

Um Direito Administrativo de Transição: o conceito de direito administrativo na cultura jurídica da Primeira República Brasileira (1889-1930)

A Transition Administrative Law: the concept of administrative law in the Brazilian First Republic's legal culture (1889-1930)

Walter Guandalini Junior*
Universidade Federal do Paraná, Curitiba – PR, Brasil

Lívia Solana Pfuetzenreiter de Lima Teixeira**
Centro Universitário Internacional, Florianópolis – SC, Brasil

1. Introdução: a recepção do direito administrativo pela cultura jurídica brasileira

As mais recentes pesquisas sobre a história do direito administrativo brasileiro têm contribuído para uma revisão geral do papel desempenhado pela disciplina no processo de formação do Estado nacional. Tradicionalmente a doutrina administrativista se limitava a transpor para a realidade brasileira a história do direito administrativo europeu, encontrando na jurisprudência do Conselho de Estado francês as suas origens remotas¹; mesmo

*Mestre e Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), professor de História do Direito na Faculdade de Direito da UFPR e no Mestrado em Direito do Centro Universitário Internacional (Uninter). Advogado na Companhia Paranaense de Energia. E-mail: prof.walter.g@gmail.com.

**Mestre em Direito pelo Centro Universitário Internacional (Uninter). E-mail: liviasolana@gmail.com.

¹ É o que fazem, apenas para citar alguns dos mais notórios administrativistas brasileiros, BANDEIRA DE MELLO, 2007, CRETILLA JR., 1989, DI PIETRO, 2005, GASPARINI, 1993 e MELRELLES, 2008.

estudos mais recentes, ainda que declaradamente dedicados a um esforço de compreensão histórica do processo de formação da teoria do direito administrativo, têm sua visão limitada pela falta de atenção ao contexto social em que circulava o discurso científico, o que as leva à insuficiente conclusão de que as nossas primeiras obras “se inspiram no pensamento francês” mas produzem análises meramente “pessoais e descritivas” quando se trata de examinar o direito brasileiro².

Contrariando as conclusões encontradas pelas perspectivas excessivamente focadas na dogmática jurídica, as pesquisas jus-históricas³ têm descoberto a originalidade da tradução realizada por nossa cultura jurídica durante o trabalho de recepção do conceito importado da Europa. Como se tem demonstrado⁴, o esforço de adaptação do conceito exógeno às peculiaridades da realidade local no século XIX leva a doutrina brasileira à construção de uma nova concepção de direito administrativo, dotada de características peculiares e apta a desempenhar uma função distinta da que cumpria em seu ambiente de formação: obrigada a construir um conceito científico sem qualquer referência jurisprudencial, e assim a extrair a sua autonomia da caracterização de um objeto de estudo específico consistente na organização da estrutura administrativa do Estado e das suas relações com particulares; atenta às circunstâncias da realidade local, e por isso consciente da impossibilidade de exigir autonomia absoluta da administração em relação aos demais poderes; e obrigada a enfrentar o problema da legitimidade do governo imperial no contexto de ruptura com a ordem política tradicional após a independência, a doutrina brasileira produz um conceito de direito administrativo voltado ao cumprimento de uma *função constituinte*, atuando como elemento de fundação do Estado brasileiro, e contribuindo com o direito constitucional no trabalho de fortalecimento da autoridade central como alicerce legítimo para a edificação e a conservação do Estado nacional. O resultado dessas pesquisas foi sintetizado no quadro transcrito abaixo⁵:

2 ALMEIDA, 2015, p. 214.

3 GUANDALINI JR., 2015, 2016, 2018a, 2018b; TEIXEIRA, 2019.

4 GUANDALINI JR., 2018a, p. 33.

5 GUANDALINI JR., 2018a, p. 34.

Quadro 1: Diferenças entre o conceito europeu e o conceito brasileiro de direito administrativo no século XIX

Conceito Europeu	Conceito Brasileiro
origem jurisprudencial	origem científica
competência judicial específica	objeto de estudo específico
autonomia absoluta da administração	interferência da justiça e da política na administração
finalidade de disciplinamento urbano para o atendimento do interesse coletivo	finalidade de satisfação das necessidades populares para a conservação do governo imperial
função administrativa	função constituinte
objetivo econômico e militar	objetivo político de legitimidade
fortalecimento dos Estados europeus no contexto de competição internacional	fundação do Estado brasileiro no contexto de ruptura da ordem política tradicional

O presente estudo pretende dar continuidade às pesquisas realizadas sobre o período imperial, buscando avaliar os resultados do diálogo estabelecido pela cultura jurídica brasileira da Primeira República com a doutrina administrativista europeia do período. A transposição dos limites cronológicos da pesquisa para o início do século XX gera algumas complexidades adicionais em relação à pesquisa anterior, que deverão ser levadas em consideração para a adequada compreensão do seu objeto: em primeiro lugar, a complexidade decorrente do fato de que no início do século XX a cultura jurídica brasileira não se relacionava somente com a ciência europeia do direito administrativo, mas também com a própria tradição jurídica nacional, fosse para reiterar, fosse para desautorizar as conclusões adotadas no século anterior. Em segundo lugar, também a complexidade decorrente do fato de que a própria doutrina europeia sobre o direito administrativo já tinha uma longa história e havia passado por profundas transformações na etapa final do século XIX, o que obrigou a cultura jurídica local a se relacionar tanto com o pensamento jurídico então vigente na Europa, quanto com o de seus antepassados, reavaliando os limites das suas dívidas para com os pais fundadores da disciplina.

Para além dessas dificuldades, permanecem aquelas identificadas no estudo que precede este trabalho⁶: a limitação da pesquisa aos textos produzidos com pretensão de cientificidade sobre o direito administrativo na Primeira República Brasileira, o que impede que as suas conclusões sejam estendidas à prática jurídica, administrativa e política dos operadores jurídicos, agentes públicos e cidadãos em geral⁷; a necessidade de que a ciência do direito administrativo não seja tratada como tradução exterior de uma realidade jurídico-administrativa preexistente, mas como campo discursivo autônomo, que produz ininterruptamente os conceitos de que necessita para constituir e ressignificar a realidade a que se refere; e a necessidade de tomar em consideração o contexto histórico em que circula esse discurso abstrato, sob pena de se deixar de compreender as múltiplas ressignificações a que o conceito pode ser submetido durante o processo de tradução.

Para isso, iniciamos com uma análise do processo de desenvolvimento do conceito de direito administrativo produzido pela doutrina jurídica europeia do século XX, avaliando o contexto em que circulava e as funções políticas que desempenhava; em seguida examinamos a tradução que a doutrina brasileira realizou do conceito no século XX, levando em consideração as suas relações com a doutrina brasileira e a doutrina europeia do século XIX, mas também as funções concretas que desempenhou ao ser rearticulado no contexto local; ao final concluímos com uma análise sintética das principais características e resultados desse esforço de tradução.

6 GUANDALINI JR., 2018a, p. 2.

7 É pertinente reiterar que a pesquisa não pretende deduzir, da doutrina administrativa, a realidade prática do direito administrativo no período. Considera-se, contudo, que a adequada compreensão do modo como o saber jurídico da Primeira República reformula o conceito de direito administrativo herdado do Brasil do século XIX e da Europa do século XX constitui um primeiro passo fundamental para a adequada compreensão do modo como este campo do direito, como um todo, se desenvolve no período – a ser necessariamente complementado por pesquisas específicas sobre os temas debatidos, a jurisprudência, a ação regulamentar e administrativa do Estado, a estrutura do serviço público, etc. De qualquer modo, a opção por concentrar o trabalho no discurso acadêmico não foi tomada por acaso: é que a gênese do direito administrativo no Brasil tem caráter eminentemente acadêmico, como demonstram os trabalhos de GUANDALINI JR., 2015, 2016, 2018a e 2018b.

2. O desenvolvimento do conceito de direito administrativo na Europa (1870-1920)

2.1 O contexto

Como já se explicou⁸, um conceito científico de direito administrativo começa a se desenvolver na Europa a partir de meados do século XIX. Somente após a Revolução Francesa é que vem a ser definitivamente superado o Estado de Justiça típico do antigo regime: a destruição completa dos corpos intermediários que ordenavam a vida social permitiu à nova unidade da Nação avocar a integralidade das tarefas que até então eram atribuídas às autoadministrações inferiores, o que passou a exigir a constituição de uma organização apta a assumir essas responsabilidades. Aos poucos o vazio criado pela supressão da ordem antiga é preenchido pela presença permanente de um Estado ativo, que realiza o trabalho incessante de reconstrução da ordem social.

Em 1800 a lei transfere as competências administrativas de órgãos eleitos para funcionários monocráticos nomeados diretamente pelo executivo, ao mesmo tempo em que subtrai a ação do Estado ao controle do Judiciário, instituindo um órgão puramente administrativo para controlar a legalidade de seus atos – o Conselho de Estado. Nas primeiras décadas do século XIX a doutrina organiza compilações sistematizadoras das decisões proferidas pelo conselho, e com base nelas desenvolve lentamente, entre os anos 30 e 70, um conceito científico de direito administrativo: concebido inicialmente como um campo da ciência do direito criado por inspiração jurisprudencial, fundado nos princípios da independência entre administração e justiça e da autoridade da administração para agir de forma ininterrupta na proteção dos interesses gerais da coletividade, com base em um regime de legalidade específico dedicado a regular as relações entre administração e cidadãos e o funcionamento dos órgãos administrativos.

Forma-se durante esse período um *regime administrativo do direito*, em substituição ao antigo *regime judicial da administração*. A passagem corresponde à transição da antiga ordem do Estado Jurisdicional para o Estado de Polícia, e é acompanhada de profundas críticas por parte dos teóricos

8 Por exemplo em BIGOT, 2002; BURDEAU, 1995; GUANDALINI JR., 2018a; MANNORI; SORDI, 2006; MEDAUAR, 2003; MESTRE, 1985; RENAUT, 2007; STOLLEIS, 2008, etc.

liberais. Mannori e Sordi⁹ recordam as reclamações de Constant e Tocqueville, para quem uma Justiça Administrativa incorporada à estrutura do próprio Estado que teria de julgar encarnava um despotismo inaceitável, que violava a separação de poderes e a necessária independência do campo jurisdicional. A crítica se reforçava pela constatação de que o modelo francês não era universal; outros países da Europa já haviam afirmado o princípio da unidade de jurisdição, atribuindo à justiça comum a competência para julgar as ilegalidades praticadas pelo Estado Administrativo – era o caso da Constituição Belga de 1831, da Constituição Imperial Alemã de 1849, e da Lei nº 2.248 de 20 de março de 1865 sobre a unificação administrativa do Reino da Itália.

As críticas e os exemplos estrangeiros produzem efeitos na França a partir dos anos 70, após a derrota de Napoleão III na Guerra Franco-Prussiana e sua deposição. A proclamação da Terceira República restaura o princípio da soberania da lei, encerrando o regime imperial e limitando o arbítrio das autoridades. Embora não chegue a instituir a unidade de jurisdição, a Lei francesa de 24 de maio de 1872 consagra a autonomia do Conselho de Estado em relação ao Executivo ao reorganizá-lo como justiça delegada, dispensando-o da obtenção de sanção para a eficácia dos acórdãos proferidos. A essência da transfiguração é formalizada no art. 9º da lei, que atribui ao Conselho a competência para julgar definitivamente os recursos em matéria contenciosa administrativa e as demandas de anulação de atos administrativos por excesso de poder. A conquista da última palavra em matéria contenciosa e a invenção de um “contencioso de anulação” por excesso de poder promovem a ampliação dos espaços de controle da legalidade, contribuindo para a superação do modelo do Estado Administrativo e a instituição definitiva do Estado de Direito. O modelo se espalha na mesma época 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 italiano¹⁰.

Na França a nova lei criou as condições institucionais de desenvolvimento do direito administrativo, mas não foi suficiente para que ele desabrochasse completamente. Embora date de 1873 o célebre *arrêt Blanco*¹¹,

9 MANNORI; SORDI, 2006, p. 323.

10 MANNORI; SORDI, 2006, p. 356.

11 Segundo Burdeau, a Escola do Serviço Público que se desenvolveu no início do século XX

é somente nos últimos anos do século XIX que ocorre verdadeiramente uma revolução na disciplina. Como explica Burdeau¹², as três décadas que precedem a revolução do século XX se limitam a restaurar o princípio da supremacia da lei, reiterando a jurisprudência anterior pela afirmação da autoridade do legislador e da competência administrativa do Conselho de Estado, com a correspondente restrição da liberdade atribuída tanto ao administrador quanto ao juiz de direito comum.

É compreensível a autocontenção do Conselho de Estado, apesar das condições institucionais favoráveis: o modelo da justiça retida que caracterizava o Conselho do Segundo Império havia permitido maior ousadia no controle dos atos administrativos irregulares, já que ele agia sob o abrigo do poder hierárquico do soberano de quem era órgão. A consagração do modelo da justiça delegada na Terceira República retirava do órgão o amparo do imperador, o que o levava a uma postura mais cautelosa com relação à inovação jurisprudencial¹³. Nessas condições o Conselho de Estado oitocentescos não consegue progredir na censura dos atos administrativos irregulares; pelo contrário, limita-se a corrigir imprecisões da doutrina desenvolvida pelo Conselho de Napoleão III, contribuindo para uma ciência mais rigorosa em termos jurídicos, mas às custas de uma proteção menos efetiva dos cidadãos diante do arbítrio administrativo.

É somente no início do século XX que o Conselho de Estado francês consegue usufruir plenamente da liberdade que lhe havia sido concedida pela Lei de 24 de maio de 1872, dando origem à era de ouro na qual são produzidos os grandes julgados fundadores do direito administrativo¹⁴. A hiperpolitização da República e a instrumentalização da administração na disputa partidária provocam um esforço de controle cada vez mais firme

atribuiu ao arrêt Blanco uma importância maior do que ele efetivamente teve, considerando-o fundador da autonomia do direito administrativo, vinculando-o à noção de serviço público e consagrando a responsabilidade civil do Estado. A doutrina contemporânea ao julgado lhe concedeu uma atenção discreta, considerando que, no essencial, ele se inscreve em uma razoável tradição jurisprudencial e não altera substancialmente o fundamento da competência administrativa. 1995, p. 233.

12 BURDEAU, 1995, p. 220.

13 BURDEAU, 1995, p. 243.

14 Segundo MANNORI; SORDI, 2006, p. 253: Arrêt Prince Napoléon (1875), arrêt Cadot (1889), arrêt Casanova (1901), arrêt Nérès-les-Bains (1902), arrêt Chabot (1903), arrêt Tomaso Grecco (1905), arrêt Chemin de Fer de l'Est (1907), arrêt Gomel (1914), arrêt Camino (1916), arrêt Dame Cachet (1922), arrêt Couiteas (1923).

por parte do Conselho; esse controle mais rigoroso, aliado à desvalorização da lei no contexto de crítica da Escola da Exegese pelas novas tendências antiformalistas¹⁵, contribui para uma ampliação da autoridade dos magistrados, que se sentem à vontade para buscar com mais criatividade, às margens da legislação, as soluções jurídicas mais adequadas para o efetivo controle da administração em cada caso concreto. O resultado é a afirmação definitiva da autoridade do juiz administrativo e uma dilatação progressiva da esfera submetida à jurisdição administrativa e dos direitos por ela protegidos, com importantes impactos na doutrina.

A doutrina francesa logo se torna referência para todo o pensamento jurídico europeu; mas em todo o continente a conquista da autonomia científica do direito administrativo é um caminho longo e cheio de dificuldades: na Alemanha, na Áustria, na Itália e na Península Ibérica, é somente ao final do século que a identidade disciplinar do direito administrativo será consolidada de modo definitivo, através de um processo de especialização científica que autonomiza o discurso juspublicístico e lhe permite construir uma problemática e uma dogmática próprias. A partir dos anos 1890, as grandes obras de síntese começam a ser produzidas nas Universidades, o que contribui para a valorização científica do direito administrativo; multiplicam-se os periódicos especializados e publicam-se os primeiros escritos dos grandes mestres – franceses e não franceses¹⁶. Apesar das profundas divergências conceituais entre os integrantes da nova geração, os juristas franceses lideram o trabalho de sistematização teórica do direito administrativo, construído sobre a base de uma concepção jurídica de ato administrativo¹⁷, praticado por uma administração pública persona-

15 As escolas antiformalistas e anticonceitualistas que se formam na Europa da virada do século adotam uma postura radicalmente crítica do voluntarismo legislativo que caracterizava o movimento codificador. Influenciadas pelo desenvolvimento das ciências sociais e do positivismo empirista, tendem a enxergar o direito mais como resultado espontâneo do modo como se organizam naturalmente as sociedades que como produção racional de um legislador soberano. Com isso, pensamentos como o da Jurisprudência Teleológica, da Jurisprudência dos Interesses, do Positivismo Sociológico e da Escola do Direito Livre tendem a valorizar a autonomia do juiz e do doutrinador em face da lei, para investigarem livremente, no tecido da realidade social, as regras que devem conformar a melhor organização da vida em sociedade. HESPAÑA, 2005, pp. 119-159.

16 Entre os “não franceses” se destacam GIANQUINTO, 1877; ORLANDO, 1891; MAYER, 1895; POSADA, 1897.

17 LAFERRIÈRE, 1887.

lizada¹⁸, e dedicado à realização de serviços públicos para a satisfação dos interesses da coletividade¹⁹.

A intensificação da produção doutrinal universitária modifica também o equilíbrio relativo entre doutrina e jurisprudência. Se é verdade que na França a jurisprudência recupera a sua liberdade de criação das regras limitadoras do arbítrio estatal, a função teórica tende a ser monopolizada por um grupo de profissionais especializados, mais claramente diferenciado dos juizes administrativos; a ampliação do volume de litígios submetidos ao Conselho de Estado exige maior dedicação e profissionalização, o que afasta os julgadores da atividade teórica e da produção literária e científica. Se durante o século XIX a doutrina havia desempenhado uma função de divulgação e sistematização das regras produzidas com relativa liberdade pela jurisprudência do Conselho de Estado, a partir do século XX esse papel meramente informativo viria a se mostrar cada vez menos satisfatório para os professores especialistas, que passam a criar por conta própria as soluções teóricas exigidas pela nova realidade²⁰.

A partir de então a tarefa atribuída à ciência jurídica será a de “libertar a administração do domínio histórico do direito privado”²¹. Sobre a base da tradição pandectista a ciência do direito alemã transplanta para o direito administrativo institutos e categorias civilistas, em um processo de transposição transformadora que modifica a sua racionalidade e lhe atribui uma nova natureza. É somente a partir desse momento que se institui verdadeiramente uma clara distinção entre a horizontalidade do direito privado e a verticalidade das relações de *imperium* que caracterizam o direito público; o ato administrativo se torna ato de autoridade no exercício das funções estatais, e os poderes atribuídos à administração no curso do desenvolvimento do Estado de Polícia são convertidos em princípios de caráter geral e natural²². Em torno desses princípios será construído o novo conceito europeu de direito administrativo.

18 HAURIOU, 1892.

19 DUGUIT, 1901.

20 BURDEAU, 1995, p. 356; MANNORI; SORDI, 2006, p. 375.

21 OTTO MAYER, apud MANNORI; SORDI, 2006, p. 379.

22 MANNORI; SORDI, 2006, p. 385.

2.2 O conceito de direito administrativo na Europa²³ (1872-1920)

Nas primeiras décadas do século XIX se forma lentamente um conceito científico de direito administrativo, durante muito tempo empregado unicamente para designar o conjunto da legislação administrativa, mesmo nas obras doutrinárias. Somente a partir dos anos 40 a expressão passa a ser compreendida como conceito, referindo-se a um ramo do direito público específico e dotado de características próprias. Esse conceito será desenvolvido com base na jurisprudência por juristas como Firmin Laferrière, Alfred Trolley, Louis-Antoine Macarel, Paul Pradier-Foderer, Louis Cabantous, Theodore Ducrocq, Anselme Batbie e Léon Aucoc até a década de 70²⁴, quando se apresenta em sua versão mais completa como o conjunto de regras que “determina a constituição e as relações dos órgãos da sociedade encarregados do cuidado dos interesses coletivos [...] e as relações das autoridades administrativas com os cidadãos”²⁵. A partir de então começa a se desenvolver um conceito científico, 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. Passemos à sua análise, com base nas obras mais citadas pelos juristas brasileiros da Primeira República²⁶.

23 O título exige uma explicação: é claro que qualquer referência a algo como um conceito “europeu” de direito administrativo só pode existir como simplificação. Afinal, dificilmente se poderia afirmar a existência de um conceito idêntico de direito administrativo a circular de forma homogênea em culturas jurídicas tão distintas como a polonesa, a austríaca, a inglesa e a portuguesa. Sob os mesmos critérios, tampouco seria possível pressupor a existência de um conceito único de direito administrativo em circulação na cultura jurídica de um país continental como o Brasil – do Recife a Porto Alegre, do Rio de Janeiro a Cuiabá. Não é impossível, contudo, identificar a ordem geral do discurso e as regras de produção do saber sobre o direito administrativo em uma determinada cultura, que delimitam o campo disciplinar e identificam as modalidades discursivas que dele fazem parte. Nessa perspectiva, ainda que o direito administrativo produzido pelos autores franceses, italianos, alemães e espanhóis citados neste capítulo não possa ser tomado como representante do que se fazia em todas as regiões da Europa durante o período, indubitavelmente desempenhavam um papel de liderança na produção e circulação do conceito de direito administrativo empregado no continente e, principalmente, como tais eram percebidos pelos juristas brasileiros que os citavam – o que é, afinal, o foco da presente pesquisa.

24 Como demonstram: MANNORI; SORDI, 2006, p. 278; RENAUT, 2007, p. 49; GUADALINI JR., 2018a, p. 14.

25 AUCOC, 1869, p. 14.

26 A identificação das obras mais citadas pelos juristas brasileiros da Primeira República foi obtida pela Informação obtida pela contagem manual das citações realizadas pelos autores bra-

Ainda em meio à transição o conselheiro de estado Édouard Laferrière publica o seu *Traité de la Juridiction Administrative et des recours contentieux* (1887). Pouco citado pela geração republicana de administrativistas brasileiros, o autor é sempre mencionado pela historiografia europeia como importante elemento de conexão entre a tradição jurisprudencial francesa e as inovações doutrinárias da virada para o século XX. Logo na introdução Laferrière já explica considerar que o conceito de direito administrativo se refere simultaneamente às ideias de “administração”, concebida como organização, e de “direito”, concebido como contencioso²⁷. Sobre essa base estabelece a tripla referência do direito administrativo: à pessoa da administração; à função de interesse público por ela desempenhada; e aos conflitos que podem surgir do desempenho dessas funções nas relações com os particulares. Ao direito administrativo incumbe, então, regular as relações entre administração e particulares, assegurando o respeito à lei e aos direitos individuais por atos de *imperium* praticados pela administração no seu esforço de satisfação do interesse geral²⁸.

Dez anos antes a doutrina italiana já chegava a conclusões semelhantes. Em seu *Corso di Diritto Pubblico Amministrativo* Giovanni de Gioannis Gianquinto (1877) apresenta a transição de um conceito de direito administrativo concebido como conjunto de leis especiais para um conceito que o define pelo poder de agir na realização do interesse geral mesmo contra as vontades dos particulares. Assim o funda sobre o tríptico alicerce da organização estatal, da execução de serviços de interesse geral e da regulação dos conflitos advindos dessa atividade em relação aos direitos dos cidadãos – de onde extrai, como Laferrière, a tripartição clássica do seu objeto: pessoas, matérias, jurisdição²⁹.

No mesmo sentido caminha Vittorio Emanuele Orlando, que nos seus *Principii di Diritto Amministrativo* (1882, aqui consultados na edição de 1891) reivindica a autonomia da ciência em relação ao “critério exegético”, criticando com rigor os conceitos até então empregados pela doutri-

sileiros analisados de juristas estrangeiros realizadas pelos autores brasileiros do período ao apresentarem em suas obras o conceito de direitos administrativo. Foram analisadas as obras de CRUZ, 1910; MASAGÃO, 1926; OLIVEIRA SANTOS, 1919, PORTO CARREIRO 1916; REIS, 1923 e VIVEIROS DE CASTRO, 1906.

27 LAFERRIÈRE, 1887, p. XI.

28 LAFERRIÈRE, 1887, p. 8.

29 GIANQUINTO, 1877, p. 8.

na administrativista. Em seu lugar propõe uma definição “rigorosamente científica” e sistemática³⁰, concebendo o direito administrativo como “o sistema dos princípios jurídicos que regulam a atividade do Estado para a realização das suas finalidades”³¹, relativas à conservação da ordem pública e ao desenvolvimento do bem-estar físico, econômico e espiritual do povo. Apesar das censuras a Gianquinto e Laferrière, chega a conclusões bastante semelhantes ao defender que o estudo das atividades do Estado deve considerar os diversos aspectos em que se manifestam: como organização, como função e quando entra em conflito com os direitos dos cidadãos³².

Em 1892 Maurice Hauriou publica na França o clássico *Précis de Droit Administratif* (aqui consultado na quarta edição, de 1900). Após uma extensa Primeira Parte dedicada à reflexão sobre o direito público em geral, Hauriou se debruça, na Segunda Parte da obra, sobre o direito administrativo em particular: o conceito é apresentado no “capítulo preliminar”, e os livros primeiro a quarto o examinam em seus vários aspectos – os atos de administração, a organização das pessoas administrativas, os direitos das pessoas administrativas e o contencioso administrativo. A própria repartição da obra já indica a filiação do autor à concepção em circulação na Europa do *fin-de-siècle*, o que se confirma na análise do conceito apresentado, construído sobre a base de um conjunto de regras especiais que constituem a personalidade jurídica da Administração, as suas prerrogativas para a execução dos serviços públicos e a proteção dos direitos dos cidadãos:

Em uma primeira definição, que pode ser considerada resultado de um ponto de vista objetivo, o direito administrativo é o conjunto das regras relativas à administração na medida em que ela promove o funcionamento dos serviços públicos e a aplicação das leis³³. [...]

Em uma segunda definição, que pode ser considerada resultado de um ponto de vista subjetivo, o direito administrativo é o conjunto das regras relativas:

30 ORLANDO, 1891, p. 15.

31 ORLANDO, 1891, p. 17, tradução livre. No original: “il sistema di quei principii giuridici che regolano l’attività dello Stato pel raggiungimento dei suoi fini”.

32 ORLANDO, 1891, p. 45.

33 HAURIUO, 1900, p. 204, tradução livre. No original: “Dans une première définition que l’on peut considérer comme répondant au point de vue objectif, le droit administratif est l’ensemble des règles relatives à l’administration en tant que celle-ci préside au fonctionnement des services publics et à l’application des lois”.

1º Às pessoas administrativas, aos seus direitos, e ao exercício dos seus direitos na medida em que interessem à execução dos serviços públicos e à aplicação das leis; 2º Às pessoas dos administrados, aos seus direitos e aos seus interesses, na medida em que são afetados pelo exercício dos direitos das pessoas administrativas³⁴.

Enquanto isso Otto Mayer publica, na Alemanha, a primeira edição do seu *Deutsches Verwaltungsrecht* (1895), que ele mesmo traduz para o francês como *Le Droit Administratif Allemand* (1903). A tradução recebe um prefácio de Henry Berthélemy e outro do próprio Otto Mayer, que reconhece a sua dívida para com o direito francês sem deixar de ressaltar as especificidades do direito administrativo alemão, marcado pela diversidade de direitos particulares submetidos a graus distintos de influência estrangeira³⁵. Apresenta a sua obra como um esforço teórico de sistematização dessa ordem jurídica fragmentada, e por essa razão a introduz com a definição dos conceitos de administração e direito administrativo. Definição a administração como o poder atribuído ao Estado para realizar seus objetivos sob sua ordem jurídica³⁶, o direito administrativo é conceituado como o ramo do direito público responsável pela regulação das relações verticais que se estabelecem entre uma administração personalizada e indivíduos portadores de direitos – confirmando a concepção tripartite de seus vizinhos³⁷.

A principal referência ibérica dos autores brasileiros é o *Tratado de Derecho Administrativo* de Adolfo Posada (1897). Mais analítico, dedica quase um quarto do seu primeiro volume (mais de 100 páginas) à ordenação sistemática e à definição do direito administrativo. Seguindo o exemplo de seus contemporâneos, inclusive no hábito de criticar os antecessores, Posada também recusa uma definição exegética fundada na descrição da legisla-

34 HAURIOU, 1900, p. 205, tradução livre. No original: “dans une seconde définition, que l'on peut considérer comme correspondant au point de vue subjectif, le droit administratif est l'ensemble des règles relatives: 1º Aux personnes administratives, à leurs droits, et à l'exercice de leurs droits en tant que cela intéresse l'exécution des services publics et l'application des lois; 2º Aux personnes des administrés, à leurs droits et à leurs intérêts, en tant qu'ils sont touchés par l'exercice des droits des personnes administratives”.

35 MAYER, 1903, p. XIII.

36 MAYER, 1903, p. 13, tradução livre. No original: “L'administration est l'activité de l'État pour la réalisation de ses buts et sous son ordre juridique”.

37 MAYER, 1903, p. 15; MAYER, 1895, pp. 13-14.

ção administrativa existente; em seu lugar propõe uma definição científica, que leve em consideração as perspectivas da filosofia e da sociologia do direito³⁸ para identificar o direito administrativo como atividade do Estado voltada à realização do interesse geral³⁹, conceituando-o em sentido amplo como “a ordem ou sistema dos serviços que a Administração impõe à pessoa para que seja como deve, levando em consideração as exigências racionais que deve satisfazer”⁴⁰, e em sentido específico como “a ordem jurídica da atividade política – ou do Estado – voltada a procurar e tornar efetiva a boa disposição – formação, conservação, aperfeiçoamento – das instituições mediante as quais o Estado cumpre seus fins”⁴¹. Também aí se percebe a personalização da administração e sua supremacia vinculada à prestação de serviços de interesse geral, embora não se preste atenção aos direitos dos administrados.

Por fim, a última grande referência dos administrativistas brasileiros é o *Manuel de Droit Public Français* de Léon Duguit (1907), obra colossal organizada em dois tomos sobre o direito constitucional e o direito administrativo. Ainda no primeiro volume, ao tratar das divisões do direito público, o autor define o direito administrativo como “o conjunto de regras que regem as relações nascidas entre o Estado e outra pessoa em razão de um ato administrativo”⁴², ressaltando a sua crescente importância em razão da intervenção cada vez mais frequente e ativa do Estado sobre todos os domínios da vida social, necessária para o adequado cumprimento da sua missão. Essas características são posteriormente desenvolvidas na obra quando, ao discutir a natureza da função administrativa, o autor conclui que ela corresponde a um “ato jurídico de intervenção do Estado no domínio do direito subjetivo dos indivíduos”⁴³. Reitera, assim, a relação de

38 POSADA, 1897, p. 4.

39 POSADA, 1897, p. 34.

40 POSADA, 1897, p. 21, tradução livre. No original: “*derecho administrativo [...] viene a ser el orden ó sistema de los servicios que la Administración impone á la persona, para que aquélla sea como debe, habida cuenta las exigencias racionales que la misma satisfice*”.

41 POSADA, 1897, p. 66, tradução livre. No original: “*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*”.

42 DUGUIT, 1907, p. 61, tradução livre. No original: “*A l'exercice de la fonction administrative correspond le droit administratif, comprenant l'ensemble des règles qui régissent les rapports nés entre l'Etat et une autre personne à la suite d'un acte administratif*”.

43 DUGUIT, 1907, p. 182, tradução livre. No original: “*Si par la fonction législative l'État inter-*

verticalidade mediada pelo direito entre Estado e indivíduos, tão característica do período.

Em suma, como explicam Mannori e Sordi⁴⁴, o século XX dá origem a uma nova tipologia de atividade administrativa: constitui-se uma administração personalizada, chamada a entregar serviços, não apenas jurídicos, mas também econômicos e sociais. Forma-se o moderno “Estado Social de Direito”, desenvolvendo-se uma administração de prestação ao lado das tradicionais tarefas de regulação e administração imperativa.

A nova realidade social exige um conceito mais completo e preciso de direito administrativo, suficiente para simultaneamente descrever a realidade e regulá-la, assegurando a submissão do Estado à lei. O resultado é uma sofisticação do conceito criado no período anterior: não mais construído sobre a exegese legislativa e jurisprudencial, mas elaborado por uma reflexão abstrata de caráter científico, que extrai a sua especificidade de uma ontologia dos atos praticados pelo Estado. Parte, assim, de uma Administração Pública concebida como pessoa, a estabelecer relações de *imperium* com sujeitos titulares de direito que, apesar de terem a sua proteção assegurada, devem ceder em seus interesses para que o Estado possa cumprir as suas funções, no interesse da coletividade. E ao direito administrativo cabe regular o novo campo de relações.

Percebe-se, então, apesar de uma continuidade geral em relação ao conceito desenvolvido no século XIX, que na virada para o século XX o conceito de direito administrativo europeu adquire novas características. A medida da absorção dessas transformações pela doutrina brasileira do século XX é o tema do próximo capítulo.

Quadro 2: Conceito científico de direito administrativo na Europa (1798-1920)

1798-1870	1870-1920
inspiração jurisprudencial	inspiração científica
exegese do direito posto	conceitos jurídicos abstratos
regime de legalidade específico	natureza específica

vient dans le domaine du droit objectif, il est à présumer que par la fonction administrative il intervient dans un autre domaine juridique, qui ne peut être naturellement que le domaine du droit subjectif”.

44 MANNORI; SORDI, 2006, p. 407.

formação e relação dos órgãos administrativos	personalização da Administração
ação ininterrupta	serviço público
autoridade da Administração	<i>imperium</i> da Administração
proteção dos interesses gerais da coletividade	desenvolvimento do bem-estar físico, econômico e espiritual do povo
regulação das relações entre Administração e cidadãos	regulação dos conflitos entre Administração e cidadãos
preservação dos direitos dos cidadãos	preservação dos direitos dos cidadãos
independência entre Administração e Justiça	Independência entre Administração e Jurisdição Administrativa

3. O desenvolvimento do conceito de direito administrativo na cultura jurídica da Primeira República Brasileira (1889-1930)

3.1 Contexto

A cultura jurídica brasileira começa a refletir sobre o conceito de direito administrativo em meados do século XIX. Em 1851 o Decreto nº 608 autoriza o governo a criar novos estatutos para as faculdades de Medicina e Direito, e inclui as disciplinas de Direito Romano e Direito Administrativo no currículo de Direito. Os estatutos são editados em 1854, e as novas disciplinas passam a fazer parte da formação dos juristas em São Paulo e Recife. A inovação curricular motiva a publicação de obras nacionais, para o debate entre juristas, mas também para fornecer compêndios aos estudantes da disciplina.

Entre 1857 e 1884 são publicados seis livros sobre a matéria⁴⁵, que contribuem para a construção de um conceito de direito administrativo original: embora mantenham os alicerces fundamentais do conceito que então circulava na Europa (a especificidade da ação administrativa em relação à atividade política e jurisdicional; os objetivos de preservação dos

45 Elementos de Direito Administrativo Brasileiro, de Vicente Pereira do Rego (1857); Direito Administrativo Brasileiro, de Prudêncio Giraldes Tavares da Veiga Cabral (1859); Ensaio sobre o Direito Administrativo, de Paulino José Soares de Sousa (1859); Excerto de Direito Administrativo Pátrio, de Francisco Maia de Souza Furtado de Mendonça (1865); Direito Administrativo Brasileiro, de Antônio Joaquim Ribas (1866); e Epítome de Direito Administrativo segundo o programa do curso de 1884, de José Rubino de Oliveira (1884).

interesses coletivos e regulamentação das relações entre Estado e cidadãos; a preocupação com a organização das repartições e serviços do Estado), constroem sobre essa base um conceito novo, deformado pelos sucessivos esforços de sua adaptação às peculiaridades locais: assim, observando a realidade nacional pelos filtros do saber acadêmico, relativizam a autonomia do novo campo jurídico, reconhecendo a possibilidade de interferências recíprocas entre Administração, Justiça e Política, e atribuindo ao direito administrativo a tarefa de estabelecer uma direção unitária, central e uniforme para o país, com o objetivo de assegurar a manutenção do contentamento popular a garantir a legitimidade do Estado⁴⁶. Nem as transformações na ciência europeia do direito administrativo a partir de 1870, nem a reforma do ensino jurídico ameaçada em 1865 e realizada em 1879⁴⁷ modificam o panorama até o final do Império.

A Proclamação da República começa a alterar as circunstâncias. Em janeiro de 1891 o Decreto 1232-H promove a Reforma Benjamin Constant, que acrescenta um terceiro curso, de Notariado, às Faculdades de Direito. Nos cursos de Notariado e Ciências Sociais a disciplina de direito administrativo recebia um tratamento bastante distinto do que lhe era dado no curso de Direito: voltado à formação de futuros integrantes da burocracia de Estado, o curso de Ciências Sociais já havia incluído em seu currículo desde a Reforma do Ensino Livre, em 1879, as novas disciplinas de Economia Política, Finanças e Contabilidade do Estado, Estatística e Higiene Pública; e os cursos paralelos complementam o Direito Administrativo⁴⁸ com tópicos específicos sobre a intervenção do Estado na vida urbana⁴⁹. Quando a Lei 314/1895 outra vez reorganiza o ensino jurídico, abolindo os cursos de Ciências Sociais e Notariado, os novos temas dos cursos laterais são inseridos no currículo padrão do Curso de Ciências Jurídicas, o que representa uma importante ruptura com o discurso jurídico-administrativo brasileiro do século XIX. Não foi apenas consequência imprevista, mas política cons-

46 GUANDALINI JR., 2018a, p. 32.

47 O Decreto 3454/1865 propõe a divisão das Faculdades de Direitos em duas seções, de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais, mas não chega a ser implementado; o Decreto 7247/1879 promove a Reforma do Ensino Livre, que instaura a liberdade de frequência, de ensino e de organização, e finalmente divide as Faculdades em um Curso de Direito e um Curso de Ciências Sociais.

48 Ciência da Administração e Direito Administrativo, no curso de Ciências Sociais; e Explicação sucinta do Direito Pátrio Constitucional e Administrativo, no curso de Notariado.

49 Relativos ao estudo das populações, da saúde pública, da economia, da estatística, etc.

ciente de transformação dos conteúdos ensinados aos futuros juristas; a interpretação é confirmada pela posterior edição do Decreto 3909/1901, que inclui no currículo a disciplina de Medicina Pública.

Outra novidade da Reforma foi a autorização concedida a estados e particulares para a criação de instituições de ensino superior, promovendo a federalização do ensino jurídico e desmontando a hegemonia de São Paulo e Recife. Em 1891 é fundada a Faculdade Livre de Direito da Bahia; no mesmo ano a Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais e a Faculdade Livre de Direito, no Rio de Janeiro; em 1892 a Faculdade Livre de Direito de Minas Gerais; em 1900 a Faculdade de Direito de Porto Alegre; em 1902 a Faculdade Livre de Direito do Pará; em 1903 a Faculdade Livre de Direito do Ceará; em 1909 a Faculdade de Direito do Amazonas; em 1912 a Faculdade de Direito de Niterói; e no mesmo ano a Faculdade de Direito da Universidade do Paraná, primeiro passo para a posterior permissão, pelo Decreto 16782-A/1925, para a criação de universidades no Rio de Janeiro, Pernambuco, Bahia, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul⁵⁰.

Esse grande conjunto de mudanças não é fruto do acaso, mas reflete uma nova necessidade social, decorrente de novos padrões de exercício da autoridade pública na virada para o século XX. A modernização republicana alterou profundamente a vida nas grandes cidades, e demandou a atribuição de novos poderes ao Estado para promover, organizar e reagir às transformações que vinham ocorrendo. Embora a historiografia ainda discuta o caráter do desempenho econômico do Brasil na Primeira República⁵¹, o fato é que se trata de um período de intensa transformação: “as cidades começaram a crescer, a industrialização se impôs, imigrantes mudaram a feição do país e novas formas de cidadania foram sendo implementadas”⁵². Com as reformas modernizadoras realizadas a partir de 1890

50 VENÂNCIO FILHO, 2004, p. 217.

51 Apenas a título de exemplo, enquanto Franco e Lago consideram que “o desempenho da economia brasileira não poderia deixar de decepcionar os que esperavam que as tendências liberalizantes desses anos pudessem acelerar o crescimento do país” (2012, p. 219), para Caldeira “o padrão de crescimento da economia brasileira mudou com a República. Comparada com o passado imperial, a economia deixou para trás a estagnação ao iniciar o desenvolvimento capitalista. E, comparado com o mundo, o Brasil deixou a posição de atraso crônico, mostrando uma economia não só vigorosa, mas das que mais cresceu no período. [...] Mais do que buscar novas explicações, trata-se de recolocar o problema. Em vez de ser uma continuidade do atraso, cabe explicar a ruptura e o desenvolvimento capitalista que marcam o período, associados à exportação agrícola”. 2017, p 514.

52 SCHWARCZ, 2012, p. 81.

o governo renuncia ao papel de interventor, criando as condições institucionais para que a sociedade civil atuasse com mais liberdade no campo econômico e político. Mas a “sociedade civil” a que os republicanos brasileiros se referem no início do século XX deve ser compreendida em seus próprios termos, no espírito do liberalismo conservador que caracteriza o pensamento da época. Como explica Christian Lynch, o termo abrange somente os “excelentes”, as elites econômicas e intelectuais que governavam de fato a nação desde o século XIX⁵³.

Essa visão elitista e oligárquica da ordem republicana permite compreender os fenômenos aparentemente contraditórios de descentralização das competências do governo central para os estados federados simultaneamente à manutenção de uma visão hierárquica da sociedade, influenciada pelo darwinismo social e por teorias higienistas que atribuem às elites políticas a responsabilidade pela reconstrução da ordem social. Afinal, se a descentralização é necessária para assegurar a liberdade dos agentes econômicos e o desenvolvimento do país, o processo de industrialização e urbanização traz consigo novas ameaças – a camada das “classes perigosas” de pobres, negros e imigrantes que põem em risco as conquistas do novo regime e exigem uma intervenção ativa do Estado no seu controle. Segundo Schwarcz, eugenia, higienismo e exclusão social se combinavam no esforço de superação da subcidadania do homem brasileiro, que seria provocada pela falta de saúde entre as populações rurais e pobres⁵⁴. Ao assumirem a responsabilidade pela alteração desse estado de coisas, as elites políticas aparelham a administração pública dos instrumentos necessários para a execução da tarefa, aumentando a quantidade de funcionários públicos e ampliando os poderes das administrações estaduais e municipais, de modo a viabilizar a implementação de todas as medidas necessárias⁵⁵.

Não fossem suficientes as novas necessidades, o fortalecimento das administrações locais também foi parte importante do mecanismo de funcionamento do regime oligárquico. Afinal, o federalismo rompeu o sistema de relação direta entre os detentores do poder local e o centro de poder

53 LYNCH, 2014, p. 94.

54 SCHWARCZ, 2012, p. 53.

55 Modernização dos portos, saneamento, vacinação, reformas urbanas, códigos de posturas, desapropriações, abertura de novos bairros elegantes, demolição de casebres e favelas, etc. SCHWARCZ, 2012, p. 79.

nacional que vigia desde o império⁵⁶, e levou as autoridades locais a estruturarem novas relações de poder, sob a forma de “uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras”⁵⁷. Entre esses proveitos se encontram, inevitavelmente, os cargos públicos ocupados por apadrinhados, que proliferam de modo a fornecer a moeda de troca necessária ao apoio dos coronéis locais aos candidatos nas eleições estaduais e federais.

Desenvolve-se, então, uma nova concepção de direito administrativo, mais ajustada às novas necessidades sociais. O fortalecimento das administrações locais, tanto em termos de pessoal quanto de prerrogativas, dá origem a um direito administrativo menos preocupado com a legitimação e a construção de um Estado Nacional, e mais atento aos instrumentos de intervenção sobre a esfera da vida privada dos indivíduos. Forma-se, então, um direito administrativo cada vez mais *moderno*, e cada vez mais *administrativo*.

3.2 O desenvolvimento do conceito de direito administrativo na cultura jurídica da Primeira República Brasileira (1889-1930)

Um hiato de mais de vinte anos separa a última obra de direito administrativo do império e a primeira obra de direito administrativo da República. Após a publicação da *Epítome de Direito Administrativo segundo o programa do curso de 1884* por José Rubino de Oliveira (1884), ocorrerá somente em 1906 a publicação do *Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo* de Augusto Viveiros de Castro⁵⁸. Na altura da publicação Viveiros de Castro atuava como Diretor do Tribunal de Contas, e já no ano seguinte,

56 RESENDE, 2017, p. 95.

57 LEAL, 2012, p. 44.

58 Augusto Olímpio Viveiros de Castro nasceu em São Luís, no Maranhão, em 27 de agosto de 1867, e faleceu no Rio de Janeiro, em 14 de abril de 1927. Bacharelou-se em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito do Recife (1889). Foi nomeado juiz Municipal em Santa Maria Madalena, Rio de Janeiro, juiz federal substituto em sua terra natal, durante curto período, ministro do Tribunal de Contas da União. Professor de Direito Civil, Direito Administrativo e Direito Internacional da Faculdade Livre de Direito do Rio de Janeiro (desde 1907). Pelo presidente Venceslau Brás foi nomeado para o Supremo Tribunal Federal, em 1915. Suas principais obras são: *A Questão Social*, Rio de Janeiro, 1920 – *Estudos de Direito Público*, RJ, 1914 – *Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1906 – *Esboço Coreográfico do Maranhão*, Rio de Janeiro, s/d. BRASIL, 2020.

em 1907, viria a se tornar professor na Faculdade Livre de Direito do Rio de Janeiro. Apesar de graduado na Escola de Recife, a sua vinculação à academia carioca já indica a tendência de “federalização” do saber jurídico administrativo, confinado por todo o império ao eixo acadêmico São Paulo-Recife⁵⁹.

Os dezessete anos transcorridos desde a ruptura política são suficientes para a absorção das intensas transformações do período pela obra. Viveiros de Castro se esforça para demarcar com clareza as diferenças entre a doutrina desenvolvida pelos juristas do século XIX e o seu próprio pensamento, indicando, por clara influência da crítica que vinha sendo realizada pelos juristas europeus, a necessidade de superação de uma abordagem meramente exegética por uma concepção *científica* e, portanto, *criativa* do direito administrativo:

A obra de Ribas foi no seu tempo um bom compêndio; mas, atualmente, já não satisfaz, mesmo porque o abalizado escritor não podia prever a modificação profunda que o Direito Administrativo tem sofrido, graças aos admiráveis trabalhos dos publicistas alemães e italianos. Em vez de um conjunto de regras áridas e enfadonhas que explicavam o movimento da pesada organização burocrática, há uma ciência administrativa, cujos importantes problemas são da maior utilidade na vida prática. É a exposição dessa doutrina, segundo a lição dos mais notáveis publicistas, que eu me proponho fazer neste trabalho⁶⁰.

A visão reflete as críticas antiformalistas que vinham sendo feitas à Escola da Exegese desde o final do século XIX, e haviam sido incorporadas ao direito administrativo europeu por autores como Orlando, Posada e Mayer. É curioso observar que a crítica se aplicava ao direito europeu do século XIX, mas não ao próprio direito brasileiro do período, que de fato havia se desenvolvido em uma perspectiva essencialmente científica. De qualquer modo essa tese “cientificista” volta a aparecer mais tarde na obra, quando, durante as discussões sobre o conceito de direito administrativo, o autor argumenta não ser possível uma definição legislativa do direito administrativo sem uma concepção teórica prévia acerca da sua natureza – “se assim não fosse, como orientar a crítica para discernir, dentro do direito

59 GUANDALINI JR., 2018b, p. 57.

60 VIVEIROS DE CASTRO, 1906, p. 11.

positivo dum povo, a lei administrativa distinguindo-a da lei civil e da lei política?”⁶¹. Desse modo, vincula o conceito de direito administrativo à natureza das funções por ele desempenhadas, afirmando tratar-se do “direito político especial da função administrativa do Estado”⁶².

Tais funções são descritas nos capítulos V, VI e VII (de um total de quinze), dedicados respectivamente às ações do Estado quanto às necessidades físicas da sociedade (segurança pública, saúde pública, polícia sanitária, higiene pública, assistência pública), à intervenção do Estado no domínio econômico (produção da riqueza, tutela do trabalho, corporações, aprendizado, obras públicas, indústria, comércio, meios de comunicação e transporte, preços, sindicatos, caixas econômicas e de socorros) e à ação do Estado quanto às necessidades culturais da sociedade (instrução primária, técnica e superior, desenvolvimento científico, literário e artístico). Essas ações deveriam ser praticadas com o objetivo de “auxiliar eficazmente o desenvolvimento da vida social”⁶³, o que dependia de uma ampliação das prerrogativas da administração que lhe permitisse intervir com eficácia na reorganização das condições da vida urbana. Viveiros de Castro apresenta, assim, uma visão de Estado conservador da ordem e promotor do progresso, antagonizando com um indivíduo egoísta e incapaz de viver em sociedade sem a sua presença apaziguadora.

Poucos anos depois, em 1910, publicam-se as *Noções de Direito Administrativo* de Alcides Cruz⁶⁴, que confirmam a tendência de afastamento do pensamento jurídico-administrativo do império: a começar pelo fato de que não atuava no eixo São Paulo-Recife, tendo sido fundador e professor

61 VIVEIROS DE CASTRO, 1906, p. 94.

62 VIVEIROS DE CASTRO, 1906, p. 104.

63 VIVEIROS DE CASTRO, 1906, p. 120.

64 Segundo informações do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul, na homenagem ao centenário de morte do autor, Alcides de Freitas Cruz era pardo, oriundo de uma família presente nas campanhas da Cisplatina e da Revolução Federalista, presente também na consolidação da República. Nascido em 14 de maio de 1867, em Porto Alegre, estudou na Escola Militar da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul, alcançando o grau de agrimensor em 1885. Depois, matriculou-se na Faculdade de Direito de São Paulo em 1891, colando grau de bacharel em Direito, tornando-se um dos fundadores e lente da Faculdade de Direito de Porto Alegre, hoje unidade da UFRGS, onde lecionou Direito Administrativo e Filosofia do Direito, sendo também membro correspondente do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo. Em 1910 lançou a obra “Noções de Direito Administrativo Brasileiro”, ora estudada, e em 1914 lança sua segunda edição então intitulada “Direito Administrativo Brasileiro”. Também foi deputado estadual entre 1891 e 1916. Faleceu aos 48 anos, no auge de suas atividades políticas, acadêmicas e docentes. 2016.

da Faculdade de Direito de Porto Alegre; além disso, a sua formação prévia em agrimensura o distancia do perfil bacharelesco que caracterizava os administrativistas do século XIX, aproximando-o do perfil técnico típico do período republicano. Crítico das obras do império, que considera ultrapassadas, mas também do *Tratado* de Viveiros de Castro, que julga pouco didático, excessivamente focado na ciência da administração e no direito constitucional, e pobre em termos bibliográficos, apresenta a sua obra como um ensaio destinado a jovens estudantes.

Em uma aproximação preliminar Cruz conceitua o direito administrativo como “o complexo de princípios de direito público, que regulam o exercício da atividade do Estado nas suas relações entre a administração pública e os seus administrados”. Apesar da simplicidade inicial, a definição é apresentada em seguida à sua crítica à concepção normativa-exegética, que considera “evidentemente acanhada” e limitada pelo “absoluto desprezo das sedutoras teorias que enriquecem o direito público moderno”⁶⁵, defendendo que a disciplina seja objeto de uma abordagem teórica e científica.

Nas páginas seguintes volta a complementar o conceito inicial ao estabelecer uma relação indissociável entre o direito administrativo e a atividade interventiva do Estado, realizada “no sentido de promover o melhoramento das suas condições econômicas, morais e intelectuais”. Quando dessa ingerência resultem efeitos jurídicos decorrentes das relações que o Estado estabelece com os particulares deverá incidir sobre ela o direito administrativo, como instrumento de sua regulação⁶⁶. Atribui, assim, grande importância à atividade interventiva do Estado na vida social; não é por outra razão que após examinar as questões preliminares (na Introdução) e discorrer sobre a estrutura organizacional da administração pública brasileira (na Parte Primeira), Cruz dedica metade da sua obra (toda a Parte Segunda) à análise das diversas espécies de “ações administrativas” passíveis de serem executadas pelo Estado – relativas às finanças públicas e impostos, polícia, defesa nacional, domínio público, expropriação, comunicação e transporte, instrução pública e assistência pública. Também aqui se manifesta a natureza essencialmente científica e interventiva atribuída ao direito administrativo durante a Primeira República.

65 CRUZ, 1910, p. 9.

66 CRUZ, 1910, p. 11.

Em 1918 são publicadas as *Lições de Direito Administrativo* de Carlos Porto Carreiro⁶⁷, apresentadas como “resumo estenográfico das aulas proferidas pelo Dr. Carlos Porto Carreiro na Faculdade Livre de Direito do Rio de Janeiro”, coligidas e organizadas por “um aluno”, e posteriormente revisadas e autorizadas pelo professor. A obra dá acesso ao conteúdo do ensino ministrado nas Faculdades de Direito, e permite perceber como o ensino oral adapta o saber teórico dos livros às necessidades práticas do ensino jurídico.

Após uma longa “introdução histórica” que dura dez lições (de um total de cinquenta), Porto Carreiro inicia na Lição 11 a sua análise teórica da disciplina, adotando a definição dos *Principii* de Orlando, para quem “o direito administrativo é o sistema dos princípios jurídicos que regulam a atividade específica do Estado para a realização dos seus fins”. O conceito é esclarecido pelas explicações de que: a expressão “sistema de princípios jurídicos” indica que “o direito administrativo contém em si verdades científicas e ordem geral decorrentes de fatores naturais (físicos e humanos)”, não se tratando de mero “complexo de leis positivas”; a expressão “atividade específica do Estado” se refere ao fato de que a administração “aplica as leis de ordem pública” e procede por “meios de execução geral e providências gerais”, gozando de “certa latitude discricionária”; e a referência à “realização dos fins” indica a sua função de “tornar efetivos os fins do Estado”, relacionados na sequência: conservação do domínio público, percepção das rendas, gestão da fazenda pública, distribuição da riqueza, indenizações e reparações, construção de obras públicas, fornecimentos, requisições, contratos, concessões, operações destinadas ao cuidado, vigilância e tutela física e moral da sociedade, provimento dos cargos públicos, direção do corpo administrativo, etc⁶⁸.

Porto Carreiro se filia assim, como os demais autores do período, a uma concepção *teleológica* do direito administrativo, vinculada à realização das finalidades do Estado. Curiosamente essa preocupação não transpare-

67 Nascido em 1865 na cidade de Recife, capital do Estado de Pernambuco, Carlos da Costa Ferreira Porto Carreiro cursou a Faculdade de Direito de Recife, tornando-se depois professor do seu curso anexo. Filho de tabelião, dedicava-se também à literatura, especialmente a escrita de poemas, além de ter exercido também a função de tradutor. Participou da fundação da Faculdade Livre de Direito do Rio de Janeiro em 1891, onde foi professor de direito administrativo. No auge de sua carreira como escritor, ocupou a quarta cadeira da Academia Pernambucana de Letras. Faleceu em 1932. A PALAVRA, 1911.

68 PORTO CARREIRO, 1916, p. 87.

ce com tanta clareza na estrutura da obra, que tem apenas nove capítulos dedicados à análise das funções administrativas (lições 38 a 46), apesar de quinze dedicados à história e teoria do direito administrativo (lições 1 a 15) e vinte e cinco (lições 16 a 37, e 47 a 50) dedicados à estrutura e organização da administração brasileira. A aparente deficiência deve ser adequadamente compreendida: o mero fato de se dedicar alguns capítulos às funções administrativas do Estado já é digno de nota, e representa uma ruptura em relação ao saber jurídico-administrativo desenvolvido no Brasil do século XIX; no entanto, é notável também que os juristas brasileiros do início do século XX não parecem dedicar ao assunto quantidade de páginas compatível com a relevância que lhe atribuem. A contradição indica alguma dificuldade, por parte da doutrina, em concluir a superação do século XIX, talvez em virtude da permanência da necessidade de reconstrução da estrutura administrativa do Estado brasileiro após a Proclamação da República e a instituição do federalismo. A hipótese é sugerida pelo próprio Porto Carreiro, que atribui a deficiência do direito administrativo brasileiro a dois fatores: a imperfeição da adaptação do sistema francês ao nosso direito, realizada durante o império, e a adoção da forma de governo federativa, que obrigou os estados federados a recomeçarem do zero a organização administrativa do país:

Multipartida a Administração do país em várias administrações autônomas, além da Federal cujo círculo de competência *ratione materiae* muito se restringiu, houve mister de construção nova em cada um dos novos departamentos da atividade do Estado. No que respeita à Administração Federal [...], como a respectiva jurisprudência ainda não seja pacífica na maioria dos casos em que se trata de questões administrativas, não houve também lugar para se firmar a feição especial do nosso regime administrativo⁶⁹.

Características semelhantes também podem ser percebidas em *Direito Administrativo e Ciência da Administração*, publicada no ano seguinte por Manoel de Oliveira Santos⁷⁰ (1919). Organizada como compêndio para a

69 PORTO CARREIRO, 1916, p. 108.

70 Manoel Porfírio de Oliveira Santos nasceu em 1851 no Rio Grande do Norte. Defensor da monarquia, foi magistrado, oficial de gabinete do império, inspetor fiscal do governo e jornalista, tendo chegado ao posto de redator principal do primeiro jornal diário da capital potiguar, o “Diário do Natal”. Chegou a ser candidato à deputado nas eleições de 1889, elegendo a “au-

cadeira de direito administrativo do Curso Administrativo e Financeiro da Academia de Altos Estudos do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro⁷¹, a obra é dividida em dezoito lições dedicadas à teoria e história do direito administrativo (quatro capítulos), à estrutura e organização do Estado (dez capítulos) e à sua atividade administrativa (quatro capítulos sobre socorros públicos, organização econômica, instrução pública e domínio público).

Merece atenção, em primeiro lugar, o fato de que se trata da primeira obra brasileira de direito administrativo não dedicada especificamente a juristas, pois destinada ao ensino especializado no Curso Administrativo e Financeiro do IHGB⁷². A “federalização” que caracterizara as obras da República já desde o *Tratado* de Viveiros de Castro é agora complementada por outra forma de expansão do saber jurídico-administrativo, que passa a incluir administradores e financistas, prováveis integrantes da burocracia de Estado.

Quanto ao conteúdo, apesar da semelhança de estrutura e desenvolvimento em relação aos demais autores do período, o autor parece ter uma consciência mais explícita, e até favorável, das heranças monárquicas no discurso jurídico do século XX. Se já havíamos percebido uma continuidade nas preocupações com a estrutura e organização da Administração Pública em detrimento das suas funções interventivas na sociedade, que tendem a aparecer de forma marginal, na obra do monarquista Oliveira Santos essa continuidade é abertamente defendida, e a pequena ruptura criticada.

Assim, conceitua o direito administrativo como “um complexo de leis destinadas a regular as relações dos direitos e deveres recíprocos da administração e dos administrados”⁷³, descartando o “critério teleológico” defendido por seus contemporâneos para adotar integralmente o conceito

tonomia provincial” como uma das questões centrais do seu programa de governo. Integrou a Academia de Altos Estudos do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e faleceu em 1933. BUENO, 2016, p. 85.

71 Fundada em 1915 pelo IHGB, surgiu como iniciativa de promoção de estudos científicos nas áreas de Política, Sociologia e História. Em 1919 foi reformulada para a formação de professores secundários, sendo renomeada Faculdade de Filosofia e Letras. MELO, 2015, p. 1.

72 Segundo o próprio Oliveira Santos, os estudantes do seu curso não são “aspirantes ao curso secundário como preparo para estudos mais elevados”, mas “homens instruídos e cultivados”, muitos deles já diplomados, que o frequentam para adquirirem “conhecimentos não compreendidos em estudos anteriores, e, portanto, complementares de sua educação científica” 1919, p. 13.

73 OLIVEIRA SANTOS, 1919, p. 29.

que havia sido desenvolvido pelos juristas do império. Em defesa da continuidade argumenta que “a nova constituição, tão liberal quanto a monárquica, manteve, em seus princípios fundamentais, todos os preceitos e regras que antes consubstanciavam esse ramo do nosso direito público e constitucional”⁷⁴, concluindo que o nosso direito administrativo não sofreu a influência dos ideais positivistas que então circulavam na Europa, por ele criticados:

Quer isto dizer, que, pelo menos no ponto de vista da teoria e da lei, o nosso direito administrativo ainda não sofreu a influência das ideias positivistas, da nova escola a que pertencem Duguit, Hauriou e outros, cujo princípio é o da prevalência dos direitos do Estado sobre os do indivíduo.

Nada justifica essa estranha doutrina, pura revivescência do antigo predomínio do Estado, posto em evidência no tempo do imperialismo romano, como mais de uma vez tive ocasião de demonstrar em anteriores lições⁷⁵.

Cópia em negativo do pensamento de Oliveira Santos é o de Aarão Reis⁷⁶, personagem peculiar de nossa história jus-administrativista: engenheiro formado pela Escola Politécnica do Rio de Janeiro, urbanista responsável pelo planejamento e construção da nova capital de Minas Gerais, autor de obras relacionadas à prestação de serviços públicos nas áreas de educação, energia, água, transporte e gás⁷⁷, tradutor da filosofia positivis-

74 OLIVEIRA SANTOS, 1919, p. 213.

75 OLIVEIRA SANTOS, 1919, p. 213.

76 Aarão Leal de Carvalho Reis nasceu em 1853 em Belém do Pará, província da qual seu pai foi presidente em 1860 (Fábio Alexandrino de Caralho Reis). Formou-se engenheiro geógrafo (1872) e engenheiro civil (1874) na Escola Politécnica do Rio de Janeiro, e recebeu o grau de bacharel em ciências físicas e matemáticas. Atuou como professor de matemática elementar e desempenhou várias funções públicas em ministérios e secretarias nas áreas de transporte, saneamento, energia e construção. Fez parte da primeira geração de urbanistas do país, tendo chefiado a comissão de construção de Belo Horizonte (1894-1897) e planejado o município de Soure, na ilha de Marajó. Foi professor da Escola Politécnica do Rio de Janeiro, nas cadeiras de economia política, finanças, direito constitucional, direito administrativo e estatística. Dirigiu o Banco do Brasil e o Lloyd Brasileiro, foi eleito deputado federal (1911 e 1927), e senador (1927), e faleceu em 1936. URBANISMO BRASIL, ENCICLOPÉDIA ITAU CULTURAL DE ARTE DE CULTURA BRASILEIRAS, 2020.

77 Como por exemplo A Instrução Superior no Império, 1875, A Transmissão e a Distribuição Elétricas de Força, 1884, A Estrada de Ferro de Sobral, 1888, A Societé Anonyme du Gaz de Rio de Janeiro, 1890, Obras novas contra as secas, 1918, etc.

ta⁷⁸, sintetiza em sua biografia de forma hiperbólica as características do direito administrativo do novo século. Se Oliveira Santos representa, no extremo conservador do espectro de autores analisados, o esforço consciente de preservação do direito administrativo bacharelesco criado para o Brasil do século XIX, Reis representa, no oposto polo progressista, o direito administrativo tecnocrático que a sociedade brasileira propunha para o seu futuro.

Redigido para servir de guia aos seus discípulos na Faculdade de Engenharia da Escola Politécnica, o seu livro é apresentado como obra “modesta e despretensiosa”, produzida com o objetivo de preencher lacunas na formação do engenheiro obrigado a assumir responsabilidades na administração pública sem poder contar com o apoio técnico necessário:

Nem sempre pode o engenheiro consultar – sobre o bom desempenho, corrente e normal, dos seus respectivos encargos, um advogado, cuja amizade pessoal o leve a prestar-se como mentor quotidiano de minúcias renascentes; e, nem todos os advogados dispõem das habilitações especiais que exigem as soluções prontas de variadíssimos casos concretos que surgem a cada instante. E, então, carece o engenheiro – agindo, frequentemente, em localidades afastadas dos grandes centros de cultura intelectual – de resolver, por si próprio, casos tais, cuja solução afeta a própria honorabilidade profissional, para o que mister lhe é achar-se, previamente, habilitado para consultar, diretamente, expositor apropriado.

Demais, cumpre iniludivelmente, em todas as circunstâncias, ao engenheiro, responsável direto por trabalhos importantes e serviços públicos de relevância, acompanhar, com pleno conhecimento de causa, processos que, com serem de administração, não deixam de correr sob sua responsabilidade diretora⁷⁹.

Apesar da “modéstia e despretensão” do autor, trata-se de obra riquíssima do ponto de vista jurídico, travando intenso diálogo com a melhor doutrina nacional e estrangeira e tendo sido elogiada por Clóvis Bevilacqua e Augusto Tavares de Lyra, que a prefaciam⁸⁰. Redigida em 638 páginas, após uma breve introdução geral à teoria do direito e ao direito constitucional, dedica mais de 500 páginas à análise do direito administrativo

78 A Ideia de Deus segundo a Filosofia Positiva, de Émile Littré, 1876.

79 REIS, 1923, p. VIII.

80 REIS, 1923, p. XII; XV.

“com aplicação especial à engenharia”, divididas em três partes: a primeira composta por seis capítulos dedicados à apresentação dos conceitos fundamentais; a segunda por quatro capítulos dedicados à organização administrativa do Brasil; e a terceira por quinze capítulos, que correspondem a mais da metade do livro, dedicados ao funcionamento da atividade administrativa no Brasil – orçamento público, domínio público, defesa, polícia, justiça, saúde, medidas, moeda, aposentadorias, indústria, comércio, instrução, etc.

As prioridades aparentes no sumário são confirmadas pela definição de direito administrativo elaborada pelo autor, não mais preocupada com as “relações recíprocas de um soberano e seus respectivos súditos”, mas em compreender “o melhor funcionamento [...] dos múltiplos, variados e complicados serviços públicos imprescindíveis [...] à crescente prosperidade da nação, fundada na integridade, na tranquilidade e na garantia do amplo condicionamento da vida coletiva comum”⁸¹. Para Reis o direito administrativo não é comando dotado de *imperium*, devendo ser compreendido em seu aspecto funcional, como regra impessoal instrumental à satisfação do interesse público.

A última obra monográfica de direito administrativo publicada na Primeira República é o *Conceito de Direito Administrativo* de Mário Masagão⁸² (1926). Único administrativista do período vinculado às tradicionais faculdades do império, redige a mais breve obra do período sobre o tema – breve brochura de quarenta páginas, dividida em dezoito capítulos dedicados à definição do direito administrativo. Logo na apresentação já esclarece pretender superar o “empirismo” em que mergulhava o direito administrativo antes do trabalho dos juristas alemães e italianos, desejando contribuir

81 REIS, 1929, p. 122.

82 Mário Masagão nasceu em São Carlos em 1899. Formou-se pela Faculdade de Direito de São Paulo em 1919, e a partir de então passou a exercer a advocacia. Tornou-se professor de direito administrativo na mesma faculdade em 1928, tendo ministrado também economia política e ciência das finanças. Foi nomeado desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo em 1930. Foi eleito deputado constituinte pela UDN em 1945 e tornou-se novamente membro do Tribunal de Justiça de São Paulo em 1947. Aposentou-se em 1956 e faleceu em 1979. Publicou *Conceito do direito administrativo* (1925), *O projeto do código de processo* (1926), *Em face da Constituição, não existe no Brasil o contencioso administrativo* (1927), *Natureza jurídica da concessão do serviço público* (1933) e *Curso de direito administrativo* (2v., 1959), além de artigos para a *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo* e a *Revista dos Tribunais* (DICIONÁRIO BIOGRÁFICO CPDOC).

para uma sistematização rigorosa da disciplina⁸³. Assim, conceitua o direito administrativo como “o conjunto dos princípios que regulam a atividade jurídica não contenciosa do Estado, e a constituição dos órgãos e meios de sua ação, em geral”⁸⁴, enfatizando o caráter científico dessa definição e vinculando-a, assim, às atividades exercidas pelo Estado para o cumprimento das suas finalidades⁸⁵.

Dessa definição decorrem os três ramos principais da teoria do direito administrativo: aquele relacionado à atividade jurídica e não contenciosa do Estado (ação legislativa, polícia, forças armadas); aquele relacionado aos meios de ação do Estado (atos administrativos e finanças públicas); e aquele relacionado à organização da administração do Estado (funções administrativas, órgãos administrativos, fiscalização administrativa e distribuição das funções pelos órgãos)⁸⁶. A obra é concluída por uma breve reflexão sobre a responsabilidade do Estado e o contencioso administrativo.

Apesar do caráter sintético do opúsculo, percebem-se também nele as tendências identificadas nas obras anteriores: o esforço para superar as definições legalistas do século XIX em prol de uma concepção mais abstrata e científica do direito administrativo, que fosse capaz de abarcar o conjunto de atividades promovidas pelo Estado para a realização dos seus fins.

Como se vê, na passagem para o século XX a doutrina jurídica brasileira promove importantes adaptações ao conceito de direito administrativo que havia sido elaborado durante o regime monárquico. Influenciada pelos desenvolvimentos doutrinários da Europa positivista, mas também pelas novas necessidades políticas do Brasil republicano, deformam novamente o direito administrativo para ajustá-lo cada vez mais às atividades de intervenção da administração pública sobre a vida social urbana.

É importante compreender, no entanto, que esse esforço de adaptação não levou a uma transformação completa. Os problemas que haviam dirigido a formação do direito administrativo no império, relacionados à construção de uma estrutura administrativa para o Estado nascente, e que demandavam o reconhecimento de uma função constituinte ao direito administrativo, continuam presentes. Agora, não mais em razão da novidade

83 MASAGÃO, 1926, p. 4.

84 MASAGÃO, 1926, p. 21.

85 MASAGÃO, 1926, p. 7.

86 MASAGÃO, 1926, p. 31.

do Estado brasileiro e da necessidade de se lhe atribuir legitimidade, mas em razão da novidade do modelo de organização federativo, e da consequente necessidade de se edificarem as estruturas administrativas dos estados federados e dos municípios. As circunstâncias levam a uma metamorfose incompleta, que, se por um lado modifica explicitamente a concepção vigente de direito administrativo para enfatizar a sua vinculação às finalidades do novo Estado interventor, por outro permite implicitamente a conservação da principal característica do discurso jus-administrativista do século XIX – a sua vinculação à necessidade de organização administrativa do Estado nacional.

Essas forças divergentes bem podem ser representadas pelos mais típicos dentre os autores examinados: de um lado Oliveira Santos, monarquista, bacharel, explícito defensor da continuidade da concepção de direito administrativo desenvolvida no império, a sustentar a sua função constituinte e reguladora das relações entre administração e administrados; do outro Aarão Reis, urbanista republicano, engenheiro, a enfatizar as rupturas existentes entre o antigo regime imperial e as necessidades interventivas do novo regime, dependente de um direito instrumental à satisfação das finalidades do Estado.

Entre esses polos extremos a doutrina brasileira desenvolve uma concepção de direito administrativo atento às novas necessidades de intervenção do Estado sobre a sociedade, mas também cauteloso em relação à indispensável preservação de sua função constituinte e estruturadora; empolgado com as novas teorias positivistas, mas também precavido contra os seus excessos autoritários; federalizado por personagens que atuavam em diversos estados, mas que haviam recebido sua formação inicial em São Paulo e Recife; aberto a técnicos e engenheiros, mas ainda reconhecendo a precedência dos juristas como seus guardiões; cada vez mais desenvolvido por burocratas da administração pública, mas que não haviam por isso perdido o seu vínculo científico com a academia. Trata-se, em suma, de um direito administrativo de transição, talvez antecipador de algumas das profundas transformações que a disciplina viria a sofrer a partir da década de 30.

Quadro 3: *Conceito científico de direito administrativo no Brasil (1890-1930)*

direito administrativo	abordagem científica
	produzido por juristas e técnicos
	diversificação dos centros de produção
	direito político especial
	sistema de princípios jurídicos
	complexo de leis
	regula a atividade administrativa do Estado
	relações entre administração e administrados
	constituição dos órgãos e meios de ação do Estado
	prerrogativas especiais de intervenção
	realização das finalidades do Estado
	funcionamento dos serviços públicos
	objetivo de promover o desenvolvimento da vida social

4. Conclusão: um direito administrativo de transição

O conceito de direito administrativo desenvolvido pela cultura jurídica da Primeira República Brasileira é um conceito de transição, resultado de múltiplas traduções: em primeiro lugar, a tradução do conceito de direito administrativo cunhado pelos juristas do Império para as novas necessidades do século XX, e a nova estrutura administrativa federalizada e republicana; em segundo lugar, a tradução do conceito de direito administrativo desenvolvido pelos juristas franceses da Terceira República, após o reconhecimento da autonomia do Conselho de Estado e de uma esfera de liberdade aos cidadãos diante das intervenções do antigo regime imperial; e em terceiro lugar, a tradução jurídica das novas necessidades de intervenção estatal diante de uma sociedade em rápida transformação, a exigir novos serviços públicos e um papel mais ativo do Estado na ordenação da vida urbana e na promoção do desenvolvimento econômico e social. Esse conjunto de traduções é realizado no contexto de um regime elitista, oligárquico e coronelista, que atribui às elites políticas o papel de vanguardas na modernização do Estado e da sociedade e lhes demanda a sua proteção das ameaças provenientes das classes populares, conferindo-lhes o poder necessário para essas tarefas. Isso conduz a um direito administrativo con-

cebido essencialmente como instrumento de exercício das prerrogativas estatais sobre os particulares em seu trabalho de reorganização da vida em sociedade.

Tratando-se, porém, de um conceito de transição, até o período delimitado para a presente pesquisa essa tradução nunca se realiza de forma completa. Há uma série de sobrevivências e continuidades que contaminam o direito administrativo moderno desejado pelos positivistas com resquícios e impurezas do antigo regime imperial, e limitam as possibilidades de inovação: a preocupação com a organização da estrutura administrativa do Estado, mesmo quando apenas de forma implícita; seu funcionamento como elemento regulador das relações entre administração e administrados; e a sua apresentação como saber científico, que apesar de percebida como ruptura pelos juristas brasileiros do século XX (por influência da doutrina francesa, que de fato rompe com a sua tradição exegética) na verdade representa a continuidade de tendências percebidas no direito administrativo brasileiro desde a sua formação na década de 1850.

É claro que isso não significa que não existam diferenças entre os conceitos de direito administrativo em circulação na doutrina jurídica brasileira dos séculos XIX e início do XX; mas que essas diferenças não podem ser exageradas, sob pena de se perder de vista a complexidade e as sutilezas do processo de transição, e as tendências de longa duração que marcam a cultura jurídica brasileira desde o regime imperial. O quadro abaixo as sintetiza:

Quadro 4: Conceito científico de direito administrativo no Brasil (1854-1930)

Século XIX (1854-1889)	Século XX (1889-1930)
abordagem científica	abordagem científica
produzido por juristas	produzido por juristas e técnicos
concentração em São Paulo e Recife	diversificação dos centros de produção
objeto de estudo específico	natureza específica

teoria e exegese legislativa	sistema de princípios jurídicos abstratos e complexo de leis
interferência da justiça e da política na administração	independência entre justiça e administração
satisfação das necessidades populares para a conservação do governo imperial	realização das finalidades do Estado para a promoção do desenvolvimento da vida social
organização da estrutura do Estado	organização da estrutura do Estado
função constituinte	função interventiva
objetivo político de legitimidade	funcionamento dos serviços públicos
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

Forma-se, então, na cultura jurídica brasileira do início do século XX, uma concepção de direito administrativo mais moderna e disciplinar, mais próxima das concepções em voga na Europa, voltada à regulação da atividade interventiva do Estado sobre a organização da vida urbana. Mas essa modernização é obrigada a conviver com as tendências e preocupações do antigo regime imperial, o que faz com que o direito administrativo da Primeira República, apesar de todas as transformações, ainda não esteja livre da sua tarefa inicial de promover a estruturação administrativa do Estado nacional, e por essa razão deva ser compreendido como um direito administrativo de transição

Referências

- A PALAVRA. Dr. Carlos da Costa Ferreira Porto Carreiro. A Palavra, Rio de Janeiro, ano 1, nº 1, p. 1, 30 de outubro de 1911. Disponível em: http://memoria.bn.br/pdf/227714/per227714_1911_00001.pdf. Acesso em: 03 mar. 2020.
- AUCOC, Léon. *Conférences sur l'administration et le droit administratif faites a l'école impériale des ponts et chaussées*. Paris: Dunod, 1869.
- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. *Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2015.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BIGOT, Gregoire. *Introduction Historique au Droit Administratif depuis 1789*. Paris: PUF, 2002.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ministros: Augusto Olympio Viveiros de Castro*, 2020 Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/ministro/ver-Ministro.asp?periodo=stf&id=109>. Acesso em: 03 mar. 2020.
- BUENO, Almir de Carvalho. *Visões de República: ideias e práticas no Rio Grande do Norte (1880-1895)*. Natal: EDUFRN, 2016.
- BURDEAU, François. *Histoire du Droit Administratif*. Paris: PUF, 1995.
- CALDEIRA, Jorge. *História da Riqueza no Brasil: cinco séculos de pessoas, costumes e governos*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017.
- CRETELLA JR., José. *Manual de Direito Administrativo*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989.
- CRUZ, Alcides. *Noções de Direito Administrativo Brasileiro – exposição sumária e abreviada*. Porto Alegre: Germano Gundlach & Comp, 1910.
- DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito Administrativo*. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- DICIONÁRIO BIOGRÁFICO CPDOC. *Mário Masagão*. Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/masagao-mario>. Acesso em: 03 mar. 2020.
- DUGUIT, Léon. *L'État, le droit objectif et la loi positive*. Paris: Albert Fontemoing, 1901.
- DUGUIT, Léon. *Manuel de Droit Public Français*. Paris: Félix Moreau, 1907.
- ENCICLOPÉDIA ITAÚ CULTURAL DE ARTE E CULTURA BRASILEIRAS. *Aarão Reis*. São Paulo: Itaú Cultural, 2020. Disponível em: <http://enciclopedia.itaucultural.org.br/pessoa4987/aarao-reis>. Acesso em: 03 mar. 2020

- FRANCO, Gustavo H. B.; LAGO, Luiz Aranha Corrêa. O Processo Econômico/ A Economia da Primeira República, 1889-1930. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz (org.). *História do Brasil Nação: 1808-2010*, vol. 3 – *A Abertura para o Mundo, 1889-1930*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- FURTADO DE MENDONÇA, Francisco Maria de Souza. *Excerto de Direito Administrativo Pátrio*. São Paulo: Typographia Alemã de Henrique Schroeder, 1865.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1993.
- GUANDALINI JR., Walter. Espécie Invasora: história da recepção do conceito de direito administrativo pela doutrina jurídica brasileira no século XIX. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 268, p. 213-247, jan./abr. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2015.
- GUANDALINI JR., Walter. *História do Direito Administrativo Brasileiro: formação (1821-1895)*. Curitiba: Juruá, 2016.
- GUANDALINI JR., Walter. A Tradução do Conceito de Direito Administrativo pela Cultura Jurídica Brasileira do século XIX. *Culturas Jurídicas em Movimento*. Curitiba: Juruá, no prelo, 2018a.
- GUANDALINI JR., Walter. *Raízes Históricas do Direito Administrativo Brasileiro*. Curitiba: Prismas, no prelo, 2018b.
- GIANQUINTO, Giovanni de Gioannis. *Corso di Diritto Pubblico Amministrativo*. Firenze: Tipografia Editrice della Associazione, 1877.
- HAURIOU, Maurice. *Précis de Droit Administratif contenant le droit public et le droit administratif*. Paris: L. Larose & Forcel, 1900.
- HESPANHA, António M - O direito administrativo como emergência de um governo activo (c.1800-c.1910). *Revista de História das Ideias*. Vol. 26. 2005, pp 119-159.
- INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO DO RIO GRANDE DO SUL. *Homenagem a Alcides Cruz no centenário de sua morte*, 2016. Disponível em: <https://www.ihgrgs.org.br/fragmentos/Biblioteca%20-%20Homenagem%20Alcides%20Cruz.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2020.
- LAFERRIÈRE, Édouard-Louis-Julien de. *Traité de la jurisdiction administrative et des recours contentieux*. Paris: Berger-Levrault, 1887.
- LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. *Da Monarquia à Oligarquia: história institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930)*. São Paulo: Alameda, 2014.

- MANNORI, Luca; SORDI, Bernardo. *Storia del Diritto Amministrativo*. 4^a ed. Milano: Laterza, 2006.
- MASAGÃO, Mário. *Conceito do Direito Administrativo*. São Paulo: Escolas profissionais do Liceu Coração de Jesus, 1926.
- MAYER, Otto. *Deutsches Verwaltungsrecht*. Leipzig: Duncker & Humblot, 1895.
- MAYER, Otto. *Le Droit Administratif Allemand*. Paris: V. Giard & E. Brière, 1903.
- MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33^a ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MELO, Thaís. Um projeto de ensino superior: a Academia de Altos Estudos do IHGB (1915-1922). In: XXVIII Simpósio Nacional de História. *Anais*. Florianópolis: ANPUH, 2015.
- MESTRE, Jean Louis. *Introduction Historique au Droit Administratif Français*. Paris: PUF, 1985.
- ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Principii di Diritto Amministrativo*. Firenze: G. Barbèra, 1891.
- OLIVEIRA SANTOS, Manoel Porfírio. *Direito Administrativo e Ciência da Administração*. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1919.
- 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 según las teorías filosóficas y la legislación positiva*. Madrid: Librería de Victoriano Suárez, 1897.
- REGO, Vicente Pereira. *Elementos de Direito Administrativo Brasileiro, para uso das Faculdades de Direito do Império*. 2^a 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.
- RESENDE, Maria Efigênia Lage. O processo político na Primeira República e o liberalismo oligárquico. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (orgs.). *O Brasil Republicano: o tempo do liberalismo*

- excludente – da proclamação da República à Revolução de 1930*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.
- RIBAS, Antonio Joaquim. *Direito Administrativo Brasileiro*. Brasília: Ministério da Justiça, Serviço de Documentação, 1968.
- RUBINO DE OLIVEIRA, José. *Epítome de Direito Administrativo Brasileiro segundo o Programa do Curso de 1884*. São Paulo: Leroy King Bookwalter, 1884.
- SCHWACZ, Lilia Moritz. População e Sociedade. In: SCHWACZ, Lilia Moritz (org.). *História do Brasil Nação: 1808-2010, vol. 3 – A Abertura para o Mundo, 1889-1930*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- SOUSA, Paulino José Soares. *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862.
- STOLLEIS, Michael. *Storia del Diritto Pubblico in Germania: publicistica dell'impero e scienza di polizia (1600-1800)*. Milano: Giuffré, 2008.
- TEIXEIRA, Livia Solana Pfuetzenreiter de Lima. *Discursos sobre o interesse público na Primeira República: análise da doutrina de Direito Administrativo entre 1889-1930*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Internacional, Curitiba, 2019.
- URBANISMO BRASIL. *Aarão Reis*. Disponível em: <http://www.urbanismobr.org/bd/autores.php?id=1269>. Acesso em: 03 mar. 2020.
- VENÂNCIO FILHO, Alberto. *Das Arcadas ao Bacharelismo: 150 anos de ensino jurídico no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- VIVEIROS DE CASTRO, Augusto Olympio. *Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1906.

Recebido em 16 de janeiro de 2019.

Aprovado em 03 de março de 2020.