

ano 25 – n. 100 | abril/junho – 2025  
Belo Horizonte | p. 1-328 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v25i100  
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional  
[www.revistaaec.com](http://www.revistaaec.com)

# A&C

**Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO  
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &  
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

**FORUM**  
CONHECIMENTO

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

## FÓRUM

CONHECIMENTO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Rua Paulo Ribeiro Bastos, 211 – Jardim Atlântico – CEP 31710-430 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: (31) 99412.0131  
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo &  
Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar.  
2003) - - Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral  
ISSN impresso 1516-3210  
ISSN digital 1984-4182

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada  
pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.  
I. Fórum.

CDD: 342  
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Thaynara Faleiro Malta

Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico: Walter Santos  
Revisão: Patrícia Falcão  
Diagramação: Derval Braga

### Periódico classificado no Estrato A1 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

#### Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2022, a revista foi classificada no estrato A1 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

#### Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

#### Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

#### Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

#### Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

#### Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

#### Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

# Um Direito Administrativo Interventor: o conceito de Direito Administrativo na cultura jurídica da Era Vargas (1930-1945)

*An Intervening Administrative Law: the  
concept of Administrative Law in the  
Vargas Era legal culture (1930-1945)*

**Walter Guandalini Junior\***

Universidade Federal do Paraná (Curitiba, PR, Brasil)  
Centro Universitário Uninter (Curitiba, PR, Brasil)  
walter.guandalini@ufpr.br  
<https://orcid.org/0000-0003-2426-3326>

**Tayná Falquievicz de Lima\*\***

Universidade Federal do Paraná (Curitiba, PR, Brasil)  
taynaf@hotmail.com  
<https://orcid.org/0009-0003-2719-8539>

---

Como citar este artigo/*How to cite this article*: GUANDALINI JUNIOR, Walter; LIMA, Tayná Falquievicz de. Um Direito Administrativo Interventor: o conceito de Direito Administrativo na cultura jurídica da Era Vargas (1930-1945). *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 25, n. 100, p. 209-253, abr./jun. 2025. DOI: 10.21056/aec.v25i100.1982.

\* Professor de História do Direito na Universidade Federal do Paraná (Curitiba, PR, Brasil) e no Centro Universitário Uninter (Curitiba, PR, Brasil). Realizou pós-doutorado na Universidad de Huelva (Huelva, Espanha), e é Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (Curitiba, PR, Brasil), com estágio de pesquisa doutoral (Doutorado-Sanduiche) na Università degli Studi di Firenze (Florença, Itália). Associado do Instituto Brasileiro de História do Direito e do Instituto Latino-americano de História do Direito, atua também como advogado na Companhia Paranaense de Energia.

\*\* Mestre em Ciências Bioquímicas pela Universidade Federal do Paraná (Curitiba, PR, Brasil). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Paraná (Curitiba, PR, Brasil). Graduada em Farmácia pela Universidade Federal de Santa Catarina (Florianópolis, SC, Brasil). Atua como Gerente de Fiscalização do Conselho Regional de Farmácia do Estado do Paraná (CRF-PR).

**Recebido/Received:** 24.07.2024 / 24 July 2024

**Aprovado/Approved:** 19.12.2024 / 19 December 2024

---

**Resumo:** O presente estudo pretende identificar as principais características do conceito de Direito Administrativo em circulação na cultura jurídica da Era Vargas. Tomando como objeto o campo específico do discurso jurídico doutrinário, selecionou como fonte de pesquisa os manuais de Direito Administrativo publicados no Brasil entre 1930 e 1945 e os examinou com o objetivo de identificar: os elementos de convergência e divergência entre os diversos conceitos de Direito Administrativo propostos; o seu impacto na estruturação de um campo científico-disciplinar para esse discurso jurídico; e a resignificação e refuncionalização do pensamento jurídico-administrativo então existente. Ao final concluiu que a doutrina jurídica do período desenvolve uma concepção de Direito Administrativo mais inspirada nas necessidades práticas e circunstâncias concretas que nos conceitos abstratos e critérios científicos, voltada a viabilizar a ação diretiva do Estado sobre a economia, fortalecendo a autoridade do Poder Executivo e dissolvendo os limites entre Direito Constitucional e Direito Administrativo — considerado o verdadeiro responsável pela ordenação jurídica da atividade estatal.

**Palavras-chave:** História do Direito Administrativo. Conceito de Direito Administrativo. Direito Administrativo Interventor. Cultura jurídica. Era Vargas (1930-1945).

**Abstract:** This study aims to identify the main characteristics of the concept of administrative law circulating in the Vargas era legal culture. Focusing on the specific field of legal doctrinal discourse, Manuals of Administrative Law published in Brazil between 1930 and 1945 were examined so as to identify: elements of convergence and divergence between the various concepts of administrative law proposed; their impact on the structuring of a scientific-disciplinary field for this legal discourse; and its role on the re-signification and re-functionalization of the legal-administrative thinking of the period. In conclusion, Brazilian legal doctrine in Vargas era developed a concept of administrative law that was more inspired by practical needs and concrete circumstances than by abstract concepts and scientific criteria, aimed at enabling the State's directive on the economy, strengthening the executive branch's authority and dissolving the boundaries between constitutional law and administrative law.

**Keywords:** History of Administrative Law. Concept of Administrative Law. Intervening Administrative Law. Legal culture. Vargas Era (1930-1945).

**Sumário:** **1** Introdução: o conceito de Direito Administrativo – **2** O desenvolvimento do conceito de Direito Administrativo na Europa (1920-1945) – **3** O desenvolvimento do conceito de Direito Administrativo na cultura jurídica da Era Vargas (1930-1945) – **4** Conclusão: um Direito Administrativo Interventor – Referências

---

## 1 Introdução: o conceito de Direito Administrativo

Nos últimos anos têm se intensificado as pesquisas sobre a história do Direito Administrativo brasileiro.<sup>1</sup> As diversas perspectivas e metodologias adotadas, que vão da história da Administração Pública<sup>2</sup> às biografias intelectuais,<sup>3</sup> passando

---

<sup>1</sup> Um diagnóstico geral do estado da arte é sintetizado em Guandalini Junior (2024).

<sup>2</sup> Como as pesquisas de Wehling e Wehling (2010).

<sup>3</sup> Como as teses de Mesurini (2021) e Zatelli (2022).

pela análise de conteúdo<sup>4</sup> e pela análise bibliométrica,<sup>5</sup> têm contribuído para uma compreensão cada vez mais precisa não só do processo de construção de uma estrutura administrativa para o Estado brasileiro, mas também do processo de desenvolvimento de um saber jurídico especificamente dedicado ao seu conhecimento.

Em meio a este riquíssimo conjunto de abordagens, uma tem se mostrado especialmente promissora como instrumento de prospecção e sondagem de períodos ainda pouco conhecidos pela historiografia jurídica: a perspectiva da análise dos conceitos jurídicos. Focada no exame do modo como culturas jurídicas específicas concretamente empregam conceitos jurídicos relevantes, essa perspectiva contribui para a identificação da semântica contextual das palavras empregadas, a delimitação dos fundamentos e limites do campo discursivo, a cartografia das redes de tradução, circulação e diálogo e a identificação do universo de referências; estabelece, assim, portulanos suficientemente seguros para a orientação de novos pesquisadores durante o seu esforço de navegação em meio a ordens discursivas pouco exploradas.

Faz-se pertinente, contudo, um esclarecimento metodológico. A análise de conceitos jurídicos aqui proposta não pretende descobrir os conceitos (jurídicos) comuns que orientam os conflitos sociais do passado, como desejava Koselleck;<sup>6</sup> mas identificar as regras de agrupamento e dispersão que ordenam um conjunto de enunciados no tempo e no espaço, como sugeria Foucault.<sup>7</sup> Não se trata, dessa perspectiva, de identificar o alcance social de um conceito na linguagem comum, levando em consideração os interesses concretos dos seus usuários reais ou “a totalidade das circunstâncias político-sociais e empíricas nas quais e para as quais essa palavra é usada”;<sup>8</sup> trata-se de analisar uma formação jurídica histórica como conjunto de performances verbais, práticas discursivas que definem a positividade de um discurso jurídico, e que concebe a si próprio como especificamente jurídico. Se o fim último da história dos conceitos é a história material,<sup>9</sup> o fim último da análise histórica dos conceitos jurídicos é a materialidade do próprio discurso jurídico, buscando-se a compreensão das regras que presidem a sua formação e o seu emprego prescritivo na sociedade de que faz parte, assim como os limites no

<sup>4</sup> Como os trabalhos de Guandalini Junior (2019a; 2022b).

<sup>5</sup> Como o estudo de Almeida Costa (2021, p. 1).

<sup>6</sup> KOSELLECK, 2006.

<sup>7</sup> FOUCAULT, 2005.

<sup>8</sup> KOSELLECK, 2006, p. 109.

<sup>9</sup> KOSELLECK, 2006, p. 113.

interior dos quais é obrigado a se movimentar para gerar os efeitos que pretende produzir.<sup>10</sup>

O trabalho consiste, dessa forma, em definir um campo específico de circulação do discurso jurídico (doutrinário, acadêmico, parlamentar, judicial etc.); identificar os seus critérios históricos de pertencimento e exclusão; e descrever, no interior desse campo, as formas de construção e a dinâmica de circulação dos conceitos jurídicos empregados, considerando os seus fundamentos e limites discursivos, os seus elementos constitutivos, os seus destinatários e interlocutores preferenciais e as suas marcas características em relação a conceitos semelhantes empregados em períodos históricos distintos.

Essa foi a perspectiva adotada em trabalhos anteriores, que se dedicaram à compreensão do conceito de Direito Administrativo em circulação na doutrina jurídica do Brasil durante o período imperial<sup>11</sup> e durante a Primeira República;<sup>12</sup> e será essa a perspectiva adotada no presente trabalho, dedicado à compreensão do conceito de Direito Administrativo em circulação na doutrina jurídica brasileira durante a Era Vargas. Para isso, definimos como objeto de estudo o campo específico do discurso jurídico doutrinário, selecionando como fontes de pesquisa os manuais de Direito Administrativo publicados no período entre 1930 e 1945;<sup>13</sup> com base nesse material, dedicamo-nos a identificar os elementos de convergência e divergência entre os diversos conceitos de Direito Administrativo propostos, avaliando o seu impacto na estruturação de um campo científico-disciplinar para esse discurso jurídico, assim como na resignificação e refuncionalização do pensamento jurídico-administrativo então existente. Além de contribuir para a compreensão do Direito Administrativo da Era Vargas, um trabalho dessa natureza poderá proporcionar uma moldura interpretativa geral no interior da qual futuras novas pesquisas poderão ser desenvolvidas.

<sup>10</sup> GUANDALINI JUNIOR, 2022a, p. 15.

<sup>11</sup> GUANDALINI JUNIOR, 2019a.

<sup>12</sup> GUANDALINI JUNIOR; TEIXEIRA, 2021.

<sup>13</sup> Como já se argumentou (GUANDALINI JUNIOR, 2024), ainda que obras dessa natureza não contenham, de modo geral, os temas mais avançados do debate jurídico de sua época, e que muitas vezes não sejam capazes de dar conta das complexidades e nuances das polêmicas práticas e do Direito em ação, podem ser tomadas como um indicador razoavelmente confiável do pensamento jurídico mais amplamente difundido entre os membros da comunidade jurídica e, se não como ponto de chegada, ao menos como ponto de partida para a compreensão dos seus elementos mais característicos.

## 2 O desenvolvimento do conceito de Direito Administrativo na Europa (1920-1945)

### 2.1 O contexto

No século XX o Direito Administrativo já é, na Europa, um ramo disciplinar consolidado. A queda de Napoleão III e a instituição da Terceira República Francesa, em 1870, haviam contribuído para a autonomização do Conselho de Estado, finalmente consagrada na Lei francesa de 24 de maio de 1872 — que o reorganizou como justiça delegada e extinguiu a exigência de sanção executiva para a eficácia dos acórdãos. Como explicam Mannori e Sordi<sup>14</sup> (2006, p. 356), a conquista da última palavra em matéria contenciosa e a invenção de um contencioso de anulação por excesso de poder promoveram a ampliação dos espaços de controle de legalidade, contribuindo para a superação do Estado Administrativo e a definitiva instituição do Estado de Direito. O modelo rapidamente se espalhou por toda a Europa continental, com a introdução dos tribunais administrativos na Prússia e na Áustria, e a criação da Quarta Seção do Conselho de Estado italiano.

O período entre 1872 e 1920 costuma ser considerado a *Belle Époque* do Direito Administrativo.<sup>15</sup> Ao final do século XIX o Conselho de Estado Francês já usufruía plenamente da liberdade que lhe havia sido concedida e produzia os grandes acórdãos fundadores da disciplina<sup>16</sup> Publicavam-se as obras de síntese, multiplicavam-se os periódicos especializados e internacionalizava-se a produção científica, com o surgimento dos grandes mestres italianos, espanhóis, franceses. A ciência jurídica se dedicava ao trabalho de sistematização do pensamento jurídico-administrativo e à identificação da sua natureza específica, fundada na verticalidade das relações de *imperium* e na concepção de ato administrativo como ato de autoridade no exercício das funções estatais, para a satisfação do interesse público.

Mas a Guerra Mundial mudou as circunstâncias. Na França o Estado se via estrangido a imaginar novas formas de ação para satisfazer as necessidades da conjuntura;<sup>17</sup> na Alemanha o desenvolvimento de um Direito Administrativo de guerra tornou irreconhecível a distinção em relação ao Direito Privado, por todos os

<sup>14</sup> MANNORI; SORDI, 2006, p. 356.

<sup>15</sup> RENAUT, 2007, p. 109.

<sup>16</sup> Segundo Mannori e Sordi (2006, p. 253): Arrêt Prince Napoléon (1875), arrêt Cadot (1889), arrêt Casanova (1901), arrêt Nérís-les-Bains (1902), arrêt Chabot (1903), arrêt Tomaso Grecco (1905), arrêt Chemin de Fer de l'Est (1907), arrêt Gomet (1914), arrêt Camino (1916), arrêt Dame Cachet (1922), arrêt Couiteas (1923).

<sup>17</sup> BURDEAU, 1995, p. 365.

lados permeável ao novo interesse público.<sup>18</sup> Na Itália, na Espanha, em Portugal, toda a Europa assiste ao recrudescimento da autoridade do Estado, obrigado a assumir novas responsabilidades e a engendrar uma ordem jurídica apta a fundamentar e conduzir a sua ação. A contrapartida foi a redução da esfera de direitos subjetivos dos cidadãos cujos interesses fossem eventualmente afetados, e consequentemente da possibilidade de buscar a sua proteção judicial.<sup>19</sup>

No entreguerras o processo se acelerou. Após o período de excepcionalidade bélica, a década de 1920 testemunhou a emergência das democracias de massas e o declínio do liberalismo econômico. Por um lado, a extensão da participação democrática a novos grupos sociais fez com que a unidade do sistema político não fosse mais um dado pré-estabelecido,<sup>20</sup> e as tensões pluralísticas dessa sociedade abertamente conflitual passaram a demandar um Estado que reafirmasse constantemente a sua autoridade como polo de atração centrípeta; por outro, o atendimento às novas demandas de participação exigia desse Estado que não se afirmasse apenas como comando, mas também como prestação — o que modificava os significados atribuídos ao próprio conceito de interesse público que orientava a sua atuação: de preservação da segurança nacional, manutenção da ordem, garantia da justiça e estabilização das condições gerais da economia para a assunção de novas responsabilidades econômicas e sociais em busca de um planejamento ativo do futuro da nação. As transformações tecnológicas requeriam também uma nova atividade de regulamentação e controle, em matéria de circulação de automóveis, radiodifusão, aviação etc.<sup>21</sup>

As competências do Chefe de Estado eram alargadas, com a banalização de sua ingerência normativa por decretos-leis. A administração passava a intervir diretamente em atividades particulares até então relativamente isentas de controle administrativo, promovendo a gestão das importações, ampliando as restrições urbanísticas sobre o direito de propriedade e expandindo os poderes de polícia sobre o domínio público. O próprio conceito de domínio público também se transformava, deixando de ser compreendido como objeto passivo afetado ao uso coletivo ou aos serviços públicos para ser visto como patrimônio a ser explorado pelo Estado e fonte de renda — portanto, não mais objeto da polícia administrativa, mas instrumento de produção de valores.<sup>22</sup> O cerne da nova atividade administrativa era

<sup>18</sup> STOLLEIS, 2018, p. 134.

<sup>19</sup> MEDINA ALCOZ, 2022, p. 211.

<sup>20</sup> MANNORI; SORDI, 2006, p. 457.

<sup>21</sup> BURDEAU, 1995, p. 366.

<sup>22</sup> BURDEAU, 1995, p. 371.

a intervenção econômica, realizada por uma miríade de novos organismos colocados sob dependência da administração e submetidos a um controle administrativo rigoroso — autarquias, fundações públicas, empresas estatais, sociedades de economia mista etc.

Como observam Mannori e Sordi,<sup>23</sup> contudo, a progressiva expansão da atividade administrativa não implicava necessariamente uma expansão do regime administrativo; a administração incrementava os seus poderes utilizando as formas organizativas do Direito comum, recorrendo a instrumentos típicos do Direito Privado e Comercial. A ação contínua desse Estado intervencionista apagava os limites entre criação e preservação, entre administração e justiça, entre público e privado, entre estatal e empresarial, conduzindo o Direito Administrativo a hibridações novas e desconhecidas. Nasceram o Direito Econômico, o Direito Tributário, o Direito de Trânsito, fragmentos de Direito Administrativo que então se dissolvia com o privado no novo coloide “direito social”. Dissolvia-se, assim, a imagem oitocentista de um Direito Administrativo unitário, solidamente encerrado em um regime de natureza rigorosamente pública.

A proliferação dos estatutos jurídicos havia fragmentado o sujeito unitário criado pela Revolução para a defesa do interesse geral. À proliferação de sujeitos políticos gerada pela democracia de massas correspondia uma proliferação dos interesses políticos que buscavam no Estado a sua representação, e a conseqüente fragmentação do interesse público que norteava a ação da própria administração. As soluções autoritárias adotadas na Itália (Fascismo, 1922), na Alemanha (Nazismo, 1933), em Portugal (Estado Novo, 1933), na Espanha (Franquismo, 1939), na França (República de Vichy, 1940) representavam, dessa perspectiva, um esforço de reunificação das frações desagregadas.

Mas seria exagerado enxergar nos modelos autoritários ruptura radical. Todo o Direito Administrativo europeu se fundava, então, na ideia de supremacia do Estado sobre o indivíduo e do interesse geral sobre o particular. Os regimes ditatoriais apenas aceleraram e radicalizaram essa tendência, em seu limite precognizando a completa absorção, pelo Estado, da sociedade civil. O nazismo levou essa concepção ao paroxismo, arruinando o objeto do Direito Público (um ordenamento constitucional estável) e destruindo o espaço de sua interpretação científica (os professores e universidades) com um misto de “desvario e politização”.<sup>24</sup> O “Direito Público” nazista não reconhecia, em face do Estado, qualquer direito

<sup>23</sup> MANNORI; SORDI, 2006, p. 470.

<sup>24</sup> STOLLEIS, 2018, p. 144.

individual: todo o direito era direito da comunidade, que emanava da vontade do *Führer* e era por ele legitimado. Nessas circunstâncias o Direito Administrativo desaparece para dar lugar à pura administração, sem qualificação “jurídica” porque não mais sujeita a quaisquer regras ou critérios de ordenação normativa.<sup>25</sup> Conforme o grau de adesão de cada Estado à solução autoritária esse modelo sobrevive na Europa, com maior ou menor intensidade, até a derrota final do Eixo em 1945.

## 2.2 O conceito de Direito Administrativo na Europa (1920-1945)

Na França do entreguerras a doutrina clássica da *Belle Époque* permaneceu uma importante referência.<sup>26</sup> Em 1924 o *Précis de Droit Administratif* de Maurice Hauriou já se encontrava em sua décima edição,<sup>27</sup> e no ano seguinte o *Traité de Droit Constitutionnel* de Léon Duguit conheceria a sua segunda;<sup>28</sup> a década ainda veria importantes novas obras dos grandes clássicos, como o *Précis de Droit Constitutionnel*,<sup>29</sup> o *Cours de Droit Public*,<sup>30</sup> as *Leçons de Droit Public général*<sup>31</sup> e o opúsculo *Les doctrines juridiques objectivistes*.<sup>32</sup> Todo esse conteúdo também é difundido de forma simplificada por uma literatura de divulgação, especialmente com as sinopses publicadas pela *Escola do Gênio Civil*<sup>33</sup> e pela *Escola Universal por Correspondência de Paris*.<sup>34</sup>

Apesar da subsistente preponderância da doutrina francesa, o período se beneficia da precedente internacionalização da disciplina, que contribui para uma crescente participação das doutrinas italiana e espanhola: ambas conviviam há mais tempo com os efeitos da centralização autoritária,<sup>35</sup> o que as tornava mais preparadas ao enfrentamento dos desafios teóricos dos novos tempos — e, por isso, as preferidas da doutrina brasileira na Era Vargas. Na Itália, Vittorio

<sup>25</sup> STOLLEIS, 2018, p. 150.

<sup>26</sup> GUANDALINI JUNIOR; TEIXEIRA, 2021, p. 431.

<sup>27</sup> HAURIOU, 1924.

<sup>28</sup> DUGUIT, 1925.

<sup>29</sup> HAURIOU, 1923.

<sup>30</sup> JÊZE, 1924.

<sup>31</sup> DUGUIT, 1926.

<sup>32</sup> DUGUIT, 1927.

<sup>33</sup> ÉCOLE DU GÉNIE CIVIL, 1928.

<sup>34</sup> CARUS, 1933; 1934a; 1934b; 1936a; 1936b.

<sup>35</sup> Na Itália desde a ascensão do regime fascista em 1922, na Espanha desde a Ditadura de Primo de Rivera instaurada em 1923.

Emanuele Orlando<sup>36</sup> e Santi Romano<sup>37</sup> são tratados como pais fundadores; na Espanha, Manuel Colmeiro<sup>38</sup> e Adolfo Posada<sup>39</sup> continuam referências importantes. Na Alemanha a obra de Otto Mayer<sup>40</sup> permanece relevante, e por toda a parte a cultura jurídica europeia das décadas de 1920 a 1940 cultivava fortes vínculos com o pensamento jurídico-administrativo das décadas anteriores, posicionando-se mais em relação de continuidade que de ruptura com a tradição.

No Brasil, os juristas da Era Vargas (1930-1945) igualmente preservaram o diálogo com a doutrina europeia anterior à década de 1920: citavam com profusão as obras clássicas de Vittorio Emanuele Orlando<sup>41</sup>, Vittorio Wautrain Cavagnari,<sup>42</sup> Adolfo Posada,<sup>43</sup> Henri Berthélémy,<sup>44</sup> Lorenzo Meucci<sup>45</sup> e José Gascón y Marin<sup>46</sup> Como demonstraram Guandalini Junior e Teixeira,<sup>47</sup> essa doutrina havia trabalhado na superação da perspectiva exegética, jurisprudencial e subjetivista do Direito Administrativo do século XIX, desenvolvendo um conceito de Direito Administrativo científico e focado nas noções de verticalidade e *imperium*, concebidas como atributos de uma Administração personalizada e dedicada à prestação dos serviços públicos necessários à satisfação do interesse coletivo.

Era já o posicionamento de Orlando desde os *Principii di Diritto Amministrativo*,<sup>48</sup> quando reivindicava a autonomia da ciência em relação ao “critério exegético” para afirmar o Direito Administrativo como “o sistema dos princípios jurídicos que regulam a atividade do Estado para a realização das suas finalidades”,<sup>49</sup> relativas à conservação da ordem pública e ao desenvolvimento do bem-estar físico, econômico e espiritual do povo. No mesmo sentido, o *Tratado de Derecho Administrativo* de Posada<sup>50</sup> o conceituava como “a ordem jurídica da atividade política — ou do Estado — voltada a procurar e tornar efetiva a boa disposição — formação,

<sup>36</sup> ORLANDO, 1891.

<sup>37</sup> ROMANO, 1902.

<sup>38</sup> COLMEIRO, 1876.

<sup>39</sup> POSADA, 1897.

<sup>40</sup> MAYER, 1895.

<sup>41</sup> ORLANDO, 1891; 1908.

<sup>42</sup> CAVAGNARI, 1894.

<sup>43</sup> POSADA, 1897.

<sup>44</sup> BERTHÉLÉMY, 1900.

<sup>45</sup> MEUCCI, 1905.

<sup>46</sup> GASCÓN Y MARIN, 1917-1921.

<sup>47</sup> GUANDALINI JUNIOR; TEIXEIRA, 2021.

<sup>48</sup> ORLANDO, 1891, p. 17.

<sup>49</sup> Tradução livre do original em italiano: “il sistema di quei principii giuridici che regolano l’attività dello Stato pel raggiungimento dei suoi fini”.

<sup>50</sup> POSADA, 1897, p. 66.

conservação, aperfeiçoamento — das instituições mediante as quais o Estado cumpre seus fins”.<sup>51</sup>

O *Traité Élémentaire de Droit Administratif* de Berthélémy<sup>52</sup> propunha uma definição por exclusão: após caracterizar o Direito Administrativo como “o conjunto de princípios e preceitos segundo os quais se exerce a atividade [da administração]”,<sup>53</sup> definia essa atividade como “todos os serviços que contribuem para a execução das leis, com exceção dos serviços de justiça”; em seguida o distinguia do Direito Constitucional: “o Direito Administrativo analisa o mecanismo da máquina governamental. O Direito Constitucional diz-nos como a máquina está construída; o Direito Administrativo diz-nos como ela funciona e como cada uma das suas partes funciona”.<sup>54</sup>

A definição por exclusão é recuperada nos *Principii di Diritto Amministrativo Italiano* de Santi Romano<sup>55</sup> e nas *Istituzioni di Diritto Amministrativo* de Meucci:<sup>56</sup> o primeiro focava a distinção entre a função administrativa e as demais funções do Estado, enfatizando o seu caráter específico de “atividade concreta através da qual o Estado persegue os seus interesses”<sup>57</sup> e vinculando o Direito Administrativo à função de regulação jurídica dessa atividade concreta;<sup>58</sup> o segundo também mencionava a distinção entre administração, governo e justiça, mas se concentrava principalmente na especificidade disciplinar do Direito Administrativo em relação ao Direito Constitucional, ao Direito Internacional e ao Direito Público Eclesiástico; em seguida enfatizava o sentido finalístico do Direito Administrativo ao concebê-lo

<sup>51</sup> Tradução livre do original em espanhol: “orden jurídico de la actividad política — ó del Estado — encaminada á procurar y á hacer efectiva la buena disposición — formación, conservación, perfeccionamiento — de las instituciones, mediante las cuales el Estado cumple sus fines”.

<sup>52</sup> BERTHÉLÉMY, 1900, p. 1.

<sup>53</sup> Tradução livre do original em francês: “L’expression administration englobe toutes les autres fonctions du pouvoir exécutif. Tous les services qui concourent à l’exécution des lois, les services de justice exceptés, sont des services administratifs, et le droit administratif est l’ensemble des principes et des préceptes suivant lesquels leur activité s’exerce”.

<sup>54</sup> Tradução livre do original em francês: “Le droit administratif analyse le mécanisme de la machine gouvernementale. Comment l’appareil est construit, c’est le droit constitutionnel qui nous l’apprend; comment il travaille, comment fonctionne chacune de ses pièces, c’est la matière du droit administratif”.

<sup>55</sup> ROMANO, 1902, p. 1.

<sup>56</sup> MEUCCI, 1905, p. 2.

<sup>57</sup> Tradução livre do original em italiano: “il diritto amministrativo è un ramo del diritto pubblico: il suo concetto presuppone l’atto di amministrazione dello Stato, compiuta da questo direttamente o per mezzo di enti pubblici minori. Anzitutto, quindi, bisogna vedere in che cosa la funzione amministrativa si differenzi dalle altre funzioni statuali, quale sia il suo carattere specifico. Essa si può dire che consista nell’attività concreta con cui lo Stato prosegue i propri interessi, in obbedienza o nei limiti del diritto precedentemente o contemporaneamente stabilito”.

<sup>58</sup> ROMANO, 1902, p. 6. No original em italiano: “Quando, invece, ciò non avviene si hanno dei rapporti che rientrano nel campo del diritto amministrativo, il quale può definirsi il sistema dei principii di diritto pubblico che regolano l’attività concreta con cui lo Stato prosegue i proprio interessi”.

como o Direito que regula “a ação do estado para a realização de fins públicos, ou, mais simplesmente, para o cuidado dos interesses públicos”.<sup>59</sup>

A Primeira Guerra Mundial costuma ser vista como um momento de ruptura na história do Direito Administrativo europeu. O fim da *Belle Époque* criou para as nações envolvidas na guerra um conjunto de novas necessidades, que levaram o executivo a ampliar a sua autoridade e assumir novas responsabilidades — demandando, em consequência, a construção de uma ordem jurídica compatível com a nova conjuntura. Ainda em meio à Guerra, Gastón Jèze refletia sobre os novos papéis a serem atribuídos ao Poder Executivo, uma vez que a gravidade das circunstâncias obrigava os poderes públicos a “tomar com urgência medidas da mais alta importância, com consequências muito sérias para as pessoas, para as propriedades, para as liberdades individuais”,<sup>60</sup> o que demandava encontrar uma forma de organização que não abandonasse essas liberdades aos caprichos de uma burocracia sem controle, mas que tampouco permitisse às Assembleias discussões intermináveis que embaraçassem os esforços de salvação pública.<sup>61</sup>

Os profundos impactos causados pela guerra, pelo desenvolvimento tecnológico e pela crise econômica na natureza e nas funções atribuídas ao Direito Administrativo levaram a sutis transformações em sua conceituação. Ainda que persistisse a sua caracterização como elaboração científica abstrata acerca do ordenamento criado para a regulação da estrutura e das atividades da Administração voltadas à satisfação do interesse coletivo, os autores do entreguerras progressivamente enfatizam a inspiração prática dessa construção científica; a necessidade de observação da realidade para a construção do saber abstrato; e a sua funcionalização à realização dos interesses da própria administração, em face das novas circunstâncias econômicas, sociais e políticas. Por trás das aparentes

<sup>59</sup> Tradução livre do original em italiano: “E siccome il potere esecutivo è quello cui è dato porre gli scopi di benessere pubblico, cioè curare gl'interessi pubblici, ne segue che l'amministrazione non è altro se non l'azione dello Stato per raggiungere gli scopi di pubblica utilità, o, più semplicemente, la cura degl'interessi pubblici. Il diritto regolatore di quest'azione pubblica è il Diritto amministrativo”.

<sup>60</sup> JÈZE, 1917, p. 1. Tradução livre do original em francês: “La gravité des circonstances oblige parfois les pouvoirs publics à prendre d'urgence des mesures de la plus haute importance, ayant des conséquences très sérieuses pour les personnes, pour les propriétés, pour les libertés individuelles”.

<sup>61</sup> JÈZE, 1917, p. 4. No original em francês: “Il faut trouver une organisation qui n'abandonne pas les libertés individuelles aux caprices d'une bureaucratie sans contrôle; mais qui, d'autre part, sous prétexte de mûre réflexion et de défense des droits des individus, ne permette pas aux membres des Assemblées législatives de céder à leur goût d'entendre et de prononcer des discours éloquentes, qui ne donne pas à chaque député le moyen d'arrêter toute mesure qui ne cadrera pas exactement avec ses vues personnelles sur la conduite de la guerre, qui ne laissera pas se former des coalitions d'intérêts professionnels ou régionaux contraires au bien général”.

continuidades, a antiga concepção se mostrava plástica, e capaz de se amoldar com facilidade às novas necessidades.

A continuidade sintática pode ser percebida no pensamento de Roger Bonnard,<sup>62</sup> que como Meucci insistia na distinção entre o Direito Constitucional, ao qual incumbe a “organização e o funcionamento dos serviços legislativos”, e o Direito Administrativo, voltado à “organização e o funcionamento dos serviços administrativos”; o autor acrescia que o próprio Direito Administrativo também se distingue internamente em dois aspectos: “abrange, por um lado, a organização e a competência dos tribunais administrativos e, por outro, a organização e o funcionamento dos serviços públicos”.<sup>63</sup> Preocupação semelhante aparece na reflexão de Gabino Fraga,<sup>64</sup> que distinguia o Direito Constitucional do Direito Administrativo pela afetação deste último ao cumprimento das finalidades estatais.<sup>65</sup> Francesco D’Alessio<sup>66</sup> também adotava concepção finalística, definindo o Direito Administrativo como “o complexo das normas jurídicas internas que regulam as relações entre a Administração Pública, na medida em que atua para atingir as suas próprias finalidades, e os sujeitos que lhe estão subordinados”.<sup>67</sup> E Cino Vitta o resumia sinteticamente como “o ordenamento jurídico das administrações públicas”.<sup>68</sup>

A estabilidade conceitual não impedia, contudo, a percepção das novidades da prática administrativa: Fraga e D’Alessio enfatizavam a sua vinculação à satisfação das necessidades da Administração, e mesmo o conservador Bonnard já observava, com olhar crítico, a tendência de expansão das atribuições sociais e econômicas do Estado após a Guerra Mundial:

Nos anos que antecederam a guerra de 1914, manifestou-se uma forte tendência em favor do desenvolvimento das empresas estatais. Falava-se em estabelecer o monopólio dos seguros, do álcool. Durante

<sup>62</sup> BONNARD, 1926, p. 70.

<sup>63</sup> Tradução livre do original em francês: “On peut considerer que le droit constitutionnel a pour domaine l’organisation et le fonctionnement des services législatifs et le droit administratif, l’organisation et le fonctionnement des services administratifs. (...) Le droit administratif se divise donc em deux parties. Il comprend ce qui touche, d’une part, à l’organisation et a la compétence de la juridiction administrative et, d’autre part, à l’organisation et au fonctionnement des services publics”.

<sup>64</sup> FRAGA, 1930, p. 346.

<sup>65</sup> No original em espanhol: “Sin embargo, las instituciones de Derecho Constitucional son perfectamente caracterizadas en el sentido de que vienen a regular la estrutura del Estado, en tanto que el Derecho Administrativo viene a fijar la actividad del propio Estado”.

<sup>66</sup> D’ALESSIO, 1932, p. 20.

<sup>67</sup> Tradução livre do original em italiano: “Il complesso delle norme giuridiche interne che regolano i rapporti fra l’amministrazione pubblica, in quanto agisce per il raggiungimento delle sue proprie finalità e i soggetti ad esso subordinati”.

<sup>68</sup> VITTA, 1933, p. 15. Tradução livre do original em italiano: “L’ordinamento giuridico delle amministrazioni pubbliche”.

a guerra as necessidades da defesa nacional levaram à estatização de certas empresas privadas (marinha mercante, abastecimento). Os resultados financeiros foram tão deploráveis que as tendências de antes da guerra sofreram uma interrupção muito marcada. As empresas estatais puramente comerciais pareciam condenadas. Algumas empresas industriais foram severamente atacadas, nomeadamente os arsenais e as fábricas de fósforos. A lei de 22 de março de 1924 chegou inclusive a abolir o monopólio dos fósforos. Mas a maioria vencedora nas eleições de 11 de maio de 1924 se recusou a realizar a supressão. Em suma, as disposições atuais relativas às empresas estatais são favoráveis ao *statu quo*, aparentemente por razões financeiras.<sup>69</sup>

A frequentemente citada obra de Fritz Fleiner<sup>70</sup> também fornece um bom exemplo: embora definisse o Direito Administrativo de forma bastante simples como “o Direito Público elaborado para satisfazer as necessidades da Administração Pública”,<sup>71</sup> o autor suíço não deixava de observar, no crepúsculo da República de Weimar (1919-1933), a progressiva expansão dessas necessidades em face das novas circunstâncias sociais e econômicas do pós-guerra. Suas palavras ecoavam as de Jèze,<sup>72</sup> escritas na França pouco mais de uma década antes:

Durante a Guerra Mundial e no pós-guerra se alargou notavelmente o círculo dos fins da Administração admitindo-se novas formas, especialmente pela intromissão do Estado na vida econômica. Deste modo, desenvolveram-se novas instituições de Direito Administrativo que representam um progresso do Direito Administrativo alemão. Este desenvolvimento rico e complexo desemboca no Direito atual. Os seus pontos principais não são resultado de disposições legislativas. O progresso foi fruto da prática das autoridades e dos Tribunais administrativos, e do imenso labor da ciência. Em muitos aspectos se

<sup>69</sup> BONNARD, 1926, p. 20. Tradução livre do original em francês: “Dans les années qui ont précédé la guerre de 1914, il se manifesta une forte tendance en faveur du développement des entreprises d’État. On parlait d’établir le monopole des assurances, de l’alcool. Or, pendant la guerre, les nécessités de la défense nationale poussèrent à étatiser certaines entreprises privées (marine marchande, ravitaillement). Les résultats financiers ont été tellement déplorables que les tendances d’avant-guerre on subi un temps d’arrêt très marqué. Les entreprises purement commerciales d’État paraissent en être sorties condamnées. Certaines entreprises d’ordre industriel ont été vivement attaquées, notamment les arsenaux, les fabriques d’allumettes. La loi du 22 mars 1924 avait même supprimé le monopole des allumettes. Mais la majorité issue des élections du 11 mai 1924 a refusé d’en réaliser la suppression. En somme, les dispositions actuelles au sujet des entreprises d’État sont en faveur du statu quo, à raison, semble-t-il, de considérations financières”.

<sup>70</sup> FLEINER, 1933. Fleiner é um autor bastante citado pela doutrina brasileira das décadas de 1930 e 1940, especialmente na tradução para o espanhol que em 1933 se realizou da oitava edição do seu *Institutionen des deutschen Verwaltungsrecht*, originalmente publicado em 1928.

<sup>71</sup> FLEINER, 1933, p. 51.

<sup>72</sup> JÈZE, 1917.

chegou à maturidade; não obstante, em sua maior parte é algo que ainda está se formando, ou que se formará adiante.<sup>73</sup>

No interlúdio da Segunda República Espanhola (1931-1939), ainda sob o impacto das profundas reformas econômicas e administrativas promovidas pela Ditadura de Primo de Rivera (1923-1930), José Gascón y Marín alertava para a profunda crise de princípios enfrentada pelo Direito Administrativo, que dificultava até mesmo a construção de um conceito comum:

Não é o Direito Administrativo ciência adulta que tenha chegado a um grau de elaboração científica tal que exista critério, dominante em absoluto, quanto ao sistema que deva regê-la. (...)

Ramo do Direito Público, o Administrativo, não são barreiras infranqueáveis as que o separam do Direito Político, do Constitucional, fazendo com que o estudo completo da ciência do Direito Administrativo apresente dificuldades sistemáticas inegáveis, às quais se unem, dificultando ainda mais o labor, a crise em que se encontram princípios que vieram constituindo a base do Direito Administrativo de determinados países durante muito tempo.<sup>74</sup>

E na Argentina Rafael Bielsa insistia na importância da “aplicação concreta” como elemento dominante do seu conceito — pois “o que caracteriza a atividade administrativa é o concreto de sua aplicação”:

Em nossa concepção pode-se definir o Direito Administrativo como o conjunto de normas positivas e de princípios de direito público de

---

<sup>73</sup> FLEINER, 1933, p. 36. Tradução livre da edição espanhola: “Durante la Guerra mundial y en la postguerra se ha ensanchado notablemente el círculo de los fines de la Administración, admitiéndose nuevas formas, especialmente por la intromisión del Estado em la vida económica. De este modo se han desarrollado nuevas instituciones de Derecho Administrativo que representan un progreso del Derecho Administrativo alemán. Este desarrollo rico y complejo desemboca en el Derecho actual. Sus puntos principales no son resultado de disposiciones legislativas. El progreso ha sido fruto de la práctica de las autoridades y de los Tribunales administrativos, y de la ingente labor de la ciencia. En muchos aspectos se ha llegado a la madurez; sin embargo, en su mayor parte es algo que se está formando todavía o que se formará en adelante”.

<sup>74</sup> GASCÓN Y MARIN, 1933, p. 7. Tradução livre do original em espanhol: “No es el derecho administrativo ciencia adulta que haya llegado a un grado de elaboración científica tal que exista en la misma criterio, dominante en absoluto, en cuanto al sistema que deba regirla. (...) Rama del derecho público la administrativa, no son barreras infranqueables las que la separan del Derecho político, del constitucional, haciendo todo ello que el estudio completo de la ciencia del Derecho administrativo presente dificultades sistemáticas innegables, a las que se unen, dificultando más y más la labor, la crisis en que se encuentran principios que han venido constituyendo la base del Derecho administrativo de determinados países durante bastante tiempo”.

aplicação concreta à instituição e funcionamento dos serviços públicos e ao conseqüente controlador jurisdicional da Administração pública.<sup>75</sup> A “aplicação concreta” é um elemento dominante — não exclusivo — na definição que damos, pois o que caracteriza a atividade administrativa — jurídica ou não — é o concreto, real, atual de sua aplicação, à diferença da legislativa, por exemplo, que em geral obra para o futuro, e estabelece normas gerais que podem ter ou não aplicação; depende dos fatos ou situações que essas normas contemplam ou preveem.<sup>76</sup>

A instabilidade política e social dificultava o trabalho de abstração, e conseqüentemente a construção de um conceito científico para o Direito Administrativo. A disciplina se afastava da ciência para se aproximar da prudência, caracterizando-se como a capacidade de avaliar no calor das circunstâncias as medidas mais adequadas à preservação dos interesses do Estado e ao atendimento das necessidades sociais.

O italiano Guido Zanobini<sup>77</sup> definia o Direito Administrativo como o ramo do Direito adstrito ao cumprimento de uma função administrativa, ressaltando que a tradição doutrinária “subtraiu ao Direito Administrativo toda a atividade que, embora administrativa, é exercida por outros poderes do Estado”.<sup>78</sup> Sobreponha, assim, a conceituação do Direito Administrativo à distinção entre os poderes do Estado, vinculando-o à atividade do Poder Executivo. Estabelecida a distinção, o autor insiste em uma definição funcional do conceito, considerando insuficiente a sua limitação à regulação das relações entre a administração e os cidadãos:

Entre as definições de Direito Administrativo, algumas tendem a reduzi-lo a um complexo de normas jurídicas que regulam as relações entre a Administração Pública e os cidadãos. No entanto, como resulta do que já foi dito e como teremos oportunidade de demonstrar mais

<sup>75</sup> BIELSA, 1937, p. 5. Tradução livre do original em espanhol: “En concepto nuestro puede definirse el derecho administrativo como el conjunto de normas positivas y de principios de derecho público de aplicación concreta a la institución y funcionamiento de los servicios públicos y al consiguiente contralor jurisdiccional de la Administración pública”.

<sup>76</sup> BIELSA, 1937, p. 6. Tradução livre do original em espanhol: “La “aplicación concreta” es un elemento dominante — no exclusivo — en la definición que damos, pues lo que caracteriza a la actividad administrativa — jurídica o no — es lo concreto, real, actual de su aplicación, a diferencia de la legislativa, por ejemplo, que en general obra para lo futuro, y establecen normas generales que pueden tener o no aplicación; ello depende de los hechos o situaciones que esas normas contemplan o prevén”.

<sup>77</sup> ZANOBINI, 1936, p. 22.

<sup>78</sup> Tradução livre do original em italiano: “Da un punto di vista esclusivamente logico, il diritto relativo all’amministrazione potrebbe dirsi quello concernente la funzione amministrativa, da qualunque potere od organo esercitata: bisogna però tener conto, anche qui, della tradizione dottrinale, la quale, nella determinazione dei confini fra i vari rami del diritto pubblico, ha sottratto al diritto amministrativo ogni attività che, pur essendo di amministrazione, è esercitata da altri poteri dello Stato”.

adiante, as normas jurídicas relativas à Administração Pública não se limitam a regular e garantir as suas relações externas, mas, antes dessas relações, visam estabelecer a organização interna dos serviços administrativos, a organização do seu pessoal, os meios econômicos e técnicos da sua atividade, o procedimento e as formas em que esta deve ser exercida. O Direito Administrativo deve, pois, ser definido como: “a parte do Direito Público que tem por objeto a organização, os meios e as formas de atividade da Administração Pública e as consequentes relações jurídicas entre esta e os outros sujeitos”.<sup>79</sup>

Observa-se, em suma, que não ocorre entre os autores europeus das décadas de 1920 e 1930 uma profunda alteração na construção vocabular do conceito de Direito Administrativo: a disciplina continua a ser concebida em perspectiva funcional, como instrumento de atuação do Estado para a satisfação das suas necessidades e do interesse público. As transformações mais importantes não se manifestam na estrutura sintática do conceito, mas em detalhes sutis, e no contexto de sua circulação: a estabilidade conceitual é contrabalançada pela ressignificação contextual, em face do novo campo de preocupações e do novo conjunto de finalidades a que o Direito Administrativo se dirigia concretamente em sua atividade de regulação da função administrativa.

Apesar do persistente esforço de construção de um conceito abstrato e científico para o Direito Administrativo, verifica-se uma atenção crescente às circunstâncias da realidade social, e à necessidade de sua adequação às novas funções assumidas pelo poder executivo. Constrói-se uma concepção de Direito Administrativo finalística, menos preocupada com a regulação das relações entre a Administração Pública e os cidadãos, e mais preocupada com a sua instrumentalização ao cumprimento das finalidades da própria Administração. Para isso, a satisfação do interesse público se torna mais importante que a preservação dos direitos individuais; e os debates acerca da adequada repartição das competências entre a jurisdição administrativa e a jurisdição civil (necessária para a adequada compatibilização da satisfação do interesse público com a preservação dos interesses

<sup>79</sup> ZANOBINI, 1936, p. 22. Tradução livre do original em italiano: “Fra le definizioni del diritto amministrativo, alcune tendono a ridurre questo a un complesso di norme giuridiche regolatrici dei rapporti fra la pubblica amministrazione e i cittadini. Però, come risulta dalle cose già dette e come avremo occasione di dimostrare in seguito, le norme giuridiche relative alla pubblica amministrazione non si limitano a regolare e garantire i rapporti esterni di essa, ma prima che tali rapporti, si rivolgono a stabilire l'interna organizzazione degli uffici amministrativi, l'ordinamento del relativo personale, quello dei mezzi economici e tecnici della loro attività, il procedimento e le forme com cui questa deve svolgersi. Il diritto amministrativo, perciò, deve definirsi: “la parte del diritto pubblico che ha per oggetto l'organizzazione, i mezzi e le forme di attività della pubblica amministrazione e i conseguenti rapporti giuridici fra la medesima e gli altri soggetti”.

privados) cedem lugar aos esforços de distinção entre o campo do Direito Constitucional, voltado à fixação dos limites jurídicos à ação estatal, e o campo do Direito Administrativo, como instrumento viabilizador dessa mesma ação.

Essas diferenças estão sintetizadas no quadro abaixo.

Quadro 1 - Conceito científico de Direito Administrativo na Europa (1920-1945)

| <b>1798-1870</b>                                      | <b>1870-1920</b>  | <b>1920-1945</b>   |
|---|---|--|
| inspiração jurisprudencial                            | inspiração científica   | inspiração prática   |
| exegese do direito posto                              | conceitos jurídicos abstratos                                       | observação da realidade  |
| regime de legalidade específico                       | natureza específica   | funções específicas  |
| formação e relação dos órgãos administrativos         | personalização da Administração                                     | funcionalização da atividade administrativa  |
| ação ininterrupta                                     | serviço público   | serviço público  |
| autoridade da Administração                           | <i>imperium</i> da Administração                                    | finalidades da Administração   |
| proteção dos interesses gerais da coletividade        | desenvolvimento do bem-estar físico, econômico e espiritual do povo | realização das finalidades da Administração  |
| regulação das relações entre Administração e cidadãos | regulação dos conflitos entre Administração e cidadãos              | meios de ação da Administração   |
| preservação dos direitos dos cidadãos                 | preservação dos direitos dos cidadãos                               | satisfação das necessidades estatais   |
| independência entre Administração e Justiça           | independência entre Administração e Jurisdição Administrativa       | distinção entre governo político (Direito Constitucional) e administração (Direito Administrativo) |

### 3 O desenvolvimento do conceito de Direito Administrativo na cultura jurídica da Era Vargas (1930-1945)

#### 3.1 Contexto<sup>80</sup>

O território brasileiro não foi alcançado pelo teatro de operações da Primeira Guerra Mundial, e o país não sofreu diretamente as suas consequências. Isso contribuiu para o retardamento e para a diferente natureza dos seus efeitos, que não nos chegaram sob a forma de urgências militares ou destruição da infraestrutura, mas sob a forma da crise econômica. Se nos primeiros anos do pós-guerra o país pôde se beneficiar da desvalorização da moeda nacional e da restrição das

<sup>80</sup> O presente capítulo retoma argumentos expostos em Guandalini Junior (2024).

importações, que contribuíram para o nosso desenvolvimento industrial,<sup>81</sup> a partir da segunda metade da década de 1920 passou a enfrentar as consequências da crise de superprodução e subconsumo resultante dos investimentos americanos na reconstrução da Europa, e que culminou na crise financeira mundial de 1929 — com altos índices de desemprego, quedas drásticas na produção industrial e grave redução dos níveis de consumo.

Os Estados Unidos eram o maior comprador do café brasileiro, que permanecia, à época, nosso principal artigo de exportação. A crise mundial afetou gravemente a capacidade de escoamento do produto, triplamente prejudicado por excesso de produção,<sup>82</sup> queda dos preços e do consumo<sup>83</sup> e desequilíbrio na gestão de longo prazo dos estoques reguladores.<sup>84</sup> Para a elite cafeeira nacional, a situação só poderia ser satisfatoriamente resolvida com a desvalorização da moeda brasileira, que lhe permitiria reduzir os preços de venda internacional sem afetar a sua margem de lucro e os seus padrões de consumo aristocráticos; mas o governo Washington Luís preferia preservar a política de câmbio que garantia o valor fixo da moeda com base no padrão-ouro, estabilizando-a em relação à libra esterlina e assegurando o fluxo de importações necessário ao abastecimento do mercado interno. O conflito contribuiu para a ruptura do acordo entre as elites oligárquicas que haviam garantido a estabilidade política do período, levando o presidente a violar o revezamento entre São Paulo e Minas Gerais na liderança do governo e indicar o paulista Júlio Prestes como seu sucessor — considerado o homem certo para dar continuidade ao seu plano de estabilização econômica.<sup>85</sup>

A quebra do acordo criou as condições para uma nova composição política regional, que levou à Revolução de 1930 e ao fim da República oligárquica. Os participantes do movimento compunham um grupo heterogêneo: oligarquias regionais até então excluídas do poder desejavam ampliar sua relevância política; quadros civis e tenentes pretendiam a reformulação do sistema político, com maior centralização e reformas sociais; classes médias urbanas desejavam a implementação de uma efetiva República Liberal; a adesão tardia dos industriais desejava o fortalecimento do setor.<sup>86</sup> Em comum, a crítica das oligarquias tradicionais e um contexto político e cultural favorável à centralização do poder, assim como a um

<sup>81</sup> PRADO JÚNIOR, 2012, p. 265.

<sup>82</sup> A quantidade de cafeeiros em produção cresceu 56% entre 1915 e 1929.

<sup>83</sup> Em 1929 a oferta brasileira equivalia a 151% do consumo mundial.

<sup>84</sup> CALDEIRA, 2017, p. 530. Em 1930 os estoques reguladores correspondiam a mais de dois anos da demanda global.

<sup>85</sup> SCHWARCZ; STARLING, 2018, p. 353.

<sup>86</sup> FAUSTO, 2015, p. 279.

papel mais ativo do Estado na gestão da sociedade. Os problemas enfrentados pelo Brasil eram distintos dos problemas enfrentados pelos países europeus, mas o diagnóstico e o tratamento prescritos eram semelhantes: para enfrentar a crise econômica, Estado forte e interventor.

As medidas centralizadoras começaram cedo, ainda durante o Governo Provisório. Em novembro de 1930 Getúlio Vargas assumiu o Poder Executivo e dissolveu os poderes legislativos federal, estaduais e municipais. Os antigos governadores foram substituídos por interventores federais, regulados por um Código que limitava sua esfera de atuação e a condicionava ao consentimento do governo federal (o Decreto nº 20.348/1931).

Na esfera econômica o Ministro da Fazenda Oswaldo Aranha pôs em prática uma política intervencionista e nacionalista, fundada em dois pilares: a estatização das operações de câmbio, que permitia o controle dos fluxos financeiros externos; e a compra da produção e dos estoques físicos de café, que permitia o controle dos fluxos comerciais. Segundo Caldeira,<sup>87</sup> a resposta do Governo Provisório criou um muro entre o mercado interno e a situação internacional, impedindo que a queda geral se transferisse ao mercado interno e criando as condições para a retomada da política ativa de desenvolvimento industrial. A criação do Departamento Nacional do Café em fevereiro de 1933 concluiu a centralização da política cafeeira, até então gerida pelos estados. Como explica Furtado,<sup>88</sup> a compra do café pelo governo permitiu a expansão da renda monetária capaz de anular o efeito depressivo da contração das atividades de exportação, viabilizando o investimento na produção manufatureira de bens de consumo corrente e o desenvolvimento do processo de industrialização do país por substituição de importações.

A intervenção também alcançaria outros setores. Investimentos públicos em infraestrutura atenuaram estrangulamentos de transporte e energia, e a ação estatal na indústria básica (pela qual os capitais privados demonstraram pouco interesse) foi decisiva para impulsionar o processo de industrialização — também favorecido pelas dificuldades de importação no pós-crise de 1929, pela indústria de base herdada da onda de substituições da Primeira Guerra e pela capacidade ociosa das indústrias existentes.<sup>89</sup> A regulação das relações entre capital e trabalho contribuiu para a preservação da ordem, ao mesmo tempo que assegurava melhores condições de vida para a crescente classe trabalhadora urbana.

<sup>87</sup> CALDEIRA, 2017, p. 532.

<sup>88</sup> FURTADO, 2007, p. 195.

<sup>89</sup> FAUSTO, 2015, p. 333.

### 3.2 O desenvolvimento do conceito de Direito Administrativo na cultura jurídica da Era Vargas (1930-1945)

A cultura jurídica do período se adapta às novas circunstâncias. Ainda atenta à literatura de Direito Administrativo que vinha sendo produzida na Europa desde a Primeira Guerra, percebe a necessidade de um Direito Administrativo mais solícito às necessidades sociais, e capaz de se amoldar aos novos padrões de ação estatal. Profundamente influenciada pelas doutrinas italiana e espanhola,<sup>90</sup> esforça-se para concluir a transição iniciada durante a Primeira República e implementar no país os novos preceitos de um Direito Administrativo finalista e instrumentalizável em benefício da ação interventiva da Administração, para a realização dos seus próprios interesses.

Quase dez anos após a publicação do *Direito Administrativo Brasileiro* de Aarão Reis,<sup>91</sup> em outubro de 1932 Silva Corrêa<sup>92</sup> publica as suas *Lições de Direito Administrativo*.<sup>93</sup> O autor informa ter preparado a obra com urgência a pedido dos seus alunos na Faculdade de Direito do Rio de Janeiro, em razão da inexistência de um livro que reunisse os pontos do programa para o seu estudo — pelo que espera as “excusas dos doutos”, especialmente por tê-la redigido durante o “ano tormentoso” da Revolução Constitucionalista.<sup>94</sup> Parece não as ter recebido, pois não costuma ser mencionado pelos demais autores do período.

Em sua “4ª Lição” o livro discorre sobre a importância da disciplina e sobre o conceito de Direito Administrativo, que ao regular as relações entre o indivíduo e o Estado deve ser considerado sob duplo aspecto: como poder de ação e como regra a observar.<sup>95</sup> Descartando as definições de outros autores, adota o conceito de Meucci,<sup>96</sup> para quem “Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que dita as normas reguladoras das instituições sociais e dos atos do Poder Executivo para a realização desses fins de utilidade pública”.<sup>97</sup> Apresentada a definição, o autor desenvolve: “o Direito Administrativo, como ramo do Direito Público, é uma faculdade... Como o Direito, é o regulador desses princípios e até dos atos do Poder

<sup>90</sup> Ainda não foi realizada uma análise quantitativa abrangente das referências citadas pela doutrina brasileira do período entre 1930 e 1945, como já se realizou para outros períodos (GUANDALINI JUNIOR, 2019b; 2019c). No entanto, a análise preliminar restrita às referências estrangeiras empregadas na conceituação do Direito Administrativo indica um percentual de 55% de citações da doutrina italiana, 20% de citações da doutrina espanhola e 17% de citações da doutrina francesa.

<sup>91</sup> REIS, 1923.

<sup>92</sup> Silva Corrêa era professor de Direito Administrativo na Faculdade de Direito do Rio de Janeiro.

<sup>93</sup> CORRÊA, 1932.

<sup>94</sup> CORRÊA, 1932, p. 1.

<sup>95</sup> CORRÊA, 1932, p. 53.

<sup>96</sup> MEUCCI, 1905.

<sup>97</sup> CORRÊA, 1932, p. 54.

Executivo para o cumprimento da sua missão social: nessa feição ele é uma regra, uma norma”.<sup>98</sup> Vincula, desse modo, o Direito Administrativo ao cumprimento da missão social do Poder Executivo, enfatizando a sua faceta de “poder de ação” em detrimento da sua faceta de “regra a observar”.

A guerra civil de 1932 não mudou o panorama. Embora tenha impulsionado a redação do novo texto constitucional, um dos mais insignes integrantes da comissão que o redigiu continuava a afirmar o princípio da intervenção do Estado para o restabelecimento do equilíbrio social e a redução da opressão e exploração dos mais fracos. Era Themístocles Cavalcanti, que em suas notas *À margem do anteprojeto constitucional* justificava:

O anteprojeto traçou apenas diretrizes, orientando-se, com as devidas cautelas, para o regime da intervenção do Estado. Não lhe criou dificuldades nem peias que pudessem futuramente impedir o seu auxílio em defesa da economia nacional. Antes reconheceu a legitimidade e a necessidade de sua intervenção como órgão controlador, orientador da produção. Não fugiu mesmo às possibilidades de socialização de certas empresas sob a pressão de necessidades prementes.<sup>99</sup>

Promulgada a Constituição, ainda que se propusesse a racionalização da autoridade e a restauração do federalismo, preservava-se o modelo de Estado centralizador e intervencionista do período anterior. Segundo Bercovici,<sup>100</sup> o que ocorre em 1934 é fundamentalmente a constitucionalização das medidas que já vinham sendo implementadas pelo Governo Provisório. Os dispositivos relativos às competências administrativas dos entes federados (art. 56) mantinham o seu conteúdo tradicional, e a novidade mais significativa se encontrava no Título IV, que submetia a ordem econômica à justiça e às necessidades da vida nacional, tal como interpretadas pelo Governo Federal. Como observara Cavalcanti,<sup>101</sup> “o anteprojeto traçou apenas diretrizes”; na prática o Poder Executivo agia à margem da constituição, que autorizava a intervenção estatal mas não assumia a sua direção — remetida ao Direito Administrativo e ao Direito Econômico.

E os temas da centralização e da intervenção permaneceram no cerne do pensamento jurídico. Em 1936 Themístocles Brandão Cavalcanti<sup>102</sup> publicava as suas

<sup>98</sup> CORRÊA, 1932, p. 54.

<sup>99</sup> CAVALCANTI, 1933, p. 146.

<sup>100</sup> BERCOVICI, 2009, p. 726.

<sup>101</sup> CAVALCANTI, 1933, p. 140.

<sup>102</sup> Themístocles Brandão Cavalcanti nasceu no Rio de Janeiro em 14 de outubro de 1899. Formou-se bacharel na Faculdade de Direito da Universidade do Rio de Janeiro em 1922. Desempenhou diversas funções

*Instituições de Direito Administrativo Brasileiro*.<sup>103</sup> Este não era, propriamente, um manual de Direito Administrativo; mais voltado a examinar o funcionamento geral do Estado, não chega a apresentar um conceito estruturado para a disciplina. Ainda assim, argumentava que “a atribuição dada ao Poder Executivo (...) deve ser tomada (...) dentro de um conceito largo, que compreenda em toda a sua amplitude as funções políticas e administrativas que lhe são conferidas”;<sup>104</sup> completava considerando que, se nos governos ditatoriais a hipertrofia é da essência do sistema, nos regimes constitucionais “é uma tendência irreprimível, quer nos países presidencialistas, quer mesmo nos parlamentaristas”.<sup>105</sup> Nas palavras do autor:

As leis podem ser boas; mal aplicadas, elas tornam-se más.

O legislativo inerte ou anárquico é um elemento perturbador da paz social, mas o executivo ineficiente e incapaz é a ruína do Estado e da sua administração.

Eis porque, no sistema atual intervencionista, o Estado precisa ter um Executivo reforçado e responsável. Sem poder, não há técnica e eficiência, e sem técnica não pode existir administração.<sup>106</sup>

No mesmo ano José Mattos de Vasconcellos<sup>107</sup> publicou o seu *Direito Administrativo*.<sup>108</sup> Redigida em dois volumes, a obra dedicava grande parte de seu conteúdo à análise das funções do Estado, abordadas no Título Quarto do volume 1

---

públicas nas décadas de 1930 e 1940, destacando-se: Procurador do Tribunal Especial (1930), Procurador da Junta de Sanções (1931), Procurador da Comissão de Correição Administrativa (1931), Membro da Comissão Consultiva da Prefeitura do Distrito Federal (1932), Membro da Comissão Elaboradora do Anteprojeto da Constituição de 1934 (1933), Presidente da Comissão de Tarifas do Serviço Público (1943), Presidente da Comissão Revisora do Projeto de Código Rural (1945), Consultor-Geral da República (1945-1946), Procurador-Geral Eleitoral (*ad hoc* por diversas vezes e efetivo em 1946) e Procurador-Geral da República (1946-1947). Em 1960 foi eleito deputado da assembleia constituinte do Estado da Guanabara, e presidiu a sua comissão constitucional. Na vida acadêmica desempenhou a função de diretor da *Revista de Direito Público e Ciência Jurídica* e da *Revista de Ciência Política*, da Fundação Getúlio Vargas. Foi professor catedrático de Instituições de Direito Público na Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil (da qual foi diretor entre 1945 e 1960) e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Em 1967 foi nomeado ministro do Supremo Tribunal Federal por Arthur Costa e Silva, tendo se aposentado por idade em 1969. Faleceu no Rio de Janeiro em 19 de março de 1980.

<sup>103</sup> CAVALCANTI, 1936.

<sup>104</sup> CAVALCANTI, 1936, p. 355.

<sup>105</sup> CAVALCANTI, 1936, p. 356.

<sup>106</sup> CAVALCANTI, 1936, p. 357.

<sup>107</sup> José Mattos de Vasconcellos nasceu no Ceará, tendo iniciado seus estudos na Faculdade Livre de Direito do Ceará. Em 1908 se transferiu para a Faculdade Livre de Direito da Cidade do Rio de Janeiro (que em 1920 se fundiu com a Faculdade Livre de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro para formar a Faculdade Nacional de Direito, atualmente integrada à UFRJ), onde se formou em 1910. Foi servidor no Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e professor em diversas instituições: a Universidade do Rio de Janeiro, a Escola de Intendência do Ministério da Guerra e o Corpo Instrutivo do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.

<sup>108</sup> VASCONCELLOS, 1936.

(que dedica quinze capítulos à segurança nacional, ao Estado de Sítio, à Justiça, às várias espécies de polícia e à intrusão administrativa sobre as garantias individuais e liberdades públicas) e nos Títulos Primeiro, Segundo e Terceiro, que tratam dos serviços facultativos do Estado (educação e cultura, portos rios e canais, estradas de ferro), das obras e serviços públicos (por administração, empreitada e concessão, desapropriação e servidões, contratos administrativos) e do domínio público (bens públicos, jazidas minerais, regime de águas). A estrutura da obra indica um novo tipo de preocupações, até então ausentes no pensamento jurídico brasileiro: a doutrina administrativista dos anos 1930 se depara com um Estado que, cada vez mais, “faz coisas”, intervindo no funcionamento da sociedade que ordena, o que a obriga a refletir sobre a adequada regulação jurídica desse fenômeno. Um campo tão extenso decorria do novo papel atribuído ao Estado naquela conjuntura:

O Estado dos nossos dias, longe de ser o espectador inconsciente e indiferente ao angustioso problema político, social e econômico da hora presente, é o coordenador, o diretor, o empresário de normas de ação administrativa, muita vez derruindo preconceitos, afastando contendores, anulando ações dispersivas, ferindo interesses individuais em benefício da coletividade. (...) Não é de se estranhar, destarte, que o Direito Administrativo já tenha assumido ou venha assumir, cada vez mais, papel relevantíssimo no mecanismo do Estado.<sup>109</sup>

Ao conceituar o Direito Administrativo, Mattos de Vasconcellos recuperava “o conceito traçado por Orlando, Cavagnari e outros autores italianos”, definindo-o como “o sistema de princípios jurídicos que regulam a atividade do Estado, salvo as partes civil e penal, nele compreendida a constituição dos órgãos de sua atividade”.<sup>110</sup> Como já fizera Silva Corrêa, também Mattos de Vasconcellos extrai da doutrina italiana do início do século a inspiração para o seu conceito de Direito Administrativo, que parece mesmo enfatizar aspectos superados da disciplina (a “constituição dos órgãos de sua atividade”); no entanto, o conceito antiquado é acompanhado de uma explicação que o justifica por seu caráter residual, na medida em que permite considerar como parte integrante do Direito Administrativo a regulação de toda a “multiforme atividade” do Estado, excetuadas somente as funções civil e penal. O conteúdo dessa atividade é apresentado em seguida,

<sup>109</sup> VASCONCELLOS, 1936, p. 3.

<sup>110</sup> VASCONCELLOS, 1936, p. 12.

redefinindo-se o ramo disciplinar como “o responsável por traçar os princípios que regulam a atividade jurídica e social do Estado para a objetivação dos seus fins”:

Não se discute mais a necessidade da intervenção do Estado no domínio econômico, na expansão cultural da sociedade, na prevenção dos males e enfermidades, consoante medidas de higiene e salubridade públicas. A tese passou em julgado.

Entretanto, levanta-se, desde logo, uma preliminar: — até onde deve chegar a intervenção do Estado?

Eis uma indagação que comporta soluções várias, conforme a orientação econômica e as situações peculiares a cada povo. Na hora presente, é sabido que países vanguardeiros da doutrina liberal e do individualismo econômico, como os Estados Unidos, fazem apostasia de tal doutrina, para, em substituição, adotarem a economia dirigida, arrojada e decisiva intervenção do Estado moderno no campo da atividade econômica.

No traçar os princípios que delimitam ou ampliam tal atividade, é chamada a Ciência da Administração, timoneira dos passos daqueles que dirigem e acionam a máquina do Estado. (...)

Como se vê, onde e quando se concretize a atividade social do Estado, a Ciência da Administração intervém com a mais justa propriedade para guiar a trajetória daqueles que têm às mãos o volante da máquina administrativa.

É claro que, solucionado o limite da intervenção, do Estado, segundo as tendências particularistas enumeradas, impõe-se estabelecer a *norma jurídica*, sem o que seria fatal o aparecimento de conflitos, em detrimento da ordem e da paz coletivas.

Surge, então, o Direito Administrativo, estabelecendo princípios que regulam a *atividade social do Estado*.

Recapitulando-se, pode-se dizer que o Direito Administrativo traça os princípios que regulam a *atividade jurídica e social* do Estado, para a objetivação de seus fins.<sup>111</sup>

Também dirigidas aos estudantes são as *Preleções de Direito Administrativo*<sup>112</sup> de Mário Masagão,<sup>113</sup> taquigrafadas e impressas em abril de 1937 pelos alunos

<sup>111</sup> VASCONCELLOS, 1936, p. 14-16.

<sup>112</sup> MASAGÃO, 1937.

<sup>113</sup> Mário Masagão nasceu em São Carlos em 9 de outubro de 1899. Bacharelou-se na Faculdade de Direito de São Paulo em 1919 e passou a exercer a advocacia. Em 1928 foi aprovado livre docente de Direito Administrativo e Ciência da Administração na Faculdade de Direito de São Paulo, e encarregado da regência da cadeira em substituição a Manoel Pedro Villaboim. Em 1930 foi nomeado Ministro do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, com assento na Quarta Câmara. Em 1931 assumiu também a cadeira de Economia Política e Ciência das Finanças, e em 1933 foi aprovado no concurso para professor catedrático de Direito Administrativo e Ciência da Administração. No mesmo ano atuou como Secretário de Justiça e

da Faculdade de Direito de São Paulo leté Ribeiro de Souza<sup>114</sup> e Egberto Campos Fraga<sup>115</sup> — que isentam o autor de “toda a responsabilidade pelos possíveis enganos de redação”<sup>116</sup>. É interessante perceber como o curso inicia por uma análise atenta das circunstâncias sociais a que se dirigem suas reflexões. Embora o professor Masagão dedique a sua primeira aula à crítica dos conceitos de Direito Administrativo disponíveis — critérios legalista, do poder executivo, da organização administrativa e da relação com os particulares<sup>117</sup> —, devota as seis seguintes à análise das várias perspectivas existentes quanto aos fins do Estado — Escolas do Estado Jurídico, Socialista, Comunista, Coletivista, Coletivista Parcial, Solidarista, Bolchevista, Anarquista, Fascista, Socialista de Cátedra<sup>118</sup> —, concluindo com a exposição da escola que em sua visão “representa a verdade científica”: a Escola Intermediária, colocada entre o individualismo e o socialismo, que atribui ao Estado as mesmas finalidades que se lhe reconhece a doutrina da Igreja Católica: melhorar as condições gerais da sociedade em vista do bem comum.<sup>119</sup> Depois de consumir duas aulas discorrendo sobre os seus fundamentos filosóficos, o autor resume:

A Escola Intermédia admite que, dentro das restrições estabelecidas, o Estado, com o objetivo de melhorar as condições gerais da sociedade, constituindo um ambiente cada vez mais propício ao desenvolvimento das forças e faculdades individuais, e tendo em vista o bem comum, exerça atividade em várias esferas, como em relação à saúde pública, à instrução e à educação do povo, à assistência pública, à regulamentação do exercício de profissões, ao incremento da população etc. Entende a Escola Intermédia, entretanto, que o Estado não deve intervir na ordem econômica, introduzindo restrições, quer relativamente

---

Segurança Pública do Estado. Em 1937 renunciou ao cargo de Ministro do Tribunal de Justiça e retomou o exercício da advocacia. Em 1945 foi eleito deputado federal pela União Democrática Nacional, tendo participado da comissão da Assembleia Constituinte de 1946. Em 1947 foi reconduzido ao Tribunal de Justiça de São Paulo como desembargador da 5ª Câmara Civil. Faleceu em 11 de novembro de 1979.

<sup>114</sup> leté Ribeiro de Souza publicaria posteriormente, em nome próprio, seus *Apontamentos de Direito Administrativo* (SOUZA, 1939), cujo conteúdo reproduz o das aulas de Mário Masagão. A estudante era filha do juiz de Direito José Luiz Ribeiro de Souza, havia ingressado na faculdade de Direito em 1935 e se casara em 1937. Após uma longa batalha judicial se tornou a primeira magistrada mulher do Rio de Janeiro em 1951, quando assumiu a Vara de Acidentes de Trabalho. Tornou-se desembargadora do Tribunal de Justiça da Guanabara em 1975. Faleceu em 1992.

<sup>115</sup> Egberto Campos Fraga nasceu em Jaú, em 27 de outubro de 1916. Formou-se bacharel pela Faculdade de Direito de São Paulo e dedicou-se à advocacia e ao desenvolvimento de atividades industriais, tornando-se em 1945 corretor oficial da Bolsa de Valores de São Paulo. Atuou como presidente da Bolsa de Valores de São Paulo em 1962 e 1963, e faleceu em 1988.

<sup>116</sup> MASAGÃO, 1937, p. i.

<sup>117</sup> MASAGÃO, 1937, p. 1-4.

<sup>118</sup> MASAGÃO, 1937, p. 5-39.

<sup>119</sup> MASAGÃO, 1937, p. 40.

à produção e ao consumo, quer em relação à circulação dos bens. Apenas poderá ele cuidar da economia social por meio de medidas indiretas, de assistência técnica e de auxílios tendentes a facilitar a produção e a circulação das riquezas.<sup>120</sup>

Somente após resolvida a questão da medida e da forma da intervenção do Estado na sociedade é que Masagão pôde se dedicar à avaliação dos meios de sua realização, o que finalmente o leva à construção dos conceitos científicos da Ciência da Administração e do Direito Administrativo — ambos baseados “na escola do grande Vittorio Emanuel Orlando”:<sup>121</sup>

Direito Administrativo é o conjunto de princípios que regem a atividade jurídica não contenciosa do Estado, e a instituição dos meios e órgãos da sua ação em geral. Ciência da Administração é o conjunto dos princípios que regem a atividade social positiva e direta do Estado.<sup>122</sup>

Se é verdade que o conceito proposto pelo autor é idêntico ao que já propusera no opúsculo sobre o *Conceito de Direito Administrativo*, publicado em 1926,<sup>123</sup> é importante considerar que a retomada do conceito se dá, aqui, em contexto completamente diferente: após quase sessenta páginas dedicadas à reflexão quanto aos fins do Estado e à forma de sua intervenção na sociedade e na economia. O contexto ressignifica o conceito, instrumentalizando-o à atividade de intervenção estatal reconhecida como inevitável — ainda que se discutisse a profundidade e os limites dessa intervenção.

Igualmente importante é observar que o contexto considerado pelo autor não é somente o das potências europeias e do debate político mundial. Isso se percebe na sua divergência aparentemente insignificante, mas julgada relevante a ponto de ser explicitada, em relação ao pensamento de Orlando — “ocasionada pela circunstância de que (...) nós entendemos que a feitura da lei recebe a regência daquela disciplina [de Direito Administrativo]”.<sup>124</sup> Ao considerar que o ato de construção da lei é regido pelo Direito Administrativo, Masagão faz esvaecer as fronteiras entre Direito Administrativo e Direito Constitucional, que pareciam tão importantes à doutrina europeia. Para o autor, “confundir a declaração da norma

<sup>120</sup> MASAGÃO, 1937, p. 57.

<sup>121</sup> MASAGÃO, 1937, p. 4.

<sup>122</sup> MASAGÃO, 1937, p. 61.

<sup>123</sup> MASAGÃO, 1926. Analisado por Guandalini Junior e Teixeira (2021, p. 450).

<sup>124</sup> MASAGÃO, 1937, p. 61.

com o conteúdo dela é um erro grande”: ainda que o direito declarado possa ser civil, criminal, constitucional, “o ato de sua declaração é administrativo”.<sup>125</sup> A posição é compatível com o padrão livre das relações que desde 1934 vinham se estabelecendo entre a ação do Poder Executivo e o texto constitucional, e que viriam a se confirmar em 1937.

Ainda às vésperas do golpe, Ruy Cirne Lima<sup>126</sup> publicava o primeiro volume dos seus *Princípios de Direito Administrativo Brasileiro*,<sup>127</sup> no qual identificava a “utilidade pública” como “o traço essencial do Direito Administrativo”,<sup>128</sup> que definia por sua função de regulação das atividades desempenhadas pela administração:<sup>129</sup>

O Direito Administrativo — podemos agora dizê-lo — é o ramo do direito positivo que rege a Administração Pública como forma de atividade; define as pessoas administrativas e a organização e os agentes do Poder Executivo, as politicamente constituídas e lhes regula, enfim, os seus direitos e obrigações, em suas relações, umas com as outras e com os particulares, por ocasião do desempenho daquela atividade.<sup>130</sup>

De fato, o regime constitucional não estava destinado a durar. A crise política se acirrara e predominava a visão de que em um país como o Brasil somente o Estado teria condições de organizar a nação para promover, com ordem, o desenvolvimento econômico e o bem-estar social, pondo fim aos conflitos sociais e aos excessos de liberdade que o enfraqueciam.<sup>131</sup> Sob o falso pretexto de um plano de insurreição comunista (o Plano Cohen), em 10 de novembro de 1937 Getúlio Vargas anunciou o golpe do Estado Novo e a outorga de um novo texto constitucional.

<sup>125</sup> MASAGÃO, 1937, p. 62.

<sup>126</sup> Ruy Cirne Lima nasceu em Porto Alegre, em 23 de dezembro de 1908. Formou-se na Faculdade Livre de Direito de Porto Alegre em 1928 e ingressou no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul em 1930. Foi presidente da Bolsa de Fundos Públicos de Porto Alegre (1931) e se tornou professor de Direito Administrativo na Faculdade Livre de Direito em 1932 (catedrático em 1933). A convite do interventor Flores da Cunha integrou a comissão de juristas responsável por elaborar o anteprojeto da constituição do estado do Rio Grande do Sul (1934), foi Secretário da Fazenda do Rio Grande do Sul (1964 e 1965) e chegou a articular a sua candidatura ao governo do Estado em 1966. Foi diretor da Faculdade de Direito de Porto Alegre entre 1967 e 1971. Também atuou como advogado, e faleceu em 30 de junho de 1984.

<sup>127</sup> CIRNE LIMA, 1937.

<sup>128</sup> CIRNE LIMA, 1937, p. 15.

<sup>129</sup> O autor mantém a opinião em 1941, quando afirma, em sua *Introdução ao Estudo do Direito Administrativo Brasileiro*, que “o Direito Administrativo é o Direito especial da Administração Pública e esta, entre os seus caracteres, conta o de encontrar-se obrigatoriamente vinculada a um fim determinado” (CIRNE LIMA, 1941, p. 36).

<sup>130</sup> CIRNE LIMA, 1937, p. 43.

<sup>131</sup> FAUSTO, 2015, p. 312.

Diversos dispositivos da nova Constituição jamais entraram em vigor: o plebiscito que a deveria legitimar (art. 187), jamais realizado; toda a seção relativa ao Poder Legislativo (art. 38 e seguintes), dissolvido até que fosse realizado o plebiscito (art. 178); o sistema federativo (art. 23), substituído por um regime de intervenções federais respaldado no art. 9º; e o prazo do mandato presidencial, igualmente condicionado à realização do inexistente plebiscito (art. 175). Na prática, durante todo o período o presidente manteve o poder de governar por decretos-leis, como expressamente permitia o art. 180 das Disposições Transitórias.

Sob essa perspectiva, tem razão Bóris Fausto<sup>132</sup> em afirmar que o Estado Novo não representou um corte radical com o passado. Muitas de suas instituições e práticas realmente já existiam no período entre 1930 e 1937, e apenas ganharam coerência e integridade após o golpe de Estado. No campo do Direito Administrativo houve um esforço de reformulação da Administração Pública, transformada em agente principal da modernização conservadora. A nova constituição formalizou a existência de uma elite burocrática ainda mais independente da política e identificada com os princípios do regime, para a promoção das reformas julgadas necessárias — o Conselho da Economia Nacional (art. 57) não chegou a ser criado na prática, mas o Departamento Administrativo (art. 67) sim, herdando as atribuições do Conselho Federal do Serviço Público Civil (de 1936) e com poderes para reformular todo o sistema administrativo e de serviços públicos nacional. O Presidente da República mantinha as suas competências administrativas tradicionais (art. 74), mas o título que dispunha sobre a ordem econômica as ampliava ao estabelecer o direito de intervenção do Estado para suprir as deficiências da iniciativa individual, para coordenar os fatores da produção, para resolver os seus conflitos e para assegurar que a concorrência considerasse os interesses nacionais. Além disso, instituía a justiça do trabalho, proibia a greve e o *lockout*, estabelecia um regime corporativo de representação e regulamentava o uso dos recursos naturais do país.

Como aponta Mesurini, o fenômeno interventivo se apresentava como irrefreável, caracterizando-se como a essência do modelo de Estado desse tempo. O desafio dos juristas consistia em “pensar uma estrutura política e administrativa adequada à intervenção, ou seja, um novo regime jurídico e político”.<sup>133</sup> E foi essa a principal tarefa cumprida pelo Direito Administrativo do período, compreendido como instrumento de intervenção estatal para a reorganização técnica da vida social.

<sup>132</sup> FAUSTO, 2015, p. 305.

<sup>133</sup> MESURINI, 2021, p. 154.

Mal iniciado o novo regime, José Guimarães Menegale<sup>134</sup> já publicava o seu *Direito Administrativo e Ciência da Administração*,<sup>135</sup> em que vinculava à administração à “realização prática dos fins do Estado no prover às suas próprias necessidades e às da coletividade, que o Estado representa”.<sup>136</sup> O Direito Administrativo se apresenta, sob essa perspectiva, como a limitação jurídica da utilização dos meios econômicos empregados pela Administração na satisfação dos seus fins.<sup>137</sup> Nas palavras do autor:

Quanto à técnica, portanto, o que caracteriza a administração é a ordenação e utilização dos meios de que o Estado dispõe para a satisfação dos seus fins. A essa ordenação e utilização, todavia, como funções sociais que são, cumpre dar limite jurídico. Completa-se a administração quando os dois elementos, o econômico e o jurídico, se encontram. É aí que surge uma *teoria da administração*, cujo objeto é o Direito Administrativo.<sup>138</sup>

Sobressai, como se vê, o aspecto econômico da intervenção do Estado sobre a sociedade, atribuindo-se ao Direito Administrativo o papel de regular e limitar conforme as necessidades da coletividade — com a importante ressalva de que é o próprio Estado que a representa. Também na obra de Menegale se manifesta a dificuldade anteriormente apontada de distinção entre Direito Administrativo e Direito Constitucional: partindo da doutrina italiana de Presutti e Orlando, Menegale ressalva que a influência entre o Direito Constitucional e o Direito Administrativo é recíproca, “porque o Direito Constitucional pode sofrer, e sofre, alterações que a prática administrativa sugere para melhor preenchimento daqueles fins que, ao constituir-se, o Estado objetivou”.<sup>139</sup>

<sup>134</sup> José Guimarães Menegale nasceu em 14 de setembro de 1898 na cidade de Guarará, em Minas Gerais. Formou-se bacharel pela Universidade Federal de Minas Gerais e teve uma vida política ativa nas décadas de 1920 e 1930, integrando a Aliança Liberal, a Legião Republicana de Minas Gerais e o Partido Progressista. Atuou como redator em diversos jornais (*Diário Mineiro*, *A Tribuna*, *Jornal da Noite*) e foi Diretor do Departamento de Educação e Cultura de Belo Horizonte, sob o governo do então prefeito Juscelino Kubitschek (1940-1945). Em 1947 se mudou para o Rio de Janeiro, onde se tornou advogado de prestígio — em 1953 impetrou mandado de segurança em favor de João Cabral de Melo Neto, que havia sido afastado do Ministério das Relações Exteriores sob a acusação de tentar fundar um partido comunista. Foi também chefe de gabinete do presidente (1948) e consultor jurídico (1954) da Confederação Nacional de Indústria, desempenhando a função até o seu falecimento, em 9 de agosto de 1965.

<sup>135</sup> MENEGALE, 1938.

<sup>136</sup> MENEGALE, 1938, p. 7.

<sup>137</sup> MENEGALE, 1938, p. 9.

<sup>138</sup> MENEGALE, 1938, p. 8.

<sup>139</sup> MENEGALE, 1938, p. 19.

Em 1939 Tito Prates da Fonseca<sup>140</sup> publicou o seu *Direito Administrativo*, que o definiu como “a disciplina reguladora da ação que o Estado exerce para cumprir os seus fins”.<sup>141</sup> Estabelecia, assim, a dependência dos seus conteúdos em relação à atividade estatal, que enxergava progressivamente se ampliando:

Amplifica-se a tarefa do Estado moderno. Multiplicam-se as organizações. A economia do Direito Público não pode mais cingular-se no dualismo da pessoa humana e da sociedade política. Essa simplificação é um erro que abala, em seus fundamentos, a teoria do Estado.<sup>142</sup>

Retomando o sempre presente tema da distinção entre Direito Administrativo e Direito Constitucional, compreendia a constituição como elemento estático e permanente da vida estatal, que fixava as condições necessárias à ação do Estado, enquanto na administração “é o Estado em atividade que se manifesta”.<sup>143</sup> Com base nessa distinção pôde especificar o conceito de Direito Administrativo como “a disciplina reguladora da atividade do Estado, exceto no que se refere aos atos legislativos e jurisdicionais, à instituição de órgãos essenciais à estrutura do regime, e à forma necessária da atividade destes órgãos”.<sup>144</sup> Assim concedia dignidade especial ao Direito Administrativo, que não era tratado como “espécie” do “gênero” constitucional, mas situado ao seu lado como disciplina reguladora, ainda que de modo distinto, da atividade do Estado.<sup>145</sup>

O *Curso de Direito Administrativo*<sup>146</sup> de José Rodrigues Valle<sup>147</sup> intensifica o sentimento de crise, vaticina o risco de uma ruptura e sugere o início de um desvio em relação às tendências da década de 1930. O autor enfatizava o contexto de

<sup>140</sup> Tito Prates da Fonseca nasceu em São Paulo em 1º de janeiro de 1887. Formou-se na Faculdade de Direito de São Paulo em 1917, após o que atuou como delegado de polícia e procurador do estado de São Paulo. Foi professor de Direito Administrativo na Faculdade de Ciências Econômicas Álvares Penteado, e faleceu em 12 de janeiro de 1944.

<sup>141</sup> FONSECA, 1939, p. 8.

<sup>142</sup> FONSECA, 1939, p. 8.

<sup>143</sup> FONSECA, 1939, p. 40.

<sup>144</sup> FONSECA, 1939, p. 49.

<sup>145</sup> FONSECA, 1939, p. 60.

<sup>146</sup> RODRIGUES VALLE, 1941.

<sup>147</sup> José Rodrigues Valle nasceu em Barbacena, em 1898. Formou-se em Direito e Ciências Econômicas, e passou a atuar como advogado. Integrante da Concentração Conservadora, acusado em 1930 pelo Correio da Manhã de planejar o assassinato do líder da Aliança Liberal Antonio Carlos Ribeiro de Andrada, com toda a sua família (QUERIAM..., 1930) — que ele nega algumas edições depois (A LENDA..., 1930). Foi candidato a deputado federal pelo estado do Rio de Janeiro, professor da Faculdade Nacional de Direito, da Faculdade Nacional de Arquitetura, da Faculdade Nacional de Filosofia (todas na Universidade do Brasil) e da Faculdade de Ciências Econômicas do Rio de Janeiro (antiga Universidade do Distrito Federal). Faleceu no Rio de Janeiro em 17 de dezembro de 1957.

transformações para anunciar, apocalípticamente, a morte do Direito Administrativo como ciência e o seu iminente desaparecimento integral:

Numa fase como a atual, em que chega ao fim uma civilização, num período como o corrente, em que se revelam gerais involuções, mais pronunciada se manifesta a instabilidade dos conceitos.

Com relação ao Direito Administrativo prevalecem a mesma variedade e versatilidade de opiniões que se manifestam noutros campos do saber humano.

Observamos que as definições de Direito Administrativo, marcadamente as mais modernas, sempre se referem a objetivos práticos, finalísticos. Ora, as especulações científicas são teóricas, indiferentes aos resultados teleológicos, “la recherche scientifique est essentiellement amorale; une découverte scientifique démolira indifféremment une forme d’industrie, une forme d’art, une théorie philosophique ou religieuse”. Concluimos que o Direito Administrativo, na fase de regressão atual, perdeu seu caráter científico, tornando-se uma arte.

A existência da arte precedeu a da ciência. Na marcha para trás, as aquisições últimas desaparecem antes das anteriores.

Confirmando este conceito, o Direito Administrativo deixou de despertar interesse pelo lado abstrato, que caracteriza a ciência.

Desaparecido o Direito Administrativo, como ciência, permanece o mesmo como arte. Mas também a arte, a princípio, não existia... A crescente concentração do poder e da propriedade acarretará o desaparecimento do Direito Administrativo, também como arte, confundindo-se com a vontade do chefe, o que, aliás, já ocorreu em vários países.<sup>148</sup>

As opiniões de Rodrigues Valle devem ser adequadamente compreendidas: é claro que o professor de Direito Administrativo não propunha, ou defendia, a extinção da ciência do Direito Administrativo. Pelo contrário, criticava enfaticamente o que lhe parecia um risco real de “involução da sociedade”, manifestado na tendência de concentração de poderes na figura do “ditador”<sup>149</sup> e em um Direito Administrativo que perdia o seu caráter abstrato para se tornar “finalístico”<sup>150</sup> — o que provavelmente já enxergava no Direito Administrativo alemão. Acolhe com pessimismo o diagnóstico dos seus contemporâneos ao ser forçado a reconhecer o conceito do Direito Administrativo como o “estudo da atividade jurídica do Estado

<sup>148</sup> RODRIGUES VALLE, 1941, p. 89.

<sup>149</sup> RODRIGUES VALLE, 1941, p. 110.

<sup>150</sup> RODRIGUES VALLE, 1941, p. 95.

e a Ciência da Administração, o estudo da atividade social, positiva e direta do Estado”.<sup>151</sup>

A crítica de Rodrigues Valle indica o início de um processo de mudança. As ideologias autoritárias já mostravam sinais de desgaste, a posição do Brasil na guerra se mostrava cada vez mais dúbia, e a ideia de fortalecimento do Executivo já não parecia tão unânime quanto na década anterior. O conceito de Direito Administrativo sofre transformações quase imperceptíveis, que incipientemente refletem o espírito do novo tempo. Essas transformações já podem ser percebidas no *Tratado de Direito Administrativo* de Themístocles Brandão Cavalcanti, publicado em 1942.<sup>152</sup> A obra recupera as reflexões que haviam sido expostas nas *Instituições de Direito Administrativo Brasileiro*,<sup>153</sup> mas estrutura de forma mais clara o conceito de Direito Administrativo, que define já em seu primeiro parágrafo como “o conjunto de princípios e normas jurídicas que presidem à organização e funcionamento dos serviços públicos”.<sup>154</sup> O conceito ainda vincula o Direito Administrativo ao cumprimento das finalidades estatais, mas a concepção finalística aparece mediada por uma categoria até então pouco relevante nas definições empregadas pelos especialistas: a categoria de “serviços públicos”.

Um fenômeno semelhante ocorre na obra de Mário Ferreira de Medeiros,<sup>155</sup> que dedica toda a sua *Introdução ao Direito Administrativo ou Conceito de Direito Administrativo*<sup>156</sup> à construção de uma definição adequada para a disciplina. Depois de apontar a variedade de conceitos e criticar as definições correntemente adotadas, leva em consideração todos os aspectos relativos à formação do Estado e da sociedade para apontar, ao final da obra, que o Direito Administrativo se destina à satisfação das exigências humanas pela prestação de serviços públicos:

Direito Positivo Administrativo é o conjunto de normas subordinadas, definidas pelos órgãos executivos dos poderes dirigentes das instituições públicas e privadas e pelas pessoas privadas que exercem serviços públicos, e as quais, normas-executivas, têm por objetivo, obedecendo

<sup>151</sup> RODRIGUES VALLE, 1941, p. 103.

<sup>152</sup> CAVALCANTI, 1942b.

<sup>153</sup> CAVALCANTI, 1936.

<sup>154</sup> CAVALCANTI, 1942b, p. 7.

<sup>155</sup> Mário Ferreira de Medeiros se formou na Faculdade de Direito de Porto Alegre. Foi advogado em Dom Pedrito, onde também fundou a seccional local da Ação Integralista Brasileira. Em 1933 foi nomeado juiz distrital de Dom Pedrito. Em 1938 chegou a ser preso após as ações da Intentona Integralista; quando os partidos políticos foram reestruturados em 1945 filiou-se ao PRP, assumindo a posição de 2º vice-presidente da seção local. Atuava como juiz de Direito em São Lourenço do Sul quando foi nomeado, em 1954, professor catedrático de Direito Civil da Faculdade de Direito de Pelotas.

<sup>156</sup> MEDEIROS, 1943.

a um plano superior e traçando planos secundários, determinar o justo limite do melhor meio de alcançar o fim desse plano superior, o qual é determinado pelas normas-leis, emanadas dos órgãos legislativos dos mesmos poderes dirigentes das instituições públicas e privadas ou das mesmas pessoas privadas que exercem serviços públicos, pelas normas-leis que, por sua vez, se ocupam em definir o justo limite segundo o reto fim, das exigências essenciais da sociedade e do homem, sendo que a sociedade tem por fim último o bem da pessoa humana, realizado mediante o bem comum, e a pessoa humana tem objetivos temporais e eternos; e é também a prática dessas normas-executivas, graças ao acordo tácito ou expresso entre, de um lado, esses poderes dirigentes das instituições públicas ou privadas ou essas pessoas privadas que exercem serviços públicos, e de outro, o reconhecimento da obrigatoriedade dessas normas executivas pelo demais membros da convivência; e graças, ainda, à garantia de execução das referidas normas, cuja obrigatoriedade foi reconhecida, garantia realizada pela força de coerção dos citados poderes dirigentes das instituições públicas ou privadas ou das mencionadas pessoas privadas que exercem serviços públicos.<sup>157</sup>

Ainda em 1943 Djacir Menezes<sup>158</sup> identificava “o Direito Administrativo e a organização dos serviços públicos” como “objeto nuclear” do seu estudo sobre o *Direito Administrativo Moderno*,<sup>159</sup> definindo a disciplina como o “complexo de leis que regulam a atividade das autoridades administrativas”.<sup>160</sup>

Percebe-se, desse modo, uma transformação ocorrida no conceito de Direito Administrativo no decorrer da própria Era Vargas. Na década de 1930 (mas principalmente a partir de 1937, quando o golpe do Estado Novo já garantira a consolidação política, institucional e jurídica das tendências iniciadas com a Revolução) o pensamento jurídico havia reorientado o conceito de Direito Administrativo em uma perspectiva funcional: transformado em dispositivo de ação técnica do Estado nos campos mais importantes da vida social, abandonou as ultrapassadas

<sup>157</sup> MEDEIROS, 1943, p. 98-99.

<sup>158</sup> Djacir Lima Menezes nasceu em Maranguape em 16 de novembro de 1907. Iniciou a sua formação na Faculdade de Direito do Ceará mas a concluiu na Faculdade de Direito da Universidade do Rio de Janeiro, em 1930. Em 1932 tornou-se professor da Faculdade de Direito do Ceará e Inspetor Regional de Ensino do Ceará. Fundou a Faculdade de Ciências Econômicas do Ceará (de que foi diretor). Em 1940 mudou-se ao Rio de Janeiro para se tornar professor na Faculdade Nacional de Direito, na Faculdade Nacional de Filosofia e na Faculdade Nacional de Economia, tendo sido também diretor das duas últimas. Em 1969 se tornou reitor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, desempenhando a função até 1973. Faleceu no Rio de Janeiro em 8 de junho de 1996.

<sup>159</sup> MENEZES, 1943, p. 32.

<sup>160</sup> MENEZES, 1943, p. 56.

preocupações relativas à preservação de liberdades e direitos individuais dos cidadãos em face da administração para se concentrar na construção de um aparato que viabilizasse a eficiente ação estatal sobre os mais importantes espaços da nova conjuntura: a instrução pública, a assistência social, a tutela do trabalhador e a economia (que ganham capítulos exclusivos nas principais obras do período, de Cavalcanti<sup>161</sup> e Menegale<sup>162</sup>). A nova realidade demandara um novo modelo de administração e de Direito Administrativo: mais autônomo em relação aos interesses particulares que o buscavam influenciar e limitar, e mais moderno em relação aos antigos cânones liberais.

A partir da década de 1940, contudo, insinuam-se sutis transformações. Em 1941 a crítica conservadora de Rodrigues Valle manifesta a sua radical insatisfação com a concepção finalística, e já em 1942 e 1943 Themístocles Cavalcanti, Ferreira de Medeiros e Djacir Menezes tendem a substituir a noção de “finalidades do Estado” pela de “necessidades sociais” como objetivo a ser perseguido pela administração, que o deveria alcançar mediante a prestação de “serviços públicos”.

Durante todo esse período o conceito é produzido por juristas cuja atividade profissional se concentra nas regiões mais próximas da capital federal,<sup>163</sup> com conhecimento técnico de outros campos das ciências sociais aplicadas, especialmente a economia<sup>164</sup> — em substituição à engenharia e ao urbanismo que sobressaíam na interdisciplinaridade dos administrativistas da Primeira República.<sup>165</sup> Esses juristas integravam a alta burocracia estatal,<sup>166</sup> tinham importante atuação acadêmica<sup>167</sup> e realizavam intensa atividade política,<sup>168</sup> o que revela o seu interesse em participar conseqüentemente, por meio das reflexões científicas acerca do Direito Administrativo, do debate público que viria a definir o modelo de Estado a ser adotado pelo país no agitado contexto político em que viviam.<sup>169</sup>

<sup>161</sup> CAVALCANTI, 1936; 1942a.

<sup>162</sup> MENEGALE, 1941.

<sup>163</sup> São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais. A exceção é Djacir Menezes, que apesar de ter passado boa parte de sua vida profissional e intelectual no Ceará, muda-se ao Rio de Janeiro em 1940 — três anos antes de publicar o seu livro sobre o Direito Administrativo.

<sup>164</sup> Que constituía campo de atuação profissional de Cirne Lima, Prates da Fonseca, Rodrigues Valle e Djacir Menezes.

<sup>165</sup> GUANDALINI JUNIOR; TEIXEIRA, 2021.

<sup>166</sup> Vasconcellos, Masagão, Cirne Lima, Menegale, Prates da Fonseca, Cavalcanti.

<sup>167</sup> Silva Correa, Vasconcellos, Masagão, Cirne Lima, Prates da Fonseca, Rodrigues Valle, Cavalcanti, Ferreira de Medeiros, Djacir Menezes.

<sup>168</sup> Masagão, Cirne Lima, Menegale, Rodrigues Valle, Cavalcanti, Ferreira de Medeiros.

<sup>169</sup> Isso porque sequer consideramos a obra do importante administrativista, político e membro da alta burocracia de Estado Francisco Campos, cujo *Direito Administrativo* (CAMPOS, 1943) apenas compilou os principais pareceres que o jurista emitiu durante a sua carreira profissional, sem apresentar uma reflexão

Para isso, em obras simples dirigidas a estudantes ou em obras sofisticadas dedicadas a especialistas, redigidas em estágio de maturidade profissional e intelectual, constroem um conceito de Direito Administrativo prático (que no limite chega a perder o seu caráter científico para se afirmar como “arte”), concebido como conjunto de normas e princípios que integram o direito público em perspectiva finalista e voltados à regulação da atividade material do Estado na satisfação das suas finalidades, especialmente relativas à ordenação econômica da sociedade (com a ressalva da relativização da primazia do Estado em benefício da sociedade e do serviço público a partir da década de 1940). Essas características se encontram sintetizadas no quadro abaixo:

Quadro 2 - Conceito científico de Direito Administrativo no Brasil (1930-1945)

|   |   |
|---|---|
| Perfil dos juristas   | Formação jurídica — alguns com formação técnica (economia)                                |
|   | Concentração no Sul e Sudeste: São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais |
|   | Membros da alta burocracia de Estado  |
|   | Professores nas faculdades de Direito (e outras)  |
|   | Intensa atividade política  |
| Características das obras   | Especialistas em Direito Administrativo   |
|   | Obras de maturidade   |
|   | Obras especializadas  |
| Conceito de Direito Administrativo  | Obras dedicadas a estudantes e obras dedicadas a juristas                                 |
|   | Abordagem prática (Direito Administrativo como “arte”)                                    |
|   | Conjunto de princípios e normas jurídicas   |
|   | Regulação da atividade material do Estado   |
|   | Década de 1930: satisfação das necessidades estatais                                      |
| Década de 1940: satisfação das necessidades sociais (por meio de serviços públicos) |   |
| Ordenação econômica da sociedade  |   |

## 4 Conclusão: um Direito Administrativo Interventor

Se o conceito de Direito Administrativo produzido pela Primeira República se caracterizava como um “conceito de transição”,<sup>170</sup> que pretendia atribuir ao Estado poderes discricionários para o disciplinamento social e a ordenação da

teórico-abstrata sobre a natureza e o conceito do Direito Administrativo — razão pela qual não se enquadraram no objeto delimitado para a presente pesquisa.

<sup>170</sup> GUANDALINI JUNIOR; TEIXEIRA, 2021.

nova realidade urbana, na Era Vargas a transição parece ter se completado. Desaparecem do discurso doutrinário as antigas preocupações relativas à construção de uma estrutura administrativa para o Estado nacional, às suas relações com os administrados ou à afirmação da cientificidade do Direito Administrativo, que dão lugar a preocupações mais específicas relativas ao papel social e econômico a ser desempenhado pelo Estado diante das novas circunstâncias mundiais e nacionais.

Nesse trabalho subsiste o diálogo existente desde o século XIX com a doutrina europeia, com algumas peculiaridades: a prevalência das doutrinas italiana e espanhola, mais familiares com as consequências jurídicas de uma Administração Pública fortalecida do que a preterida doutrina francesa; a persistência das referências à doutrina europeia da *Belle Époque*, sutilmente ressignificadas pelo novo contexto político e social; e o trabalho constante de sua adaptação às circunstâncias nacionais brasileiras, tanto implicitamente pela aclimação dos conceitos europeus aos usos locais, quanto explicitamente pela crítica ou rejeição pura e simples dos elementos julgados inadequados à nossa realidade.

Quanto à doutrina brasileira histórica, o diálogo permanece restrito. Ainda que os grandes administrativistas dos séculos XIX e XX não deixem de ser mencionados, as referências se apresentam mais como curiosidade histórica que como esforço consequente de diálogo com a tradição doutrinária nacional. Como observa Seelaender,<sup>171</sup> não faltam “autodeclarados pais” da ciência do Direito Administrativo no Brasil,<sup>172</sup> o que retrata a dificuldade da doutrina administrativista brasileira de se relacionar com o seu passado — talvez justamente pela frequência e intensidade das nossas rupturas político-administrativas, que efetivamente dificultam a percepção das continuidades e o discernimento do valor que podem ter as teorias do passado para a compreensão dos problemas do presente. Com isso, o diálogo nacional costuma se restringir à doutrina contemporânea, considerada mais apta a contribuir para a construção do Direito Administrativo que se pretende apresentar.

Desenvolve-se, assim, um conceito de Direito Administrativo mais inspirado nas necessidades práticas e circunstâncias concretas que nos conceitos abstratos e critérios científicos, e produzido por juristas que, apesar de especialistas em seu campo de saber, mantêm aberto o seu leque de interesses acadêmicos — principalmente para as disciplinas mais atentas às transformações por que vinham passando as sociedades e Estados desde a Primeira Guerra, como a Economia e

<sup>171</sup> SEELAENDER, 2021, p. 170.

<sup>172</sup> Pela sua conta, ao menos três: Paulino José Soares de Sousa, Augusto Olympio Viveiros de Castro e Themístocles Brandão Cavalcanti.

a Sociologia. O principal foco de interesse desta concepção está na instrumentalização do Direito à satisfação das necessidades do próprio Estado, considerado o representante máximo dos interesses da sociedade (o que é relativizado a partir dos anos 1940 em benefício da sociedade e dos serviços públicos). Para isso, deve ser um Direito Administrativo capaz de viabilizar a ação diretiva do Estado sobre a economia, fortalecendo a autoridade do Poder Executivo e dissolvendo os limites entre Direito Constitucional e Direito Administrativo — considerado o verdadeiro responsável pela ordenação jurídica da atividade estatal.

Essas características, assim como uma comparação com os conceitos de Direito Administrativo produzidos pela doutrina brasileira em períodos históricos anteriores, se encontram sintetizadas no quadro abaixo:

Quadro 3 - Conceito científico de Direito Administrativo no Brasil (1854-1945)

| <b>Direito Administrativo Constituinte (1854-1889)</b>                       | <b>Direito Administrativo Disciplinar (1889-1930)</b>   | <b>Direito Administrativo Interventor (1930-1945)</b>   |
|--|---|---|
| abordagem científica   | abordagem científica  | abordagem prática (Direito Administrativo como “arte”)  |
| produzido por juristas   | produzido por juristas e técnicos (Engenharia e Urbanismo)  | produzidos por juristas com formação técnica (Economia)   |
| concentração em São Paulo e Recife   | diversificação dos centros de produção: Recife, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Maranhão, Pará, São Paulo | concentração nas regiões Sudeste e Sul, mais próximas da capital federal: São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais      |
| objeto de estudo específico  | natureza específica   | finalidade específica   |
| teoria e exegese legislativa   | sistema de princípios jurídicos abstratos e complexo de leis  | conjunto de princípios e normas jurídicas   |
| interferência da justiça e da política na administração                      | independência entre justiça e administração   | prevalência do Direito Administrativo (dinâmico) sobre o Direito Constitucional (estático)  |
| satisfação das necessidades populares para a conservação do governo imperial | realização das finalidades do Estado para a promoção do desenvolvimento da vida social  | regulação da atividade material do Estado   |
| organização da estrutura do Estado   | organização da estrutura do Estado  | década de 1930: satisfação das necessidades estatais<br>década de 1940: satisfação das necessidades sociais por meio de serviços públicos |

| <b>Direito Administrativo Constituinte (1854-1889)</b>                             | <b>Direito Administrativo Disciplinar (1889-1930)</b>  | <b>Direito Administrativo Interventor (1930-1945)</b>                                       |
|--|--|---|
| função constituinte  | função interventiva na vida social urbana  | função interventiva na economia   |
| objetivo político de legitimidade  | funcionamento dos serviços públicos  | ordenação econômica da sociedade  |
| fundação do Estado brasileiro no contexto de ruptura da ordem política tradicional | transição de um Direito Administrativo constituinte para um Direito Administrativo interventor e estruturação da nova administração pública federativa | intervenção na economia para a preservação da ordem e satisfação das necessidades estatais. |

## Referências

A LENDA de um complô contra o Sr. Antonio Carlos. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, Ano XXX, n. 11.013, p. 1, 26 nov. 1930.

ALMEIDA COSTA, Arthur Barrêto. The Tropical Fado that Wanted to Become a European Samba: The Cosmopolitan Structure of Brazilian Administrative Law Investigated with Bibliometric Data (1859-1930). *Forum Historiae Juris – Erste Europäische Internetzeitschrift Für Rechtsgeschichte*, v. 2021, set. 2021.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. *Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

BERCOVICI, Gilberto. Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: o silêncio ensurdecido de um diálogo entre ausentes. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (org.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 725-738.

BERTHÉLÉMY, Henri. *Traité Élémentaire de Droit Administratif*. Paris: Rousseau, 1900.

BIELSA, Rafael. *Ciencia de la Administracion*. Buenos Aires: Rosario, 1937.

BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración*. Buenos Aires: J. Lajouane, 1929.

BIGOT, Gregoire. *Introduction Historique au Droit Administratif depuis 1789*. Paris: PUF, 2002.

BONNARD, Roger. *Précis Élémentaire de Droit Administratif*. Aros: Recueil Sirey, 1926.

BURDEAU, François. *Histoire du Droit Administratif*. Paris: PUF, 1995.

CALDEIRA, Jorge. *História da riqueza no Brasil*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017.

CAMPOS, Francisco. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943.

CAMPOS, Francisco. Entregue o poder, Sr. Getúlio Vargas. *Diário Carioca*, Rio de Janeiro, p. 1-2, 3 mar. 1945.

CARUS. *Domaine public et domaine privé: Droit Administratif*. Paris: Carus, 1934a.

CARUS. *Droit Administratif*. La concession de travaux publics. Paris: Carus, 1933.

- CARUS. *La législation minière*: Droit Administratif. Paris: Carus, 1934b.
- CARUS. *Le contentieux administratif*. Droit Administratif. Paris: Carus, 1936b.
- CARUS. *Notions générales sur l'Enseignement*: Droit Administratif. Paris: Carus, 1936a.
- CARVALHO, José Murillo. *História do Brasil Nação: 1808-2010*. Direção de Lília Moritz Schwarcz. São Paulo: Fundação Mapfre e Objetiva, 2012. v. 2: A construção nacional (1830-1889).
- CAVAGNARI, Vittorio Wautrain. *Elementi di Scienza dell'Amministrazione*. Firenze: Barbèra, 1894.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *À margem do anteprojeto constitucional* (notas e apontamentos). Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti, 1933.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Instituições de Direito Administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro; São Paulo: Livraria Editora Freitas Bastos, 1936.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *O Estado: estrutura, organização, administração, funções*. Rio de Janeiro; São Paulo: Livraria Editora Freitas Bastos, 1942a.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro; São Paulo: Livraria Editora Freitas Bastos, 1942b.
- CIRNE LIMA, Rui. *Introdução ao Estudo do Direito Administrativo Brasileiro*. Porto Alegre: Edição da Livraria do Globo, 1941.
- CIRNE LIMA, Ruy. *Princípios de Direito Administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Edição da Livraria do Globo, 1937.
- CIRNE LIMA, Ruy. *Princípios de Direito Administrativo brasileiro*. 2. ed. Porto Alegre: Edição da Livraria do Globo, 1939.
- CODATO, Adriano. A Sociologia Política brasileira em análise: quatro visões sobre o funcionamento administrativo do Estado Novo. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 40, out. 2011.
- CODATO, Adriano. Intervenção estatal, centralização política e reforma burocrática: o significado dos departamentos administrativos no Estado Novo. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 62, n. 3, p. 321-339, jul./set. 2011.
- CODATO, Adriano. Os mecanismos institucionais da ditadura de 1937: uma análise das contradições do regime de Interventorias Federais nos estados. *História*, São Paulo, v. 32, n. 2, p. 189-208, jul./dez. 2013.
- CODATO, Adriano; GUANDALINI JR., Walter. O Código Administrativo do Estado Novo: a distribuição jurídica do poder político na ditadura. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 58, p. 481-504, maio/ago. 2016.
- COLMEIRO, Manuel. *Derecho Administrativo Español*. Madrid: Eduardo Martínez, 1876.
- CORRÊA, Silva. *Lições de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 1932.
- CRUZ, Alcides. *Noções de Direito Administrativo brasileiro: exposição sumária e abreviada*. Porto Alegre: Germano Gundlach & Comp, 1910.
- D'ALESSIO, Francesco. *Istituzioni di Diritto Amministrativo*. Torino: Torinese, 1932.
- DUGUIT, Léon. *Leçons de Droit public général*. Paris: Bocard, 1926.
- DUGUIT, Léon. *Les doctrines juridiques objectivistes*. Paris: Giard, 1927.
- DUGUIT, Léon. *Traité de Droit Constitutionnel*. Paris: Bocard, 1925.

ÉCOLE DU GÉNIE CIVIL. *Notions de Droit Constitutionnel et Administratif*. Paris: École du Génie Civil, 1928.

FAUSTO, Bóris. *História do Brasil*. 14. ed. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 2015.

FELONIUK, Wagner. *1928, uma polêmica do pós-guerra*. Ruy Cirne Lima e Alberto Pasqualini, Estado moderno e novas ideias. Porto Alegre: Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul, 1928.

FERNANDES, Patrícia Capanema Alvares. A fundação de Belo Horizonte: ordem, progresso e higiene, mas não para todos. *Cadernos Metrópole*, v. 23, n. 52, p. 1061-1084, set./dez. 2021.

FIOREZZI, Igor Tostes. O Direito Administrativo na Faculdade de Direito de São Paulo: análise paratextual de manuais no período de 1889-1940. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 115, p. 697-724, jan./dez. 2020.

FLEINER, Fritz. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Tradução de Sabino A. Gendin. Barcelona; Madrid; Buenos Aires: Labor, 1933.

FLEINER, Fritz. *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*. Tübingen: J. C. B. Mohr, 1928.

FONSECA, Tito Prates. *Direito Administrativo*. São Paulo: Livraria Editora Freitas Bastos, 1939.

FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Tradução de Luiz Felipe Baeta Neves. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

FRAGA, Gabino. Curso de Derecho Administrativo. *Revista de Administración Pública*, 1982, p. 343-349, nov., 1930.

FRAGA, Gabino. Lecciones de Derecho Administrativo. *Revista de Administración Pública*, n. 1982, p. 329-342, nov. 1926.

FURTADO DE MENDONÇA, Francisco Maria de Souza. *Excerto de Direito Administrativo Pátrio*. São Paulo: Tipografia Alemã de Henrique Schroeder, 1865.

FURTADO, Celso. *A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. 4. ed. São Paulo: Cia das Letras, 2007.

GASCÓN Y MARIN, José. *Guía para el estudio del Derecho administrativo*. Victoriano Suarez: Madrid, 1933.

GASCÓN Y MARIN, José. *Tratado Elemental de Derecho Administrativo: principios y legislación española*. Madrid: Imprenta Clásica Española, 1917-1921.

GOMES, Angela de Castro. *História do Brasil Nação: 1808-2010*. Direção de Lília Moritz Schwarcz. São Paulo: Fundação Mapfre e Objetiva, 2013. v. 4: Olhando para dentro (1930-1964).

GUANDALINI JUNIOR, Walter. A tradução do conceito de Direito Administrativo pela cultura jurídica brasileira do século XIX. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte: UFMG, n. 74, p. 473-498, 2019a.

GUANDALINI JUNIOR, Walter. As dificuldades da Administração Pública. In: VILHENA, Oscar; LYNCH, Christian Edward Cyril; GLAZER, Rubens (orgs.). *Teoria Constitucional Brasileira: 200 anos de disputas*. Avaré, SP: Contracorrente, 2024.

GUANDALINI JUNIOR, Walter. As razões do Direito Administrativo na doutrina brasileira do século XIX (1857-1884). *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro: IHGB, ano 180, n. 481, p. 219-254, set./dez. 2019b.

GUANDALINI JUNIOR, Walter. Chave ou fecho? O debate jurídico erudito sobre a responsabilidade do poder moderador. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro: UERJ, v. 09, n. 02, p. 1031-1059, 2016a.

GUANDALINI JUNIOR, Walter. Cidades invisíveis no império do Direito: cautelas de método para a história do Direito. *Revista História do Direito*, v. 3, n. 5, p. 10-22, jul./dez. 2022a.

GUANDALINI JUNIOR, Walter. El Derecho Administrativo del Estado em Construcción: resignificaciones disciplinares en Brasil y España durante el siglo XIX. *Historia Constitucional*, n. 24, p. 419-442, 2023a.

GUANDALINI JUNIOR, Walter. Espécie invasora: história da recepção do conceito de Direito Administrativo pela doutrina jurídica brasileira no século XIX. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: FGV, v. 268, p. 213-247, jan./abr. 2015.

GUANDALINI JUNIOR, Walter. *Gênese do Direito Administrativo Brasileiro: formação, conteúdo e função da ciência do Direito Administrativo durante a construção do Estado no Brasil Imperial*. Curitiba, 2011. 240f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná.

GUANDALINI JUNIOR, Walter. *História do Direito Administrativo brasileiro: formação (1821-1895)*. Curitiba: Juruá, 2016b.

GUANDALINI JUNIOR, Walter. Muitos pontos de semelhança entre si: representações do Direito Administrativo espanhol pela doutrina administrativista brasileira no século XIX (1854-1889). *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, ano 184, n. 491, p. 55-104, jan./abr. 2023b.

GUANDALINI JUNIOR, Walter. O Ensino do Direito Administrativo no Brasil do século XIX: hipóteses preliminares. *Revista del Instituto Latino Americano de Historia Del Derecho* (Primer Encuentro Latino Americano de Historia del Derecho y la Justicia), Ciudad de Mexico, v. 1, n. 1, 2009.

GUANDALINI JUNIOR, Walter. *O Poder Moderador: ensaio sobre o debate jurídico-constitucional no século XIX*. Curitiba: Prismas, 2016c.

GUANDALINI JUNIOR, Walter. Os arquitetos da independência: o Conselho de Estado e a construção de um Estado Nacional brasileiro. *Prolegômenos: Derechos y Valores – Revista de la Facultad de Derecho*, Bogotá, D.C., Colômbia: Universidad Militar Nueva Granada, v. XVII, n. 34, p. 96-122, jul./dic. 2014.

GUANDALINI JUNIOR, Walter. *Raízes históricas do Direito Administrativo brasileiro: fontes do Direito Administrativo na doutrina brasileira do século XIX (1857-1884)*. Curitiba: Appris. 2019c.

GUANDALINI JUNIOR, Walter. Temas do Direito Administrativo na doutrina jurídica brasileira do século XIX: análise quantitativa (1857-1884). *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, ano 183, n. 488, p. 197-232, jan./abr. 2022b.

GUANDALINI JUNIOR, Walter; TEIXEIRA, Lívia Solana Pfuetzenreiter de Lima. Um Direito Administrativo de transição: o conceito de Direito Administrativo na cultura jurídica da Primeira República Brasileira (1889-1930). *Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro: PUC-Rio, n. 58, p. 422-459, jan./jun. 2021.

HAURIUO, Maurice. *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*. 10. ed. Paris: Recueil Sirey, 1924.

HAURIUO, Maurice. *Précis de Droit Constitutionnel*. Paris: Recueil Sirey, 1923.

JÈZE, Gaston. *Cours de Droit Public*. Paris: Giard, 1924.

- JÈZE, Gaston. *L'Exécutif en temps de guerre: les pleins pouvoirs* (Angleterre, Italie, Suisse). Paris: Giard & Brière, 1917.
- KOSELLECK, Reinhart. *Futuro Passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Tradução de Wilma Patrícia Maas e Carlos Almeida Pereira; revisão de César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto, PUC-Rio, 2006.
- MANNORI, Luca; SORDI, Bernardo. *Storia del Diritto Amministrativo*. 4. ed. Milano: Laterza, 2006.
- MASAGÃO, Mário. *Conceito do Direito Administrativo*. São Paulo: Escolas Profissionais do Liceu Coração de Jesus, 1926.
- MASAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Max Limonad, 1959.
- MASAGÃO, Mário. *Preleções de Direito Administrativo*. São Paulo: Faculdade de Direito da USP, 1937.
- MAYER, Otto. *Deutsches Verwaltungsrecht*. Leipzig: Duncker und Humboldt, 1895.
- MEDEIROS, Mário Ferreira. *Introdução ao Direito Administrativo ou Conceito de Direito Administrativo*. Porto Alegre, 1943.
- MEDINA ALCOZ, Luis. *Historia del Derecho Administrativo Español*. Madrid: Marcial Pons, 2022.
- MELIS, Guido. D'Alessio, Francesco. *Dizionario Biografico degli Italiani*, v. 31, 1985. Disponível em: [https://www.treccani.it/enciclopedia/francesco-d-alessio\\_\(Dizionario-Biografico\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/francesco-d-alessio_(Dizionario-Biografico)/). Acesso em: 17 maio 2024.
- MELO NETO, José Joaquim Cardoso. *Preleções do Direito Administrativo*. São Paulo: Faculdade de Direito de São Paulo, 1920.
- MENEGALE, José Guimarães. *Direito Administrativo e Ciência da Administração*. Rio de Janeiro: Metrópole, 1938. v. 1.
- MENEGALE, José Guimarães. *Direito Administrativo e Ciência da Administração*. Rio de Janeiro: Metrópole, 1940. v. 2.
- MENEGALE, José Guimarães. *Direito Administrativo e Ciência da Administração*. Rio de Janeiro: Metrópole, 1941. v. 3.
- MENEZES, Djacir. *Direito Administrativo Moderno*. Rio de Janeiro: A. Coelho Branco Filho, 1943.
- MESTRE, Jean Louis. *Introduction Historique au Droit Administratif Français*. Paris: PUF, 1985.
- MESURINI, Maurício da Costa. A Era Vargas e suas consequências no Direito Administrativo brasileiro. *Revista da AGU*, v. 22, p. 189-214, 2023.
- MESURINI, Maurício da Costa. História do Direito Administrativo no Brasil (1937-1964): o debate em torno das delegações legislativas. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, v. 35, p. 59-84, 2016.
- MESURINI, Maurício da Costa. História do Direito Administrativo no Brasil (1937-1964): o debate em torno das delegações legislativas. *Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região*, v. 1, p. 169-194, 2020.
- MESURINI, Maurício da Costa. O Estado Corporativo e sua importância para o Direito Público brasileiro: uma leitura a partir do Jurista Themístocles Cavalcanti. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico - RFDFFE*, v. 8, p. 137-159, 2019.

- MESURINI, Maurício da Costa. *O Estado Interventor no Brasil e seus reflexos no Direito Administrativo e Constitucional (1930-1964)*: Themístocles Cavalcanti e sua contribuição doutrinária. Belo Horizonte: Dialética, 2021.
- MEUCCI, Lorenzo. *Istituzioni di Diritto Amministrativo*. Torino: F. Lli Bocca, 1905.
- OLIVEIRA SANTOS, Manoel Porfírio. *Direito Administrativo e Ciência da Administração*. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1919.
- ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano*. Roma: Jovene, 1908.
- ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Principii di Diritto Amministrativo*. Firenze: G. Barbèra, 1891.
- PETERS, Josiane Lorena. *O conceito de Direito Administrativo durante a Era Vargas*. 2021. 108f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro Universitário Internacional – Uninter, Curitiba, 2021.
- PIMENTA BUENO, José Antônio. *Direito Público brasileiro e análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro: Tipografia Imp. E Const. De J. Villeneuve E. C, 1857.
- PORTO CARREIRO, Carlos. *Lições de Direito Administrativo* (resumo estenográfico das aulas professadas pelo Dr. Carlos Porto Carreiro na Faculdade Livre de Direito do Rio de Janeiro). Rio de Janeiro: Jornal do Brasil, 1916.
- POSADA, Adolfo. *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid: Victoriano Suárez, 1897.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. 43. ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.
- QUERIAM eliminar o Sr. Antonio Carlos. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, Ano XXX, n. 11.018, p. 1, 14 nov. 1930.
- REGO, Vicente Pereira. *Elementos de Direito Administrativo brasileiro, para uso das Faculdades de Direito do Império*. 2. ed. Recife: Tipografia Comercial de Geraldo Henrique de Mira & C, 1860.
- REIS, Aarão. *Direito Administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Oficinas Gráficas Villas-Boas & C, 1923.
- RENAUT, Marie-Hélène. *Histoire du Droit Administratif*. Paris: Ellipses, 2007.
- RIBAS, Antonio Joaquim. *Direito Administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: F. L. Pinto & C. Livreiros Editores, 1866.
- RICKEN, Guilherme. A influência de Fritz Fleiner no Direito Administrativo brasileiro. *Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas*, v. 5, n. 1, p. 86-106, jan./jul. 2019.
- RODRIGUES VALLE, José. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: A. Coelho Branco Filho, 1941.
- ROLLAND, Louis. *Précis de Droit Administratif*. Paris: Dalloz, 1926.
- ROMAGNOSI, Gian Domenico. *Principi Fondamentali di Diritto Amministrativo onde tesserne le istituzioni*. 2. ed. Firenze: Piatti, 1832.
- ROMANO, Santi. *Corso di Diritto Amministrativo*. Padova: Cedam, 1930.
- ROMANO, Santi. *Principii di Diritto Amministrativo Italiano*. Milano: Società Editrice Libreria, 1902.

- ROSENFELD, Luis. *Revolução Conservadora: genealogia do constitucionalismo autoritário brasileiro (1930-1945)*. Porto Alegre: EdUPUCRS, 2021.
- RUBINO DE OLIVEIRA, José. *Epítome de Direito Administrativo Brasileiro segundo o Programa do Curso de 1884*. São Paulo: Leroy King Bookwalter, 1884.
- SANSEVERINO, José Sperb. Apresentação de Rui Cirne Lima. *Revista Justiça & História*, v. 3, n. 5, p. 1-3, 2003. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/revistajustica/revista-justica-historia-volume-3/>. Acesso em: 17 maio 2024.
- SCHUMAHER, Schuma; BRAZIL, Érico Vital. *Dicionário mulheres do Brasil: de 1500 até a atualidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- SCHWARCZ, Lília M.; STARLING, Heloísa M. *Brasil: uma biografia*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- SCHWARCZ, Lília Moritz. *História do Brasil Nação: 1808-2010*. Direção de Lília Moritz Schwarcz. São Paulo: Fundação Mapfre e Objetiva, 2012. v. 3: A abertura para o mundo (1889-1930).
- SEABRA FAGUNDES, Miguel. Da proteção do indivíduo contra o ato administrativo ilegal ou injusto. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 4, n.2, p. 87-106, 1943.
- SEELAENDER, Airton Lisle Cerqueira Leite. A longa sombra da casa: poder doméstico, conceitos tradicionais e imaginário jurídico na transição brasileira do Antigo Regime à Modernidade. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Ano 178, v. 473, p. 327-424, jan./mar. 2017.
- SEELAENDER, Airton Lisle Cerqueira Leite. O Direito Administrativo e a expansão do Estado na Primeira República: notas preliminares a uma história da doutrina administrativista no Brasil. *Revista do IHGB*, v. 485, p. 165-202, 2021.
- SEELAENDER, Airton Lisle Cerqueira Leite. Pondo os pobres no seu lugar: igualdade constitucional e intervencionismo segregador na Primeira República. In: LIMA, Martônio M.B.; COUTINHO, Jacinto N. de M.. (org.). *Diálogos constitucionais*. Rio de Janeiro; Curitiba: Renovar, 2006.
- SEELAENDER, Airton Lisle Cerqueira Leite. Preaching Against the Earthquake. The Rise of State Intervention and the resistance to it in Brazilian Constitutional and Administrative Law. *Giornale di Storia Costituzionale*, v. 40, p. 227-239, 2020.
- SORDI, Bernardo. *Zanobini, Guido. Dizionario Biografico degli Italiani*, v. 100, 2020. Disponível em: [https://www.treccani.it/enciclopedia/guido-zanobini\\_\(Dizionario-Biografico\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/guido-zanobini_(Dizionario-Biografico)/). Acesso em: 17 maio 2024.
- SOUSA, Paulino José Soares. *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862.
- SOUSA, Paulino José Soares. *Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil*. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1862.
- SOUZA, Ieté Ribeiro. *Apontamentos de Direito Administrativo*. São Paulo, 1939.
- STOLLEIS, Michael. *O Direito Público na Alemanha: uma introdução a sua história do século XVI ao XXI*. Tradução de Gercélia Batista de Oliveira Mendes. São Paulo: Saraiva, 2018.
- STOLLEIS, Michael. *Storia del Diritto Pubblico in Germania: pubblicistica dell'impero e scienza di polizia (1600-1800)*. Milano: Giuffrè, 2008.
- SUBTIL, José Manuel Louzada Lopes. *Actores, territórios e redes de poder, entre o antigo regime e o liberalismo*. Curitiba: Juruá, 2011.

- TEIXEIRA, Lúvia Solana Pfuetzenreiter de Lima. *Discursos sobre o Interesse Público na Primeira República: análise da doutrina de Direito Administrativo entre 1889-1930*. São Paulo: Dialética, 2021.
- VASCONCELLOS, José Mattos de. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936.
- VEIGA CABRAL, Prudêncio Giraldes Tavares. *Direito Administrativo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Tipografia Universal de Laemmert, 1859.
- VENÂNCIO FILHO, Alberto. *Das arcadas ao bacharelismo: 150 anos de ensino jurídico no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- VITTA, Cino. *Diritto Amministrativo*. Torino: Torinese, 1933.
- VIVEIROS DE CASTRO, Augusto Olympio. *Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1906.
- WEHLING, Arno. *História Administrativa do Brasil: administração portuguesa no Brasil de Pombal a D. João (1777-1808)*. Brasília: FUNCEP, 1986.
- WEHLING, Arno. Ilustração e política estatal no Brasil: 1750-1808. *Humanidades*, Montevideo: Universidad de Montevideo, v. 1, n. 1, p. 61-86, jun. 2001.
- WEHLING, Arno; WEHLING, Maria José. O caráter prismático do ofício de julgar no Brasil do antigo regime. *Revista Chilena de Historia del Derecho*, Santiago: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, n. 22, p. 1091-1102, 2010.
- ZANOBINI, Guido. *Corso di Diritto Amministrativo*. Milano: Giuffrè, 1936.
- ZATELLI, Gustavo. *Direito Administrativo, Estado Interventor e técnica: uma biografia Jurídica de Hely Lopes Meirelles (1917-1990)*. 2022. 317f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GUANDALINI JUNIOR, Walter; LIMA, Tayná Falquevicz de. Um Direito Administrativo Interventor: o conceito de Direito Administrativo na cultura jurídica da Era Vargas (1930-1945). *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 25, n. 100, p. 209-253, abr./jun. 2025. DOI: 10.21056/aec.v25i100.1982.

---