

RETRATO DE HELY LOPES MEIRELLES*

EURICO DE ANDRADE AZEVEDO

HELY LOPES MEIRELLES nasceu em Ribeirão Preto, em 5 de setembro de 1917, mas, quando tinha pouco mais de um ano, ficou órfão de mãe, que faleceu em decorrência da terrível gripe espanhola que grassou em quase todos os Países, no último ano da Primeira Guerra Mundial. Foi educado pelos avós paternos em uma fazenda na cidade de Fartura, no sul do Estado, e veio depois para São Paulo, realizando o curso secundário no Colégio Rio Branco, onde fez várias amizades duradouras, entre as quais o futuro Governador Roberto de Abreu Sodré. Passou, então, a cursar a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, tendo se formado em 1942. Iniciou-se na advocacia com alguns amigos e pouco depois casou-se com D. Consuelo Celidônio Meirelles. Após alguns anos, fez concurso para a magistratura, assumindo a sua primeira comarca em dezembro de 1949 — Ituverava.

O MAGISTRADO

Como magistrado, HELY LOPES MEIRELLES revela-se logo estudioso, austero, enérgico e extremamente corajoso. Na sua primeira comarca, Ituverava, aconteceu um episódio que merece ser contado: — um rico fazendeiro, militar reformado, conhecido por sua valentia e truculência, é processado por seqüestro de uma anciã, de cujos bens desejava extrair vantagens. Ao final de seu interrogatório, Hely, que tinha apenas 32 anos de idade, se convence da necessidade de decretação da prisão preventiva do acusado e o faz, determinando fosse ele imediatamente recolhido à prisão. Surpreendido pela coragem do Juiz, o réu solicita permissão para falar com sua mulher, que se encontrava na sala e dela recebe uma arma, escondendo-a sob o paletó. Voltando ao seu lugar e dirigindo-se ao Juiz, como que desejando parlamentar, saca do revólver e dispara três tiros no peito do magistrado. Ferido gravemente, foi socorrido pelo então Promotor Público da comarca, Dr. Nereu César de Moraes, futuro desembargador e presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo. Esse mesmo

* Discurso de posse na Academia Paulista de Direito.

rêu, alguns anos depois, atirou também contra os três desembargadores que estavam julgando o seu caso no Tribunal.

Vindo de Ituverava para São Paulo, como juiz auxiliar das Varas Cíveis, logo se destacou ao proferir sentença em um caso pioneiro contra a Companhia Telefônica Brasileira, nos idos de 1950. Havia uma enorme dificuldade na obtenção de telefone, e um dos inscritos na fila propôs ação cominatória contra a Companhia para a obtenção do serviço. Com base na doutrina e na jurisprudência estrangeiras — pois até então não se admitia entre nós a ação do usuário contra o concessionário —, Hely julgou procedente a ação, firmando o princípio de que o usuário de serviço público concedido tem ação direta contra o concessionário, para constrangê-lo a prestar o serviço, sob pena de lhe pagar perdas e danos ou a multa correspondente, cominada na sentença. Tal decisão, posteriormente confirmada pelos Tribunais superiores, foi o “leading case” de reconhecimento dos direitos dos usuários nos contratos de concessão, o que acaba de ser sacramentado pela recentíssima Lei 8.987, de 13.2.95, que dispõe sobre o regime de concessão dos serviços públicos no Brasil, quarenta e cinco anos depois!

Mais tarde, foi para a comarca de São Carlos, onde permaneceu vários anos até ser promovido para São Paulo. Foi naquela cidade que vim a conhecê-lo pessoalmente, quando para lá fui como Promotor de Justiça. Hely tinha uma capacidade de trabalho e uma aptidão organizacional fora do comum. A única Vara da Comarca acumulava todos os serviços cíveis, criminais, de Júri, de Menores, Eleitoral e Trabalhista. No entanto, a pauta de audiências era de apenas trinta dias! Porque ele sabia distribuir o serviço: jamais designava uma audiência sem verificar, antes, a complexidade do tema e o número de testemunhas a serem ouvidas. E não se atrasava nas sentenças, porque acompanhava de perto os processos e se utilizava com mestria do despacho saneador.

Nas eleições, era um dos primeiros juízes a terminar a apuração, pois convidava para as Mesas apuradoras os bancários da cidade, sob o argumento de que sabiam contar cédulas...

Na área de menores e incapazes, alertava sempre o Curador para verificar *in loco* o imóvel que se pretendia vender e qual o seu valor de mercado. No campo dos menores abandonados, aplicava e acompanhava com rigor a dotação então destinada às comarcas, para auxiliar as famílias que pudessem “adotar” menores de rua, em lugar de interná-los na FEBEM da época. Chegou a apresentar um trabalho, na Semana dos Menores — seminário que o Tribunal de Justiça realizava anualmente para estudo do tema — demonstrando que o custo de um menor internado nos órgãos estaduais era três vezes mais elevado do que se pagava por uma aluna interna nos colégios mais caros de São Paulo na época, o Sion e o Des Oiseaux.

Não titubeou em condenar o Prefeito local por desvio de verba, sustentando com vigor a tese da independência das responsabilidades penal e político-administrativa, aquela de competência da Justiça comum e esta da Câmara Municipal, o que hoje é pacífico em nossa jurisprudência. Foi então que começou a escrever o Direito Municipal Brasileiro, ao perceber que poucos estudos existiam a respeito dos problemas enfrentados pelos nossos Municípios. E passou a ministrar os cursos de Direito e Administração Municipal, patrocinados pela Associação Paulista dos Mu-

nicípios, sempre preocupado em aprimorar a administração local, como condição básica para a melhoria da administração pública brasileira.

Criada a Escola de Engenharia de São Carlos, como um braço da Universidade de São Paulo, foi convidado para lecionar as matérias jurídicas de interesse para os engenheiros. Deu-se conta, então, da defasagem de nosso direito em relação aos progressos da construção civil e aos problemas do desenvolvimento urbano. Resolveu escrever seu segundo livro: “Direito de Construir”, fruto de suas aulas naquela Escola. No prefácio da primeira edição, comentou:

“É inegável o entrosamento do direito de construir com os processos da construção. À medida que a técnica aprova uma regra de construção, o direito a encampa, transformando-a em norma legal. É o fenômeno da *legalização da técnica*, que se vai generalizando naquelas atividades que afetam mais de perto o bem-estar social e, por isso mesmo, não podem ficar exclusivamente ao sabor da liberdade individual. Exigem limites e condicionamentos legais.

A legislação pátria, lamentavelmente, não tem acompanhado o aperfeiçoamento da construção civil, achando-se em sensível atraso com os progressos da Engenharia, da Arquitetura e do Urbanismo. Por outro lado, a doutrina e a jurisprudência se mantêm apegadas a conceitos superados do clássico direito de construir, que desconhece os novos materiais e os modernos processos da construção contemporânea.

Urge, pois, uma mudança de atitude no estudo e interpretação desse esgalho do direito privado, para adaptá-lo à realidade e pô-lo em condições de solucionar os problemas atuais da construção civil e da planificação urbanística.

Nesse afã aproximamos textos. Interpretamos normas. Enunciamos conceitos. Sistematizamos princípios. Ordenamos idéias. Provavelmente nada inovamos. Nem avançamos no campo do direito de construir. Apenas apresentamos rumos novos para um direito velho.”

E o “Direito de Construir” aí está em sua sétima edição, atualizada por nós, com a colaboração de duas jovens juristas da nova geração, Beatriz di Giorgio e Flávia Piovesan, e o concurso do ilustre Engenheiro Joaquim da Rocha Medeiros, que se responsabilizou por toda a parte referente às avaliações e perícias judiciais.

Ainda em São Carlos, vale recordar episódio ocorrido com os estudantes da Escola de Engenharia, que mostra bem a personalidade do nosso homenageado. O Centro Acadêmico promoveu pesquisa entre os alunos para avaliar o desempenho dos professores e depois a remeteu, por ofício, à diretoria da Escola, a título de colaboração. Foi uma revolução. A Congregação se reuniu para apreciar o pedido — feito por professores indignados — de expulsão do presidente do Grêmio e suspensão de outros líderes estudantis. Mas o Dr. Hely, a quem os estudantes haviam recorrido, com toda a calma e segurança, assegurou na reunião da Congregação que eles haviam apenas exercido o seu direito de representação, garantido na Constituição Federal, pois o ofício estava dirigido de forma respeitosa e nada havia de ofensivo na avaliação feita. Podia dizer isso com tranquilidade, pois a avaliação por ele obtida era inferior à de seu assistente, mas o mérito era seu, pois fora ele quem escolhera o assistente...

Em 1961 foi promovido para São Paulo, assumindo a 1ª Vara da Fazenda Federal, uma vez que as questões federais eram então decididas pela Justiça estadual,

em Varas especializadas. Eram Varas difíceis, com problemas complexos ligados à importação e exportação, concessão de serviços públicos, exportação de minérios, acordos internacionais, enfim, temas a que não estavam familiarizados os juízes, nem por sua formação na Faculdade, nem por sua experiência adquirida nos anos de judicatura no interior. Bastaram poucos meses para que Hely começasse a se destacar, quer no campo jurídico propriamente dito, quer no campo de sua energia contra os contrabandistas e funcionários inescrupulosos da alfândega. Era comum a importação ilegal de mercadorias, inclusive automóveis, para depois abandoná-las na alfândega e arrematá-las nos leilões preparados com o escopo de legalizá-las. A respeito do tema, ele anotou em seu livro *Direito Administrativo Brasileiro*:

“Quando juiz da 1ª Vara da Fazenda Nacional em São Paulo, tivemos oportunidade de anular leilões alfandegários realizados com tais formalismos e exigências burocráticas que evidenciavam o intuito de afastar licitantes. Além disso, as mercadorias só eram apresentadas globalmente ou em lotes tão grandes que desestimulavam os pequenos arrematadores e criavam uma espécie de exclusividade para grandes firmas do ramo e até mesmo para os próprios contrabandistas, que deixavam apreender e leiloar seus contrabandos para que eles mesmos os arrematassem, legalizando, assim, a mercadoria contrabandeada. Essa experiência leva-nos a sugerir simplificação dos leilões, com a dispensa de exigências inúteis que afugentam os interessados e com a venda individual dos objetos em reduzidos lotes ou quantidades, que possibilitem a aquisição tanto pelos grandes quanto pelos pequenos arrematadores.”¹

Essa nota evidencia uma das características marcantes da personalidade de Hely Lopes Meirelles: *o horror à improbidade administrativa e ao formalismo inútil*. Perpassam por todos os seus ensinamentos de direito administrativo estes três aspectos: *atendimento ao interesse público, exigência de moralidade administrativa e repúdio ao formalismo inútil*.

Poucos anos depois foi conduzido ao Tribunal de Alçada Civil, onde se aposentou ao completar trinta anos de serviço, não aguardando sua promoção ao Tribunal de Justiça, por ter sido convidado a participar da administração superior do Estado de São Paulo pelo seu ex-colega Roberto Costa de Abreu Sodré. Hely viu, naquela ocasião, a oportunidade de pôr em prática seus ensinamentos de direito municipal. Por isso, em vez de assumir a Secretaria da Justiça, que seria seu destino natural, escolheu a Pasta do Interior, com a condição de efetuar uma administração eminentemente técnica.

E assim passamos para uma outra face de sua atuação, a do administrador.

O ADMINISTRADOR

A Secretaria de Estado do Interior, que havia sido desmembrada da Secretaria da Justiça pouco antes, ao final do Governo Ademar de Barros, não se encontrava

¹ HELY LOPES MEIRELLES, *Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros Editores, 20ª ed., 1995, p. 292.

ainda estruturada, funcionando precariamente em uma antiga garagem, na Avenida Duque de Caxias, 61. Tudo estava por fazer. Hely convidou para compor sua equipe um grupo de jovens, que iriam depois se destacar na administração e no direito: para a chefia de gabinete: José Afonso da Silva; para oficiais, Adilson Abreu Dallari e Hélio Quaglia Barbosa; e para auxiliares, Dalmo do Valle Nogueira Filho e José Augusto Meirelles. Com mais alguns assessores de confiança, entre os quais eu me encontrava, compôs o quadro que iria prestar assistência aos Municípios.

Logo em seguida à posse, ocorreu a catástrofe de Caraguatatuba, quando chuvas torrenciais fizeram deslizar vários trechos da estrada que ligava o alto da Serra do Mar ao litoral norte do Estado, deixando as cidades de Caraguatatuba, São Sebastião e Ubatuba completamente isoladas, sem comunicação com o restante do Estado, a não ser por via marítima. Incumbido de socorrer aquelas populações, Hely se revelou de uma agilidade sem par, criando um escritório especial para atendimento às vítimas, escritório dirigido pessoalmente por Adilson Abreu Dallari, que se desincumbiu da tarefa com grande competência e coragem, de maneira a possibilitar a volta à normalidade alguns meses depois.

Naquela época, a Secretaria do Interior se limitava a responder às consultas formuladas pelos Municípios, principalmente na área jurídica, mas Hely queria mais; ele não se contentava em fornecer o peixe, queria ensinar o administrador municipal a pescar. E rápida pesquisa efetuada demonstrou que os Municípios pequenos eram extremamente carentes nas áreas de contabilidade, orçamento, organização administrativa e tributos. Por isso, em convênio com o Serviço Nacional dos Municípios — SENAM, e com a Prefeitura do Município de Valinhos, que acabara de construir um prédio novo para seu funcionamento, resolveu montar ali uma “Prefeitura Modelo”, que serviria de Escola para todos os funcionários municipais. Promoveu um concurso e selecionou professores para as áreas de Direito, Tributos, Orçamento, Contabilidade e Planejamento Urbano, núcleo que propiciou a disseminação de uma série de cursos pelo interior do Estado e que mais tarde se transformaram na Escola de Administração Municipal, cujo curso foi aprovado pelo Conselho Estadual de Educação, com diploma de grau médio, e mantido até hoje pelo CEPAM, em várias cidades do interior do Estado.

Desejando transformar a experiência em algo permanente, em dezembro de 1967, Hely Lopes Meirelles preparou decreto para a criação do CEPAM — Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, órgão dotado de autonomia técnica e administrativa, inspirado no Centro de Estudios de Administración Local de Madrid, Espanha, onde os estudos de administração municipal estavam muito adiantados, a despeito do regime unitário do País.

O CEPAM, que inicialmente foi dirigido por mim, serviu de modelo a órgãos similares de vários outros Estados brasileiros e, desde aquela época, vem prestando relevantes serviços aos Municípios de São Paulo e do Brasil. Mais tarde, foi transformado em Fundação, recebendo o nome do grande Prefeito Faria Lima, passando por sua direção eminentes juristas, como Adilson Abreu Dallari, Vicente Greco Filho e Cláudio Ferraz de Alvarenga.

Entrementes, Hely trabalhou no projeto da nova Lei Orgânica dos Municípios, em face da Carta Constitucional de 1967, pois, àquela época, cabia aos Estados

organizar os Municípios. A Lei 9.842/67, então aprovada pela Assembléia Legislativa de São Paulo, é uma perfeição em matéria organizacional dos Municípios, tanto assim que foi praticamente copiada por todos os Estados e até hoje é o padrão comumente seguido, com as alterações decorrentes de nova ordem constitucional. Nela passaram a ter os administradores locais o seu código de trabalho, estando previstos desde os aspectos de criação e instalação de novos Municípios, até disposições especiais sobre o Município de São Paulo, passando pelas matérias de competência local; as atribuições do Prefeito e da Câmara; o processo legislativo; os casos de extinção e cassação de mandato; a forma de administração dos bens e serviços, com exigência de licitação; a organização das finanças e a elaboração dos orçamentos; a fiscalização orçamentária e as normas para o desenvolvimento urbano.

Ainda naquele ano, Hely promoveu uma primeira reunião de juristas, para discutir assuntos de interesse dos Municípios, entre os quais o problema do “impeachment” dos Prefeitos e a cobrança da contribuição de melhoria, para cuja reunião convidou alguns dos nossos maiores especialistas, como Paulo Brossard de Souza Pinto, então advogado no Rio Grande do Sul, e o então jovem e saudoso Geraldo Ataliba, ambos com teses recentes sobre aqueles temas.

Lamentavelmente, porém, Hely não pôde continuar seu profícuo trabalho na Secretaria do Interior, por ter sido convocado pelo Governador Sodré para assumir a Secretaria de Segurança Pública, em face de crise naquele setor. Hely, na época, era o único Secretário de Segurança civil em todo o País. Era uma função indesejada por ele, mas da qual não pôde se eximir em razão das circunstâncias do momento. Seu principal assessor era o Professor José Afonso da Silva. *Ali permaneceu enquanto possível, procurando conciliar o inconciliável: o respeito às liberdades civis num regime autoritário federal.* Certa ocasião, recebeu um mandado de prisão contra um líder da oposição, que sabia não ser subversivo e, por isso, ficou tentando a revogação do mesmo. Nesse entretempo, Franco Montoro, pois esse era o seu nome, lhe telefonava constantemente e Hely se negava a atendê-lo, pois, caso contrário, teria de ordenar sua prisão. Mandou chamar-me e disse: “Avisar o Montoro para desaparecer por algum tempo, enquanto eu consigo a revogação do seu mandado de prisão...”, o que realmente foi obtido pouco depois.

A sua saída da Secretaria de Segurança se deu em virtude de um episódio que precisa ser contado para lhe fazer justiça. Numa manifestação estudantil na Praça da República, Hely havia recomendado ao Comandante da Polícia Militar, então um Coronel do Exército, que não utilizasse os cães pastores na operação. Foi desobedecido e exigiu do Governador a demissão do Comandante. A saída do militar foi condicionada à saída do civil, indo Hely para a Secretaria da Educação, também para resolver uma situação emergencial. Pouco depois, contudo, tornou-se Secretário da Justiça, onde pôde realizar uma obra mais duradoura.

Com a experiência de magistrado, preocupou-se com a construção de edifícios adequados, para o funcionamento dos foruns do interior, cujos projetos eram elaborados por arquitetos sem conhecimento do exercício efetivo da Justiça, como por exemplo a necessidade de salas de espera para testemunhas. Mas seu objetivo principal era a elaboração de um projeto de lei de licitações e contratos administrativos, já que, durante os anos anteriores havia encontrado muita dificuldade para a execução de obras, serviços e compras por parte do Estado, em que se pudesse obter a melhor

proposta, em procedimento rápido e transparente. Com autorização do Governador do Estado, instituiu uma comissão com representantes dos principais órgãos e entidades da Administração, que realizassem obras, efetuassem compras ou contratassem serviços. E assim surgiu a Lei estadual 10.395, de 17.12.70, que se transformou no modelo de todas leis posteriores sobre a matéria, inclusive federais. Nessa lei havia uma norma programática que bem refletia o espírito público de Hely Meirelles:

“Art. 8º — Nos projetos de obras e serviços, serão considerados principalmente os seguintes requisitos:

- I — segurança;
- II — funcionalidade e adequação ao interesse público;
- III — economia na execução, conservação e operação;
- IV — possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;
- V — facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou serviço;
- VI — adoção das normas técnicas adequadas.”

Em 1986, quando foi editado o Decreto-lei 2.300, de 21.11.86, regulando as licitações no âmbito federal, assim se manifestou o Consultor Geral da República, Saulo Ramos, em sua Exposição de Motivos ao Presidente da República:

“O texto ora submetido à elevada consideração de V. Exa. inspirou-se, basicamente, no ordenamento jurídico do Estado de São Paulo...”

Para depois finalizar:

“Não posso concluir a presente Exposição de Motivos sem proclamar a *decisiva e fundamental importância* de que se revestiu, na elaboração deste decreto-lei, a participação do eminente jurista e mestre consumado de Direito Público, Professor Hely Lopes Meirelles, a cuja orientação segura e superior muito deve a Consultoria Geral da República.”

Ainda como Secretário de Justiça, trabalhou arduamente na elaboração da primeira lei, que estabeleceu a paridade de vencimentos e vantagens entre os funcionários civis dos três Poderes do Estado, em cumprimento ao antigo art. 92, V, da Constituição do Estado (Decreto-lei Complementar 11, de 2.3.70). E elaborou, com uma Comissão de Procuradores da Justiça, a primeira Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo (Decreto-lei Complementar 12, de 9.3.70), onde procurou dar à instituição a estrutura compatível com suas relevantes funções, repartindo-a em órgãos de administração superior, órgãos de execução e órgãos auxiliares, cada qual com sua conceituação, constituição e atribuições corretamente definidas.

Ao término do Governo Abreu Sodré, em março de 1970, Hely passou a advogar intensamente, como consultor e parecerista, ao mesmo tempo em que procurou atualizar os livros já publicados.

O JURISTA

Hely Lopes Meirelles já se destacara sobremaneira como magistrado e como homem público, mas o que o marcou definitivamente, o que o distinguiu de forma

extraordinária de seus contemporâneos — e o que justifica a sua escolha para patrono da cadeira 45 desta Academia — foi a sua figura de *jurista*. Trazia no sangue o amor ao direito e a convicção de que o direito existia para resolver os conflitos humanos. Não compreendia o direito como um conjunto de concepções teóricas que servissem a elocubrações científicas; para ele o direito estava a serviço do homem, como instrumento da paz social e da realização da justiça. Daí por que suas obras tiveram o êxito que todos conhecemos. Sem esquecer os princípios básicos e os ensinamentos doutrinários, seus livros visaram sempre apresentar solução para os problemas existentes.

Já nos referimos ao aparecimento do “Direito Municipal Brasileiro”, fruto de um decênio de judicatura pelo interior do Estado e de professor em cursos destinados a prefeitos, vereadores e funcionários municipais. Percebeu ali que inexistia em nossa literatura jurídica uma obra que pudesse guiar os administradores locais na difícil tarefa de governar suas comunas e essa falta era angustiante, pois estávamos numa fase de agudo crescimento urbano, com problemas graves a solucionar e sem diretrizes correspondentes. Àquela época, discutia-se mesmo se os Municípios brasileiros eram entidades político-administrativas e tinham competência para aprovar leis, ou se não passavam de meras corporações administrativas que só podiam expedir posturas locais. Hely começou seu trabalho de doutrinação, ministrando cursos, escrevendo artigos, mobilizando outros estudiosos em seminários, até poder lançar, em 1957, em dois volumes, o “Direito Municipal Brasileiro”, *“a luz oportuna e necessária cujo brilho iria resplandecer sempre com maior intensidade, dotando o País de moderno e operativo Direito Municipal, um dos mais avançados do mundo”*, como bem se expressou Ovídio Bernardi,² um dos especialistas nessa área. Com ele, passaram as Prefeituras e Câmaras Municipais a ter um roteiro seguro, no campo jurídico, para suas atividades. E os Tribunais já tinham em quem amparar-se, doutrinariamente, para a solução das questões locais.

Para se ter idéia do pioneirismo de Hely Meirelles, foi esse o primeiro livro jurídico do País a ter um capítulo especial sobre “Urbanismo e Plano Diretor”. Estava ele impressionado com o crescimento desordenado das cidades: loteamentos campeavam por toda parte, sem quaisquer restrições de caráter urbanístico. Costumava dizer que as cidades brasileiras eram verdadeira ilhas, constituídas por casas cercadas de loteamentos por todos os lados. Vigorava entre nós o velho Decreto-lei 58, de 1937, que regulava apenas os aspectos de natureza civil da compra e venda de lotes em prestações e do registro imobiliário do loteamento. Nenhuma referência fazia aos aspectos urbanísticos, que eram relegados a segundo plano pelo loteador, ávido do lucro imediato, e pelo Município, por desconhecimento de suas atribuições. O autor passa a defender a competência do Município para impor as limitações convenientes e necessárias ao bem-estar da população local. Veja-se o que diz a respeito:

2 OVÍDIO BERNARDI, *O Direito na Década de 80, Estudos Jurídicos em Homenagem a Hely Lopes Meirelles*, Coordenador Arnoldo Wald, Ed. RT, 1985, p. 10.

“O urbanismo, no entender atual, tem em mira a ordenação espacial e racional do desenvolvimento das comunidades urbanas, em sentido integral e extensivo à cidade e ao campo. (...) interessada a todos, porque a todos intenta beneficiar com a melhoria do ambiente, da função e do organismo urbano, de modo a deter os impulsos egoísticos dos afortunados e a estender as vantagens do progresso e os recursos da civilização a todos os membros da coletividade humana. Para a consecução de tais objetivos, impõe-se o planejamento físico das áreas de habitação e trabalho — cidade e campo — ou seja, o Plano Diretor do Município.”³

E como Hely era um homem prático, termina o capítulo apresentando um modelo de projeto de lei, com a devida justificativa, instituindo a Comissão do Plano Diretor do Município... Curitiba, a capital do Paraná, é hoje considerada uma cidade modelo. Pois bem, a lei do primeiro Plano Diretor de Curitiba foi elaborada por ele, mediante solicitação do então Arquiteto Jaime Lerner, presidente do IPUC, Instituto de Pesquisas Urbanísticas de Curitiba, e hoje Governador daquele Estado.

Em 1961, edita o seu segundo livro, “Direito de Construir”, fruto de suas aulas na Escola de Engenharia de São Carlos, ao qual já nos referimos anteriormente. No prefácio da primeira edição, dizia o eminente Professor Vicente Ráo — patrono da cadeira ocupada pelo ilustre confrade Antonio Chaves:

“São escassas, em nossa literatura jurídica, as monografias sobre esta matéria versadas, as mais das vezes, como simples capítulo de cursos ou manuais de direito civil. O maior mérito do autor é, como em seu Direito Municipal, o de haver sistematizado, neste seu novo trabalho, os princípios doutrinários, a legislação e a jurisprudência. Mas, para alcançar esse resultado, coube-lhe a tarefa de adaptar nossa legislação antiquada e tumultuária, seja à mais moderna doutrina, seja às normas científicas e técnicas, contemporâneas, da construção.”

E prossegue:

“... o Autor nos oferece, assim, um estudo completo como não há similar em nossa bibliografia jurídica.”

Depois desse elogio do Prof. Ráo, pouca coisa precisa ser dita, mas, nesse livro, o Autor aprofundou o estudo das limitações urbanísticas; distinguiu-as das restrições legais e convencionais de vizinhança; examinou com proficiência os problemas de zoneamento urbano e os decorrentes da pré-ocupação do bairro; defendeu a possibilidade de preservação da estética urbana, e tudo isso tendo como base a *função social da propriedade*. Fecha o seu capítulo primeiro com esta frase lapidar: “Evoluímos, assim, da *propriedade-direito* para a *propriedade-função*.”

Alguns anos mais tarde, por sugestão de Álvaro Malheiros, então editor da Revista dos Tribunais, resolve retirar do Direito Municipal Brasileiro toda a matéria de Direito Administrativo, que constituía o primeiro volume daquela obra, a fim de desenvolvê-la e aprofundá-la, vindo a concretizar-se no seu “Direito Administrativo Brasileiro”, cuja primeira edição veio a lume em 1964 e que, por ironia do destino, como ele mesmo se expressou, passou a ser considerado o “carro-chefe” de todos os seus livros. Basta dizer que novas edições e reimpressões foram se sucedendo ao

3 HELY LOPES MEIRELLES, *Direito Municipal Brasileiro*, 1ª ed., RT, 1957, vol. I, p. 380.

longo dos anos, estando para sair a 21ª edição, atualizada por nós, desde a sua morte, em 1990. Segundo os livreiros especializados, com exceção dos códigos, é a obra jurídica de maior circulação no País, com uma saída média de 20 a 30 mil exemplares por ano. Qual o seu segredo, em tema que a maioria dos estudantes de direito considera bastante árido? Responde o próprio Hely:

“O Direito — para nós — é instrumento de trabalho e não tertúlia acadêmica. É, simultaneamente, teoria, realidade e vivência. Daí por que colocamos ao lado da doutrina a legislação e a jurisprudência. Não compreendemos o Direito divorciado da lei e da orientação dos tribunais.

A exposição doutrinária e o Direito Comparado só são utilizados, por nós, até o limite necessário à compreensão e solução dos problemas da nossa Administração Pública. O que nos preocupa é o estudo do ordenamento jurídico-administrativo nacional.

Procuramos não ser prolixos no óbvio e no inútil. Evitamos o superado e o inaplicável ao Brasil. Não discutimos teorias obsoletas, nem polemizamos questões bizantinas. Fomos ao que ocorre cotidianamente na nossa Administração, na nossa legislação e na nossa Justiça.

Pode não ser o melhor método para o estudo do Direito Administrativo. É, porém, o mais útil e o mais consentâneo com a realidade.

Não é livro para mestres, nem para teóricos do Direito. É um modesto compêndio para estudantes e para os que se defrontam, na prática, com problemas jurídicos de Administração Pública.”⁴

Na verdade, o sucesso do livro está na sua clareza; na sua sistematização; na coragem de enfrentar temas polêmicos; no empenho de apresentar soluções novas para problemas novos; no esforço de deslindar as questões concretas da administração pública brasileira; na sua permanente atualização, que o levou a dizer, na 14ª edição, que o livro havia sido praticamente reescrito, para acrescentar: “E é possível que ainda tenha que reescrevê-lo de novo, de acordo, aliás, com o *meu sistema* de trabalho.” Vale transcrever, a propósito, o testemunho de um antigo chefe da Assessoria Jurídica de uma autarquia do Estado de São Paulo, o Dr. Carlos Ferreira Neto:

“E foi então que encontrei na obra do Professor Hely, *literalmente*, tudo o que precisava. Após participar de um curso de pós-graduação de Direito Público, essa conclusão se cristalizou em minha mente. O que eu precisava mesmo era me aprofundar no estudo das obras do Professor Hely Lopes Meirelles se quisesse bem desempenhar a minha função de Assessor Jurídico. O que se esperava de mim eram soluções práticas e não longos e inconclusivos pareceres jurídicos.”⁵

Mas, a despeito dessa sua preocupação de ser simples, direto e prático, Hely Lopes Meirelles não deixava de ser um grande doutrinador. A sua contribuição para

4 HELY LOPES MEIRELLES, *Direito Administrativo Brasileiro*, Nota ao Leitor, 1ª ed., RT, São Paulo, 1964.

5 CARLOS FERREIRA NETO, artigo sobre “Hely Lopes Meirelles”, in *Suplemento Jurídico do DER*, julho/setembro de 1990, n. 140, p. 2.

o Direito Administrativo brasileiro — e para o direito público em geral — é inestimável. Basta lembrar a ênfase por ele dada aos *princípios básicos da Administração Pública: legalidade, moralidade, finalidade e publicidade*. Não que o tema constituísse novidade, mas a sistematização por ele empregada e a sua invocação constante para o deslinde dos mais variados problemas da Administração fizeram com que acabassem por se incorporar ao próprio texto constitucional (art. 37, *caput*). O Tribunal de Justiça de São Paulo já reconheceu que a só infringência do princípio da moralidade administrativa acarreta a nulidade do ato administrativo (RJTJSP 135/31), o que era impensável até algum tempo atrás.

Outro tema abordado com grande proficiência por Hely foi a questão da *invalidação dos atos administrativos*. Os Tribunais confundiam, à época, revogação com anulação. Demonstrou ele que a revogação repousa sobre motivos de conveniência e oportunidade, e só pode ser determinada pela Administração Pública, operando *ex nunc*; a anulação, de seu lado, assenta-se em motivos de ilegalidade, podendo ser decretada pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário, atuando *ex tunc*. Esse ensinamento consolidou-se ao longo dos anos, cristalizando-se na Súmula 473 do E. Supremo Tribunal Federal: “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

Esses e outros exemplos podem ser recolhidos com abundância na obra de Hely Lopes Meirelles. Daí por que o eminente Prof. Arnoldo Wald — nosso ilustre confrade — anotou com toda a sua autoridade:

“Sem cometer injustiça, é possível afirmar que o Direito Administrativo do nosso País no século XX se divide em dois períodos: o anterior e o posterior à obra de Hely Lopes Meirelles. O seu livro marcou uma época na evolução da doutrina por sua sistemática, clareza de exposição, riqueza de informação e constante atualização, que se tornou, para o autor, uma verdadeira obrigação, perante a comunidade. O espírito de síntese, o exame das questões mais polêmicas e a vontade de apresentar soluções práticas e equitativas fizeram com que o autor pudesse oferecer, às várias gerações de magistrados, advogados, estudantes e estudiosos do Direito, critérios seguros para o julgamento das questões, a defesa dos interesses coletivos e individuais e a compreensão global do Direito e de sua função social.”⁶

Em 1967, apresenta a monografia *Mandado de Segurança e Ação Popular*, resultado de sua experiência na 1ª Vara da Fazenda Federal, onde tivera de julgar centenas de impetrações. Divergiam autores e tribunais sobre o *conceito de direito líquido e certo*. Hely foi claro e incisivo: “Direito líquido e certo é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercido no momento da impetração.” O seu conceito foi tão bem acolhido, que é difícil, hoje em dia, encontrar-se qualquer parecer, acórdão ou decisão relacionada ao tema em que não se invoque a lição do mestre. A monografia já se encontra na sua 15ª edição,

6 ARNOLD WALD, *O Direito na Década de 80*, cit., Prefácio, p. VII.

atualizada agora pelo eminente confrade Arnoldo Wald, que a ampliou para exame da ação civil pública, mandado de injunção e “habeas data”.

Numa fase crítica da nossa economia, quando fórmulas clássicas se tornaram obsoletas em virtude da infração, Hely aprofundou os estudos sobre o *contrato administrativo*, acabando por publicar novo livro em 1973 — *Licitação e Contrato Administrativo* — em que faz a distinção importantíssima entre a teoria da imprevisão e o reajustamento de preços no contrato administrativo. Aquela decorrente de fatos imprevisíveis, este, ao contrário, da previsibilidade da infração. Defendeu, ainda, o pagamento de correção monetária pelos atrasos de parcelas ativas devidas pela Administração, o que acabou consagrado pela Lei atual de Licitações e Contratos.

No exercício de sua atividade intensa de parecerista emérito, passou a publicar os volumes dos *Estudos e Pareceres de Direito Público*, reunindo os artigos dispersos pelas revistas especializadas, as conferências proferidas em congressos e seminários e os pareceres expedidos em casos concretos. São *onze volumes* — de 1971 a 1991 (este último *post mortem*) — que constituem um repositório riquíssimo de soluções jurídicas para os mais variados problemas de direito público, nos ramos do direito municipal, direito urbanístico e direito administrativo. Conversando com ele, às vezes, a respeito desses casos e comentando como eram complicados, respondia-me: “Sem dúvida, os casos simples eles não me trazem...”. Num desses pareceres, defendeu a possibilidade de *desapropriação para fins urbanísticos*, por solicitação do METRÔ, que então programava a renovação urbana dos bairros de Santana e Jabaquara. A sua tese, depois de prolongada demanda, acabou aprovada pelo Supremo Tribunal Federal e é hoje pacificamente aceita.

O CONSTRUTOR DO DIREITO

“San Tiago Dantas fez a adequada distinção entre os juristas que se mantêm na retaguarda do Direito, dedicando-se a meras manipulações técnicas, e aquelas que estão no *front*, na frente de batalha da renovação jurídica”⁷, Hely Lopes Meirelles insere-se entre os últimos; toda a sua obra é marcada pelo sentido de renovação, de mudança, de modificação para melhor. Dele não se poderia dizer o que escreveu Machado de Assis em uma de suas obras: “se não tens força, nem originalidade para renovar um assunto gasto, melhor é que te cales e te retires.”⁸

Foi o introdutor entre nós da *concessão de uso do espaço aéreo* (Decreto-lei 271, de 27.2.67), que agora passou a ser utilizado para a construção de obras e prestação de serviços sobre vias e logradouros públicos.

Foi o primeiro a insistir, em artigo na *Folha de São Paulo*, em 1964, sobre a necessidade do planejamento integrado da megacidade de São Paulo e Municípios vizinhos, defendendo a criação da respectiva *Região Metropolitana*. Para isso, en-

7 Apud ARNOLD WALD, *ibidem*.

8 MACHADO DE ASSIS, *Histórias sem Data*, pp. 4/5.

caminhou proposta ao então Ministro da Justiça Milton Campos, cuja redação era superior à que acabou prevalecendo na Carta Constitucional de 1967:

“A União ou o Estado poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que integrem a mesma comunidade sócio-econômica, cujas obras e serviços de interesse regional serão planejados e realizados em conjunto, por uma administração unificada, de caráter intermunicipal. As regiões metropolitanas deverão receber subvenções federal e estadual que lhes permita a realização das obras e serviços essenciais à comunidade, na forma que a lei estabelecer.”

Já nos referimos ao seu empenho na introdução do *plano diretor* nas administrações municipais. Pois bem, hoje, o plano diretor é exigência constitucional para todas as cidades brasileiras com mais de vinte mil habitantes, como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, § 1º).

O chamado *solo criado*, ou seja, a construção acima do coeficiente de aproveitamento do lote previsto pela legislação urbanística, mediante retribuição do particular interessado ao Poder Público Municipal, foi por ele defendido como o mais eficiente instrumento de controle do uso do solo urbano e de justiça distributiva dos encargos públicos da urbanização.⁹ E é exatamente essa figura jurídica que está permitindo à Prefeitura de São Paulo realizar as chamadas “operações urbanas”, entre as quais a da Avenida Brigadeiro Faria Lima.

No campo administrativo, introduziu a nova modalidade contratual do *gerenciamento*, visando a propiciar à Administração Pública uma condução técnica especializada dos grandes e complexos empreendimentos de engenharia, que exigem tecnologia especial e diversificada para sua realização, nem sempre disponíveis nos órgãos e empresas governamentais.

No campo legislativo, foram incontáveis os projetos de que participou, já referidos ao longo desta exposição. Convém recordar a sua colaboração na *Lei da Ação Popular* (Lei 4.717/65), com outro eminente publicista, o ínclito Seabra Fagundes; os *projetos sobre loteamentos*, de que resultaram o Decreto-lei 271/67 e a Lei 6.766/79. O Dec.-lei 201/67, que estabelece a *responsabilidade dos Prefeitos Municipais*; e as *Leis reguladoras das Licitações e Contratos Administrativos*.

Por volta de 1977, Hely é chamado ao Palácio do Governo Paulista, onde o Governador Paulo Egydio Martins lhe transmite o convite do Presidente da República para ocupar uma vaga no Supremo Tribunal Federal — vaga paulista, como se dizia, decorrente da aposentadoria do Ministro Pedro Chaves. Hely agradece e recusa, tendo em vista os interesses familiares. Mas toma a liberdade de indicar o ilustre magistrado José Geraldo Rodrigues de Alckmin, cuja memória foi resgatada pelo nosso confrade Arnold Wald, ao indicá-lo para patrono de sua Cadeira.

O HOMEM

Uma última palavra sobre o homem Hely Lopes Meirelles: trabalhador incansável, nunca perdia a cordialidade com que tratava a todos, inclusive os subalternos;

9 HELY LOPES MEIRELLES, *Direito de Construir*, 6ª ed., 1994, p. 106.

exercia grande autoridade, sem ser autoritário; fiel aos amigos, era um verdadeiro líder, sem temer a sombra dos auxiliares, os quais sempre foram por ele estimulados. Basta lembrar que de sua equipe inicial, José Afonso da Silva é Professor e Secretário da Segurança Pública; Adilson Abreu Dallari é Professor jurista de renome; Dalmo do Valle Nogueira Filho, também Professor e Secretário Adjunto do Governo; Hélio Quaglia Barbosa é desembargador do nosso Tribunal de Justiça.

Dotado de inegável senso de humor, não perdia a oportunidade de utilizá-lo até mesmo em suas lides judiciais. Certa vez, em um processo criminal, em que o advogado de defesa insistia na audiência de uma testemunha já falecida, Hely simplesmente despachou: “Expeça-se precatória para o Juízo Final...”

No âmbito familiar, Hely sempre teve a seu lado D. Consuelo Celidônio Meirelles, a quem dedicou seu principal livro, de forma comovedora: “À minha dedicada esposa, Consuelo, pelas infundáveis horas de estudo roubadas ao seu convívio”. Sempre discreta, prestativa, amorosa, companheira, Consuelo propiciou ao marido o clima necessário para que pudesse realizar o trabalho. Teve quatro filhos, um deles falecido em plena mocidade, o que muito o abalou. Mas os outros três lhe deram a alegria de ver a família crescer e multiplicar, com os netos povoando a casa.

Seu escritório era um reflexo de sua pessoa: simples, informal, aberto a todos, principalmente aos colegas mais jovens, que nele sempre encontraram o estímulo necessário para seus afazeres e que, posteriormente, lhe dedicaram os livros que escreveram, como Raul Armando Mendes, Antonio Marcello da Silva, Toshio Mukai.

Entre os vários prêmios e distinções recebidas, vale destacar o “Colar do Mérito Judiciário”, conferido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, em 1982; o prêmio “Pontes de Miranda”, outorgado pelo Instituto dos Advogados do Distrito Federal, em 1983; e a medalha “João Mangabeira”, conferida pelo Instituto dos Advogados Brasileiros, em 1984.

Em 1985, recebeu a honraria mais sensível a um homem do direito: vinte e dois dos mais eminentes juristas do País, sob a coordenação do Professor Arnold Wald, resolveram publicar uma coletânea de estudos em sua homenagem: *O Direito na Década de 80*, fato que o deixou extremamente comovido, pois ali estavam Alberto Xavier, Antonio Chaves, Caio Tácito, o Ministro Carlos Mário da Silva Velloso, Celso Antônio Bandeira de Mello, José Afonso da Silva, José Cretella Junior, Seabra Fagundes e vários outros.

Depois do primeiro derrame, que o deixou semiparalisado do lado direito, sua maior queixa era de não poder datilografar em sua tradicional máquina portátil, por ter perdido o tato nos dedos da mão direita...

Assim era HELY LOPES MEIRELLES, silencioso na dor, operário do direito até os últimos instantes de sua vida.

Por tudo isso, pelo exemplo que nos deixou como homem e pela obra jurídica que legou a este País, a sua indicação para patrono de uma das Cadeiras deste sodalício — ao lado das mais ilustres figuras jurídicas do nosso século — representa o justo coroamento de sua existência, pois “os homens que são catalisadores do progresso jurídico merecem toda a nossa homenagem.”¹⁰

10 ARNOLD WALD, ob. cit.