

## PREFÁCIO

---

# HOMENAGEM AO PENSAMENTO JURÍDICO DE CELSO ANTÔNIO

A marca característica do pensamento jurídico de Celso Antônio pode ser sintetizada no binômio: sistematização de um Direito Administrativo não autoritário e a proteção aos socialmente menos favorecidos.

Essa marca característica o acompanha desde 1968 quando escreveu “*O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico*”,<sup>1</sup> e continua sendo o tema central de muitos de seus artigos.

Se voltarmos os olhos pelo caminho percorrido por Celso Antônio, podemos verificar que dois juristas lograram influir em seu pensamento, desde o início de seus estudos: Rui Cirne Lima e Hans Kelsen.

Cirne Lima inaugura em nosso país, ladeado por Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, a propagação de um Direito Administrativo não autoritário e serviente ao administrado, mas a empreitada iniciada pelos dois juristas, apesar da excelência de suas obras, não teve grande penetração à época.

Tal empreitada foi levada avante por Celso Antônio, que logrou fazer carreira não apenas com seus escritos alicerçados em fundamentação lógico-jurídica irrefutáveis, mas também porque fascinou e fascina plateias com uma oratória vigorosa, que mescla um português escorreito com destreza no manejo da linguagem jurídica e a precisão dos conceitos, que o alçam à qualificação de um dos oradores mais prestigiados do cenário jurídico brasileiro.

Celso Antônio, como admirador de Kelsen, fugiu das soluções jurídicas sociológicas ou políticas e se ateu ao estudo do Direito como norma, conferindo solidez e fundamentação lógica às suas obras e ensinando a seus alunos e seguidores o estrito pensamento jurídico.

Inúmeras vezes ouvi Celso Antônio contar a seus alunos uma pequena história, quando estes, desinformados, viam em Kelsen o signo do mal. Ensinava o mestre: — Quais seriam as chances do pequeno David vencer o gigante Golias se ele não manejasse com precisão a funda? E depois concluía: — Nós somos pequenos “Davids” frente aos detentores do Poder; se não manejarmos a atiradeira com precisão, se nos iludirmos com discursos sociológicos ou políticos para fundamentar nossas petições ou argumentações, jamais venceremos, seremos

---

<sup>1</sup> Estudo, pioneiro no Brasil, foi publicado na *Revista de Direito Público*. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 2, p. 44-61, out./dez. 1967.

derrubados com um único sopro do gigante. Alguém pode não concordar com Kelsen, mas não pode desconhecer Kelsen.

Se Cirne Lima e Kelsen tiveram funda influência na formação do pensamento jurídico de Celso Antônio, Léon Duguit, o idealizador do Estado como um ente prestador de serviços públicos, teve também influência em seu pensamento jurídico. O estudioso paulista soube aliar a generosidade do pensamento do sociologista à precisão jurídica dos positivistas para escrever um dos mais bem elaborados capítulos do Direito Administrativo brasileiro: *Prestação de serviços públicos e administração indireta*.<sup>2</sup>

Celso Antônio teve um grande amigo, seu companheiro desde o primeiro ano de ginásio, Geraldo Ataliba. Após terminarem o clássico, entraram no mesmo ano na Faculdade de Direito, o primeiro na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, o outro na Universidade de São Paulo, abocanhando cada um o primeiro lugar na respectiva Faculdade em que se inscreveram para cursar seus bacharelados. Mantiveram uma sólida amizade até o prematuro falecimento de Geraldo Ataliba, em 15 de novembro de 1995, e durante os 41 anos de leal e sincera amizade jamais perderam o hábito de discutir temas jurídicos. Juntos, abriram, ao lado de Celso Bastos e Michel Temer, seus respectivos assistentes na Faculdade de Direito da PUC-SP, escritório de advocacia na Avenida Paulista, onde permanece Celso Antônio, e fundaram o curso de mestrado na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Geraldo Ataliba deu início, em 1971, aos Cursos de Especialização em Direito Tributário na PUC-SP, convidando sempre seu melhor amigo para a conferência inaugural com o tema *A importância dos princípios em Direito*, tema, aliás, muito caro aos dois, que foram pioneiros a encarecer, no Brasil, a importância da matéria. Celso Antônio, instado por Ataliba, deu início ao Curso de Especialização em Direito Administrativo da PUC-SP, do qual tive a honra de participar nos idos de 1978.

Outros juristas por certo influenciaram o pensamento do estudioso, como, por exemplo, Renato Alessi ou Afonso Rodrigues Queiró. Mas sempre tal influência foi pontual. A única influência que se apresenta, pelo menos a meu ver, como duradoura e contínua, tal qual a mão do mestre que marca o discípulo e o guia pela vida inteira, é a de seu pai, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, com quem Celso Antônio não só aprende a seriedade que deve pautar o estudo jurídico, a retidão que deve nortear o trabalho do pesquisador, a honestidade de conduta — única opção válida ao homem e ao profissional —, mas também os ensinamentos jurídicos que embasaram sua teoria sobre ato administrativo e limites ao poder regulamentar, ou, ainda, responsabilidade do Estado e tantas outras matérias versadas pelo jurista.

Como companheira há mais de 20 anos de Celso Antônio posso dizer: Celso Antônio tem uma mente inquieta, mas disciplinada, não tem medo de pensar, não aceita ideias preestabelecidas, só cria quando se faz necessário, não trabalha

<sup>2</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

para aparecer, não faz de sua profissão a mercancia, só produz com olhos postos na Constituição e tem por ideal o bem-estar do povo brasileiro; por esta razão, em nossa casa, foi apelidado de cidadão nº 1.

São Paulo, julho de 2010.

**Weida Zancaner**

Mestre e Especialista em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora de Direito Administrativo e Fundamentos de Direito Público da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Membro do Instituto de Direito Administrativo Paulista e do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo. Advogada em São Paulo.

## APRESENTAÇÃO

---

O Direito Administrativo, por se tratar de um ramo jurídico destinado a regular e condicionar o exercício do poder político, experimentou algumas construções teóricas que objetivavam tão somente legitimar juridicamente prerrogativas especiais e privilégios conferidos ao Estado, sem se preocupar efetivamente, como contrapartida, com o fornecimento de instrumentos protetivos do cidadão e de sua dignidade contra investidas arbitrárias da Administração Pública.

Em razão disso, nos ordenamentos jurídicos dos mais diversos Estados, alguns autores, indignados com a estrutura autoritária que foi inicialmente emprestada à disciplina, insurgiram-se contra essa perspectiva, promovendo uma reconstrução dos alicerces teóricos que originariamente ofereceram supedâneo à edificação do Direito Administrativo. É o caso, apenas para citar dois exemplos, de Léon Duguit na França, ao erigir o *serviço público* como critério de definição do Direito Administrativo, destacando o seu caráter serviente às necessidades sociais,<sup>1</sup> e de José Luis Meilán Gil na Espanha, ao propor um conceito de Direito Administrativo radicado na ideia de *interesses coletivos*,<sup>2</sup> como forma de ressaltar a sujeição estatal aos anseios da coletividade.

É possível afirmar, seguramente, que o Direito Administrativo brasileiro não foge à regra. A feição e os traços democráticos que esse ramo jurídico ostenta hodiernamente em nosso país, sobretudo após a promulgação da Constituição-Cidadã de 1988, só puderam ser delineados em razão do incisivo trabalho da doutrina em combater ranços autoritários, de uma disciplina que havia sido edificada sobre bases ditatoriais e conservadoras. E a participação do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello nessa empreitada, como é de notório conhecimento, foi de uma importância ímpar.

Com a obra do referido mestre, o Direito Administrativo pátrio foi redesenhado, voltando-se à valorização da cidadania e dos direitos humanos, e homenageando o conteúdo axiológico das disposições constitucionais. Desde o seu pioneiro estudo sobre o regime jurídico administrativo,<sup>3</sup> propondo a sua fundamentação em dois princípios fundamentais — a supremacia do interesse público e a sua indisponibilidade — a doutrina pátria passou a atribuir, cada vez mais, significativa relevância ao dever da Administração Pública de manter-se afivelada à finalidade subjacente às normas jurídicas que lhe se são dirigidas,

<sup>1</sup> DUGUIT, Léon. *Les transformations du droit public*. Paris: Librairie Armand Colin, 1913.

<sup>2</sup> MEILÁN GIL, José Luis. *El proceso de la definición del derecho administrativo*. Madrid: Escuela Nacional de Administración Pública, 1967.

<sup>3</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico. *Revista de Direito Público*, n. 2, São Paulo, p. 44-61, out./dez. 1967.

bem como à necessidade de satisfação do interesse coletivo primário — o legítimo interesse público — em detrimento de interesses egoísticos dos particulares ou exclusivamente pessoais do administrador público. A noção de interesse público inscrita em sua obra encontra fundamento e conteúdo, como se extrai claramente de suas lições, no próprio direito positivo, sobretudo na Constituição e nos direitos fundamentais do cidadão que ali se encontram albergados.

Diante desse quadro, a presente obra tem um objetivo muito simples: render ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello a mais sincera homenagem, em nome da Escola Paranaense de Direito Administrativo, com o intuito de fazer justiça às imprescindíveis contribuições prestadas pelo jurista paulista à construção de um Direito Administrativo democrático no Brasil. Para alcançar tal desiderato, foram selecionados criteriosamente relevantes estudos jurídicos que versam sobre um dos temas mais caros ao eminente administrativista da PUC-SP: o interesse público e as suas relações com o Direito Administrativo.

Desdobrando-se em duas partes, a coletânea apresenta, na primeira delas, um conjunto de ensaios sobre a noção jurídica de interesse público no direito comparado, contando com aportações do Direito Administrativo espanhol (José Luis Meilán Gil e Jaime Rodríguez-Arana Muñoz), argentino (Guillermo Andrés Muñoz e Jorge Salomoni, ambos *in memoriam*), uruguaio (Augusto Durán Martínez) e brasileiro (Romeu Felipe Bacellar Filho). Essa seção, formada exclusivamente por trabalhos de autoria de Professores Catedráticos e Titulares de Direito Administrativo da Ibero-América, tem por escopo demonstrar a essencialidade do estudo do conceito jurídico de interesse público, cujo conhecimento aprofundado é inexorável para que se compreenda o sentido da afirmação de sua supremacia.

A segunda parte, dedicada ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, é composta por artigos redigidos por Professores de Direito Administrativo das mais prestigiadas Faculdades de Direito do Estado do Paraná<sup>4</sup> (Adriana da Costa Ricardo Schier, Ana Cláudia Finger, Angela Cassia Costaldello, Daniel Wunder Hachem, Emerson Gabardo, Paulo Roberto Ferreira Motta, Raquel Dias da Silveira e Regina Maria Macedo Nery Ferrari), bem como pelo brilhante ensaio de uma convidada especial — a Professora Titular da Universidade de São Paulo, Dra. Maria Sylvia Zanella Di Pietro — que refuta as críticas endereçadas ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado pela doutrina neoliberal. Nessa seção, busca-se demonstrar a relevância do referido princípio para o Direito Público brasileiro, a sua compatibilidade com (e imprescindibilidade para) um sistema jurídico democrático, e as suas aplicações em diversas searas juspublicistas.

O prefácio ficou a cargo da talentosa jurista Weida Zancaner, a quem dedicamos a nossa profunda gratidão pela maestria e precisão com que, em nome de todos os coautores desta empreitada, logrou enaltecer o pensamento jurídico do nosso homenageado.

<sup>4</sup> Universidade Federal do Paraná, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, UniBrasil, Universidade Positivo, Universidade Tuiuti do Paraná e Faculdades Dom Bosco.

Um agradecimento especial deve ser registrado à Editora Fórum e à sua equipe, na pessoa do Dr. Luís Cláudio Rodrigues Ferreira, por aceitarem prontamente a missão de publicar a presente obra-homenagem, com a invulgar presteza e elevadíssima qualidade que lhe são peculiares.

A obra conta ainda com a promoção do *Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar*, que, ao comemorar seus 10 anos de existência, faz coro aos autores desta coletânea na homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, jurista que, a par de prestar anualmente a sua colaboração científica ao Instituto, foi responsável — para nossa honra e sobranceira satisfação — pela conferência de inauguração da instituição no ano 2000.

Curitiba, julho de 2010.

**Romeu Felipe Bacellar Filho**  
**Daniel Wunder Hachem**  
*Coordenadores*