administrativo sob tensão**. Belo Horizonte. Fórum, 2022. P. 59-60.

SIMAS, Henrique de Carvalho. **Curso Elementar de Direito Administrativo**, vols. I e II. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris, 1992.

SUNDFELD, Carlos Ari. Meu depoimento e avaliação sobre a Lei Geral de Telecomunicações.

Revista de Direito de Informática e Telecomunicações _ *RDIT*, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 5584, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=41072>>. Acesso em: 11 jul. 2023.

773

_____. **Direito Administrativo para Céticos**, 2ª ed. São Paulo. Malheiros Editores e Sociedade Brasileira de Direito Público, 2014.

