

UNIVERSIDADE DO RIO DE JANEIRO

FACULDADE DE DIREITO

PROGRAMMA

DE

DIREITO ADMINISTRATIVO E SCIENCIA DA ADMINISTRAÇÃO

APRESENTADO PELO

Dr. Francisco de A. Figueira de Mello

PROFESSOR CATHEDRATICO



RIO DE JANEIRO

IMPrensa NACIONAL

1926

PROGRAMMA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E SCIENCIA DA ADMINISTRAÇÃO

1

Sociedade; conceito e definição. Elementos constitutivos da sociedade. Autoridade. Criterios de classificação das sociedades. Sociedade civil; caracter fundamentalmente social da natureza humana e necessario da sociedade. Condições da coexistencia social. Principios de liberdade e responsabilidade individual. Cooperação social; solidariedade e assistência.

2

O Estado; conceito e definição. Elementos constitutivos do Estado; povo, territorio, poder. Caracteristico essencial do Estado; soberania, autonomia. Theorias do Estado; criterios subjectivos, objectivos e juridicos. A concepção realista de Duguit. Fórmulas de Estado. Theorias de Aristoteles, Machiavelli e Montesquieu. Governo representativo. Constitucionalismo.

3

Fins do Estado. Funções juridicas e sociaes. Importancia crescente das funções sociaes; seus justos limites. Triplíce fórmula de actividade do Estado: legislação, jurisdição, administração. Lei formal e lei material. Administração e governo; criterio distinctivo. Caracter juridico do Estado e correspondente limitação da soberania. Esphera de actividade da administração; sua subordinação á lei.

4

Direito administrativo; conceito, importancia e utilidade do seu estudo. Criterios varios de definição e respectiva critica. Direito publico e direito privado; caracteres differenciaes segundo a theoria tradicional; sua critica. Posição do direito administrativo no systema geral das sciencias juridicas e especialmente suas relações com as demais sciencias

PROGRAMMA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E SCIENCIA DA ADMINISTRAÇÃO

1

Sociedade; conceito e definição. Elementos constitutivos da sociedade. Autoridade. Critérios de classificação das sociedades. Sociedade civil; caracter fundamentalmente social da natureza humana e necessario da sociedade. Condições da coexistencia social. Principios de liberdade e responsabilidade individual. Cooperação social; solidariedade e assistência.

2

O Estado; conceito e definição. Elementos constitutivos do Estado: povo, territorio, poder. Caracteristico essencial do Estado; soberania, autonomia. Theorias do Estado; criterios subjectivos, objectivos e juridicos. A concepção realista de Duguit. Fórmās de Estado. Theorias de Aristoteles, Machiavelli e Montesquieu. Governo representativo. Constitucionalismo.

3

Fins do Estado. Funções juridicas e sociaes. Importancia crescente das funções sociaes; seus justos limites. Triplice fórmula de actividade do Estado: legislação, jurisdição, administração. Lei formal e lei material. Administração e governo; criterio distinctivo. Caracter juridico do Estado e correspondente limitação da soberania. Esphera de actividade da administração; sua subordinação á lei.

4

Direito administrativo; conceito, importancia e utilidade do seu estudo. Critérios varios de definição e respectiva critica. Direito publico e direito privado; caracteres differenciaes segundo a theoria tradicional; sua critica. Posição do direito administrativo no systema geral das sciencias juridicas e especialmente suas relações com as demais sciencias

do Estado. Direito administrativo e a sciencia da administração; differenciações e affinidades; influencias reciprocas. Divisão da sciencia da administração.

5

Genese do direito administrativo sob o duplo aspecto de legislação e de sciencia. Estado rudimentar dos institutos juridico-administrativos na antiguidade e na idade-média. Historico do direito administrativo nos principaes povos cultos modernos e caracterização do respectivo processo evolutivo. Phase de transição feudal. Estado de policia ou de administração providencial do soberano. Estado moderno de organização juridica pelo predomínio da lei.

6

Historia administrativa do Brasil. Regimen das capitânias. Governo geral e consequente unificação administrativa; regimentos geraes. Divisão do Governo geral e posterior unificação. Dominio hespanhol. Vice-reinado; organização politica e administrativa. Systema judiciario. Brasil-reino. Primeiro ministerio. Principaes actos de D. João VI. Brasil-regencia; antecipação das garantias constitucionaes. Independencia. Carta constitucional do imperio. A organização administrativa. Progressiva descentralização. Acto addicional. Conselho de Estado. Regimen republicano federativo. Autonomia estadual e autonomia municipal.

7

Fontes doutrinarias do direito administrativo. Historico da litteratura do direito administrativo nos principaes paizes; seu estado actual e suas tendencias. Bibliographia; livros e revistas. Fontes legislativas: Constituição; leis organicas e ordinarias; decretos legislativos e executivos; regulamentos. Tratados e convenções internacionaes. Fontes subsidiarias; direito costumeiro, jurisprudencia. Decisões administrativas; a praxe e o precedente. O problema da codificação do direito administrativo; realizações parciais.

8

Theoria da divisão dos poderes; sua origem. Locke. Montesquieu; fundamento da distincção especifica e da separação necessaria dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciario. Theoria da divisão dual dos poderes. O poder judiciario considerado como desmembramento do Poder Executivo. Proclamação na Revolução Franceza do principio de separação das

autoridades administrativas e judicarias. O estabelecimento da jurisdicção contenciosa administrativa nos principaes paizes do continente europeu.

9

Jurisdicção administrativa; conceito e fôrma; jurisdicção graciosa e contenciosa. A administração julgando seus proprios actos; perigo parcialidade. *Nemo judex in causa propria*. Necessidade de organização especial, centralizada ou especializada do contencioso administrativo. Tribunaes administrativos; garantias de imparcialidade. Argumentos em favor do contencioso administrativo; garantia de independencia e de liberdade de iniciativa da administração; capacidade technica especializada dos julgadores; simplicidade e rapidez dos processos. Critica do systema; opinião de Meucci.

10

Principios geraes da jurisdicção contenciosa administrativa. Theoria dos conflictos. O conselho de estado francez; caracter liberal da sua jurisprudencia. A justiça administrativa na Allemanha e na Italia; o contencioso administrativo brasileiro no imperio; seu historico, organização e funcionamento. O Tribunal do Thesouro. O Conselho de Estado; sua composição; funcções consultivas e jurisdiccionaes. Appreciação de sua efficiencia. Abolição do contencioso administrativo na Republica; preceitos constitucionaes. Projecto de criação do Conselho Supremo da Republica.

11

Theoria da independencia do poder judiciario: o principio da unidade da jurisdicção com base na unidade da lei — *una lex, una jurisdictio*. Competencia da justiça federal brasileira para processar e julgar todas as causas em que a União fôr autora ou ré; consequente restricção da jurisdicção administrativa. Principio de não applicação aos casos judiciais occorrentes das leis inconstitucionaes e dos regulamentos, decisões e actos administrativos illegaes. Consolidação das leis processuaes federaes. Causas de ordem publica. Executivos fiscaes; amplitude de defesa. Acção summaria especial. Interdictos prohibitorios. Manutenção de posse. Privilegios da Fazenda Nacional e da Fazenda Municipal no Rio de Janeiro.

Função administrativa; conceito, definição e objecto. Meios de que se serve a administração publica para conhecimento das necessidades sociaes. Inqueritos; condições do exito da sua realização. Estatísticas; valor dos dados estatísticos e difficuldades da sua interpretação. Órgãos consultivos e technicos; pareceres. Exposições; natureza e fins. Exposições nacionaes e internacionaes, especiaes e universaes. Organização e funcionamento. Regulamentação internacional das exposições.

Actos e factos administrativos; base da distincção. Actuação permanente e espontanea da administração publica. Theoria dos actos administrativos; conceito, definição e objecto. Actos administrativos do Poder Executivo; principaes especies. Classificação dos actos administrativos. Actos de imperio e actos de gestão. Outros criterios de classificação; actos internos e externos, unilateraes e plurilateraes, executivos e discrecionarios. Arbitrio administrativo; natureza e limites do poder discrecionario da administração.

Condições geraes de existencia e de validade dos actos administrativos. Requisitos de legitimidade do acto administrativo; competencia da autoridade, da qual emana o acto; conformidade do acto como preceito legal. Excesso e abuso de poder. Conveniencia e oportunidade do acto administrativo. Regimen das licenças; concessão a titulo precario; direito á concessão da licença. Principio da vigencia do acto administrativo, enquanto não suspenso, revogado ou annullado pela autoridade competente.

Organização administrativa. Distribuição da actividade administrativa pelo territorio. Systema de centralização politica e administrativa; seus caracteristicos, vantagens e inconvenientes. A desconcentração burocratica; suas formas e effectos. Systema de descentralização politica e administrativa; razões justificativas. Federalismo e autonomia. Perigos da excessiva descentralização. "Selfgovernment" e "self-administration"; origem e desenvolvimento. Conceito juridico.

A organização politico-administrativa no regimen federativo. Systemas de divisão das competencias e das rendas; o principio da enumeração e dos poderes implicitos. Atribuições privativas e concurrentes da União e dos Estados; razões determinantes. Meios de solver os eventuaes conflictos. Relações dos Estados entre si. O regimen constitucio-nal brasileiro.

O principio da autonomia dos Estados federados. A auctoridade. Preceitos da Constituição federal brasileira. Relações entre a União e os Estados. Intervenção federal e sua repercussão na vida administrativa do Estado. Traços geraes da organização politico-administrativa dos Estados. O territorio do Acre.

Os municipios. Origem e evolução do municipalismo. O municipalismo em Portugal e no Brasil-colonia. As municipalidades no regimen monarchico e no regimen republicano no Brasil.

Relações entre os Estados e os municipios. Autonomia municipal; conceito. A nomeação do chefe do Executivo municipal pelo Governo do Estado. Traços geraes da organização municipal.

O Districto Federal. Preceitos constitucionaes. Lei organica. Consolidação das leis federaes sobre a organização municipal do Districto Federal. Prefeito. Conselho Municipal. Organização administrativa do Districto Federal.

Poder Executivo; conceito. Sua organização nos principaes paizes de regimen republicano. Os ministros e sub-secretarios de Estado. Os ministerios no systema parlamentar e no regimen presidencial. A responsabilidade do Presidente da Republica no systema constitucional brasileiro; processo e julgamento. Crimes communs e de responsabilidade dos ministros de Estado.

Deveres dos funcionarios publicos. Desempenho pessoal e directo do cargo, assiduidade, residencia. Deveres de sigillo, urbanidade, decencia de vida, probidade, imparcialidade. Dever de obediencia; seus limites. Esphera de competencia do cargo.

Responsabilidade dos funcionarios publicos. Principio constitucional. Responsabilidade administrativa; penas disciplinares. Prisão administrativa. Responsabilidade civil. Responsabilidade penal; crimes dos funcionarios publicos. Processo administrativo e criminal.

Responsabilidade civil do Estado; conceito geral. Evolução do principio da responsabilidade do Estado e sua conciliação com as prerogativas da soberania; responsabilidade directa e indirecta do Estado. Actos de imperio e de gestão; inaceitabilidade da distincção para firmar a responsabilidade do Estado.

Obrigações contractuaes do Estado; seu character. Requisitos legais e regulamentares para a sua existencia. Clausulas penaes; caução. Inadimplemento das obrigações contractuaes; seus effeitos. Interpretação do contracto, arbitragem. Consequencia da inexecução das obrigações contractuaes. Criterio de avaliação da responsabilidade pecuniaria; damno moral. A revisão dos contractos e a *clausula rebus sic stantibus*.

Obrigações quasi contractuaes do Estado; conceito. Fundamento da responsabilidade civil; enriquecimento sem causa. Pagamento indevido, restituição de impostos cobrados illegalmente, em proporção excessiva, pagos por engano, etc. Repetição do indebito; processo de restituição. Actos licitos do Estado, acarretando a obrigação de indemnização. Desapropriação e requisição. Deterioração e destruição forçada da propriedade privada por motivo de execução de serviço publico. Restricções do direito de propriedade por actos administrativos sem acarretar a responsabilidade do Estado.

Responsabilidade indirecta do Estado. Actos e omissões illegaes dos funcionarios publicos, connexos com o exercicio da função publica, causando damno a terceiros. Interpretação do dispositivo constitucional firmando a estricteza da responsabilidade do funcionario; o art. 15 doCodigo Civil. Fundamento doutrinario da responsabilidade indirecta do Estado nos quasi-delictos. Theoria da culpa — *culpa in eligendo* e *in vigilando*. Theorias da personificação, do mandato, etc. Theoria do risco pelo máo funcionamento do serviço publico. A distincção franceza de *faute personnelle e da faute de service*. Theoria allemã do dever de resistencia á ordem illegal, condicionando o direito á indemnização. Direito regressivo do Estado contra o funcionario causador do damno.

Tendencia para o reconhecimento de uma extensão maior das responsabilidades do Estado. Responsabilidade decorrente de damnos causados a terceiros pelo Estado no exercicio da actividade industrial. Accidente de trabalho. A responsabilidade civil independente da criminal. O problema de reparação dos damnos causados á propriedade particular por motivo de arruaças populares; por tropas revoltosas ou pelas forças legais em combate contra os revoltosos; por actos de guerra. O principio da solidariedade nacional, da equidade e da igualdade dos onus.

Responsabilidade civil do Estado legislador. Fundamento da indemnização; o direito adquirido; a garantia da plenitude do direito de propriedade. Responsabilidade decorrente do erro judiciario. Necessidade de assegurar aos magistrados plena liberdade de julgamento. Responsabilidade pessoal do magistrado em caso de dolo. O principio da irresponsabilidade do Estado no exercicio da função de julgar não deve ser absoluto; casos de responsabilidade em materia penal consagrados modernamente nas legislações mais adiantadas.

Ministerios. Distribuição dos serviços publicos federaes. Synthese da esphera de competencia de cada ministerio. Divisão dos ministerios em geral e gradação da hierarchia administrativa. Consultor geral da Republica; consultores juridicos e technicos dos differentes ministerios.

Ministerio da Justiça e Negocios Interiores. Organização geral. Directorias geraes e respectivas secções. Atribuições de caracter politico e referentes á justiça. Policia; conceito geral. Organização policial do Districto Federal. Assistencia policial. A policia militar. Saude publica. Departamento Nacional da Saude Publica. Organização. Atribuições.

Instrução publica. Ensino secundario e superior. Departamento Nacional do Ensino. Regimen universitario. Instituto Nacional de Musica. Escola de Bellas Artes. Bibliotheca Nacional. A União e a instrução primaria.

Ministerio das Relações Exteriores. Organização da secretaria de Estado. Conceito de diplomacia. Regulamento do corpo diplomatico. Organização consular; Regulamento do corpo consular. Addidos commerciaes. Transferencias.

Ministerio da Viação e Obras Publicas. Organização geral. Serviços de caracter local no Districto Federal. Obras contra as seccas. Vias de comunicação e transporte. Importancia economica, classificação e historico abreviado. Competencia dos poderes publicos no Brasil no concernente a vias de comunicação e transporte. Navegação aerea.

Regimen ferroviario brasileiro; principios geraes. Synthese historica da sua legislação e do seu desenvolvimento. O regimen das concessões; estudos, plantas, orçamentos do projecto de construção. O principio da concorrência. Favores geraes assegurados aos concessionarios; direito de desapropriação — privilegio de zona — isenção de direitos de importação, etc. Resgate; reversão e encampação das estradas de ferro. Favores pecuniarios. O regimen da garantia de juros; mecanismo do systema; tomada de contas. Vantagens e inconvenientes. Aggravação dos encargos decorrentes da concessão. Juros em ouro. Progressivo abandono do systema da garantia de juros.

O regimen da subvenção kilometrica; razões de sua adopção. Criterio da fixação do *quantum* da subvenção. Condições indispensaveis para a efficiencia do regimen. Abusos que desaconselharam sua conservação. O regimen de construção por conta do governo ou por empreitada; seu inicio e generalização. Pagamento da construção ajustada em titulos da divida publica; seus perigos e inconvenientes; sub-empreitada e tarifas. Regimen de propriedade das estradas de ferro.

Exploração das estradas de ferro. Administração directa e arrendamento a particulares das estradas de ferro federaes. Emprezas concessionarias de estradas de ferro federaes e estaduais. Regulamento geral para a segurança, policia e trafego das estradas de ferro. Systema tarifario; principios basicos. A Inspectoria Federal das Estradas; e suas attribuições. Aposentadorias ferroviarias. Responsabilidade civil das estradas de ferro. Contadoria Central Ferroviaria. Electrificacão das estradas de ferro.

A Inspectoria Federal de Navegação; organização e attribuições. Regimen administrativo da navegação. Principios constitucionaes e fontes legislativas. Navegação de cabotagem. Marinha mercante brasileira; sua divisão. Nacionalidade ou estado civil das embarcações mercantes. Registro e arrolamento. Tripulação. Regalias de paquete. Serviço sanitario. Condições especiaes para transporte de passageiros e mercadorias. Subvenções. Fiscalização. O Lloyd Brasileiro.

Inspectoria de Portos, Rios e Canaes; organização a attribuições. Portos. Obras de construção e melhoramentos dos portos. Concessões. Historico da legislação. Regimen dos portos. Portos francos.

Directoria Geral dos Correios. Importancia dos serviços asseguradores da comunicação do pensamento. Historico dos Correios. Monopolio do serviço. Systema tarifario. Convenções internacionaes. União postal universal. Serviços dos correios: direitos e obrigações. O segredo da correspondencia. Classificação dos serviços dos Correios.

Directoria Geral dos Telegraphos. Historico dos Telegraphos. Parallelo dos serviços telegraphicos e postaes; segredo. Character juridico do serviço telegraphico. Tarifas. Codigos. Classificação dos despachos. Cabos submarinos. Radiotelegraphia. Telephones e radiotelephonia.

Ministerio da Agricultura, Industria e Commereio. Organização geral. Serviços referentes á agricultura e á industria pastoril.Codigo Florestal. Jardim Botânico. Inspeção e Fomento Agricola. Instituto biologico da defesa agricola. Instituto de Chimica. Patronatos agricolas. Ensino agronomico. Serviço de Industria Pastoril. Directorias de Meteorologia e Astronomia. Museu Nacional.

Directoria Geral de Estatística. Serviço geologico e mineralogico. Escola de Minas. Serviço de povoamento; immigração e colonização. Serviços de protecção aos indios. Junta Commercial. Junta dos Corretores de mercadorias e de navios. Patentes de invenção. Serviço de informações. Superintendencia do Abastecimento. Accidentes no trabalho. Conselho Nacional do Trabalho. Conselho Superior de Commercio e Industria.

Forças armadas. Preceitos constitucionaes. Disciplina militar. Hierarchia militar; correspondencia dos postos no exercito e na armada; remuneração. Promoções. Reforma compulsoria. Montepio militar. Fixação annual das forças de terra e mar. Justiça militar.

Ministerio da Guerra. Organização geral. Missão militar estrangeira. Organização do exercito nacional. O serviço militar obrigatorio. Alistamento e sorteio; isenções. O commando; seus órgãos. As forças, sua constituição e organização. Institutos militares de ensino. Tiros de guerra.

Marinha de guerra; idéas geraes. Ministerio da Marinha; organização geral. Estado Maior da Armada. Conselho do Almirantado. Forças navaes. Ensino naval. Inspectorias.

Orçamento da União. Preparação, voto, execução, prestação e tomadas de contas.

Theoria geral dos impostos. Nosso systema tributario. Impostos federaes. Impostos de importação, de consumo, sobre circulação, renda, etc. Credito e Debito publicos.

Ministerio da Fazenda. Idéas geraes. Organização do Thesouro Nacional. Delegacias Fiscaes. Collectorias. Mesas de Rendas. Alfandega. Laboratorio Nacional de Analyses. Directoria de Estatistica Commercial.

Caixa de Amortização. Casa da Moeda. Imprensa Nacional. Caixa Economica. Clubs de mercadorias. Inspectoria de Seguros. Fiscalização bancaria. Camara Syndical dos Corretores de fundos publicos.

Tribunal de Contas. Necessidade da fiscalização financeira. Os tres typos classicos de organização. Historico da legislação brasileira referente ao Tribunal de Contas.

Organização do Tribunal de Contas. Competencia e attribuições como fiscal da administração financeira.

O Tribunal de Contas como tribunal de justiça. Execução das suas sentenças. Projecto de novas reformas do Tribunal de Contas.

Contabilidade publica; idéas geraes. Uniformização dos serviços de contabilidade dos ministerios. Methodo de escripturação, por partidas simples e por partidas dobradas. Contabilidade por exercicio e por gestão. Balancos do Thesouro. O Codigo de Contabilidade Publica.

66

Dominio do Estado; conceito geral; seu historico. Distinção entre dominio publico e privado do Estado. Caracteres do dominio publico. Uso das cousas publicas. O dominio publico da União, dos Estados e dos municipios. Divisão do dominio publico.

67

Dominio publico maritimo. Mar territorial. Terrenos de marinha e accrescidos; suas delimitações. Aforamento de terrenos de marinha. Portos.

68

Dominio publico fluvial. Rios navegaveis e não navegaveis. Quédas d'agua. O projecto doCodigo das aguas.

69

Dominio publico terrestre. Caminhos, estradas. Vias ferreas. Viação urbana. Cemiterios.

70

Dominio privado do Estado; conceito. Dominio industrial; monopolios. Modos de organização. Extensão, exploração e destino do dominio privado do Estado.

71

Regimen administrativo da propriedade privada. Limites da propriedade privada. Servidões de direito publico. Regulamentação da propriedade industrial, artistica e litteraria.

72

Desapropriação; conceito e noções historicas. Necessidade e utilidade publicas. Competencia para desapropriar. Objecto da desapropriação. Indemnização prévia. Processo administrativo e judicial da desapropriação. Requisições militares.

73

Regimen legal da propriedade das minas. Systema de dominialidade, de acesso e de occupação. Historico da legislação mineira no Brasil. O principio constitucional. O Codigo

Civil. A nova lei de minas. Orientação moderna no concernente á legislação mineira. Nacionalização das minas.

74

Liberdades publicas: noções geraes, classificação. Igualdade civil. Liberdade individual. Inviolabilidade domiciliar.

75

Liberdade de locomoção. Liberdade profissional. Regulamentação das profissões liberaes.

76

Liberdade de manifestação de pensamento. Direito de petição e de representação. Liberdade de imprensa. Regulamentação dos espectaculos publicos.

77

Liberdade de reunião e de associação. Criterio differencial. Reuniões privadas. Regulamentação dos *meetings*, localização, dissolução. Liberdade de associação.

78

Liberdade de cultos. Separação da Igreja do Estado. Regimen do culto catholico. Associações e congregações religiosas. Abolição das leis de mão-morta. Manifestações exteriores do culto.

79

Estrangeiros. Preceitos constitucionaes. Regulamentação de entrada no territorio nacional. Extradicação.

80

Expulsão dos estrangeiros. Naturalização.

DR. FRANCISCO DE A. FIGUEIRA DE MELLO,
Professor cathedratico.