

AS INSTITUIÇÕES DE JUSTINO DE FREITAS (*)

MANOEL ALBANO AMORA

A bibliografia jurídica de Portugal apresenta um livro de grande raridade: **Instituições de Direito Administrativo Português**, de Justino Antônio de Freitas.

A mencionada obra, cujo título lembra o de **Instituições de Direito Civil Português**, do jurisconsulto Melo Freire, foi editada, pela primeira vez, em 1857, na Imprensa da Universidade de Coimbra, com 292 páginas. Em segunda edição, revista e aumentada, obedecendo à Legislação até então publicada e inserindo em apêndice as últimas leis tributárias, saiu, em 1861, do mesmo estabelecimento gráfico.

O seu autor, nascido na cidade de Funchal, capital da Ilha de Madeira, a 17 de setembro de 1804 e falecido em Lisboa a 28 de novembro de 1865, era Doutor e Lente da Cadeira de Direito Administrativo da Universidade de Coimbra, Vogal do Conselho Geral da Instrução Pública, sócio do Instituto de Coimbra e da Associação dos Advogados de Lisboa. Antigo político, desde os tempos das lutas liberais, fôra membro da Junta do Governo em 1846 e exercera depois o mandato de deputado. Além das **Instituições**, publicou **Manual do Rendeiro**, Coimbra, 1854, e **Manual dos Juizes Eleitos e Seus Escrivães**, Coimbra 1860.

(★) **Instituições de Direito Administrativo Português**, de Justino Antônio de Freitas.

Exercendo o magistério na Faculdade de Direito coimbrã, na qualidade de primeiro professor de Direito Administrativo Português e Princípios de Administração, cátedra criada pela lei de 13 de agosto de 1853, Justino de Freitas, levando em conta a obrigação de adotar um livro para uso constante de seus discípulos, recomendou o **Manuel de Droit Administratif** de Vauvilliers, trabalho de limitados méritos, que foi aceito pelo Conselho competente. Mas, três anos depois, salientando que “no ensino desta matéria reconheceu-se a necessidade dum Compêndio”, apresentou um de sua elaboração, sem vaidade de aparecer com o caráter de inovador, pois, ao contrário, procurara o que lhe parecera mais apropriado ao ensino nos melhores autores, aguardando o tempo para fazer as correções que se mostrassem necessárias.

Em 1861, no proêmio da nova edição, ressaltou que tivera em vista fazer um livro que servisse para ensinar os princípios gerais da ciência e da organização administrativa lusitana, porém que, ao mesmo tempo, apresentasse em dia as mais importantes providências de administração até aquela época dadas à publicidade.

As **Instituições de Direito Administrativo** compõem-se de treze capítulos, intitulados: “Da Administração em Geral”; “Da Organização Administrativa”; “Do Governo”; “Do Conselho d’Estado”; “Do Governador Civil”; “Das Juntas Gerais de Distrito”; “Do Conselho de Distrito”; “Do Administrador do Conselho”; “Das Câmaras Municipais”; “Dos Regedores de Paróquia e Cabos de Polícia”; “Das Juntas de Paróquia”; “Disposições Gerais e Penais”. Há nêles subtítulos, tratando de matérias decorrentes das enumeradas. Segue-se o já aludido “Apêndice”, onde se encontram um decreto e dez cartas de leis. O trabalho da leitura é facilitado por minucioso Índice Alfabético.

São nomes citados pelo velho tratadista, nessas páginas seculares, os de J.H.N. de Fooz, Macarel, M. Malleim, M. Roger Collard, M. de Tocqueville, Vivien, Cohantus, Coelho da Rocha, J. B. Bivort, Reynouard, A. Thierry, Guizot, Pascal, Portalis,

Granier de Cassagnac, Alexandre Herculano, Mr. Benjamin Dellessert, José Silvestre Ribeiro, Bechard e Laferrière.

Com parcos informes de natureza histórica e deficientes definições de administração, ministros, Conselho d'Estado, Governador Civil, Junta Geral de Distrito, Conselho de Distrito, Administração do Conselho, Polícia, Município ou Comuna, Câmara Municipal, Regedores de Paróquia, Junta de Paróquia, Regulamento de Administração Pública, Instruções, Decisões e Contratos, além de omisso quanto a um estudo de profundidade a respeito de qualquer assunto de Direito Administrativo, o trabalho do mestre madeirense não pode ser considerado valioso, sob o ponto de vista doutrinário. A crítica atual, em regra, não o favorece.

Uma amostra da singeleza característica do referido volume é o que, à página 9, está escrito: "A função principal e a mais elevada do poder legislativo é fazer leis gerais, que abranjam a universalidade dos interesses de todos os cidadãos; a administração tem por seu principal dever o fazer executar essas leis, de maneira que, partindo do centro, cheguem às extremidades da circunferência de todo o país".

Marcelo Caetano, no seu *Manual de Direito Administrativo*, escreveu, a propósito do elaborador das Instituições, que "apesar de acusar nítida influência de Laferrière nas definições de administração, ciência administrativa e direito administrativo, o plano do seu livro é mais parecido com o de Vauvilliers e não vai além de uma correta e sêca descrição da organização administrativa do nosso país, segundo as leis ao tempo vigentes."

Entre nós, José Cretella Júnior, no *Direito Administrativo do Brasil*, não pensa de idêntica maneira, tanto que chega a proclamar, com benevolência: "Embora não abranja vários aspectos da disciplina, nas 324 páginas de que se compõe, impõe-se, no entanto, o livro de Freitas pela clareza e espírito científico no tratado da matéria que apresenta."

Themístocles Brandão Cavalcanti considera, no *Tratado de Direito Administrativo*, que, "em 1857, aparece em Portugal a

primeira obra sistemática — de JUSTINO ANTÔNIO DE FREITAS — **Instituições de Direito Administrativo Português.**” E, na **A Constituição Federal Comentada**, inclui êsse jurista entre os autores citados.

Na ordem cronológica, o primeiro livro de exposição doutrinária sobre o assunto em exame, naquele país irmão, foi o de Basílio Alberto de Sousa Pinto, **Apontamentos de Direito Administrativo**, constituído por preleções proferidas em 1844 e recolhidas por dois alunos do publicista, aparecido em 1849. A monografia de Justino, porém, não tendo tido êsse caráter ligeiro, pode, sem dúvida, beneficiar-se da classificação do especialista patricio.

Obra sistemática é o que ela é. Sistemática, porque obediente a um sistema e, assim, ordenada. Aliás, neste tocante, é esclarecedora a lição de Joaquim Pimenta, inserta na **Enciclopédia de Cultura**, de que “a idéia de sistema implica um conceito de **unidade** e de **unidade complexa**, constituída de elementos ou de outras unidades idênticas ou afins, que lhe imprimem a forma ou aspecto de um todo organizado”. Evidentemente, as **Instituições de Direito Administrativo Português** formam um todo científico, embora de modesta feição.

Justino Antônio de Freitas antecipou-se aos notáveis administrativistas da sua pátria, notadamente Guimarães Pedrosa, Magalhães Colaço e Marcello Caetano. Publicando, ali, aquela primeira obra sistemática, tornou-se um pioneiro, abrindo aos pósteros caminhos, com o seu exemplo. Um precursor. E, como tal, merece a admiração dos cultores do Direito.

B I B L I O G R A F I A

- Instituições de Direito Administrativo Português** — Justino Antônio de Freitas
Dicionário Bibliográfico Português — Inocêncio Francisco da Silva
Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira
Manual de Direito Administrativo — Marcello Caetano
Direito Administrativo do Brasil — José Cretella Júnior
Tratado de Direito Administrativo — Themístocles Brandão Cavalcanti
Enciclopédia de Cultura — Joaquim Pimenta