

CARLOS ARI SUNDFELD

**DIREITO
ADMINISTRATIVO
PARA + CÉTICOS**

3^a EDIÇÃO
modificada e ampliada

2025

 EDITORA
*Jus*PODIVM |  MALHEIROS
EDITORES
www.editorajuspodivm.com.br

Capítulo 1

BATE-PAPO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

1. DESAFIO



“Meu caro amigo, eu não pretendo provocar ... mas acontece que não posso me furtar a lhe contar as novidades.”¹

Você já conhece a nova cor do direito administrativo?

Para saber sobre alguma área do Direito, há os mesmos livros profissionais, didáticos e acadêmicos. Um olhar convencional, muito focado, que susta o tempo. Literatura que se leva bem a sério, circunspecta, algo previsível; que foge da invenção, não corre tanto risco e com frequência idealiza o objeto.

São tantos os especialistas que têm no direito administrativo o oxigênio e seu veneno. Sequestrados do mundo pela especialidade, caem apaixonados ... e quem ama o branco, vermelho lhe parece.

Mas fique atento porque, enquanto alguns juristas têm cabeças na lua, a vida real segue seu curso: “aqui na terra tão jogando futebol; tem muito samba, muito choro e rock’n’roll; uns dias chove, noutros dias bate sol. Mas o que eu quero é lhe dizer que a coisa aqui tá preta.”²

Daí este livro cético.

-
1. Uma invenção deste capítulo é inspirar-se em letras das canções de Chico Buarque, citadas no corpo do texto entre aspas e com a indicação do título em nota de rodapé (identificando os coautores, se houver). Letras disponíveis em vagalume.com.br/chico-buarque/. Para ouvir as canções enquanto lê o capítulo, use o QRCode lá de cima. No caso desta nota, a canção é *Meu caro amigo*. Com Francis Hime.
 2. *Meu caro amigo*. Com Francis Hime.

Os céticos preferem olhar enviesado para as coisas – não para se amolar com elas: para testá-las. Iconoclastas, brincam com as convenções; inventam mesmo, se preciso. Não receiam a realidade e o mundo presente. Céticos podem deixar a gravidade, ir da terra ao céu – e lá mostrar, como um primeiro humano a voar no espaço:

– Agora o direito administrativo é azul!

O objetivo geral deste livro – realista e, mais ainda, experimental – é contribuir para um conhecimento de bases não platônicas. Idealização, ingenuidade e lugares-comuns são armadilhas; deles, há que fugir.

Fique tranquilo, leitor: minha “voz é rouca mas o mote é bom”³.

Este livro dá mais atenção ao presente e aos modos de ser, pensar e agir dos administrativistas do que a idealizações jurídico-administrativas. Aqui se põem em dúvida ilusões de sistema, coerência e unidade. E o direito administrativo é tratado como cultura e caixa de ferramentas.

Surpreso, leitor? Pois é. Se quiser, tudo bem, “diz que eu sou subversivo, um elemento ativo, feroz e nocivo ao bem-estar comum”⁴.

O livro confronta três idealizações. Não por implicância ou má vontade, mas porque “procurando bem, todo mundo tem pereba, marca de bexiga ou vacina; e tem piriri, tem lombriga, tem ameba”⁵.

Só o direito administrativo é que não tem?

Que idealizações? A *hiper-constitucionalização*, o *principismo* e o *legalismo*.

O livro defende o valor da Constituição, mas critica seu uso exagerado, que força as coisas, e é cético quanto ao mito da Constituição cidadã, usado por juristas como flexível instrumento de trabalho – e por organizações estatais e paraestatais, para defesa de interesses.

O livro aceita o valor jurídico dos princípios, mas mostra e condena a deterioração por seu uso frouxo na vida forense e administrativa. Ele também cogita rumos para alterar o movimento.

O livro valoriza sim a legalidade. Mas revê a ideia de que administradores públicos teriam de ser braços mais ou menos mecânicos do

3. *Cantando no toró.*

4. *Fica.*

5. *Ciranda da bailarina.*

legislador, sem espaço para, orientados pelo Direito, criarem soluções, políticas e programas.

Se idealizações assim foram algum dia a alma do direito administrativo, lamento. “Rompi com o mundo, queimei meus navios”. Apelo ao ceticismo. “Se juntos já jogamos tudo fora, me conta agora como hei de partir”.⁶

O direito administrativo, que nos manuais e artigos acadêmicos pode ser tão distante, lida com coisas próximas: a vida presente, a vida política e a relação das pessoas comuns, ONGs e empresas com as administrações.

Não é bom tratar disso em um modo e língua que não se modernizam. Qual a razão? É que “assim pensando o tempo passa – e a gente vai ficando pra trás.”⁷

Que tal acelerar o tempo, abandonar jargões, seguir jeitos novos e surpreendentes e assim tratar das complexidades e fazer provocações intelectuais muito sérias?

Que tal um direito administrativo realista e em busca do futuro? “Um louco a perguntar: o que é que a vida vai fazer de mim?”⁸

2. A CULTURA COMUM QUE ESTÁ NOS LIVROS

Os livros de referência, quando escritos por verdadeiros acadêmicos, costumam apresentar o campo como arquitetura: bela, ordenada, funcional, um sistema impressionante, tudo racional. Convém não perder tempo demais com as narrativas: é um pouco de ilusionismo, vício de juristas.

Já os livros de apostilas de concursos (hoje muitos e de grande sucesso) fazem algo divertido: transformam as exposições ambiciosas em quadrinhas infantis de decorar. Servem para cantar, repetir – entretenimento, nada mais. Então, uma *literatura acadêmica de referência* convive com essa produção solta ou confusa, *resumos de direito administrativo para concurso* que fazem a cabeça dos leitores e – perigo! – viram modelos para as práticas públicas.

Nos livros de referência você verá indicados os textos normativos em vigor sobre administração pública, sobretudo normas constitucionais e leis. Isso é informação sobre o direito administrativo legislado: tome nota.

6. *Eu te amo.*

7. *Pedro Pedreiro.*

8. *João e Maria.* Com Sivuca.

Capítulo 2

ANATOMIA SENTIMENTAL DO DIREITO ADMINISTRATIVO

1. PERSONAGENS DA ORDEM DOS ADMINISTRATIVISTAS

Que tal mergulhar na história e no presente das circunstâncias e ideias da invenção do administrativismo do Brasil e nas ondas que o movem e mudam todo o tempo? Que tal relacionar essa construção às características das pessoas e ambientes?

Para recontar o caminho e as transformações profundas do direito administrativo no Brasil nas várias épocas, as figuras de cinco administrativistas podem ser úteis: do 2.º Império, Paulino José Soares de Souza, o Visconde do Uruguai; da Primeira República, Alcides Cruz; da Era Vargas, Themístocles Brandão Cavalcanti; da época da ditadura militar, Hely Lopes Meirelles; da redemocratização nos anos 1980, Celso Antônio Bandeira de Mello.¹

Para o período mais recente, dada a dificuldade em fazer escolhas sem viés, a opção do autor, evitando a falsa modéstia (esse “rabo escondido com o gato de fora”, como a desenhou Millôr Fernandes²), é de menor risco: usar a si mesmo como simples ilustração. Nada demais para quem,

-
1. Para uma perspectiva distinta sobre a história do direito administrativo no Brasil, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. 500 anos de Direito Administrativo brasileiro. In: Carlos Ari Sundfeld, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (orgs.). *Fundamentos e princípios do Direito Administrativo* (coleção Doutrinas Essenciais – Direito Administrativo, vol. I). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, pp. 121-147.
 2. Sérgio Augusto e Cassio Loredano (org. e seleção). *Millôr 100 + 100 desenhos e frases*. São Paulo: IMS, 2014.

publicando este livro, já está trazendo à cena suas divagações pessoais e a si mesmo, dissipando com isso o valioso tempo dos leitores.

Essas seis pessoas, entre tantas, compartilham a atuação de administrativistas no pouco mais de século e meio de afirmação do campo no Brasil. São membros de uma comunidade simbólica que extrapola o âmbito acadêmico. Continuidades e câmbios na cultura do direito administrativo aparecem em suas obras. Elas traduzem e revelam o espírito de seu tempo. Lograram reconhecimento, alguns mais outros menos, e influíram na literatura especializada, na legislação, na jurisprudência, na prática ou na política.

É fácil perceber que o grupo influente no direito administrativo acadêmico tem razoável unidade interna, regras implícitas de admissão e condutas mais ou menos constantes, constituindo uma espécie de elite de intersecção do espaço jurídico com o mundo exterior. Faz sentido denominá-lo simbolicamente como uma ordem – a virtual Ordem dos Administrativistas – tomando de empréstimo a figura das ordens honoríficas ou de religiosos leigos.³

As convergências e divergências entre administrativistas do Brasil no decorrer da história retratam os seguidos movimentos de transformação de seu campo, com semelhanças e particularidades em relação aos direitos administrativos de outros países.

Como se verá, são transformações contínuas e cada vez mais velozes, a justificar a afirmação de que a reforma é “uma função pública permanente”.

-
3. Esta abordagem parte do conceito de Ordem dos Publicistas, desenvolvido em trabalho anterior do autor: *Ordem dos Publicistas*. In: Luiz Guilherme da Costa Wagner Junior (coord.). *Direito Público: estudos em homenagem ao prof. Adilson Abreu Dallari*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, pp. 33-66. Houve uma segunda versão, mais focada: *Os Publicistas da geração de 60: a turma das Perdzes e o Direito Tributário*. In: Eurico Marcos Diniz de Santi (coord.). *Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2009, pp. 312-321. Uma última versão saiu como capítulo 3 nas edições anteriores deste livro, não reproduzido como tal na presente edição.

A abordagem desses trabalhos viria a ser retomada, com o acréscimo de outros dados, em interessante artigo de cientistas políticos: Juliana Sant'Ana Bento, Fabiano Engelmann, Luciana Rodrigues Penna. Doutrinadores, políticos e “Direito Administrativo” no Brasil. *Política & Sociedade*, Florianópolis, vol. 16, nº 37, set./dez., 2017, p. 286-314. Também em um texto acadêmico esclarecedor, com mais dados e entrevistas: Sânela Cristina de Souza. *Formação e transformação do espaço do Direito Administrativo brasileiro a partir da teoria de Pierre Bordieu*. 2017, 204 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Vitória. Orientador André Filipe Reid Santos, 2017. Disponível em: <http://repositorio.fdv.br:8080/bitstream/fdv/85/1/S%20cristina%20de%20souza.pdf>. Acesso em 9.7.2024.

Capítulo 3

DIREITO ADMINISTRATIVO: ODISSEIA BRASILEIRA

Este capítulo analisa a história do direito administrativo brasileiro nas décadas de passagem entre os séculos XX e XXI. Interessam as transições quanto aos contextos político-administrativos, quanto ao vocabulário e conteúdos normativos, quanto à literatura de referência e quanto ao ensino da disciplina, bem como os embates suscitados por essas transições todas.

Para esse fim, o período pode ser dividido em quatro fases: *Autoritarismo* (1964 a 1985), *Transição* (1985 a 1994), *Reforma* (1995 a 2007) e *Desarranjo* (2008 em diante).

1. AUTORITARISMO (1964 A 1985)

No período entre o final da década de 1960 e início de 1970, o direito público seria posto a serviço da racionalização de uma máquina estatal que, sobretudo no âmbito local, sempre havia funcionado na lógica patrimonialista, a base do poder dos líderes municipais em toda a história brasileira.¹

Os militares de Brasília sentiam necessidade de eliminar esse poder, que viam como atrasado e corrupto. A elite mais aristocrática dos grandes centros, inclusive na cidade de São Paulo, também sonhava com o surgimento de um novo tipo de política, racional e ilustrada, compatível com os ideais de organização e planejamento, oposta ao velho clientelismo.

1. Exemplo desse esforço foi o livro de Hely Lopes Meirelles lançado em 1957: *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais (hoje em 21ª. ed., atualizado por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros-Juspodivm, 2024).

Essa visão para um novo Estado, ainda que ditada pelo regime militar e seus defensores, não se chocava com o ideário dos jovens administrativistas contrários ao autoritarismo. Estes, afinal, como membros de uma elite urbana, eram igualmente críticos do Estado clientelista, que desejavam disciplinar pela via do Direito. Como componentes da elite intelectual, também se deixavam fascinar pelos símbolos da época: a ordem científica e a ideia de planejamento.

Havia, portanto, perfeitas condições para a coabitação entre o autoritarismo e os valores dos publicistas. A convivência poderia se estabelecer em torno do projeto de *racionalização administrativa*, com a valorização do planejamento em temas como finanças públicas e política urbana e de *métodos de trabalho*, como a *licitação* para a contratação administrativa e o *concurso público* para a admissão dos servidores. A condenação das práticas clientelistas será algo comum à geração de administrativistas das décadas de 1960 e 70.

Ao fazer a defesa das práticas racionalizantes, o grupo não estava em choque com a visão administrativa expressa nas grandes leis do regime militar, pois este também valorizava o planejamento e aspirava controlar as administrações públicas. Afinal, os militares, conquanto obrigados a conviver com o clientelismo municipal e estadual – e, não raro, valendo-se dele – sempre lhe devotaram um declarado desprezo. Militares se identificam com disciplina, ordem e planejamento, típicas da vida da caserna, e têm dificuldade para adaptar-se ao varejo da política clientelista local. O projeto autoritário de centralização do poder supunha o enquadramento dos poderes locais e para isso eram importantes as leis racionalizadoras.

Exemplo importante de lei do regime militar, cuja aplicação seria feita sem conflito com o discurso dos administrativistas, é o decreto-lei 200, de 1967, que realizou a Reforma Administrativa e editou o novo estatuto jurídico das licitações. Os administrativistas, obrigados a trabalhar com essas normas, não o fizeram constrangidos. A racionalização das administrações públicas buscada pelos militares era coerente com uma das bases do direito administrativo, expressa no ideal de administração burocrática.

Por outro lado, embora os cursos de direito administrativo do período tratassem da *legalidade administrativa* como algo central – até porque o regime militar construía uma legalidade instrumental a seus propósitos tecnoburocráticos – pairava sobre ela uma *reserva implícita de excepcionalidade*.