LA ENSEÑANZA DE DERECHO ADMINISTRATIVO EN BRASIL

I. La historia del Derecho Administrativo como ciencia autónoma es un episodio contemporáneo.

Yo mismo he apuntado en un estudio (1) sobre la materia que la jurisprudencia sobre la Administración Pública surge durante el liberalismo político. Los derechos del hombre originan los deberes del Estado. En los regímenes absolutos la Administración —vehículo de la voluntad del soberano— es tan irresponsable como el soberano mismo. Por el contrario, el Estado de derecho somete el poder a las decisiones de la ley; con él, las actividades antes arbitrarias se convierten en actividades jurídicas.

El Derecho Administrativo surge del fuego aún no apagado de la monarquía. Su partida de nacimiento, según ZANOBINI, es la ley de 28 Pluvioso, año VIII (1800), que dotó a la Administración francesa de significado jurídico (2).

El episodio más importante de la historia decimonónica del Derecho Administrativo es la subordinación del Estado al ordenamiento jurídico. La ley como expresión de la voluntad general recaerá no sólo sobre los individuos, sino también sobre las autoridades. La libertad administrativa termina cuando y donde comienzan las trabas legales. El Poder ejecutivo actuará solamente dentro de los límites cuidadosamente señalados por el Poder legislativo bajo la vigilancia del judicial.

Desde hace poco, la tendencia a fortalecer el Poder ejecutivo se asocia con el fenómeno de la legalización de la actividad administrativa. La sociedad liberal basada en la iniciativa privada acabó llena de contradicciones y antagonismos. Por ello, el Poder público estuvo obligado a restringir la actividad privada y someterla a los principios de la justicia social. El Estado moderno asume un sentido dinámico por medio de la regulación, control o monopolio de la industria, la producción, la educación, el transporte e incluso las investigaciones científicas. Las tendencias de los regímenes políticos consisten en la sustitución del abstencionismo por el intervencionismo.

---

(1) Administration and the control of legality, en la *Revista de Direito Administrativo*, vol. 37, págs. 1-11.

(2) Guido Zanobini: *Corso di Direito Administrativo*, 5.ª edición, vol. 1, pág. 33.

Las nuevas funciones del gobierno producen la hipertrofia de los órganos ejecutivos. La Administración deja de estar limitada al desempeño de su papel clásico de guardar el orden público y la paz. El poder policial del Estado se extiende prácticamente a todas las manifestaciones de la actividad humana (3). Al mismo tiempo la Administración se vuelve especializada y generalizada. Los entes públicos crean nuevas personas jurídicas de Derecho Público. Los tribunales administrativos o las comisiones dotadas de poderes cuasi-judiciales representan un porcentaje considerable de la actividad jurisdiccional.

El individualismo jurídico se descompone bajo la presión de poderosas influencias sociales. La socialización del Derecho deja de ser mera teoría. Se encuentra confirmada en leyes y constituciones. Como dice el Profesor Afonso ARINOS DE MELO FRANCO, no se trata solamente de una crisis del Derecho, sino, lo que es más grave, del Derecho de la crisis.

Las condiciones sociales encargan al Estado la gestión de los intereses generales e individuales. El mantenimiento del individuo, su protección de los riesgos sociales y la autodefensa de la soberanía nacional son objeto de una revisión profunda. La propiedad, la familia, el trabajo, la autonomía de la voluntad y la libertad de contratación obedecen a nuevas doctrinas de clara inspiración masiva.

II. La enseñanza del Derecho Administrativo adquiere con ello actualidad e importancia no sólo en el aspecto dogmático, sino también en el práctico.

En Brasil la inclusión en las Facultades de Derecho de la Cátedra de Derecho Administrativo data de mitad del siglo pasado.

El Decreto núm. 608, de 16 de agosto de 1851, autorizó la creación de la cátedra que, según los estatutos de las Facultades de Derecho aprobados por el Decreto núm. 1.134, del 30 de marzo de 1953, debía formar parte del quinto año de la carrera con el título de «Derecho Administrativo Nacional». Más tarde la reforma de la enseñanza de 1854 dispuso que se llamase simplemente «D. Administrativo».

La idea de crear esta cátedra tiene, sin embargo, orígenes más remotos. Se propuso ya en 1833 por el ministro del emperador Nicolau DE CAMPOS VERGUEIRO, y en 1848 el canciller Francisco GE ACAIABA DE MONTEZUMA, al ser elegido presidente del Instituto de Abogados del Brasil sostuvo la necesidad de crear esta cátedra en su discurso inaugural (5). La idea se convirtió en realidad en 1855, fecha en la que empezó a ser enseñada esta disciplina en las Facultades de Recife y Sao Paulo. Los primeros

(3 Sobre esta materia, ver mi trabajo «El poder de policía y sus límites», en la *Revista de Direito Administrativo*, vol. 27, pág. 1, y en la *Revista Forense*, vol. 144, página 23.

(4) Afonso Arinos de Melo Franco, *Revista Forense*, vol. 142, pág. 14.

(5) Temistocles Cavalcanti, *Revista do Serviço publico*, junio 1944, y *Revista de Direito Administrativo*, vol. 1, pág. 303.

encargados de estas cátedras fueron los profesores Vicente PEREIRA DO REGO y Antonio JOAQUÍN RIBAS. El primero fué también el precursor de la bibliografía de Derecho Administrativo en Sudamérica (6), con la publicación en 1857 de «Elementos del Derecho Administrativo brasileño comparado con el Derecho Administrativo francés según el método de Pradier-Foderé».

En 1861 el libro de A. J. RIBAS, «Derecho Administrativo brasileño», fué premiado y aprobado por el Gobierno Imperial «para uso de las Facultades de Recife y Sao Paulo».

Desde entonces la cátedra de Derecho Administrativo se mantendrá, a pesar de las sucesivas reformas de la enseñanza jurídica. Con la reforma de Benjamín CONSTANT, hecha por Decreto 1.232-H. del 2 de enero de 1891, las Facultades de Derecho comenzaron a dar tres cursos diferentes: 1.º Curso de Ciencias jurídicas en cuatro años para la preparación de abogados, jueces y oficiales de justicia. 2.º Curso de Ciencias sociales en tres años para puestos en el servicio diplomático y consular y para los cargos de director, subdirector y oficiales de las Secretarías del Gobierno y Administración. 3.º Cursos para notarios en dos años.

A pesar de la originalidad de la reforma, la enseñanza de Derecho Administrativo no sufrió ninguna interrupción; junto a la cátedra de «Ciencia de la Administración y Derecho Administrativo», incluída en el tercer curso de Ciencias Sociales, existía la cátedra de «Elementos de Economía Política y Derecho Administrativo», en el cuarto curso de la carrera de Ciencias jurídicas, y la de «Explicaciones Elementales de Derecho Administrativo y Constitucional», en el primer año de la carrera de notarías.

Estas tres carreras no fueron modificadas por el Decreto 1.159, de 3 de diciembre de 1892 (primera Ley de enseñanza o reforma de Fernando LOBO). Por el contrario, la Ley núm. 314, de octubre de 1895, y el Decreto núm. 2.226 de 1 de febrero de 1896, se apartaron de aquella ordenación de la enseñanza para restablecer una carrera de cinco años de «Ciencias jurídicas y sociales», en la que se enseñaría la «Ciencia de la Administración y Derecho Administrativo» durante el último año.

No aportó cambio alguno en este particular el Decreto núm. 3.890, de 1 de enero de 1901 (segunda Ley de enseñanza o reforma de Ricardo PESSO). La reforma de Rivadavio CORREA, Decretos núms. 8.659 y 8.662, de 5 de abril de 1911, dispuso que la carrera de Derecho se cursaría en seis años, debiendo ser enseñado el Derecho Administrativo en el segundo.

En marzo de 1914, vigente todavía la Ley de Rivadavio, el Consejo Superior de Enseñanza redujo la carrera a cinco años y trasladó la cátedra de Administrativo al quinto, El Decreto núm. 11.530, de 18 de marzo de 1915 (reforma de Carlos MAXIMILANO), dejó las cosas tal cual estaban.

Cuando entró en vigor por Decreto núm. 16.782-A, de 13 de enero

(6) Ver mi trabajo sobre la materia, «Primer libro de Derecho Administrativo en Sud-América», en la *Revista de Direito Administrativo,* vol. 27, pág. 428.

de 1925, la reforma de Joao LUIZ ALVES-ROCHAVAZ, la enseñanza del Derecho Administrativo pasó de nuevo al segundo curso, viniendo el Decreto núm. 19.852, de 11 de abril de 1931, a ordenar su enseñanza en el quinto curso.

A pesar de las alteraciones posteriores hechas por la Ley núm. 114, de 11 de noviembre de 1935, el Derecho Administrativo se seguiría cursando en dicho quinto año.

III. La enseñanza sistemática del Derecho Administrativo se practica no solamente en las Facultades de Derecho, sino también en las Escuelas de Administración Pública, de Ingenieros, de Ciencias Económicas, de Estadística y Sociología.

El cuadro adjunto referente al año 1955 enumera las escuelas en las que se enseñó el Derecho Administrativo y el número y grado de alumnos matriculados durante ese año en Brasil. Un análisis de estos datos muestra el interés existente en dotar de un fondo jurídico profundo a los futuros profesionales, cuyo trabajo les haya de poner en contacto con la Administración.

Los estudiantes de los cursos de la Licenciatura de Derecho representan el 46,98 por 100 del número total de alumnos de esta disciplina. El porcentaje restante, esto es, el 53,02 por 100, pertenece a los demás centros, entre los cuales merecen especial atención la Escuela de Ingenieros (1.424 estudiantes) y la Escuela de Ciencias Económicas (1.713 alumnos).

IV. En Brasil la enseñanza de Derecho Administrativo no está ni lo ha estado nunca conectada con la de la «Ciencia de la Administración». Los procesos científicos de la Administración Pública y Privada son estudiados en las carreras dedicadas a la especialización de los técnicos administrativos, sin comprometer el estudio paralelo y autónomo de las instituciones jurídicas y administrativas.

V. Un proyecto reciente, que todavía no ha adquirido carácter legal, pretende una subdivisión de los estudios de Derecho Administrativo en la carrera de Derecho, con objeto de permitir un estudio más amplio de las crecientes manifestaciones de la actividad administrativa del Estado.

De los hechos expuestos, y considerando que la cátedra de Derecho Administrativo es tradicional en Brasil, por remontarse la fecha de su creación a 1851, cabe sacar las conclusiones siguientes:

1.ª El Derecho Administrativo debe enseñarse no solamente en la Facultad de Derecho, sino también en las Facultades o Escuelas de Ingenieros, Economistas, Diplomáticos, Contables, etc.

2.ª La cátedra de Derecho Administrativo debe ser desdoblada para enseñarse durante dos cursos.

3.ª La cátedra de Derecho Administrativo no debe incluir el estudio de la Ciencia de la Administración, ya que ésta es una disciplina independiente.

ENSEÑANZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA UNIVERSIDAD

CARRERAS	Año en que se enseña
Administración Pública y Privada	2.º y 3.º
Técnica actuaria	1.º
Contabilidad	2.º
Ciencias Contable - Actuariales	2.º
Ciencias Económicas	1.º
Diplomacia	1.º
Derecho	5.º
Ingenieros Civiles	»
» de Minas	»
» del Petróleo	»
» de Telecomunicación	»
Ingenieros industriales	»
» mecánicos	»
» mecánico - eléctricos	»
» metalúrgicos	»
» químicos	»
» de caminos	2.º
Estadística	1.º
Ciencias Políticas	2.º y 3.º

CÁTEDRA	1955 Número de matriculados
Derecho Administrativo	73
Instituciones de D.º Público	43
»	131
»	130
»	1.452
D.º Administrativo y Constitucional	17
D.º Administrativo	3.001
»	1.035
»	21
»	13
»	140
»	18
»	41
»	74
»	3
»	21
D.º Municipal	58
D.º Administrativo y Constitucional	69
D.º Administrativo	47
TOTAL	6.387

CAIO TACITO
Profesor de Derecho administrativo de la Facultad de Derecho del Distrito Universitario Federal.

BIBLIOGRAFIA