

CENTRO UNIVERSITÁRIO INTERNACIONAL - UNINTER
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO, PESQUISA E EXTENSÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO

JOSIANE LORENA PETERS

O CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO DURANTE A ERA VARGAS.

CURITIBA
2021

JOSIANE LORENA PETERS

O CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO DURANTE A ERA VARGAS.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Direito do Centro Universitário Internacional – UNINTER, como requisito parcial à obtenção do título de **Mestre em Direito**. Linha de Pesquisa: Teoria e História da Jurisdição.

Orientador: Professor Doutor Walter Guandalini Júnior

CURITIBA
2021

JOSIANE LORENA PETERS

O CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO DURANTE A ERA VARGAS.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Direito do Centro Universitário Internacional – UNINTER, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Linha de Pesquisa: Teoria e História da Jurisdição.

BANCA EXAMINADORA

Prof.º Dr. Walter Guandalini Júnior
UNINTER/PR - Orientador

Prof.º Dr. André Peixoto de Souza.

Prof.º Dr. Maurício Mesurini da Costa

Curitiba, 09 de Dezembro de 2021.

“Eu sou apenas um [...] latino-americano
Sem dinheiro no banco
sem parentes importantes
E vindo do interior
[...]
Mas não se preocupe meu amigo
Com os horrores que eu lhe digo
Isso é somente uma canção
A vida realmente é diferente
Quer dizer
Ao vivo é muito pior”.

BELCHIOR, **Apenas Um Rapaz Latino Americano**; Alucinação, Polygram – 1976. Disponível em : https://youtu.be/p_xDKUQJlfM acesso: 18 de junho de 2021.

Aos meus amores Cecília e André, sem a ajuda de vocês eu não estaria aqui.

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos ao meu companheiro André de tantas aventuras, que sempre me apoiou com tanta dedicação, respeito e amor durante toda a nossa vida de casal e nesse momento tão intenso do processo do mestrado, e que nas horas de puro desespero de minha parte sempre estive lá dizendo que seria SIM possível e que eu iria conseguir.

A minha Doce Cecília que me acompanhou durante as aulas, e que já fora do meu ventre sempre me inspirou com o seu desenvolver, rápido, contínuo e maravilhoso.

Aos meus pais, que de um jeito ou de outro sempre me instigaram a concretizar meus sonhos.

Ao meu orientador, Professor Doutor Walter Guandalini Junior, primeiramente pelas aulas de extrema qualidade, pela paciência constante, pela orientação também de extrema qualidade, e por ter possibilitado que esse sonho meu se concretizasse tornando-o meu orientador.

E por fim, a todos os meus colegas de linha de pesquisa, as incríveis secretárias do PPGD Anna e Elenice, ao professor Doutor Daniel Ferreira e demais Professores da Linha de pesquisa Teoria e História da Jurisdição, meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo buscar nos principais manuais de direito administrativo publicados entre os anos de 1936 – 1943, o conceito desse ramo do direito. Isto porque, esse levantamento ilustra um modelo de Estado que estava em construção desde o início do século XX, e que enfim se concretiza, Estado esse, que sob a bandeira do “bem social” vai legalizar sua atuação. Com o recorte temporal estabelecido e fundamentando a pesquisa na metodologia Koselleckiana da história dos conceitos, é percebido uma ressignificação do direito administrativo brasileiro que tem ampliado sua atuação o tornando meio jurídico que regula e legitima a atividade do Estado. Assim, a presente pesquisa se divide em três capítulos, dos quais trata: primeiramente do referencial teórico-metodológico denominado “história dos Conceitos” de Reinhart Koselleck; seguindo com breves notas a respeito do contexto sócio político da Era Vargas; e por fim a análise do conceito de direito administrativo brasileiro contido nas fontes primárias correspondentes ao recorte temporal estabelecido na pesquisa.

Palavras chave: História dos Conceitos; Era Vargas; Direito Administrativo Brasileiro.

ABSTRACT

This research aims to search the main manuals of administrative law published in the years 1936 to 1943, the concept of this branch of law. This is because this survey illustrates a model of the State that has been under construction since the beginning of the 20th century, and that finally materializes, a State that under the banner of “social good” will legalize its performance. With the established time frame and basing the research on the Koselleckian methodology of the history of concepts, a redefinition of Brazilian administrative law is perceived, which has expanded its role in the legal process that regulates and legitimizes the activity of the State. Thus, this research is divided into three chapters, which deal with: mainly the theoretical-methodological framework called “history of Concepts” by Reinhart Koselleck; following with brief notes on the sociopolitical context of the Vargas Era; and finally, the analysis of the concept of Brazilian administrative law contained in the primary sources corresponding to the time frame established in the research.

Keywords: History of Concepts; It was Vargas; Brazilian Administrative Law.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. TEORIA DA HISTÓRIA DE REINHART KOSELLECK E A SUA “HISTÓRIA DOS CONCEITOS” PARA UM CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO DURANTE A ERA VARGAS.	13
2.1 Um Parecer Sobre A Teoria Da História De Reinhart Koselleck.....	14
2.2 A História Dos Conceitos Aplicada Nas Mudanças De Abrangência Do Direito Administrativo No Brasil Durante Sua Formação.....	18
2.3 O Prefácio De Direito Administrativo Brasileiro E A Experiência E A Expectativa Nos Principais Manuais Da Era Vargas.....	26
3. ERA VARGAS E SEU TEMPO HISTÓRICO.	39
3.1 A Revolução De 1930	40
3.2 O Processo Para A Constituição De 1934	43
3.3 A Constituição De 1937	52
3.4 A Administração Pública Na Era Vargas	58
4. UMA BUSCA POR UM CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO DURANTE A ERA VARGAS.....	62
4.1 UM CONCEITO EM TRANSIÇÃO.....	63
4.2 O CONTEXTO E ANÁLISE DAS FONTES	67
4.3 “Direito Administrativo”, de José Mattos Vasconcellos.....	68
4.4 “Princípios de Direito Administrativo Brasileiro”, de Ruy Cirne Lima.....	75
4.5 “Direito Administrativo”, de Tito Prates da Fonseca.....	81
4.6 “Instituições De Direito Administrativo Brasileiro” e “Tratado de Direito Administrativo” de Themístocles Brandão Cavalcanti.....	87
4.7 “Direito Administrativo e Ciência da Administração” de J. Guimarães Menegale.....	92
4.8 “Direito Administrativo” de Francisco Campos.....	95
4.9 SÍNTESE GERAL	99
5. CONCLUSÃO	103
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	104
7. ANEXO	108

1. INTRODUÇÃO

Para começo de conversa, vejo a necessidade de introduzir, conforme a própria palavra introdução se designa: a guiar para dentro de uma "introdução teórica à história do direito", pois assim, é possível buscar compreender a profundidade dessa ciência que visa "desvelar aquilo que no fenômeno jurídico antes estava encoberto"¹, assim, conforme Ricardo Marcelo Fonseca descreve:

"a ênfase que damos na formulação de novas perguntas é deliberadamente maior que no oferecimento de respostas, pois um saber tanto é mais instigante quanto mais tenha capacidade de formular questões novas, às vezes inusitadas e surpreendentes, diante de uma realidade que às vezes é sempre batida por um mesmo tipo de olhar."²

As novas perguntas que instigam e que levam o pesquisador a se debruçar sobre o tema, devem estar munidas de um referencial teórico-metodológico, para que assim a pesquisa seja classificada como ciência. Fonseca afirma que: "Não há aproximação a um objeto do saber sem o uso de instrumental teórico-metodológico"³

Partindo da premissa de que os conceitos revelam um tempo histórico, pois, sofrem ressignificações conforme os elementos que se entrelaçam a ele em cada era, isso, possibilita analisar através dele, as ações sócio-políticas que são colocadas em prática a medida que a sociedade humana se altera, dessa forma o conceito se torna elo entre o seu significado passado e o seu transmutar futuro. A presente pesquisa pauta-se na história dos conceitos de Reinhart Koselleck, cujo qual, é referencial teórico e metodológico desse estudo, que visa analisar a história do direito administrativo dentro da Era Vargas, através dos principais manuais produzidos na época, examinando o conceito desse ramo do direito e seus reflexos na ampliação do direito administrativo brasileiro.

¹ FONSECA. Ricardo Marcelo, **Introdução teórica à história do direito**. 1ª edição. (ano 2009), 3ª reimpr./ Curitiba: Juruá, 2012. p. 21.

² FONSECA. Ricardo Marcelo, **Introdução teórica à história do direito**. 1ª edição. (ano 2009), 3ª reimpr./ Curitiba: Juruá, 2012. p. 22.

³ FONSECA. Ricardo Marcelo, **Introdução teórica à história do direito**. 1ª edição. (ano 2009), 3ª reimpr./ Curitiba: Juruá, 2012. p. 26.

A Era Vargas, conforme Mesurini afirma: “é de grande importância para a compreensão da construção da estatalidade nacional”⁴, que centralizou no poder executivo, fortalecendo o direito administrativo, para que assim o Estado Interventor tivesse respaldo jurídico em suas ações sócio-políticas, deixando em segundo plano a própria Constituição.

“Política, economia e direito passaram por transformações relevantes após a Revolução de 1930, que forçaram mudanças de racionalidade interna”⁵, fortalecendo a intervenção estatal. Logo, os fatores político-econômicos externos e internos promovem efeitos significativos, promovendo mudanças, pois a crise de 1929 levará a alterações principalmente no que cabe a renovação da base produtiva e a urbanização. Consequentemente, será estabelecido uma ligação intensa entre o Estado, a administração e o direito administrativo.

Fato é, que a introdução do Estado Interventor, como modelo de modernização político-social, se dá através da influência estrangeira, que, sendo adaptada ao modelo brasileiro, passará por um reexame conceitual.

“Ocorre que, se nesses países de referência as instituições deveriam acompanhar o desenvolvimento da sociedade, nos países atrasados dava-se o contrário. Aqui, as instituições não deveriam refletir o estado social (que era atrasado), mas sim agir sobre ele a ponto de modificá-lo, aproximando-o dos ideais de progresso. Por isso, os conceitos deveriam funcionar como indutores do desenvolvimento.”⁶.

Mesurini, alerta que o discurso modernizador era promulgado por uma elite intelectual, “Os intelectuais funcionavam como vozes intermediárias, vistos como capazes de captar e exprimir a vontade popular”⁷ e assim a também a representaria. A valorização da elite intelectual está atrelada a ideia de uma “objetividade técnica”, e por fim, de uma desvalorização a tudo que soasse popular.

⁴ MESURINI. Mauricio Costa, **História do Direito Administrativo no Brasil (1937-1964): o debate em torno das delegações legislativas**. Revista Da Faculdade de Direito Da UFRGS, Porto Alegre, número 35, págs. 59-84, dez. 2016. Disponível em <<https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/download/68051/39967>> Acesso: setembro/2020.

⁵ MESURINI. Mauricio Costa, **História do Direito Administrativo no Brasil (1937-1964): o debate em torno das delegações legislativas**. Cit. p. 63.

⁶ MESURINI. Mauricio Costa, **História do Direito Administrativo no Brasil (1937-1964): o debate em torno das delegações legislativas**. Cit. p. 66.

⁷ MESURINI. Mauricio Costa, **História do Direito Administrativo no Brasil (1937-1964): o debate em torno das delegações legislativas**. Cit. p. 67.

Os autores das obras analisadas nesta pesquisa, corresponderam a essa elite de intelectuais juristas, que atuando no ramo do direito administrativo, contribuíram para o fortalecimento do Estado Interventor de Vargas, sendo eles: José Mattos Vasconcellos, Ruy Cirne de Lima, Tito Prates da Fonseca, Themistocles Brandão Cavalcanti, J. Guimarães Menegale e Francisco Campos.

Ambos os autores, trataram do direito administrativo, visando fortalecer sua abordagem dentro das relações sociopolíticas vigentes na época. Em comum em todas as obras analisadas, encontra-se o objetivo de guiar as ações do Estado visando o interesse público.

Por fim, o direito administrativo elencado pelos autores, apresentará uma sociedade que, concretizando suas transformações políticas, fortalecerá o Estado interventor de Vargas e conseqüentemente ampliando e fortalecendo a atuação do direito administrativo.

2 TEORIA DA HISTÓRIA DE REINHART KOSELLECK E A SUA “HISTÓRIA DOS CONCEITOS” PARA UM CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO DURANTE A ERA VARGAS.

Os seres humanos, por necessidade, constroem conceitos oriundos das experiências adquiridas e do desejo de um futuro para vivê-lo. Assim, pode-se dizer que os conceitos são elementos sintéticos, que possibilitam, para aqueles que se dedicam a estudá-lo, prova “ocular” de um tempo histórico. Segundo Bentivoglio:

“Para se apoderarem da realidade, os homens necessitam dos conceitos e, por meio das experiências vividas e transformações sofridas, empreendem ações que se projetam no tempo e nos espaços determinantes para sua autocompreensão”⁸

Pautado da teoria da história de Reinhart Koselleck, o presente capítulo desta dissertação realizará uma introdução à história dos conceitos koselleckiana, que será o alicerce desta pesquisa, que se destina a analisar o conceito de direito administrativo durante a Era Vargas. Essa teoria da história propõe a existência de uma colisão entre o passado e o presente, gerando consequências no futuro. A teoria dos conceitos desenvolve um raciocínio histórico não linear, o qual não possui “ideias eternas”, e sim uma distinção entre o passado e o presente, em que essa “alteridade” será o ponto de chegada e partida para a pesquisa da teoria da história⁹

Dando continuidade à proposta de conceito, será feita uma breve abordagem conceitual de direito administrativo brasileiro, no decurso do Império até a Primeira República. Partindo da relação entre o governo vigente na época e o uso do direito administrativo por esse que governa. Dessa forma, pretende-se demonstrar o panorama histórico percorrido por esse ramo do direito.

⁸ BENTIVOGLIO, Julio. **A história conceitual de Reinhart Koselleck**. Dimensões: Revista de História da UFES, Vitória, v. 24, 2010. p. 118. Disponível em < <http://www.periodicos.ufes.br/dimensoes/article/download/2526/2022> >. Acesso: 03 de Janeiro de 2021.

⁹ PEREIRA, Luísa Rauter. **A História e o “Diálogo que somos”: A Historiografia de Reinhart Koselleck e a Hermenêutica de Hans Georg Gadamer**. 2004. Dissertação(Mestrado em História Social da Cultura) - Departamento de História, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. p. 40. Disponível em < <https://doi.org/10.17771/PUCRio.acad.7199> >. Acesso: 03 de Janeiro de 2021.

Por fim, serão apresentadas a experiência e a expectativa presentes nos prefácios dos principais manuais de direito administrativo brasileiro entre os anos de 1936 – 1943. Desse modo, objetiva-se encontrar elementos que fundamentam o direito administrativo nessa nova fase da República Brasileira e as tensões existenciais da produção conceitual desse ramo do direito público.

2.1 UM PARECER SOBRE A TEORIA DA HISTÓRIA DE REINHART KOSELLECK.

Para o historiador alemão Reinhart Koselleck (1923 – 2006), sua teoria da história propõe uma “nova forma de pensar a historiografia”, alvitando um estudo objetivo da história. Para tanto, apresenta uma metodologia de pesquisa que se desenvolve na busca da compreensão do “horizonte” daquele que pesquisa os acontecimentos, nos quais cunhou os conceitos de sua obra, tendo em vista que não há como estudar o conceito sem que sejamos capazes de compreender tal horizonte.

Koselleck, em sua obra “Estratos de tempo, estudo sobre história”, apresenta, através de metáfora, a ideia de estratos do tempo se remetendo “a formações geológicas que remontam a tempos e profundidades diferentes, que se transformaram e se diferenciam umas das outras em velocidades distintas no decurso da chamada história geológica”.¹⁰ Logo, sua teoria define que a história não é linear e que os acontecimentos ocorrem de forma simultânea, e que o tempo histórico é visto de modo coletivo. “A proposta de diferentes estratos do tempo permite tratar de diferentes velocidades de mudança sem cair na falsa alternativa entre decursos temporais lineares ou circulares”¹¹.

Na teoria do tempo histórico, Koselleck parte do “Dasein”, de Martin Heidegger, para descrever “a finitude e a temporalização da experiência humana

¹⁰ KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado : contribuição à semântica dos tempos históricos** / Reinhart Koselleck ; tradução do original alemão Wilma Patrícia Maas, Carlos Almeida Pereira ; revisão da tradução César Benjamin - Rio de Janeiro : Contraponto : Ed. PUC-Rio , 2006 p. 25.

¹¹ KOSELLECK, **Futuro passado : contribuição à semântica dos tempos históricos** / Reinhart Koselleck ; tradução do original alemão Wilma Patrícia Maas, Carlos Almeida Pereira ; revisão da tradução César Benjamin - Rio de Janeiro : Contraponto : Ed. PUC-Rio , 2006 p. 25.

no mundo”¹², o filósofo alemão tratou, em seu livro “Ser e Tempo”, da questão do ser, partindo do pressuposto de que o ser é o meio para que seja possível o entendimento do próprio ente. Em sua pesquisa, descreveu o ser através de seus existenciais, definindo as características fundamentais do ser. Será na teoria de Heidegger que Koselleck partirá em sua “ideia de experiência histórica”, que sempre se dá “a partir de um horizonte de sentido”.

O “Dasein de Heidegger”, estudado por Koselleck, influenciou-o no desenvolvimento dos “conceitos antitéticos” que estão presentes em sua teoria do tempo, que, através da metateoria, serve como meio para estudar a própria historiografia. Dentre vários conceitos antitéticos elencados na teoria koselleckiana, duas categorias são de maior grandeza, “espaço de experiência” e “horizonte de expectativas”, respectivamente, o passado e o futuro. Na abordagem dessas categorias, Koselleck apresenta uma metodologia de pesquisa na qual coloca, entre os dois conceitos, um conflito, assim, caberá ao pesquisador a responsabilidade de realizar o estudo necessário dos conceitos em sua profundidade, fazendo uma ponte entre a “articulação linguística usada nas fontes e como eram absorvidos e significados os conceitos ali expostos pelos contemporâneos”¹³.

“Tal procedimento parte do princípio de traduzir significados lexicais em uso no passado para a nossa compreensão atual. A partir da investigação de significados passados, tanto a história dos termos quanto a dos conceitos conduz à fixação desses significados sob a nossa perspectiva contemporânea. Enquanto esse procedimento da história dos conceitos é refletido metodologicamente, a análise sincrônica do passado é completada de forma diacrônica”.¹⁴

O “espaço de experiência e o horizonte de expectativa” tratam respectivamente de um passado que se faz presente, de modo que essa

¹² BAHIA, Alexandre. **Teoria Geral do processo** / Alexandre Bahia, Dierle Nunes, Flávio Quinaud Pedron - Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 48.

¹³ PRADO, S. F. “**Espaço de experiência**” e “**horizonte de expectativas**”: **relações de poder na colônia de ingleses no sul da província do Espírito Santo no Oitocentos**. Cadernos de História, v. 17, n. 27, p. 327-341, 30 out. 2016. p. 330. Disponível em : <<https://doi.org/10.5752/P.2237-8871.2016v17n27p327>>. Acesso: 03 de janeiro de 2021.

¹⁴ KOSELLECK, **Futuro passado : contribuição à semântica dos tempos históricos**. cit. p. 104.

“experiência” seja elemento da memória, dessa forma, esse passado está presente naquilo que se lembra. O horizonte de expectativa é o contraposto do que se conhece, sendo aquilo que ainda não foi objeto do passado (experiência), mas que gera grande expectativa para o futuro. Essas Categorias da história estão interligadas, de modo que não são administradas separadamente; “O par de conceitos “experiência e expectativa” é manifestamente de outra natureza. Não propõe uma alternativa, não se pode ter um sem o outro: não há expectativa sem experiência, não há experiência sem expectativa”.¹⁵

O momento do presente, na teoria de Koselleck, torna-se um momento de reconstrução do passado, este, através do questionamento do presente, pois o pesquisador colocará uma dúvida oriunda do momento em que ele vive. Assim, esse presente pode ganhar novo sentido no futuro.

O espaço da experiência, ou também designado “passado presente”, é uma categoria que trata do passado, são acontecimentos que, através da memória, são lembrados. Essas lembranças são mantidas através das gerações, isso “desenvolveu nos indivíduos e instituições determinados comportamentos que presentificam o passado.”¹⁶

Já o horizonte de expectativas, ou futuro presente, traz consigo as projeções e perspectivas para o futuro, referindo-se como um “elemento de projeção do amanhã, de transformações que trazem o futuro em expectativa para o presente”.¹⁷ “Experiência e expectativa são duas categorias adequadas para nos ocuparmos com o tempo histórico, pois elas entrelaçam passado e futuro”¹⁸.

O espaço da experiência e a expectativa do futuro estão interligadas, de modo que o passado, o presente e o futuro não existem separadamente, pois a experiência está na expectativa, como vice-versa. Acarretando que as categorias, existindo conjuntamente, levaram a uma “tensão entre ambas”, é nessa tensão que se desenvolve o “tempo histórico”.

¹⁵ KOSELLECK, **Futuro passado : contribuição à semântica dos tempos históricos**. cit. p. 307.

¹⁶ PRADO, S. F. “**Espaço de experiência**” e “**horizonte de expectativas**”. cit. p. 330

¹⁷ PRADO, S. F. “**Espaço de experiência**” e “**horizonte de expectativas**”. cit. p. 330

¹⁸ KOSELLECK, **Futuro passado : contribuição à semântica dos tempos históricos**. cit. p. 308.

A experiência não ocorre de forma cronológica, ela não permite que ocorra um aditamento, pois traz em si “vários estratos do tempo”¹⁹, ou seja, a experiência não ocorre de forma linear. Já a expectativa está fundada em uma experiência, assim é responsável, por fim, no campo da experiência. Dessa forma, essa simbiose, entre experiência e expectativa, torna ambas as categorias finitas. A experiência, pois, está limitada através da expectativa, e a expectativa está limitada ao que se tem por experiência.

“Uma categoria não pode ser convertida na outra sem que se faça a presença de um hiato. Isso se explica no fato de que o futuro histórico não deriva por completo do passado histórico. As experiências são sobrepostas umas as outras com o transcurso do tempo modificando-as mutuamente. Nesse ponto, as experiências só podem ser reunidas por meio de uma expectativa retroativa que as amarra e as organiza. De outro lado, a estrutura temporal da expectativa é dependente de uma experiência”.²⁰

Porém, essa intensa ligação entre a experiência e a expectativa não significa que o futuro seja algo previsível, que se pode “deduzir”, esse raciocínio incorre em falhas. Mas desacreditar das experiências vividas em sua totalidade também incide em erros. “Sempre as coisas podem acontecer diferentemente do que se espera: esta é apenas uma formulação subjetiva daquele resultado objetivo, de que o futuro histórico nunca é o resultado puro e simples do passado histórico”.²¹

A tensão entre experiência e expectativa, que vem a gerar uma “nova experiência” apresenta “novas soluções e, com isso, empurra, a partir de si mesma, o tempo histórico”²². Assim, a teoria Koselleckiana se atém com maior afinco, pois, nesse momento, a experiência e expectativa se distanciam.

“Bem diferente é a estrutura temporal da expectativa, que não pode ser adquirida sem a experiência. Expectativas baseadas em experiências não surpreendem quando acontecem. Só pode surpreender aquilo que não é

¹⁹ BAHIA, Alexandre. **Teoria Geral do processo**. cit. p. 52

²⁰ BAHIA, Alexandre. **Teoria Geral do processo**. cit. p. 53.

²¹ KOSELLECK, **Futuro passado : contribuição à semântica dos tempos históricos**. cit. p.312.

²² BAHIA, Alexandre. **Teoria Geral do processo**. cit. p. 53.

esperado. Então, estamos diante de uma nova experiência”²³

Para Koselleck, é na modernidade que esse distanciamento entre experiência e expectativa começa a ocorrer, oriundo de uma “ideia de progresso”, que passa a substituir o panorama medieval, fundado em um “horizonte de expectativas transcendental ou extramundo”²⁴ para então uma visão de aperfeiçoamento histórico humano, que traz em si “um coeficiente de modificações sócio – políticas que progride com o tempo” e uma legitimação do poder político. “A partir de então, o horizonte de expectativa passa a incluir um coeficiente de mudança que se desenvolve com o tempo”²⁵.

Conforme trata Koselleck, essas mudanças acontecem também na categoria da experiência, que fica visível ao fim do século XVIII, após as experiências sócio-políticas dos 300 anos passados.

Portanto, com a modernidade, as duas categorias de tempo sofrem um distanciamento, promovendo uma unicidade histórica, ou seja, “o futuro não seria uma mera repetição do passado”. Isso acontece, pois elementos novos, como o progresso e a aceleração, passaram a promover uma inovação nos âmbitos culturais, econômicos e políticos que se seguiram. “Se a história inteira é única, também o futuro deve ser único, portanto, diferente do passado [...] não é mais possível projetar nenhuma expectativa a partir da experiência passada”.²⁶

2.2 A HISTÓRIA DOS CONCEITOS APLICADA NAS MUDANÇAS DE ABRANGÊNCIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO NO BRASIL DURANTE SUA FORMAÇÃO.

“Naturalmente, não é toda palavra existente em nosso léxico que pode se transformar num conceito e que, portanto, pode ter uma história”²⁷. Para Koselleck, o

²³ KOSELLECK, **Futuro passado : contribuição à semântica dos tempos históricos**. cit. p313.

²⁴ BAHIA, Alexandre. **Teoria Geral do processo**. cit. p. 53

²⁵ KOSELLECK, **Futuro passado : contribuição à semântica dos tempos históricos**. cit. p. 317.

²⁶ KOSELLECK, **Futuro passado : contribuição à semântica dos tempos históricos**. cit. p 319

²⁷ KOSELLECK, Reinhart. **Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos**. Teoria e História. Rio de Janeiro, v.5, n. 10, 1992, p. 134-135. Disponível em < <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/1945> >. Acesso: 24 de junho de 2019.

conceito não é necessariamente uma palavra, “o contexto é o elemento fundamental para a temporalidade do conceito”.²⁸ Para sua concepção, é necessário “um certo nível de teorização” em que seu “entendimento é também reflexível.”²⁹ Assim, faz-se necessário que o conceito sintetize a “experiência histórica”.

Koselleck propõe um vínculo entre o “pensamento social ou político e os sujeitos, por um lado e como se dá o amálgama entre as expressões de determinadas consciências históricas por outro”³⁰, apresentando, assim, a influência que o “conhecimento histórico” possui em relação às variantes históricas e o próprio existir humano. “A virtude de Koselleck, nesse sentido, foi a de atentar para a historicidade dos conceitos e do pensamento sócio-político, vinculando-os à realidade social e à compreensão hermenêutica”,³¹ o que acarretou na dinamização da existência dos significados variados que eram apresentados em um determinado momento e grupo e ao mesmo tempo o “caráter formativo e pragmático” desses conceitos dentro do tempo. Sendo assim, isso significa que sempre estão ligados a um momento social necessário para a sua compreensão da própria história.

A história dos conceitos é uma metodologia desenvolvida para o estudo da história social, que parte do estudo da semântica de conceitos históricos para se chegar ao “sentido dos conceitos sociopolíticos”. Assim, faz-se o levantamento de “processos e transformações que uma análise ordinária da história social poderia acabar por ocultar.”³²

Os conceitos históricos são definidos como conceitos, através de um processo de teorização que desenvolve recursos para que haja tal pesquisa, as chamadas fontes. De modo que o conceito surge da palavra em si, que promove um intenso estudo a respeito de sua formulação, e o resultado desses estudos são “reflexíveis”. Para isso, a palavra deve apresentar “um mínimo de sentido comum”, que, ao passar do tempo, proporcionará uma “nova experiência histórica”, tornando-se, portanto, “um referencial histórico”. Assim, a palavra, antes utilizada

²⁸ BAHIA, Alexandre. **Teoria Geral do processo**. cit. p. 56

²⁹ KOSELLECK, Reinhart. **Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos**. cit, p. 135

³⁰ BENTIVOGLIO, Julio. **A história conceitual de Reinhart Koselleck**. Cit, p. 115

³¹ BENTIVOGLIO, Julio. **A história conceitual de Reinhart Koselleck**. Cit, p. 115

³² BAHIA, Alexandre. **Teoria Geral do processo**. cit. p. 55

apenas no cotidiano, passará a representar e identificar situações coletivas no âmbito social e político³³.

Para esta dissertação, pretende-se analisar os principais manuais de direito administrativo brasileiro dos anos de 1936 a 1943, que serão as fontes primárias desta pesquisa e, neles, o conceito para tal ramo do direito. Buscando, assim, o elo entre a produção teórica desses autores na construção de um direito administrativo em comum, que, conseqüentemente, alertaram para uma nova totalidade desse ramo do direito.

Ao buscar a história da construção de um direito administrativo dentro do Brasil, constata-se que esse ramo do direito público passou por uma transformação fecunda desde sua implantação até o atual momento.

Na primeira metade do século XIX, o direito administrativo já era matéria de discussão no Brasil Império, em 1833, era proposta sua “inclusão nos cursos jurídicos”, só legitimada em 1855. Porém, o discurso que era apresentado no momento para fundamentar sua inclusão era de que “contribuiria sobremaneira para a formação de uma consciência cidadã e patriótica no Brasil”³⁴, assim, servindo como ferramenta prática para a organização do Estado Brasileiro.

A partir da segunda metade do século XIX, com a construção dos primeiros cursos de direito no Brasil, o Direito administrativo passa a atuar na “incipiente administração imperial”³⁵, além disso, passa a versar como “função acessória ao direito constitucional”³⁶. “Focada na estrutura e nas ações do Estado”, a aplicação do direito administrativo, visava se desligar da ultrapassada forma de “preservação do poder e proteção de direitos naturais de origem divina”³⁷

³³ KOSELLECK, Reinhart. **Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos.** , p. 136

³⁴ SILVA, Júlio Cezar Bittencourt. **O viés cidadão do direito administrativo** / Júlio Cezar Bittencourt Silva; orientadora: Angela Cassia Costaldello - Tese (Doutorado) Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós Graduação em Direito. Curitiba/2018. P. 78. Disponível em : < <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/58272> > Acesso: 20 de Janeiro de 2021.

³⁵ SILVA, Júlio. **O viés cidadão do direito administrativo.** Cit. p. 77

³⁶ GUANDALINI Jr, Walter. **Gênese do direito administrativo brasileiro**/ Walter Guandalini Junior; Orientador: Ricardo Marcelo Fonseca - Tese (Doutorado) Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós - Graduação em Direito. Curitiba / 2011. P. 214. Disponível em : < <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/26463> > Acesso: 14 de Julho de 2019.

³⁷ GUANDALINI, Walter. **Gênese do direito administrativo brasileiro.** Cit.p. 157.

A influência estrangeira sempre se manteve presente na construção do direito administrativo brasileiro, mas os estudiosos administrativistas buscavam desenvolver, através do que se discutia fora do Brasil, e unir a ele, a identidade cultural brasileira.

A construção do direito administrativo no Brasil passará por transformações que determinaram “formas de comportamento e atuação, regras jurídicas e mesmo condições econômicas só possíveis de serem pensadas e efetivadas a partir da existência de um conceito”.³⁸ Koselleck descreve que “um conceito relaciona-se sempre àquilo que se quer compreender, sendo, portanto, a relação entre conceito e o conteúdo a ser compreendido, ou tomado inteligível”.³⁹

Pretendia-se que a “regulação estatal” não fosse aplicada sobre as demais relações sociais, de modo a não impor uma hierarquia, mas uma colaboração entre as partes, mantendo uma harmonia entre elas e respeitando suas individualidades.

Na construção do direito administrativo brasileiro, buscou-se preservar a “unidade e a independência” da administração, para que houvesse a “estabilidade política” e a “centralização governamental” e sua “independência”⁴⁰.

Tratando-se do momento histórico brasileiro, em que emerge a construção do direito administrativo como ciência, a fase do Império, a “organização da administração pública” está centrada na imagem do imperador, esse, que será “o centro de convergência de todas as aspirações nacionais e ponto de origem (jurídica e política) de toda a ação de governo e administração”⁴¹

Por mais que buscasse uma introdução da ciência do direito administrativo dentro do Brasil, que atuasse com o: “cumprimento a tarefa de disciplinamento social, atuando como instrumento de intervenção governamental sobre a vida social de modo a promover o aumento contínuo das forças do Estado e a sua defesa contra os perigos internos”⁴², o que se tinha, na prática, era a necessidade de moldar a nova ciência ao poder do imperador, de modo que o mesmo se manteria como o mantenedor da “conservação da unidade política da nação”.

³⁸ KOSELLECK, Reinhart. **Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos.** , p. 136

³⁹ KOSELLECK, Reinhart. **Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos.** cit, p.136

⁴⁰ GUANDALINI, Walter. **Gênese do direito administrativo brasileiro.** Cit.p. 161.

⁴¹ GUANDALINI, Walter. **Gênese do direito administrativo brasileiro.** Cit.p. 163

⁴² GUANDALINI, Walter. **Gênese do direito administrativo brasileiro.** Cit.p. 194

A escrita da história dos conceitos parte de um procedimento de “seleção daquilo que diz respeito a um conceito daquilo que não diz respeito”⁴³ Koselleck apresenta o meio pelo qual desenvolveu sua pesquisa, o chamado “texto/contexto”, em que parte da análise em um campo reduzido para então após ampliá-lo. “O que significa dizer que todo conceito está imbricado em um emaranhado de perguntas e respostas, textos/contextos”⁴⁴, do qual se mantém o objeto e o que entra em jogo é “perspectiva em relação a ele”.

“Assim, tanto poderei proceder à análise dos conceitos a partir de um método que privilegiará textos comparáveis, quanto poderei proceder metodologicamente expandindo minha análise ao conjunto da língua. Entre esses dois procedimentos haveria ainda formas intermediárias”.⁴⁵

Partindo da metodologia “texto/contexto”, o direito administrativo brasileiro partirá da adaptação do direito administrativo europeu, em que, para atender às necessidades da “reterritorialização”, para que se enxerta a nova ciência no Brasil, terá que sofrer ajustes para se moldar ao modelo político vigente, promovendo ao imperador a responsabilidade da “manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos”⁴⁶.

Logo, o direito administrativo ao ser introduzido no império brasileiro, vai enfrentar uma forte dificuldade, que desvirtuou o seu foco, por diversos fatores: a falta de mão de obra especializada, a dificuldade de se criar uma administração pública separada da política e, talvez o mais forte de todos, o paradigma do poder moderador. Sendo assim, a introdução da nova ciência do direito vai sofrer mutações cruciais no território brasileiro de modo a se desvirtuar de sua origem.

A partir de 1865, novas direções serão dadas ao direito administrativo no Brasil, em que passará a ser diminuída a interferência do poder moderador, dando ênfase à:

“organização de uma estrutura administrativa para o estado brasileiro”, composta por pessoas preparadas para fazer parte do corpo técnico da

⁴³ KOSELLECK, Reinhart. **Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos.** , p. 137

⁴⁴ KOSELLECK, Reinhart. **Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos.** cit, p.137

⁴⁵ KOSELLECK, Reinhart. **Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos.** cit, p.137

⁴⁶ GUANDALINI, Walter. **Gênese do direito administrativo brasileiro.** Cit.p. 190.

administração pública, de modo a fortalecer a “separação entre administração e governo” ⁴⁷

A introdução do direito administrativo no Brasil apresenta um “texto/contexto” que ilustra a variação do que tange ao ramo do direito administrativo conforme se altera a perspectiva de forma de governar o país, logo cada momento vai apresentar uma “situação concreta que é única”.⁴⁸

“A palavra pode permanecer a mesma (tradução do conceito), no entanto o conteúdo por ela designado altera – se substancialmente. O que, portanto, é [...] depende do momento em que o termo é empregado. [...] Isto significa assumir sua variação temporal, por isso mesmo histórica, donde seu caráter único [...] articulado ao momento de sua utilização.”⁴⁹

Fora do Brasil, o direito administrativo surge no fim do século XVIII em território europeu, apresentando-se como um ramo autônomo, porém, sinais de sua manifestação já ocorriam anteriormente a essa data. O que vai configurar, de fato, esse surgimento é o desenvolvimento do Estado de Direito, que põe fim ao modelo absolutista e, portanto, passa a estabelecer limites na atuação daqueles que governam.

Partindo do pressuposto da história dos conceitos, o direito administrativo, em sua raiz, previa uma atuação que divergiu da intitulada no Brasil império, pois, por mais que se trate de direito administrativo, este sofria de uma mudança conceitual. A própria introdução desse ramo do direito em terras brasileiras sofreu adaptações culturais e de “reterritorialização”. Logo, “novos conceitos, articulados a conteúdos, são produzidos/pensados ainda que as palavras empregadas possam ser as mesmas”.⁵⁰ O direito administrativo em prática durante o Império Brasileiro vai ter seu conteúdo alterado, deixando para trás o semblante do direito privado, para então dar ênfase a uma maior agilização da administração pública.

“da mesma palavra um novo conceito foi forjado, e que, portanto, ele é único a partir de uma nova situação histórica que não só engendra essa nova

⁴⁷ GUANDALINI, Walter. **Gênese do direito administrativo brasileiro**. Cit.p. 200

⁴⁸ KOSELLECK, Reinhart. **Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos**. cit, p.138

⁴⁹ KOSELLECK, Reinhart. **Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos**. cit, p.138

⁵⁰ KOSELLECK, Reinhart. **Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos**. cit, p.140

formulação conceitual, como também poderá se tornar através dela inteligível”⁵¹

Desse modo, a palavra “direito administrativo” (ramo do direito) permanecerá, porém, o seu valor será modificado, conforme as variantes da República que se almejam. Logo, é perceptível um novo conceito para o direito administrativo, pois a realidade histórica assim obrigava.

Koselleck, defende a história dos conceitos através do uso da semântica, que legitima uma escrita da história dos conceitos. A “fala/língua” descreve um conjunto de normas pragmáticas de caráter único⁵². Porém, é na semântica que está o significado da palavra, que possui significado no presente e também no passado, já que as palavras sofrem mudanças conceituais no transcorrer das experiências históricas, sendo respectivamente diacrônica e sincrônica, logo “sem o conhecimento prévio das palavras que utilizo, nada será compreendido”.⁵³

“Devemos partir teoricamente da possibilidade de que em cada uso pragmático da linguagem, que é sempre sincrônico, e relativo a uma situação específica, esteja contida também uma diacronia. Toda sincronia contém sempre uma diacronia presente na semântica, indicando temporalidades diversas que não posso alterar”⁵⁴

Partindo da tese em que Koselleck afirma que “a diacronia está contida na sincronia”, essas mudanças devem ter um meio para comprová-las de forma empírica. Para isso, o autor descreve como procedeu em suas pesquisas, e quais foram suas fontes. Elencando três grupos, em que buscou “descrever de forma sistemática as estruturas temporais” para “apreender quando estruturas repetitivas poderiam indicar forças diacrônicas e quando, por outro lado, um uso único da língua não deixaria pensar numa semântica que se repetiria”.⁵⁵

Primeiramente, observou “as fontes próprias da linguagem do cotidiano” que apresentam informações de caráter único e que “objetiva alcançar um único

⁵¹ KOSELLECK, Reinhart. **Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos**. cit, p.140

⁵² KOSELLECK, Reinhart. **Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos**. cit, p.140

⁵³ KOSELLECK, Reinhart. **Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos**. cit, p.140 -141

⁵⁴ KOSELLECK, Reinhart. **Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos**. cit, p.141

⁵⁵ KOSELLECK, Reinhart. **Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos**. cit, p.143

ouvinte”. Depois, descreve as fontes do “gênero Zeit” (tempo), em que parte da análise em dicionário e enciclopédias “posto que a relação entre repetição e unicidade/singularidade aparece de forma clara”⁵⁶ e que ilustra dada a palavra possuir sentidos variados. Por fim, os textos clássicos, que apresentam sentidos únicos e que, portanto, são “inalterados no decorrer de suas sucessivas edições”. Enfim, ao listar os três grupos de fontes, Koselleck afirma “que as estruturas repetitivas, de acordo com o tipo específico de texto, encontram-se diferentemente distribuídas” e que “a semântica comporta sempre em si estruturas de repetição, mas a semântica mesma, de acordo com o gênero e o tipo de texto, possibilitará, impedirá ou mesmo proibirá diferentes formas de repetição”.⁵⁷

A construção de uma escrita da história dos conceitos deve ser rigorosa em suas análises entre “a separação analítica e a linguística”, “presente em todas as fontes textuais e a história concreta”. Assim, todo conceito novo deve passar por um rigoroso estudo, que faça sua “genealogia” linguística.

Desse modo, o ramo do direito administrativo, que já havia sofrido adaptações no Brasil durante o império, apresentará novamente alterações durante a República. Cabe ressaltar que as mudanças, que são colocadas no direito administrativo dentro do Brasil Império ou durante a República, apresentam o mesmo objetivo, “a organização do poder político e a construção do Estado”.⁵⁸ No início do período republicano, a mudança ocorrerá em virtude da influência estadunidense: “Sobressaem na Constituição da República de 1891, de inspiração liberal, institutos próprios da política estadunidense, como o presidencialismo, a federação e a jurisdição una”⁵⁹

Ocorre um desvirtuamento entre o que tratava a Constituição de 1891 e os “princípios da common law” do regime jurídico dos Estados Unidos. Desencadeando um desconhecimento dos atos administrativos, estes de influência francesa.

“O resultado dessa contradição é a incerteza das categorias jurídicas no nosso Direito Administrativo: é o desconhecimento de pessoas administrativas, fora da União, dos Estados e dos Municípios; é o

⁵⁶ KOSELLECK, Reinhart. **Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos**. cit, p.144

⁵⁷ KOSELLECK, Reinhart. **Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos**. cit, p.144

⁵⁸ SILVA, Júlio. **O viés cidadão do direito administrativo**. Cit. p.90

⁵⁹ SILVA, Júlio. **O viés cidadão do direito administrativo**. Cit. p. 90

desconhecimento dos limites do domínio público, além dos que lhe assinala a propriedade da União, dos Estados ou dos Municípios; é o desconhecimento da doutrina dos atos administrativos, acima das prescrições do direito privado”⁶⁰

A “República Velha” vai apresentar uma continuidade dos problemas herdados do II Império. O ramo do direito administrativo ainda terá pouca representatividade devido a “escassez de autores, o direito administrativo parece ter se tornado, definitivamente, instrumento de consolidação da autoridade estatal”.⁶¹

Com o fim da “República Velha” e a ascensão da “era Vargas”, é dado início a uma nova etapa da organização sócio-política brasileira, que acarretará em mudanças significativas para o Direito Administrativo em solo nacional.

A Constituição de 1934, e o reconhecimento dado por ela ao direito administrativo, desencadeou novas mudanças de caráter significativo, passando a ser uma extensão da atitude do Estado nos âmbitos social-econômico.

Dessa forma, são perceptíveis as mudanças conceituais que o ramo do direito administrativo vai sofrer dentro do Brasil. Sendo reconhecido, ampliando e mudando seu objetivo ao longo das mudanças de formas de governo dentro do país.

“Com isso, tal instrumental teórico autoriza ao historiador identificar a existência tanto de mudanças quanto de continuidades nos sentidos dos conceitos [...] contribui para uma releitura crítica do uso atual dos conceitos. Na realidade, tal metodologia pode clarificar a diversidade de níveis - ou extratos - , de sentidos que um conceito acaba por receber em diversas épocas”⁶².

2.3 O PREFÁCIO DE DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO E A EXPERIÊNCIA E A EXPECTATIVA NOS PRINCIPAIS MANUAIS DA ERA VARGAS.

Koselleck afirma que é na modernidade que as categorias experiência e

⁶⁰ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. cit. p. 60

⁶¹ SILVA, Júlio. **O viés cidadão do direito administrativo**. Cit. p. 97

⁶² BAHIA, Alexandre. **Teoria Geral do processo**. cit. p. 56

expectativa irão se distanciar uma da outra, de modo que promovam situações ainda não imaginadas. Logo, o autor postula que o tempo histórico não é composto apenas de aceleração e sim pelas categorias já mencionadas. Afirmando que o tempo histórico não é composto por apenas um conceito, assim, põe fim ao tempo histórico certo e definido.

“O tempo, aqui, não é tomado como algo natural e evidente, mas como construção cultural que, em cada época, determina um modo específico de relacionamento entre o já conhecido e experimentado como passado e as possibilidades que se lançam ao futuro como horizonte de expectativas.”⁶³

A tese Koselleckiana prevê que, na modernidade, as categorias experiência e expectativa sofreram um distanciamento que causará uma formalidade que “não permite deduzir aquilo de que se teve experiência e aquilo que se espera.”⁶⁴ Porém, essas duas categorias são consideradas, como sendo de “um grau de generalidade mais elevado, dificilmente superável”⁶⁵ Elas “não são plenas de realidade, não constituem campos semânticos concretos e não se excluem, como categorias alternativas.”⁶⁶ As demais categorias só existem se o par experiência e expectativa estiverem presentes. Portanto, cabe à experiência ser “o passado-atual aquele no qual acontecimentos foram incorporado se podem ser lembrados”,⁶⁷ já a expectativa é o “futuro presente, voltado para o ainda-não, para o não experimentado, para o que apenas pode ser previsto”⁶⁸. Essas categorias estão no

⁶³ KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado : contribuição à semântica dos tempos históricos** /Reinhart Koselleck ; tradução do original alemão Wilma Patrícia Maas; Carlos Almeida Pereira ; revisão da tradução César Benjamin.- Rio de Janeiro : Contraponto : Ed. PUC-Rio , 2006.P. 09

⁶⁴ KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado : contribuição à semântica dos tempos históricos**. cit.p.306

⁶⁵ KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado : contribuição à semântica dos tempos históricos**. cit.p.307

⁶⁶ ANGELELLI, Gustavo. **Tempo e Direito: experiência e expectativa no sistema jurídico**. Gustavo Angelelli; Orientador: Orlando Villas Bôas Filho - Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em filosofia do direito e teoria geral do direito) - Faculdade de direito, Universidade de São Paulo, 2016. p. 21. Disponível em :

<<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-13012017-163206/publico/GustavoAngelelliTempoeDireitoIntegral.pdf> >, acesso em: 10 de janeiro de 2021.

⁶⁷ KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado : contribuição à semântica dos tempos históricos**. cit.p.309.

⁶⁸ KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado : contribuição à semântica dos tempos históricos**. cit.p.310.

momento presente “o passado da experiência é relevante pelo seu valor atual [...] já a expectativa importa menos o futuro, imprevisível, do que o fato de esse futuro ser atual”.⁶⁹

A experiência e a expectativa são categorias “nucleares na formulação do tempo histórico”⁷⁰ Conforme já mencionado, Koselleck afirma que é na colisão entre experiência e expectativa, fazendo surgir situações concretas novas que “permitem compreender o tempo histórico”.⁷¹

Ademais, é sobre essas categorias essenciais da tese koselleckiana que se pretende, aqui, analisar o “texto – contexto” dos prefácios dos principais manuais de direito administrativo brasileiros dos anos de 1936 – 1943 e, através desta análise, introduzir as categorias “experiência e a expectativa” que se tinha no momento da produção dessas obras, por seus autores. Porque, analisando esses prefácios e introduções, percebe-se o contexto sócio-político dos autores e suas ânsias para o que se tinha em prática e as expectativas para um futuro, tanto do governo como do direito administrativo.

Analisando o contexto em que essas obras são apresentadas, observa-se um Brasil que estava a caminhar para uma mudança de trajetória política e econômica que já estava sendo escrita fora do Brasil. Desse modo, o que foi apresentado nos prefácios dos manuais analisados, possibilitará um panorama de possibilidades externas ao próprio direito administrativo que, com esses acontecimentos, ganha força para se tornar um ramo do direito de grande influência.

Com a eclosão da República Brasileira, que será fortemente influenciada pelo Estados Unidos da América, iniciará com características de cunho liberal e individualista, buscando acabar com as dominações imperiais de um poder moderador e sua dualidade jurisdicional, pretendendo, agora, desenvolver um governo democrático, alterando significativamente a estrutura do Estado Brasileiro.

O início da República Brasileira, contará com interesses de diversos grupos, que agiram a seu bel prazer, provocando insatisfação em grupos pouco

⁶⁹ ANGELELLI, Gustavo. **Tempo e Direito: experiência e expectativa no sistema jurídico**. Cit.p. 20.

⁷⁰ ANGELELLI, Gustavo. **Tempo e Direito: experiência e expectativa no sistema jurídico**. cit. p. 23

⁷¹ ANGELELLI, Gustavo. **Tempo e Direito: experiência e expectativa no sistema jurídico**. cit. p.23

representados politicamente, causando assim um desequilíbrio, que culminará no fortalecimento da crítica ao modelo liberal adotado na primeira Constituição republicana.

É fato que, desde quinze de novembro de 1889, as escolhas tomadas beneficiam grupos que estavam na governança do país, entre eles, o exército, as elites oligárquicas, a classe média, que estava em ascensão mesmo antes do início do governo republicano e grupos tradicionais. Portanto, é certo afirmar que, por mais que tenha havido diversas revoltas, guerras e revoluções durante o início da república brasileira, elas não tinham cunho popular. Além disso, o governo vigente não era composto pela população.

O início do século XX trouxe com ele um prelúdio de mudanças, o desenvolvimento, promovido com a segunda fase da Revolução Industrial, vai colocar em xeque o status quo ante, de uma sociedade regida pela ordem natural das coisas para uma sociedade, que visava a celeridade e a ostentação do desenvolvimento, como foi o caso da “paz armada” e a “belle époque”.

A influência do desenvolvimento que estava em pleno acontecimento nos países industrializados chegará ao Brasil, recém-republicano, que apresentava uma política contrária à ordem do dia, ou seja, fora do padrão internacional que, naquela época, estava com “as crenças políticas abaladas, os nacionalismos na ordem do dia, e as demandas pela extensão de direitos políticos e sociais cresciam, como as greves e outras agitações urbanas”⁷².

Acontecimentos de grande relevância como a 1ª Guerra Mundial (1914 - 1918) e a Revolução Russa (1917) serão determinantes para as mudanças de caráter social, cultural e político que ocorrem desde então.

A política brasileira apresentava dois eixos problemáticos, que envolviam o público e o privado, o “Brasil legal e o Brasil real”, em que o legal tratava de uma visão idealizada de racionalismo e impessoalidade em que o Estado teria uma máquina técnica burocrata em seu desenvolvimento e, mas na realidade, tratava-se de uma sociedade rural dominadora, patriarcal e descentralizada.

⁷² **HISTÓRIA da vida privada no Brasil : contrastes da intimidade contemporânea !** coordenador-geral da coleção Fernando A. Novais, organizadora do volume, Lília Moritz Schwarcz. — São Paulo: Companhia das Letras, 1998. — (História da vida privada no Brasil; 4. p. 491

No Brasil, o liberalismo era um conceito que não passava de ficção. Buscava-se uma prática de nacionalização, princípio este que fortaleceria o Estado e nele centralizava todo o poder, isso seria a modernização.

Dentre os teóricos do início do século XX no Brasil, Francisco José de Oliveira Vianna, abordará a necessidade de um Estado centralizador e burocrático, para, assim, chegar-se a uma "política moderna".

A política brasileira das primeiras décadas do século XX foi questionada e considerada insuficiente para a sociedade brasileira. O modelo liberal praticado dentro do Brasil não representou as esferas do público e do privado de forma a reconhecer a realidade nacional, sendo, assim, obsoleta aos desejos da política moderna, que visava o poder centralizado no Estado, e este como construtor do "verdadeiro espaço público no Brasil".

A recém-formada república brasileira não buscará uma estrutura administrativa focada em promover políticas públicas, mas em fortalecer o patrimonialismo oligárquico de poucos. Dessa forma, estimulando a busca por uma nova forma de política que deixasse para trás a já ultrapassada "República Velha", que, fundada em um modelo liberal, vai sofrer com movimentos contrários a sua existência e que promoveram o surgimento do "Estado Novo".

A partir de 1930, com o início da "Era Vargas", dá-se a primeira tentativa de estabelecer "uma reforma do aparato estatal brasileiro" promovendo a formação de uma "burocracia profissional e meritocrática"⁷³. É nessa burocracia profissional que se fortalece o direito administrativo brasileiro, pois, diferentemente do início da república brasileira, o que se tem a partir de então é uma produção que contará com o patrocínio do governo e que visa o fortalecimento do novo modelo de Estado.

"Se o período da República Velha foi 'bem pobre na produção de trabalhos sistemáticos' sobre o Direito Administrativo, se pode dizer que na Era Vargas (1930- 1945) e na República Nova (1945-1964) deu-se o inverso. [...] Neste período, multiplicaram-se os administrativistas de prestígio. [...] Torna-se comum a edição de Tratados na área, seguindo-se, talvez, o influxo de outras áreas do Direito no Brasil. [...] Invariavelmente, os autores, à exemplo de Themístocles Brandão Cavalcanti, galgaram postos de relevo 'entre a vida acadêmica e a burocracia estatal — não, claro, qualquer burocracia, mas sim a burocracia estatal superior, aquela que reúne

⁷³ **BUROCRACIA e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas** / organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. – Brasília : Ipea : Enap, 2018. p. 41

profissionais do Direito bem pagos e com acesso às decisões de poder.”⁷⁴

O que se observa nos prefácios desses manuais de direito administrativo da época é essa mudança, em que os autores narram a necessidade de uma alteração no campo do direito e um reconhecimento, ainda não consensual, concedido ao ramo do direito administrativo no Brasil. Desse modo, isso agora passa a servir como ferramenta de um modelo de Estado para ampliar suas ações dentro da sociedade.

“Na Era Vargas, há uma mudança de perfil na produção dos administrativistas, cujas obras passam a contemporizar os institutos de Direito Administrativo ao novo modelo de Estado. [...] o Direito Administrativo brasileiro vai assumindo, de modo progressivo, as feições próprias de um modelo de welfare state, passando a produção legislativa nacional a externar questões concernentes ao desenvolvimento nacional.”⁷⁵

A mudança, que começa em meados de 1930 no direito administrativo brasileiro, promoverá alterações que levaram tal ramo do direito a se tornar “ferramenta do desenvolvimento, apoiando a articulação do Estado com o setor privado e também a modernização e o crescimento da administração”⁷⁶. Essas mudanças foram fundamentadas nas Constituições de 1934 e 1937, que impuseram o “Estado Social” em que promovem os direitos sociais no Brasil.

O primeiro prefácio analisado é do autor Ruy Cirne Lima, em sua obra: *Princípios de direito administrativo brasileiro*, publicado em 1937, relata a “experiência” sobre a possibilidade de se escolher o manual para a docência no Ensino Superior no Brasil, porém, desde 1827 até o ano de 1882, o mesmo não era livremente escolhido pelos professores, e sim duplamente entre “a congregação da faculdade e pela assembleia legislativa do país”⁷⁷, ocasionando um engessamento do ensino. A partir de 1882, torna-se possível a escolha de “compêndios”, isso pautado no “sistema dos programas”, que só determinará a “organização da

⁷⁴ SILVA, Júlio. **O viés cidadão do direito administrativo**. Cit. p.103

⁷⁵ SILVA, Júlio. **O viés cidadão do direito administrativo**. Cit. p.103 - 104

⁷⁶ SILVA, Júlio. **O viés cidadão do direito administrativo**. Cit. p.105

⁷⁷ LEI DE 11 DE AGOSTO DE 1827, ARTIGO 7.

matéria”.

“além de libertar o lente da obrigação de seguir os textos de velhos compêndios, habilita – o a formar um sistema de doutrinas que mais se acomode com as suas idéias e convicções, obriga – o a acompanhar o progresso da ciência e dar as matérias do curso desenvolvimento maior, preferindo sempre o que fôr mais importante, sem prejuízo do método”⁷⁸

Cirne continua a relatar que o docente somente terá a liberdade de cátedra positivada com a Constituição de 1934, em que tratará de direito fundamental. Ele critica a “sebenta” e a trata como “um dos maiores fatores de atraso do ensino”⁷⁹. A declaração de Ruy Cirne ilustra “espaço de experiência” em que se formou em direito, em que foi aprovado em concursos e, por fim, lecionou. Os fatos mencionados por ele permitem observar o contexto em que o direito como ensino estava e, conseqüentemente, o direito administrativo, o relato que apresentou em seu prefácio descreve fatos ocorridos em toda a esfera no ensino do direito no Brasil, apresentando os obstáculos da docência “livre” dentro do país.

Por fim, Cirne apresenta o “horizonte de expectativa” de seu trabalho, em que propõe e deseja que o lecionar do direito: “Possa essa mudança demonstrar-lhes como é essencial à continuidade do estudo ao conhecimento, ainda que imperfeito, do direito”.⁸⁰

Assim, também Tito Prates da Fonseca desenvolve o prefácio de sua obra: “Direito administrativo”, publicado em 1939. Apresentando suas experiências no campo da escrita do direito administrativo brasileiro, tratando, primeiramente, da dificuldade de estudar o direito administrativo em solo nacional, explicando que:

“o estado difuso do nosso direito administrativo, diante da multiplicidade de textos legislativos, muitas vezes díspares, e da reduzida elaboração doutrinária, faz – se preciso atender, não só a lição dos mestres brasileiros, como ao grande trabalho dos juristas alienígenas, notadamente dos

⁷⁸ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo Brasileiro**. Parte Geral. Porto Alegre/RS. Edição da Livraria do Globo. 1937, p. 7, apud BEVILAQUA, 1927, p. 240

⁷⁹ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo Brasileiro**, Cit. p. 8

⁸⁰ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo Brasileiro**, Cit., p. 11

italianos, ao estudar os problemas que vêm surgindo nos tempos modernos.”⁸¹

Conforme Rui Cirne, Tito Prates da Fonseca também justifica que seus estudos serão direcionados para ampliar esse campo escasso da produção teórica do direito administrativo dentro do Brasil, “firmados nos livros nacionais, público, com o intuito de incentivar os estudos do direito administrativo em nosso país”. Assim, observa-se uma expectativa de ampliação nesse ramo do direito público, que começa a ganhar forma e reconhecimento a partir da Constituição de 1934.

Prates denuncia um sentimento de desconforto em relação à falta de tribunais administrativos, fazendo uma revelação em que descreve “o contraste jurisdicional da administração pública” dentro do Brasil. Assim, revela que havia uma aceitação profunda em relação à justiça do trabalho e que a possibilidade de tribunais administrativos causava enorme repulsa.

“Curiosa a atitude da gente brasileira. Aceita prontamente a instituição de uma justiça do trabalho, estuda – lhe a contextura, discute – lhe a natureza, enquanto permanece um injustificado repúdio pelos tribunais administrativos, cujo simples enunciado atrai, para logo, desconfiança.”⁸²

Ainda sobre o contexto do tribunal administrativo, este será elencado apenas na Constituição de 1934, de forma tímida, em seu artigo 79, que tratava da criação de um tribunal para “julgar privativa e definitivamente aquilo que se relacionasse com o funcionamento de serviços públicos, e outras matérias administrativas, não teve execução e não foi repetido na Constituição de 1937”⁸³. Prates trata a respeito do “interpretar construtivamente”, relatando inexistir possibilidade de interpretar contra os princípios constitucionais, hoje, assunto em pauta e questionado no Supremo Tribunal Federal, causando imensa discussão, levando como exemplo o caso da condenação de segunda instância.

⁸¹ FONSECA, Tito Prates Da. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro/RJ. Livraria Editora Freitas Bastos. 1939, P. VIII

⁸² FONSECA, Tito Prates Da. **Direito Administrativo**. Cit. P. XV

⁸³ FONSECA, Tito Prates Da. **Direito Administrativo**. Cit. P. XVI

Themístocles Brandão Cavalcanti, em sua obra “Instituições do direito administrativo”, 2ª edição de 1938, reforça a ideia de que sua obra não tem caráter de ser uma obra completa, pois isso seria impossível para um trabalho inicial, o que seria posteriormente buscado em sua obra “Tratado de direito administrativo”, publicado em 1942⁸⁴.

Cavalcanti alega que existe uma dificuldade para o estudo do direito administrativo no Brasil, demonstrando um panorama já relatado por outros administrativistas da época, como, por exemplo, a variedades de leis esparsas e a falta de uma codificação, “infenso à codificação, sujeito aos mais variados sistemas, oferece dificuldades muito grandes”.⁸⁵ Também trata da produção em solo brasileiro, demonstrando uma necessidade de nacionalização na produção teórica do direito administrativo, aspecto já descrito por outros autores.

“Tratando-se de matéria não codificada, torna-se o problema de importância fundamental. Abandonamos a generalidade dos sistemas adaptados pelos autores estrangeiros e preferimos um critério mais consentâneo com o nosso direito”⁸⁶.

Narra que, na época em que escreve, faz-se necessária uma “transformação” do direito, está “evidente pelo exame do direito positivo”, que se torna cada vez mais forte devido a ampliação das atividades do Estado:

“Todo esse movimento, porém, processa-se no sentido de uma intervenção cada vez maior do Estado em todos os sectores da atividade humana, o que o obriga a uma organização administrativa cada vez mais complexa. Essa intervenção do Estado, entretanto, embora sob certos aspectos benéfica, porque coordena e auxilia as atividades individuais e atende melhor aos interesses coletivos, provoca, por outro lado, uma saturação do poder do Estado, de consequências imprevisíveis.”⁸⁷

⁸⁴ “A obra de referência de Themístocles Brandão Cavalcanti é o Tratado de direito administrativo. Editado, primeiramente, como Instituições de direito administrativo em 1936, ampliado para 2 volumes em 1938. Em 1942 foi transformado em Tratado, contendo 6 volumes. A partir da 3ª edição, passou a contar com 4 volumes, por conta da exclusão de matérias de Teoria do Estado. SILVA, Júlio. **O viés cidadão do direito administrativo**. Cit. p. 102.

⁸⁵ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Instituições de Direito Administrativo Brasileiro**. 2ª edição. Vol. I. Rio de Janeiro/RJ. Livraria Editora Freitas de Bastos. 1938. p. V.

⁸⁶ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Instituições de Direito Administrativo Brasileiro**. Cit. p. V

⁸⁷ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Instituições de Direito Administrativo Brasileiro**. Cit. p.VI

Cavalcanti descreve a ampliação das atividades do Estado, que passa a ocorrer através da Constituição de 1934, conjuntamente, a ampliação do direito administrativo. O modelo de Estado Social que se implanta no Brasil, como já mencionado, vai ser “conquistado” muito mais pela influência externa, do que por desejo dos brasileiros de modo geral.

A obra “Direito administrativo”, de 1936, de José Mattos Vasconcellos, contida em dois volumes, cujo prefácio se encontra em seu segundo volume, é composto por inúmeros elogios de leitores e “oficiais do ofício”, como menciona o próprio autor, que, depois da publicação do volume 1 de sua obra, recebeu:

“Publicado, em 1936, o primeiro volume deste Direito administrativo”, não sem grande júbilo, passamos a registrar o recebimento de palavras animadoras com que fomos distinguidos, nem só por alguns nomes destacados nas letras jurídicas do Brasil, senão também pela imprensa, sempre nobre, generosa e acolhedora de todas as iniciativas que interessam a coletividade”.⁸⁸

O prefácio dessa obra demonstra o campo fecundo do direito administrativo a partir da Era Vargas e o quanto obras desse calibre serão publicadas a partir de então.

Clóvis Beviláqua, em suas saudações à Vasconcellos, lembra que o direito administrativo não era reconhecido como os demais ramos do direito: “O direito administrativo não tem merecido dos cultores da sciencia jurídica, entre nós, o carinho e a dedicação que souberam attrahir outros ramos do direito”,⁸⁹ ele continua a reconhecer o mérito do autor e descreve a situação “político – jurídica do Brasil, e, por outro lado, na boa doutrina espedida, de modo claro e seguro, sempre orientada pela ideia de liberdade, organizada pelo direito, e pela confiança nos destinos da pátria”. Assim, afirma ser a obra de Vasconcellos um “livro modelar e um livro,

⁸⁸ VASCONCELLOS, José Mattos. **Direito administrativo**. Vol. II. Rio de Janeiro/RJ, Imprensa Nacional. 1937, p. III

⁸⁹ VASCONCELLOS, José Mattos. **Direito administrativo**. Cit. p. III

substancialmente brasileiro”⁹⁰.

Entre tantas cordiais saudações de professores e demais profissionais do direito, a obra também vai ser recepcionada em matérias de jornais: O “Jornal do Commercio” na data de 26 de julho de 1936, em sua coluna a respeito de “Livros Novos”. Ao tratar da obra de José Mattos Vasconcellos, descreve que o livro está pautado sobre as ampliações da atividade e das mudanças do mundo moderno, citando também o aspecto histórico que o mesmo vai tratar para fundamentar as mudanças ocorridas no direito administrativo: “O elemento histórico nacional é profundamente examinado à luz de uma exaustiva documentação do Império e da República, ao lado do que existiu, existe ou ora se pratica nos povos mais adiantados do mundo”⁹¹. A matéria termina destacando o uso das leis brasileiras e as suas realizações “levadas a efeito á sua sombra em nosso meio”. O “Jornal do Brasil de 09 de agosto de 1936”, afirma que o momento é fecundo, descrevendo o panorama do direito administrativo no Brasil, relatando as mudanças ocorridas no país e no mundo e, por fim, situa o autor e sua obra, mostrando a importância que ambas conquistaram.

Por fim, a matéria do jornal o “Estado de São Paulo do dia 10 de abril de 1937” começa afirmando que o direito administrativo

“é um dos ramos da sciencia juridica que menos desenvolvimento tem tido no Brasil. Entretanto, a importância desse direito cresce cada vez mais devido á extensão e complexidade cada vez maior das relações entre o Estado e os indivíduos”.⁹²

Na mesma matéria, Plínio Barreto faz uma ressalva ao próprio Vasconcellos, em que lembra que o autor tem “amor a racionalização que o leva a admitir, sem repugnância, a faculdade de que em alguns países gozam o poder executivo de expedir decretos-leis”, o que vai demonstrar que Vasconcellos apresentava um certo apreço a decisões que podem ferir a democracia. No mais, a obra é fonte para o

⁹⁰ VASCONCELLOS, José Mattos. **Direito administrativo**. Cit.p. IV

⁹¹ VASCONCELLOS, José Mattos. **Direito administrativo**. Cit. p. X

⁹² VASCONCELLOS, José Mattos. **Direito administrativo**. Cit.p. XIII

estudo de direito administrativo, tanto para os cursos de direito e também a aqueles que tivessem interesse sobre o assunto, pois apresentava “exposição, feita com simplicidade, não é enfadonha”.

J. Guimarães Menegale, em seu “Direito Administrativo e Sciencia da Administração”, de 1938, cuja obra não apresenta prefácio, começando já em sua introdução, a tratar da sistematização do direito administrativo, para se analisar o objeto e o conteúdo, estes que estão no “campo da atividade jurídico-social”, o autor trata da natureza desse ramo do direito, alertando que a mesma está dividida em duas partes a “jurídica e a social, [...] resumindo-se entretanto na realização prática de fins do Estado.” “Em outros termos, a ciência jurídica submete à administração pública determinado número de expedientes jurídicos, mas é incapaz, por si, de indicar – lhe em cada caso o meio mais adequado”⁹³

A obra de Menegale apresenta profunda dedicação em explicar o que é a prática do direito administrativo e o que é a esfera da ciência da administração, porém, o que é comum com as demais obras de seu tempo é a menção a atuação do Estado. Atuação esta que liga todas as obras (analisadas nesta dissertação) da Era Vargas, apresentando um elo entre elas, em que fica visível a força que o Estado passa a adquirir a partir da Constituição de 1934.

Por fim, a última obra analisada o “Direito Administrativo”, de 1943, de Francisco Campos, também sem prefácio, trata de diversos temas, em que fica visível a influência do direito estadunidense em sua obra, suas fundamentações se respaldam (em sua maioria) em doutrinadores em uso nos Estados Unidos, para, assim, descrever a aplicação do direito administrativo brasileiro. Um dos temas tratados em sua obra corresponde ao “regime de limitações de poderes” em que afirma que o regime de poderes que rege no Brasil é limitado e que está submetido a supremacia da lei⁹⁴, “de um lado, a Constituição limita a atividade de todos os poderes, e, de outro lado, as leis ordinárias submetem a Administração ao seu

⁹³ MENEGALE, J. Guimarães. **Direito Administrativo e Ciência da Administração**. Vol. I, 2ª edição atualizada. Rio de Janeiro/RJ. Editor Borsoi. 1950, p. 09

⁹⁴ CAMPOS, Francisco. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro/RJ. Imprensa Nacional. 1943, p. 5

império”,⁹⁵ Assim, delimita as ações legislativas e administrativas.

“sempre se entendeu nos Estados Unidos o papel do Poder Judiciário; e da Constituição americana a nossa não diverge no propósito de colar à justiça ordinária uma competência comensurável, em toda a sua extensão, com o campo reservado à legislação e à administração.”⁹⁶

A Obra de Campos, como as demais obras de seu tempo, afirma que as funções do Estado foram ampliadas e, conseqüentemente, ele deve agir para a defesa do público ou em seu próprio benefício. Logo, é percebido a referência ao modelo de Estado que estava se instalando no Brasil e que, conseqüentemente, ampliou a sua interferência no campo sócio - econômico.

“criou a necessidade para o governo de exercer, em defesa do público ou em benefício dele, vigilância e superintendência sobre todas as organizações econômicas, cuja ação possa vir a interessar diretamente o bem – estar, a saúde e a segurança do povo”.⁹⁷

Assim, todas as fontes primárias desta pesquisa demonstram que o modelo de Estado, impulsionado a partir de 1930, desempenha uma interferência no âmbito sócio-político, que amplia as atividades do Estado, que passa a contar com uma legislação administrativa como ferramenta para se impor sobre o setor privado e na modernização do próprio Estado.⁹⁸

Portanto, essas obras relatam a experiência de um Estado que passa por uma transformação no âmbito social, diferenciando-se do que se tinha anteriormente, tanto no campo da economia, como também no do direito administrativo, e que, a partir de 1930, passa a consolidar as influências externas sócio-políticas recebidas, ampliando sua atuação direta na sociedade e conseqüentemente dando ao direito administrativo uma maior amplitude, direito este que será uma das ferramentas do novo modelo de Estado em expansão.

⁹⁵ CAMPOS, Francisco. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro/RJ. Imprensa Nacional. Cit. p. 5

⁹⁶ CAMPOS, Francisco. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro/RJ. Imprensa Nacional. Cit. p.6

⁹⁷ CAMPOS, Francisco. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro/RJ. Imprensa Nacional. Cit. p. 17

⁹⁸ SILVA, Júlio. **O viés cidadão do direito administrativo**. Cit. p. 105

3 A ERA VARGAS E SEU TEMPO HISTÓRICO.

“Agora, precisa ser estabelecida a doutrina do Estado, que é a que tem por objetivo o engrandecimento da Pátria”. (Discurso de Getúlio Vargas, 07 de janeiro de 1938)⁹⁹. O agradecimento de Getúlio Vargas¹⁰⁰ à manifestação, realizada a seu favor para reafirmar o Estado Novo como modelo de governo brasileiro, apresenta uma construção cultural que descreve um tempo histórico. Dessa maneira, o tempo histórico está presente na repercussão dos fatos, em sua abrangência, no que compete a ação social e política. Cabe salientar que o estudo do tempo histórico descreve “que, em cada época, determina um modo específico de relacionamento entre o já conhecido e experimentado como passado e as possibilidades que se lançam ao futuro como horizonte de expectativas”¹⁰¹.

O presente capítulo tratará dos eventos que fortaleceram o ramo do direito administrativo, tornando-o “ferramenta do desenvolvimento, apoiando a articulação

⁹⁹ Discurso do Presidente Getúlio Vargas em 07 de janeiro de 1938 - “A solidariedade dos riograndenses e a libertação do Rio Grande - discurso pronunciado no palácio do governo do Rio Grande, em Porto Alegre, respondendo e agradecendo a manifestação popular”. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/discursos/1938/01.pdf/view> > acesso: 30 de Junho de 2019. P. 134 (5).

¹⁰⁰ Getúlio Dornelles Vargas, (1882 – 1954, São Borja/RS), oriundo de família de “estancieiros de prestígio local”, desenvolveu uma carreira profissional que marcou a política brasileira. Inicialmente terá uma carreira militar, e depois estudará na Faculdade de Direito de Porto Alegre. Por influência de seu pai, Manoel Vargas, que foi prefeito de São Borja, se tornou segundo promotor público do tribunal de Porto Alegre. Advogou em sua cidade natal. Chegando ao cargo de deputado estadual em 1909 pelo PRR. Em 1926 Getúlio Vargas é nomeado ministro da fazenda no governo de Washington Luís, atuando preferencialmente no fortalecimento do café, produto referência na economia brasileira. Cargo que assumiu até 1927, exonerando – se para assumir a presidência do estado do Rio Grande do Sul no ano seguinte. Em seu mandato como chefe do executivo do seu estado natal, realizará uma política de apaziguamento, em que construirá com a oposição um canal de comunicação diminuindo a rivalidade existente na política sul rio – grandense, da qual será fundamental para sua projeção nacional. A cultura da política do café com leite, que definia os candidatos oficiais para o cargo de presidente do Brasil, escolhidos entre os estados de São Paulo e Minas Gerais, em que, apresentava uma alternância local a cada eleição, será descumprida durante o mandato de Washington Luís, esse de escolha paulista, apoiará Júlio Prestes, também candidato paulista, o que desencadeará a formação da “Aliança Liberal”, união entre os estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraíba e outros simpatizantes, que colocará como candidato à presidência Getúlio Vargas, a eleição de 1930, essa que com diversas ameaças, notícias distorcidas da realidade, acordos descumpridos e com manifestações atípicas para as eleições políticas brasileiras, manterá o candidato Júlio Prestes, como o escolhido a presidência do país. Tal resultado causará uma reação por parte de grupos que não aceitavam o resultado, forçando o então presidente Washington Luís a renunciar em 24 de outubro de 1930. Getúlio Vargas é reconhecido como chefe do executivo nacional em 03 de novembro do mesmo ano, por aqueles que estavam no governo.

¹⁰¹ KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado : contribuição à semântica dos tempos históricos** / Reinhart Koselleck ; tradução do original alemão Wilma Patrícia Maas, Carlos Almeida Pereira ; revisão da tradução César Benjamin - Rio de Janeiro : Contraponto : Ed. PUC-Rio , 2006. P. 11

do Estado com o setor privado e, também, a modernização e o crescimento da Administração”¹⁰². Para isso, serão abordados os elementos que surgiram e provocaram tal mudança, como a Revolução de 1930 e seus agentes, a de 1932, a incrementação de direitos sociais na sociedade brasileira, suas políticas e suas Constituições.

3.1 A REVOLUÇÃO DE 1930

A chegada de Getúlio Vargas à presidência do Brasil apresentou uma ruptura com a “Velha República”, como já mencionado, o momento em que assumiu o poder executivo brasileiro é crucial, pois a busca por “mudanças” no panorama político estava em alta, não só dentro do país, mas também fora.

A nova política apresentava características de centralização e intervencionismo estatal, o apoio popular dado às ações do governo fortalece suas decisões, que, em alguns casos, eram contrárias às “oligarquias derrotadas”. Porém, também desenvolveu uma política econômica em que atendeu aos interesses de diversos grupos sociais, que serão de suma importância para o desenvolvimento do país.

Getúlio Vargas, em novembro de 1930, assume a presidência brasileira de forma provisória, já que, nas eleições ocorridas para o cargo, havia sido eleito Júlio Prestes, porém, antes mesmo de tomar posse, ocorreu a deposição de Washington Luís, pondo fim a política da República Velha. Fato é que tudo direcionava para tal situação, pois a política internacional e o descontentamento interno de grupos influentes assim direcionam. O liberalismo empregado no início da república já não mais satisfazia a elite, descontente por não participar ativamente da política brasileira.

Ocorridos como a 1ª Guerra Mundial, a Revolução Russa e a crise econômica de 1929 desencadearam uma série de consequências que afetou a economia e a política brasileira. Primeiramente, o grande impacto foi com a desvalorização do café, consequentemente, a diminuição desse produto no âmbito da exportação

¹⁰² SILVA, Júlio. **O viés cidadão do direito administrativo**. Cit. p.105

acarretou a diminuição do poder de importação. As populações urbanas mais humildes sofreram ainda mais com altos preços e com o desemprego, o que levou ao surgimento de movimentos de operários grevistas. A Grande Guerra também favoreceu o discurso de proteção da defesa nacional, fortalecendo o discurso de organizações para esse fim. “Um dos pontos da pregação era a introdução do serviço militar obrigatório para todos os homens, velha reivindicação dos militares que as elites civis resistiam em aceitar”.¹⁰³

De influência russa, foi criado o Partido Comunista Brasileiro de 1922, que concorreu com os demais partidos dessa vertente, sobressaindo-se e tornando-se fonte de influência em oposição ao governo de cunho capitalista.

Já a crise de 1929 fortaleceu ainda mais a queda no valor do café no país, como medida de proteção, o governo comprou o excedente da produção e promoveu sua destruição, porém, isso “não pôde, no entanto, evitar a queda na capacidade de importar e nas receitas derivadas em grande parte dos impostos sobre o comércio exterior”.¹⁰⁴

Fatores internos que estimularam a crise da República Velha começaram no início de 1920, através dos movimentos de operários e também de movimentos de “jovens oficiais militares”, que se rebelaram no Rio de Janeiro, São Paulo e, por fim, se uniram com grupos militares no sul do país, criando o movimento que ficou famoso por: “Coluna Prestes”. A insatisfação de parcela de militares perdurou por toda a década de 1920, promovendo uma intensa oposição ao governo, gerando prisões e exílios, os quais não causaram o fim destes movimentos e, por fim, com o início de 1930, com o prelúdio da Era Vargas, esses militares retornaram e auxiliaram na tomada do poder.

Outra frente de oposição a “República Velha” vai surgir no campo cultural, através do patrocínio de “mecenas da elite paulistana” que financiaram a semana de arte moderna de 1922, ocorrida em São Paulo, em que criticou a sociedade brasileira e seus costumes “o movimento colocou em questão a natureza da sociedade brasileira, suas raízes e sua relação com o mundo europeu”.¹⁰⁵

¹⁰³ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. 10ª ed. Rio de Janeiro/RJ, Civilização Brasileira. 2008, p. 89

¹⁰⁴ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. p. 90

¹⁰⁵ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. p. 92

A educação também sofreu com mudanças em seus objetivos , fundamentando-se em uma teoria de ensino técnico, visando atingir uma sociedade industrial, o que acentua ainda mais as desigualdades, pois “num país de analfabetos tal pregação apontava para um problema central na formação dos cidadãos”.¹⁰⁶

Na área da saúde, ocorreu um fortalecimento da política de saneamento básico, que havia sido iniciada por Oswaldo Cruz na capital do Brasil, visava-se, então, atingir o Brasil inteiro, com o objetivo de implantar “o saneamento como condição indispensável para construir uma nação viável.”¹⁰⁷

O que se observa, em regra, nos movimentos que surgiram pré-Vargas, é o desejo de uma sociedade brasileira sem o domínio das oligarquias regionais e do sistema federalista de governo, visando construir um país focado em um poder central, que buscasse tratar as mazelas sociais e que representasse um todo e, assim, apresentasse um propósito em comum.

Assim, a eleição de 1930 apresentou dois candidatos, Júlio Prestes, que representava a “velha guarda” ,as oligarquias regionais e, em oposição, estava Getúlio Vargas, que propôs:

“à frente da Aliança Liberal, introduziu temas novos em sua plataforma política. Falava em mudanças no sistema eleitoral, em voto secreto, em representação proporcional, em combate às fraudes eleitorais. Falava em reformas sociais, como a jornada de trabalho de oito horas, férias, salário-mínimo, proteção ao trabalho feminino e menores de idade”¹⁰⁸.

Dessa maneira, Getúlio Vargas ganhou a simpatia da oposição de Júlio Prestes. Ele se tornou um novo candidato, (por mais que já atuasse na política há décadas), que representava a resposta para os insatisfeitos com a República Velha.

Em oposição às oligarquias regionais, que comandaram as primeiras décadas da República, a Revolução de 1930 foi estimulada por inúmeros grupos de diversas áreas da sociedade.

¹⁰⁶ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. p. 93

¹⁰⁷ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**, p. 93

¹⁰⁸ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. p. 94

Comum em momentos de transição do governo brasileiro, que geram quebras nas sequências de representantes do executivo, os militares estavam presentes, como no início da república em 1889, em 1930 não foi diferente, a atuação dos militares fortaleceu a “revolta cívico – militar de 1930”, que, através da decisão de uma junta de dois generais e um almirante” foi deposto o presidente em exercício e em seu lugar se introduz Getúlio Vargas.

Essa transição do governo brasileiro, que levou Getúlio Vargas à presidência da república, recebeu o nome de “Revolução de 1930”, por mais que não tenha sido reconhecido o candidato eleito ao cargo e tenha sido tomado à força tal posição, não foi descrito como golpe, já que teve apoio de um número significativo de grupos influentes que desejavam ser atendidos pelo novo governo. Assim, José Murilo de Carvalho relata:

“O episódio ficou conhecido como a Revolução de 1930, embora tenha havido, e ainda haja, muita discussão sobre se seria adequado usar a palavra revolução para descrever o que aconteceu. Certamente não se tratou de revolução se comparamos o episódio com o que se passou na França de 1789, na Rússia de 1917, ou mesmo no México em 1910. Mas foi sem dúvida, o acontecimento mais marcante da história política do Brasil desde a Independência”.¹⁰⁹

3.2 O PROCESSO PARA A CONSTITUIÇÃO DE 1934

As mudanças ocorridas na sociedade com o início da “era Vargas”, promoveu uma reformulação nos aspectos: social, econômico e cultural. A busca por uma política “moderna”, diferente da apresentada anteriormente, denominada por República Velha, essa de âmbito liberal, havia chegado a sua escassez, pois através de um viés oligárquico, ficava restrita a poucos, assim descontentando grupos que estavam a se desenvolver e que não se beneficiam desses atrativos.

A sociedade brasileira do início do século XX teve novos grupos sociais, que se desenvolveram nas grandes cidades, grupos como, trabalhadores urbanos, servidores públicos e a classe média, logo, passam a “exigir” espaço e reconhecimento, o que o modelo político vigente não disponibilizava. Assim, passa-se a buscar uma nova dinâmica dentro da sociedade para, então, incorporar esses

¹⁰⁹ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. p. 89

novos agentes que desejam reconhecimento, desenvolvimento e identidade nacional.

O Governo, que inicia-se em 1930 e que termina em 1945, se desenvolve com a centralização do poder ao chefe do executivo e com o intervencionismo estatal.

A revolução de 1930 se manifestou com o intuito de exigir uma representatividade política que sanasse os “vícios da República Velha”¹¹⁰, assim, durante a fase do governo provisório de Getúlio Vargas, que corresponde de 1930 a 1934, ocorreram promulgações de grande envergadura, como o código eleitoral¹¹¹. Fato é que as mudanças ocorridas, já no início da Era Vargas, estão associadas ao desentendimento entre as “dissidências oligárquicas e os jovens militares”¹¹², que não entraram em acordo após a revolução de 1930, respectivamente, os primeiros desejavam apenas “ajustes na situação anterior; e os militares, aliados a revolucionários civis, queriam reformas mais profundas que feriam os interesses das oligarquias”.¹¹³ Essa situação de desentendimento desencadeou a “Revolução Constitucionalista de 1932”, que teve como desfecho - por mais que não tenham ganhado no campo de batalha, ganharam no campo político - o direito à realização de uma assembleia constituinte e uma nova eleição para presidente, a partir de então, através do voto secreto. “O voto secreto e a justiça eleitoral foram conquistas democráticas. Houve também avanços na cidadania política. Pela primeira vez, as mulheres ganharam o direito ao voto”¹¹⁴.

Instigada ou não pela revolução de 1932 (que teve início em 09 de julho de 1932), o que se teve, na prática, foi a instauração de uma eleição para uma nova

¹¹⁰ PESSOA. Robertônio Santos, **CONSTITUCIONALISMO, ESTADO E DIREITO ADMINISTRATIVO NO BRASIL**. Pensar, Revista de Ciência Jurídica. [v. 14, n. 1 p. 71-88 \(2009\)](https://doi.org/10.5020/23172150.2012.71-88), disponível em <<https://doi.org/10.5020/23172150.2012.71-88>>, Acesso: março/2021, p. 72

¹¹¹ “o Governo Provisório de Getúlio Vargas promulgou o Código Eleitoral (Decreto no 21.076/1932), garantindo-se o voto secreto, o voto feminino e o voto dos maiores de 18 anos. Institui-se uma Justiça Eleitoral com a tarefa de proceder ao alistamento eleitoral, regular e fiscalizar o processo eleitoral, diplomar os eleitos e dirimir os conflitos. Implantou-se o sistema proporcional garantindo-se, assim, alguma representação às minorias e se estabilizando o regime, uma vez que a oposição passaria a ser feita de forma legal e aberta no Parlamento, que deveria ter uma maioria capaz de dar estabilidade ao governo”. PESSOA. Robertônio Santos, **CONSTITUCIONALISMO, ESTADO E DIREITO ADMINISTRATIVO NO BRASIL**. Cit. p. 72.

¹¹² CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. p. 98

¹¹³ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. p. 93

¹¹⁴ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. p. 101

constituente e para presidente, assunto que gerou grandes discussões, pois já havia datas prévias para ambas as eleições.

“Vargas fazia concessões estratégicas, tanto a São Paulo quanto aos constitucionalistas liberais, como um todo. O novo Código Eleitoral, publicado a 24 de fevereiro de 1932, foi seguido por um decreto de 15 de março, marcando o 3 de maio de 1933 como a data das eleições para a Assembleia Constituinte”.¹¹⁵

A eleição ocorreu em 1933, através do voto indireto, através do qual o congresso nacional elegeu Getúlio Vargas para presidente do país, em um mandato entre os anos de 1934 até 1938, ano em que foram abertas novas eleições através do voto direto.

Em meio às transformações oriundas do fim de 1920, que alteraram o status quo da sociedade brasileira, em 1934, promulgou-se uma nova Constituição, que se baseou, em parte, na de Weimar, em que foi institucionalizada a social-democracia¹¹⁶, tratando, pela primeira vez, dos temas de ordem econômica e social, porém, permanecerá com fortes características liberais, desencadeando repúdio de parte dos influentes que desejavam uma Constituição que fortalecesse o governo. “Os reformistas autoritários viam no liberalismo uma simples estratégia para evitar as mudanças e preservar o domínio oligárquico”¹¹⁷. Logo, a Constituição de 1934, que tinha tudo para ser de fato revolucionária, deixou de lado muito do que foi abordado em seu anteprojeto, no que competia a inovações sociais, para, assim, manter a já conhecida liderança de poucos.

O anteprojeto da Constituição de 1934, realizado pela “comissão do Itamaraty¹¹⁸”, apresentou elementos de grande relevância para uma mudança na

¹¹⁵ SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco - 1930-1964**. Tradução coordenada por Ismênia Tunes Dantas. - 14ª Edição - Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2007, p. 36

¹¹⁶ Buscou – se “conciliar a liberdade individual com a necessidade de um Estado, cuja função não ficaria restrita à produção das normas jurídicas, mas estenderia a sua atuação de maneira que se transformasse num Estado não meramente de direito, mas também um Estado político e administrativo.” BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras : 1891** / Aliomar Baleeiro. - Brasília : Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001, p. 16

¹¹⁷ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. cit. p. 102

¹¹⁸ “A Comissão fora criada sob a presidência do Ministro da Justiça, Francisco Antunes Maciel Júnior, que delegou a uma Subcomissão, chefiada por Afrânio de Mello Franco, a condução dos trabalhos. O grupo se reuniu no Palácio do Itamaraty, onde funcionava o Ministério das Relações Exteriores, o que

características da cultura da “Velha República”¹¹⁹. Um dos principais temas debatidos foi o “federalismo que não se ajustava à realidade nacional”¹²⁰, buscava-se:

“coibir os excessos do ultrafederalismo e buscava fortalecer a União, submetendo-lhe às polícias militares, que se constituíam em famosos exércitos policiais, organizados pelos Estados à revelia do Poder Central, que sobre elas nenhuma autoridade exercia”¹²¹.

Pretendia-se afastar do mau uso do federalismo, que dentro do Brasil foi implantado sem se conter com a realidade, que apresentava uma falta de cooperação entre os estados, aumentando a desigualdade entre ambos e fortalecendo a chamada política dos governadores.

Outro tema de relevância tratado no anteprojeto foi a respeito do poder judiciário, que visava “terminar com o sistema dualista da Constituição de 1891”, e criar um único poder judiciário, que estaria distribuído por todo país, através dos tribunais e que “o seu órgão supremo teria por missão principal manter, pela

explica a denominação que recebeu, Comissão do Itamaraty [...] A regulamentação dos trabalhos da Comissão fez-se pelo Decreto nº 22.040 de 1º de novembro de 1932, [...] a Comissão contava com importantes expressões da vida política e jurídica da década de 1930, a exemplo de Agenor de Roure, Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, Artur Ribeiro de Oliveira, Carlos Maximiliano, José Castro Nunes, Gois Monteiro, João Mangabeira, José Américo de Almeida, Oliveira Vianna, Oswaldo Aranha, Prudente de Moraes Filho, Francisco Solano Carneiro da Cunha e Temístocles Cavalcanti”. (GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A CONSTITUIÇÃO DE 1934 NO CONTEXTO DA HISTÓRIA DO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO**. Revista Jurídica Cesumar jan./abr. 2017, v. 17, n. 1, p. 181-211, (p. 185). Disponível em < <https://doi.org/10.17765/2176-9184.2017v17n1p181-211> > acesso: 23 de fevereiro de 2021.

¹¹⁹ “O anteprojeto adotava o unicameralismo, a eleição indireta do Presidente da República, um Conselho Supremo, a unidade no processo judiciário e, em parte, da Magistratura; estabelecia amplas garantias sociais e preconizava a socialização de empresas; possibilitava a adjudicação aos posseiros da terra produtiva que, por cinco anos, ocupassem; tornava impenhorável a propriedade domiciliar; restringia o direito de herança à linha direta ou entre cônjuges; tratava da liberdade sindical e da expropriação do latifúndio, da assistência aos pobres e do salário-mínimo; criava o mandado de segurança. Além disso, obrigava os Estados a usarem o símbolo nacionais e proibia-lhes de tê-los; integrava na legislação brasileira as normas de Direito Internacional universalmente aceitas; criava uma Comissão Permanente para representar a Assembleia Nacional nos intervalos de suas sessões; instituiu uma justiça Eleitoral; traçava normas sobre o orçamento e a administração financeira; cuidava da defesa nacional e criava territórios nacionais nas regiões fronteiriças, quando não possuísem elas determinada densidade demográfica;- fixava a capacidade eleitoral em 18 anos para ambos os sexos, tornando obrigatório o voto pára os homens; permitia o serviço religioso nas expedições militares, hospitais, penitenciárias ou “outros estabelecimentos públicos”, punha a família sob a proteção do Estado e declarava a indissolubilidade do vínculo matrimonial; prescrevia normas para o ensino e cultura e tratava com ênfase da ordem econômica e social”. BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras**, cit. p.25

¹²⁰ BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras**, cit. p.26

¹²¹ BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras**, cit. p. 27

jurisprudência, a unidade do direito, e interpretar conclusivamente a Constituição em todo o território brasileiro”.¹²²

O anteprojeto também apresentou várias novidades no campo jurídico, propondo mudanças na competência do supremo, que passa a ser responsável por “interpretar conclusivamente” a Constituição. Outra novidade será o julgamento de inconstitucionalidade que terá como regra a necessidade de aprovação por parte de 2/3 dos ministros, ainda nesta esfera de inconstitucionalidade, também foi proposto a “presunção em favor do Legislativo e dos atos das autoridades”¹²³. Os casos em que a parte litigante tivesse reconhecido seu direito sobre o poder executivo, aquela teria seu direito amparado no mandado de segurança, remédio constitucional que passava a existir.

A proteção a direitos coletivos teve destaque no anteprojeto, de modo que “A lei não poderá ser interpretada ou aplicada contra o interesse coletivo.”¹²⁴

O Habeas corpus ganhou uma nova finalidade, servindo apenas a situações em que o que estava em jogo era o “direito de ir e vir”, e tudo que não atingisse esse direito seria tratado através de mandado de segurança.

Para tornar o poder judiciário único foram abandonado os tribunais regionais, substituindo- os por tribunais de reclamação, para, assim, unir e diminuir o trabalho do Supremo Tribunal. Por fim, outra novidade foi dentro do júri, que passou a ser responsável em julgar os crimes de imprensa e os crimes políticos, de modo que a população participaria dos julgamentos. Porém, esse mesmo júri foi redirecionado para a lei ordinária, o que desenvolveu um júri técnico.

O acesso à justiça gratuita para os cidadãos carentes também foi tratado na comissão, que apresentou o aspecto em defesa das causas sociais.

O poder legislativo seguiu o sistema unicameral, em que “seria exercido pela Assembleia Nacional com a sanção do Presidente da República”.¹²⁵ Em voga o conselho supremo retorna as discussões, em que sendo adotado passaria a substituir o senado e teria a finalidade de

¹²² BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras**, cit. p. 27

¹²³ BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras**, cit. p. 29

¹²⁴ BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras**, cit. p. 83

¹²⁵ BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras**, cit. p. 31

“Art. 68. O Conselho Supremo será órgão técnico consultivo e deliberativo, com funções políticas e administrativas; manterá a continuidade administrativa nacional; auxiliará, com o seu saber e experiência, os órgãos do Governo e os poderes públicos, por meio de pareceres, mediante consulta; deliberará e resolverá sobre os assuntos de sua competência”¹²⁶

O conselho supremo, seria composto por candidatos eleitos através do sufrágio universal e, também, haveria a participação de representação corporativa das áreas “de interesses sociais de ordem econômica, moral e administrativa”.¹²⁷ O Conselho Supremo atuaria em sessões plena, convocadas pelo presidente da república para tratar de assuntos de grave emergência nacional.

O anteprojeto tratou de temas inovadores no campo social, foi pensado a respeito da família e a necessidade da proteção do Estado sobre essa instituição. O casamento recebeu status de indissolúvel, e ambos os sexos teriam a mesma igualdade jurídica, buscou-se atender os filhos ilegítimos e os legítimos da mesma maneira.

O ensino primário se torna obrigatório e público. O ensino religioso se tornou matéria, porém, facultativa.

Temas como direito à propriedade e a intervenção do Estado para uma possível redistribuição de terras foram tratados no anteprojeto, almejando sempre a proteção ao direito coletivo.

O nacionalismo, o usucapião, aquisição de terras públicas devolutas e a proibição a práticas de usura foram temas levantados no Anteprojeto, como também o mundo do trabalho e sua legislação, porém, só foram concretizados na Consolidação das Leis Trabalhistas de 1943.

“A Comissão do Itamaraty conclui seus trabalhos apresentando um texto repleto de inovações, que rompia radicalmente com a tradição liberal da Constituição de 1891”¹²⁸. Por fim, parcela significativa do anteprojeto da Constituição de 1934 não fez parte do texto final da Constituição, demonstrando a força da classe

¹²⁶ BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras**, cit. p. 86 - 87

¹²⁷ BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras**, cit. p.32

¹²⁸ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A Constituição de 1934 no contexto da História do Constitucionalismo Brasileiro**. Cit. p. 200

conservadora, que, mesmo com os abalos das revoluções de 1930 e 1932, não perdeu sua influência na política.

A Assembleia Constituinte¹²⁹ ocorreu entre os anos de 1933 a 1934, dentro de um prazo de 8 meses, seu objetivo legal se restringia “à Constituição, à eleição do Presidente da República e à aprovação dos atos do Governo Provisório. Não detinha, portanto, qualquer Poder Legislativo”¹³⁰. Logo, sua finalidade era apenas organizar o novo texto constitucional. A interferência do poder executivo na formação da assembleia constituinte foi tão intensa que impôs o decreto de 05 de abril de 1933, de número 22.621, que delimitou o andamento da Constituinte e, dessa maneira, orientava para qual sentido desejava que fosse realizada a nova Constituição. Por fim, foi concluído o texto final da constituição de 1934, em 16 de julho de 1934, promovendo um distanciamento entre o anteprojeto criado na comissão do Itamaraty e o texto final concluído na assembleia constituinte.

“A Comissão construiu texto substancialmente mais simples e enxuto, com 136 artigos. Autores finais do texto da Constituição de 1934 não levaram em conta as preocupações de Carlos Maximiliano e elaboraram texto extenso (187 artigos, contra os 91 artigos da Constituição de 1891), no qual havia muita matéria de índole não constitucional.”¹³¹

“A Constituição de 1934 era um produto híbrido”¹³², pois contemplava os defensores do liberalismo, que, através da garantia das eleições livres e um judiciário imparcial, eram atendidos e, ao que compete aos tenentes, os dispositivos da ordem econômica e social garantiam uma nova justiça do trabalho e previdência social como responsabilidade do governo, assim, também acolhendo reivindicações

¹²⁹ “A Assembleia Constituinte funcionou ao longo de oito meses, entre 1933 e 1934 e contou com 214 deputados gerais e 40 deputados classistas. Entre os parlamentares, nomes importantes da memória histórica nacional, como João Alberto Lins de Barros, Bias Fortes, Christiano Machado, Plínio Corrêa, Cincinato Braga, Carlota Pimenta de Queiróz (a primeira deputada da história do Brasil), Olegário Mariano, Agamenon Guimarães, Prado Kelly, Raul Fernandes, Pedro Aleixo, Odilon Braga, Nereu Ramos, Victor Russomano, Levi Carneiro, Euvaldo Lodi, Roberto Simonsen, Horácio Lafer, Carlos Maximiliano, entre tantos outros’. (GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A Constituição de 1934 no contexto da História do Constitucionalismo Brasileiro**. Cit. p. 201)

¹³⁰ BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras**, cit. P. 41

¹³¹ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A Constituição de 1934 no contexto da História do Constitucionalismo Brasileiro**. Cit. p.201

¹³² SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco – 1930-1964**. Cit. p.39

dessa seara. Dessa maneira, ambos eram atendidos: os defensores do liberalismo político e os que levantavam a bandeira do reformismo econômico.

A Constituição de 1934 traz consigo traços inovadores no que compete aos meios para sua própria reforma, que poderia ocorrer através de emendas ou revisões, estabelecendo meios e momentos adequados para cada tipo de reparo.

A respeito do Ministério Público e Tribunal de Contas, que o anteprojeto tratou serem respectivamente “órgão da lei e da defesa social” e “órgão de acompanhamento da execução orçamentária”, o texto Constitucional de 1934 os definiu como “Órgãos de Cooperação nas Atividades Complementares”, solucionando o problema da natureza jurídica que esses órgãos apresentavam.

Foram tratados no texto Constitucional, por mais que não competisse a ela, temas como “vedava a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território da União”, [...] acidentes de trabalho em obras públicas [...] e a indenização a esses acidentes que deveriam ser feitas pela folha de pagamento”.¹³³

A influência do segmento católico fica concretizado no que compete ao casamento, que se tornou indissolúvel, contrariando o anteprojeto que “não se fixou a indissolubilidade do casamento, dispondo-se, de modo mais liberal, que a família estava sob proteção especial do Estado, que repousava sobre o casamento e sobre a igualdade jurídica dos sexos”.¹³⁴ Outro tema vitorioso foi a introdução do ensino religioso na educação pública, que, por mais que fosse facultativo, ganhou espaço no texto constitucional indo, assim, contrário ao que previa a constituição de 1891 em relação à laicização do Estado. A influência do segmento católico face ao Estado, que teve início em 1930, tornou-se tão visível e concreto que, no preâmbulo da Constituição de 1934, afirmou-se tal influência quando se definiu: “Nós, os representantes do Povo Brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus”,¹³⁵ isso só demonstra que novos grupos estavam ganhando espaço e assim participando do novo governo que se iniciara.

¹³³ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A Constituição de 1934 no contexto da História do Constitucionalismo Brasileiro**. Cit. p. 203

¹³⁴ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A Constituição de 1934 no contexto da História do Constitucionalismo Brasileiro**. Cit. p. 203

¹³⁵ BRASIL, **Constituição Federal de 1934**.

Como já mencionado, ideias, teorias e modas estrangeiras foram fontes de grande influência dentro do Brasil desde o início do século XX, a exemplo, temos a política da eugenia, que, mesmo dentro de um país formado através da colonização de etnias, forçadas ou convidadas a virem para o Brasil e aqui se desenvolverem, com aspectos múltiplos culturais, infelizmente não foi indiferente às teorias eugênicas que se apresentaram cada vez mais forte e visível na política de Estado, de tal modo a ser expressa constitucionalmente, conforme regrou o artigo 138 do texto constitucional de 1934, que, ao tratar da ordem econômica e social, em seu título IV, alínea b: “estimula a educação eugênica”; Fato é que, a partir dos anos de 1920, a política eugênica ficou cada vez mais presente dentro do País, sabe-se que o movimento sanitarista, que visava “construir uma nação viável”, também apresentará em alguns de seus membros essa característica, como é o caso de Arnaldo Vieira de Carvalho e Vital Brazil¹³⁶. O eugenismo, portanto, ganhou reconhecimento e expressão constitucional.

Temas a respeito do patriotismo, nacionalismo e intervenção foram elencados na Constituição de 1934. Em relação à cidadania através do voto foi proibida a aqueles que fossem mendigos¹³⁷, as mulheres só eram obrigadas a participar do pleito eleitoral caso fossem servidoras públicas¹³⁸.

A Constituição também tratou de temas que garantiam o direito individual. Regrou o poder judiciário, estabeleceu o mandado de segurança e proibiu a omissão por parte do julgador em sentenciar quando houvesse a ausência de lei positivada. O tribunal de reclamações opinado na comissão não seguiu, no texto constitucional e prevaleceu a justiça dividida em estadual e federal, logo problemas do tipo:

¹³⁶ “Nesse período, o médico Renato Ferraz Kehl, que havia atuado no Departamento Nacional de Saúde Pública, organizou uma reunião de médicos em São Paulo para discutir a eugenia. [...] Surgiu desse encontro a Sociedade Eugênica de São Paulo. Entre seus membros ilustres, estavam Arnaldo Vieira de Carvalho (fundador da Faculdade de Medicina de São Paulo, que dá nome à Avenida Dr. Arnaldo, em São Paulo), Vital Brazil Mineiro da Campanha (fundador do Instituto Butantan, cujo endereço atual é Avenida Vital Brazil, nº 1500), Arthur Neiva (sanitarista e também nome de rua), Franco da Rocha (psiquiatra e nome de cidade), e Monteiro Lobato.” SANTOS. Ale, **Racismo disfarçado de ciência: como foi a eugenia no Brasil**. Super Interessante. Edição 409, de 19 de novembro de 2019. Disponível em: <https://super.abril.com.br/especiais/racismo-disfarçado-de-ciencia-como-foi-a-eugenia-no-brasil/#o-inicio>. Acesso em: 17 de abril de 2021.

¹³⁷ BRASIL, **Constituição Federal de 1934**, artigo 108

¹³⁸ BRASIL, **Constituição Federal de 1934**, artigo 109

“mantinha-se o velho e defeituoso sistema de duas justiças paralelas, uma estadual e outra federal e conservava-se a Corte Suprema, congestionada por excesso de competências originárias e pela própria superposição de tribunal de segunda instância”¹³⁹.

Conforme a Constituição vigente nos dias de hoje, a de 1934 também tratou da indissolubilidade e da união perpétua da nação brasileira, da presença dos três poderes e a segurança de suas autonomias.

Considerado como o elemento mais significativo da época, a representação classista, foi estabelecido no artigo 23, definindo a participação e a escolha de representantes oriundos das organizações profissionais, considerado na época como o estopim para o surgimento do Estado Novo em 1937, já que diminuía o poder do presidente e fortalecia o legislativo.

Fato é que o Brasil de 1934 já não mais comportava os ideais das “dissidências oligárquicas e os jovens militares”, esses já haviam sido superados por grupos que marchavam para o radicalismo, como foi o caso da Aliança Nacional Libertadora, de cunho comunista, e o Integralismo, este, fascista. “A plataforma da ANL, [...] pedia, o cancelamento das dívidas imperialistas, a nacionalização das empresas estrangeiras e a liquidação dos latifúndios”¹⁴⁰, já o movimento integralista se firmava através da violência sobre os que não aderiam a causa, para assim “explorar a crescente suspeita da classe média de que talvez os problemas econômicos e políticos da depressão só pudessem ser resolvidos com o recurso aos métodos extremistas de direita”¹⁴¹. Logo, esses movimentos políticos de esquerda e direita dentro do Brasil foram fortemente influenciados por ideologias externas, tiveram o objetivo de derrubar os, ainda presentes, grupos oligárquicos representantes da velha república, através do radicalismo e de ideias ainda mais ambiciosas.

3.3 A CONSTITUIÇÃO DE 1937

¹³⁹ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A Constituição de 1934 no contexto da História do Constitucionalismo Brasileiro**. Cit. p. 206

¹⁴⁰ SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco – 1930-1964**. Cit. p. 40

¹⁴¹ SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco – 1930-1964**. Cit. p. 40

A Constituição de 1934, que regularizava o governo, tornando o legal, em um curto período, foi descartada, situação já previsível no momento da conclusão de seu texto, pois estava destinada ao fracasso, o posicionamento de fortalecer o legislativo e reduzir o poder de atuação do chefe do executivo, influenciou, indiretamente, grupos defensores do nacionalismo e da centralização do poder na figura do presidente. Conforme Francisco Campos, principal responsável pela criação da constituição de 1937, descreveu:

“Quando quiseram reagir os chefes da Revolução, já a política se havia instalado no poder, precipitando a reconstitucionalização do País no sentido de consolidar a sua restauração. Foi esse o papel da Constituição de 1934, que frustrou a Revolução da sua oportunidade, canalizando-lhe os impulsos nos mesmos condutos que ela visara romper e inutilizar”¹⁴².

Getúlio Vargas conquistou cada vez mais espaço após 1934, com uma forte persuasão, adquiriu apoio e poder, manipulando grupos influentes, um contra outro. Primeiramente, fortalecendo a importância de uma política com viés nacionalista e, em seguida, o combate ao comunismo presente dentro do Brasil. O que se viu foi a adesão aos pedidos que o presidente realizava, de modo a dar e ampliar a sua atuação. Em um dos seus pedidos ao Congresso, pede que seja equiparado o estado de sítio ao de estado de guerra, o que possibilitou a criação do Tribunal de Segurança Nacional.¹⁴³

“A 25 de novembro, Vargas pediu ao Congresso o estado de sítio. Foi aprovado. Em dezembro a Câmara dos deputados concordou em arrochar a lei de segurança nacional, aprovando igualmente três emendas constitucionais. Uma autorizava, o presidente a demitir sumariamente qualquer funcionário público, enquanto outra fortalecia o controle de Vargas sobre os militares, dando – lhes poderes sobre a promoção de todos os oficiais e onde deveriam servir. A terceira dava ao presidente poderes temporários de emergência ainda maiores”¹⁴⁴.

¹⁴² CAMPOS, Francisco. **O estado Nacional**. Disponível em: CPDOC – www.cpdoc.fgv.br, acesso dezembro/2020. p. 41

¹⁴³ “o governo consegue alterar a Constituição, acrescentando-lhe, entre outras emendas, a que o autoriza a equiparação do Estado de Sítio ao Estado de Guerra”. DUTRA, Eliane, **O Ardil Totalitário: ou dupla face na construção do Estado Novo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 227

¹⁴⁴ SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco – 1930-1964**. Cit. p. 43 - 44

A Aliança Nacional Libertadora, em que, à frente, estava Luís Carlos Prestes, símbolo do comunismo dentro do Brasil, logo, forte oposição a Getúlio Vargas, pronunciara-se sempre contrária ao governo, de modo, muitas vezes, violento em seu discurso, em que declarava: “Abaixo o governo odioso de Vargas! Abaixo o fascismo! Por um governo popular nacional revolucionário! Todo o poder à Aliança Nacional Libertadora!”¹⁴⁵ O posicionamento de Prestes em relação ao governo trouxe fortes consequências, já que nove dias depois de seu pronunciamento, de 05 de julho de 1935¹⁴⁶, a polícia adentrava ao “quartel- general da Aliança” recolhendo provas para acusar a ANL de práticas comunistas e financiamento estrangeiro, o que ocasionou em prisões e no fechamento da ANL, inicialmente de forma provisória e, depois, definitiva. Assim, uma frente opositora ao governo perdeu credibilidade junto ao congresso e ao judiciário, já que, temerosos com as práticas “comunistas”, deixaram de reconhecer o direito de manifestação desse grupo. Reforçando a necessidade de fornecer a Vargas o que ele pedia.

No mesmo ano de 1935, a ANL promove ações de cunho revolucionário, acreditando ser o momento propício para o movimento popular, porém, o que se concretizou foram manifestações em apenas três Estados, e localizadas em quartel militar, sendo facilmente sufocadas. Tais manifestações fortaleceram ainda mais as decisões nas mãos de Getúlio Vargas.

“Tomou-a como pretexto para expulsar do Exército os elementos mais radicais e para exagerar o perigo de uma revolta comunista no país. Criou, com o apoio do Congresso, um Tribunal de Segurança Nacional para julgar crimes políticos. A ANL foi fechada e seus simpatizantes foram perseguidos”¹⁴⁷.

Para se fortalecer, adquirir adeptos e, assim, concluir seus planos, Vargas, tomou o discurso anticomunista e promoveu, diversas ações para tornar o imaginário daqueles que ainda tinham alguma dúvida a respeito do comunismo, para então, desejar combatê-lo. Fato é que o Congresso, receoso de apoiar os desejos do

¹⁴⁵ SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco – 1930-1964**. Cit. p. 42

¹⁴⁶ “Sob a influência do partido Comunista, a ANL decidiu radicalizar sua posição. Analisando equivocadamente a situação do país, os líderes do movimento julgaram ser possível promover uma revolução popular. A revolta aconteceu em 1935”. CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. p.103

¹⁴⁷ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. p.104

presidente, deixa de atendê-lo¹⁴⁸, em contra partida, Vargas decidiu libertar os presos “subversivos”, prisioneiros políticos, o que ameaçou a classe média, os militares e políticos contrários à frente de esquerda, gerando o caos, pois o imaginário daquela época tratava o comunismo como:

“o comunismo é eleito pelos vários setores dominantes da sociedade como a principal expressão da crise e da desordem, e nessa condição lhe será atribuída a responsabilidade de acionar a maioria dos elementos capazes de conflagrar os princípios estruturantes da ordem. E se o comunismo é a “crise”, se a crise é “desordem””¹⁴⁹.

O que se seguiu foi uma desordem em ambientes públicos, desencadeando um processo violento, levando a mortes de pessoas envolvidas nos conflitos entre os integrantes do integralismo e os que defendiam o pensamento de esquerda.

“A candidatura de Plínio Salgado foi comunicada a Vargas em 14 de junho. Lutas de rua entre os camisas – verdes e seus desorganizados provocadores de esquerda estouraram repentinamente. Em agosto treze mortes resultaram de um conflito em Campos cidade do Rio de Janeiro. A campanha eleitoral achava – se agora sob uma nuvem crescente de violência antidemocrática”¹⁵⁰

Os ocorridos entre os anos de 1935 a 1937, que se referem a grupos de esquerda que faziam oposição a Vargas, só fortaleceram o governo, de tal modo que o presidente teve adesão dos representantes do Congresso, do STF, dos integralistas, classe média, militares e dos clérigos. Isso tornou possível o golpe de 1937, que ocorreu através do ardil Varguista, que desenvolveu a possibilidade de tomar para si o governo através do não cumprimento legal, o último passo tomado foi justificar tal medida através do plano Cohen¹⁵¹. Sem resistência por parte da

¹⁴⁸ “Pela primeira vez, desde novembro de 1935, o Congresso se recusou a renovar o estado de sítio, pedido em junho de 1937”. SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco – 1930-1964**. Cit. p. 46.

¹⁴⁹ DUTRA, Eliane, **O Ardil Totalitário: ou dupla face na construção do Estado Novo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 209

¹⁵⁰ SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco – 1930-1964**. Cit. p. 47

¹⁵¹ “um documento forjado por oficiais integralistas foi usado como pretexto final para fechar o Congresso e decretar nova Constituição. O documento, batizado de Plano Cohen, descrevia um pretenso plano comunista para derrubar o governo. Para causar mais impacto, o plano previa o assassinato de vários políticos”. CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. p.106

oposição e com o apoio dos integralistas, Vargas declara o golpe de 1937, alicerçando-se nas promessas de lutar contra o comunismo, de desenvolver a industrialização de base nacional, estimular a economia, o crescimento industrial, a construção de estradas de ferro, o fortalecimento das forças armadas e da defesa nacional, conforme descreve José Murilo de Carvalho na sua obra “Cidadania no Brasil”, “esses projetos tinham forte apelo”¹⁵², pois o cenário era de mais um conflito mundial, logo se fazia necessária a implementação de tais medidas.

O golpe de 1937 foi pensado tão profundamente que, quando declarado, Vargas já tinha em mãos uma nova Constituição, que fundamentava sua ação, nela, foi estabelecido que o presidente teria poderes de caráter “autocráticos e previa um plebiscito para dentro de seis anos, a fim de escolher um novo presidente”.¹⁵³ O anúncio veio endossando a responsabilidade a Getúlio Vargas de manter a unidade do Estado, centrando somente nele essa administração, já que o país estava emergido em conflitos de ideias de grupos diversos.

“O Estado Novo surge, assim, no discurso governamental, para pôr termo à crise de autoridade e à dispersão aterrorizante, provocada pelas disputas sociais, pelos interesses divergentes, pela oposição de classes. A autoridade nacional pressupõe uma ordem una e orgânica, e o princípio da autoridade é reforçado como um pilar em torno do qual se constrói a nacionalidade”¹⁵⁴.

A peripécia é que Getúlio Vargas deixa de lado o sistema democrático para instalar uma ditadura de modelo fascista, porém, diferenciando-se no que compete a movimento político, pois se desenvolveu sem um partido para fundamentar o autoritarismo. “O Estado Novo era um estado híbrido, não dependente de apoio popular organizado na sociedade brasileira e sem qualquer base ideológica consistente”¹⁵⁵.

¹⁵² CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. p.107

¹⁵³ SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco – 1930-1964**. Cit. p.50

¹⁵⁴ DUTRA, Eliana, **O Ardil Totalitário: ou dupla face na construção do Estado Novo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 218

¹⁵⁵ SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco – 1930-1964**. Cit. p. 54

Com caráter provisório¹⁵⁶, a Constituição de 1937 é outorgada por Getúlio Vargas na data do golpe, 10 de novembro de 1937, tendo como um dos principais autores Francisco Campos, que atuará no Estado Novo como ministro da justiça do Estado. O texto Constitucional apresentou aspectos fascistas em parte significativa, sendo apelidada de “polaca”, referente a Constituição Polonesa de 1935. Por mais que seu principal idealizador afirmasse que não havia influência do fascismo no texto constitucional, é possível tal comparação em diversos conteúdos abordados, como a abrangência do poder executivo em relação aos demais,

“E as convergências prosseguem – no poder do Presidente de adiar as sessões do Parlamento; de dissolver o Legislativo, limitado, no caso brasileiro, a uma única hipótese; da iniciativa e matéria de leis; nos prazos para exame do orçamento, pelo Congresso; nas disposições sobre estado de sítio ou de emergência”.¹⁵⁷

Em entrevista ao jornal Correio do Amanhã, no Rio de Janeiro, em março de 1945, Francisco Campos alega que a Constituição de 1937 está inserida em seu tempo, logo, ela foi escrita com a influência dos ocorridos da Primeira Grande Guerra e o surgimento de partidos extremistas no mundo ocidental. Com o desfecho da Segunda Guerra Mundial, a ditadura de Vargas deixa de ser aceitável, concluindo, assim, que as políticas externas têm forte poder de influência na sociedade brasileira.

“Mudou a fisionomia do mundo. Na transformação operada nas nossas instituições adotamos, por motivo de estratégia política, muitos conceitos que a guerra e, particularmente, o seu desfecho tornaram caducos e inviáveis no mundo a ser modelado pelas nações vitoriosas e pela ideologia que elas representam e declaradamente arvoram como bandeira da luta e da vitória.”¹⁵⁸

¹⁵⁶ O caráter provisório será tratado na c/c dos artigos 80 mais o 175 da própria Constituição de 1937, em que respectivamente declarava que o mandato presidencial corresponderia a 6 anos de duração. E que seria renovado o mandato presidencial até que fosse realizado um plebiscito, esse que deveria ocorrer no final do mandato presidencial, para objetivar caso fosse assim declarada através do voto o reconhecimento do texto Constitucional. PORTO, Walter Costa. **1937** / Walter Costa Porto. — 3. ed. — Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. (Coleção Constituições brasileiras ; v. 4) p. 13

¹⁵⁷ PORTO, Walter Costa. **1937**. Cit. p. 19

¹⁵⁸ PORTO, Walter Costa. **1937**. Cit. p. 33

Fortemente caracterizada pelos plebiscitos¹⁵⁹, a Constituição de 1937 foi “a que mais largo espaço abriu às práticas plebiscitárias”¹⁶⁰, sendo previsto para modificação territorial dos Estados; poder de legislar para o Conselho Nacional de Economia; atos que divergissem dos interesses do chefe do executivo; e o poder de alterações no texto Constitucional através de decreto presidencial.

A Constituição de 1937¹⁶¹ não fez menção aos partidos políticos, fato é que nem o próprio presidente tinha base partidária. Os conflitos já existentes entre os partidos e suas ideologias e o desejo de Vargas em governar formaram uma resposta à inexistência do conteúdo no texto da Constituição, pois as ameaças entre extrema esquerda e extrema direita que, influenciadas respectivamente pelo socialismo e o fascismo, causaram diversos conflitos e ameaças à organização social, logo, a ausência desse tema na Constituição de 1937 não causou alvoroços significativos.

Outro tema que não compôs a Constituição foi a justiça eleitoral, que, mesmo sendo uma conquista revolucionária de 1930 recepcionada na Constituição de 1934, “somente um decreto de maio de 1945 viria restabelecer os órgãos dos serviços eleitorais”.¹⁶²

O Texto Constitucional de 1937 também foi responsável por estabelecer o número de deputados por Estado, delimitando o seu mínimo e seu máximo, levando em consideração o número de habitantes dentro de cada Estado. O que causou discórdia para os estudiosos sobre o tema, pois ampliava a desigualdade entre os Estados.

A não a citação à prática plebiscitária para reconhecer a Constituição fê-la uma norma imposta por Getúlio Vargas.

3.4 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ERA VARGAS

¹⁵⁹ “Francisco Campos entendeu não houvesse diferença conceitual entre plebiscito e referendo, utilizando unicamente o primeiro termo para a consulta popular quer sobre um ato prévio de órgão estatal, [...] quer sobre um acontecimento, como a subdivisão ou desmembramento de Estados”. PORTO, Walter Costa. **1937**. Cit. p. 13

¹⁶⁰ PORTO, Walter Costa. **1937**. Cit. p. 12

¹⁶¹ “Não surpreende que a Constituição de 1937 não se refira a partidos. Nem a Constituição que a precedeu – a de 1934 – nem a de 1891 ou a de 1924 faziam qualquer menção a eles.” PORTO, Walter Costa. **1937**. Cit. p. 23

¹⁶² PORTO, Walter Costa. **1937**. Cit. p. 25

O governo de Getúlio Vargas fortaleceu as ligações entre o governo federal e os Estados e municípios, de modo que os aspectos político e administrativo se uniram. A ampliação do poder federal no âmbito administrativo se deu primeiramente através do remanejamento das funções que cabiam aos Estados e Municípios, que passaram a ser obrigações do Governo Federal¹⁶³.

“Antes de 1930, muitas das mais importantes funções de governo tinham sido exercidas pelos Estados, que gozavam de ampla autonomia. [...] São Paulo, por exemplo, negociava diretamente empréstimos estrangeiros, a serem utilizados para melhoramentos [...] nas áreas fundamentais de educação e trabalho, a responsabilidade, [...] era da competência quase exclusiva dos Estados”.¹⁶⁴

O Governo Federal ampliou seu espaço também através da criação de empresas de economia mista e a criação de novos órgãos federais, que ampliaram a intervenção do governo federal sobre as esferas estaduais e municipais, o que acarretou no desmembramento da política dos governadores que persistia em existir após a revolução de 1930.

A atuação do Governo Federal em ampliar seus poderes sobre os Estados e Municípios desenvolveu conjuntamente uma ampliação da burocracia dentro do país. Criada em 1938, a DASP (departamento administrativo do serviço público) desenvolveu técnicas para melhorar a administração do país por parte do governo federal e também possibilitou um aumento do poder nas mãos de Getúlio Vargas. A DASP também desenvolveu um número expressivo de empregos, os quais possibilitavam a interferência do Governo em suas escolhas, tanto na esfera federal como nas demais, servindo como elo entre os governantes e seus interesses.

A busca por uma política que fortalecesse o executivo federal foi tão expressiva que, mesmo após a saída de Vargas em 1945, manteve-se

¹⁶³ “antes que a Constituição de 1934 codificasse esse novo papel, o governo de Vargas, em sua fase provisória, obteve por decreto de 11 de novembro de 1930, poderes mais amplos. [...] Dois novos ministérios foram criados, o do trabalho, indústria e comércio e o da Educação e Saúde e a supervisão da produção e exportação de café foi transferida para o governo federal.” (SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco – 1930-1964**. Cit. p.55)

¹⁶⁴ SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco – 1930-1964**. Cit. p.55

independentemente de seu personificador, promovendo até os dias atuais essa centralização em um executivo federal forte.

A Era Vargas estimulou a sistematização do direito administrativo, que, como o novo modelo de governo pautado na centralização do executivo federal, promoveu uma centralização dos institutos do direito administrativo, logo, visando tornar esse ramo do direito uma ferramenta do novo modelo de Estado. Dessa forma, o direito administrativo passa a

“apontar a índole do novo regime e a maturidade da disciplina como fatores da mudança de seu patamar, e também se exorta a nova conformação assumida pelo Direito Administrativo, caracterizada pela estrutura reforçada do Estado, pela exatidão com que são tratadas as relações administrativas (sejam internas, sejam externas) e também pelas novas atividades estatais”¹⁶⁵

Os reconhecidos no ramo do direito como autores administrativistas, fizeram parte de uma alta casta da burocracia estatal, que auxiliaram e fortaleceram a nova tendência do Estado à de bem-estar social. As obras desse período estimularam a centralização do poder no executivo federal e o reconhecimento de uma identidade nacional.

O reenquadramento do direito administrativo está relacionado à adesão aos direitos sociais que serão reconhecidos a partir de 1930, logo, o modelo de Estado Social que se instituiu no país, tornou o direito administrativo um ramo influente.

“O esforço produzido pelas últimas gerações, a começar de 1930, foi considerável, porque elas conseguiram, na realidade, implantar um verdadeiro direito administrativo brasileiro, encontrando as suas raízes no direito francês e no italiano e algumas inspirações mesmo no direito anglo-saxônico para construir as bases doutrinárias das nossas instituições administrativas, com características próprias, e peculiaridades inerentes às nossas instituições administrativas em transformação”.¹⁶⁶

Fato é que a intervenção estatal, promovida a partir de 1930 e sua ampliação em 1937 diante do Estado Novo, conjuntamente com o “aperfeiçoamento das

¹⁶⁵ SILVA, Júlio. **O viés cidadão do direito administrativo**. Cit. p.105

¹⁶⁶ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Discurso do Ministro Themístocles Brandão Cavalcanti na inauguração do I Congresso Brasileiro de Direito Administrativo**, em 24 de fevereiro de 1975 – Curitiba - PR. Revista de Ciência Política. Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, abr./jun., 1975, p. 1

técnicas dos métodos administrativos”, apresentam o direito administrativo intimamente ligadas aos interesses coletivos”¹⁶⁷. Desse modo, foi perceptível

“a formação da continuidade teórica do Direito Administrativo, [...] delineando, de modo mais robusto, institutos basilares do direito administrativo, tais como contrato administrativo, ato administrativo, responsabilidade civil do Estado, entre outras, sendo que, do mesmo modo, começa a tornar-se comum a precedência da construção teórica em relação à positivação do instituto em lei”.¹⁶⁸

“Embora a Era Vargas tenha sido, marcadamente, aquela a que se pôde atribuir a outorga de direitos civis e sociais à população brasileira”¹⁶⁹, fato é que esses direitos não foram incrementados na íntegra e muito menos tinham o objetivo de atender a todos os brasileiros.

De modo geral, Getúlio Vargas governou através de decretos e emendas, tornando a Constituição um texto exemplificativo e simbólico, com o objetivo de centrar e fortalecer o poder executivo em si.

Em consonância com o objetivo do Estado Novo, está o decreto nº 1.202, de 10 de abril de 1939, que estabelece e justifica a interferência do governo federal diretamente nos governos estaduais e municipais. “O texto do decreto previa, em seu art. 1º, que a regulamentação servisse como substitutivo das Constituições estaduais”¹⁷⁰, alegando que elas estariam contrárias à regra estabelecida na Constituição, que previa o “plebiscito” para a legitimação do texto constitucional. Outro elemento elencado pelo executivo federal foi que as Constituições Estaduais estariam em desacordo com a Federal, desse modo, era necessária uma remodelação, ou até a substituição, por uma que assim se adequasse ao novo modelo de Estado.

O decreto – lei 1.202 de 1939, que apresentou as regras para a incrementação das “funções governativas aos estados”, ficou conhecido como “código administrativo”, nele, está apresentado o modelo de como deveria ocorrer o

¹⁶⁷ SILVA, Júlio. **O viés cidadão do direito administrativo**. Cit. p.108

¹⁶⁸ SILVA, Júlio. **O viés cidadão do direito administrativo**. Cit. p.109

¹⁶⁹ SILVA, Júlio. **O viés cidadão do direito administrativo**. Cit. p.109

¹⁷⁰ GUANDALINI Junior, Walter. CODATO, Adriano. **O código administrativo do Estado Novo: A distribuição jurídica do poder político na ditadura**. Estudos Históricos. Rio de Janeiro, vol. 29, no 58, p. 481-504, maio-agosto 2016. Disponível em : < <http://dx.doi.org/10.1590/S2178-14942016000200009> > Acesso: 14 de Julho de 2019. p. 483

procedimento para a intervenção do executivo federal sobre os estados e municípios. Estabelecendo “duas entidades político – burocráticas” para atuarem nessa ingerência, uma representando o poder executivo a “interventoria Federal”¹⁷¹ e a outra de âmbito do legislativo regional, o “departamento administrativo”¹⁷², ambas promoviam a interferência direta do presidente da República. Demais decretos, nessa seara, tiveram como objetivo principal fortalecer a influência do executivo federal no território nacional, de modo a possibilitar a escolha dos profissionais que estivessem empregados para determinadas atividades, suas funções e, até mesmo, para ampliar a rede de privilégios entre os que governavam, de modo a aumentar ainda mais o poder de decisão e importância de Vargas no Estado Novo.

O Decreto – lei nº 7518/1945, que regulou as funções do governo sobre os Estados e Municípios, diferentemente de todos os que foram publicados durante o Estado Novo, apresentou uma mudança no posicionamento da interferência, “limitando os poderes do presidente da República em matérias decisivas para a configuração do regime ditatorial”¹⁷³, ilustrando que o modelo ditatorial imposto por Vargas chegava ao fim, resultado de várias conjecturas que, assim, forçaram-no a mudar. Novamente, os ocorridos na política externa direcionou para novas práticas políticas no Brasil. Não sendo mais aceitável o autoritarismo fascista falido do fim da Segunda Guerra Mundial e passando a direcionar para a necessária redemocratização.

4 UMA BUSCA POR UM CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO DURANTE A ERA VARGAS.

¹⁷¹ “teriam garantido o poder de nomear os prefeitos municipais, indicar seus secretários, constituir ou destituir funcionários públicos e administrar seus estados por decreto, sendo nomeados pelo presidente da República”. GUANDALINI Junior, Walter. CODATO, Adriano. **O código administrativo do Estado Novo: A distribuição jurídica do poder político na ditadura.** Cit. p. 484

¹⁷² “e deveriam examinar todos os decretos- -lei baixados pelo interventor ou pelos prefeitos, além dos projetos de orçamento e a execução orçamentária do estado e dos municípios.” GUANDALINI Junior, Walter. CODATO, Adriano. **O código administrativo do Estado Novo: A distribuição jurídica do poder político na ditadura.** Cit. p. 484

¹⁷³ GUANDALINI Junior, Walter. CODATO, Adriano. **O código administrativo do Estado Novo: A distribuição jurídica do poder político na ditadura.** Cit. p. 496

Este capítulo tem por objetivo analisar os principais manuais de direito administrativo brasileiro produzidos entre os anos de 1936 a 1943, da chamada Era Vargas. Esse material é a fonte primária, na qual esta dissertação se sustenta, nele, observa-se parcela significativa do trajeto que esse ramo do direito trilhou até seus anos de publicação, pois, de forma direta e indireta (direta no que compete às afirmações dos próprios autores e indireta através em seu sentido político), tem-se o testemunho do que se pretendia com suas publicações. Toda a análise tem por objetivo fazer o levantamento do conceito de direito administrativo para a época, fundamentando-se na teoria Koselleckiana de conceito, buscando a ressignificação do conceito de direito administrativo brasileiro durante a Era Vargas.

Para o desenvolvimento da pesquisa, visou-se iniciar este capítulo com um breve panorama do direito administrativo, que antecede as fontes primárias em estudo, buscando ilustrar a que cabia o direito administrativo na “Primeira República”. Seguindo com o contexto das fontes e, enfim, a sua análise.

4.1 Um conceito em transição

Partindo do estudo Jus-Histórico para a concepção de direito administrativo brasileiro, observa que este desenvolve características que o difere do europeu, local de origem desse ramo do direito. O direito administrativo dentro do Brasil seguiu tendências internas e, desse modo, desenvolveu um conceito próprio, pautado na realidade nacional. Primeiramente, durante o Império, com base no direito europeu, porém, com uma identidade própria, o direito administrativo foi relativizado de modo a sofrer interferências da “administração, Justiça e Política”, que incumbiam ao direito administrativo o dever de direcionar os rumos do país e, assim, “assegurar a manutenção do contentamento popular a garantir a legitimidade do Estado”.¹⁷⁴

¹⁷⁴ GUANDALINI JUNIOR, Walter. TEIXEIRA, Livia Solana Pfuetszenreiter 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 n.58 p. 422 a 459 jan/jun 2021. p. 438. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/1193> Acesso: 30 de maio de 2021.

“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.”¹⁷⁵

Segundo Guandalini e Teixeira, faz-se necessário que o direito administrativo em solo nacional seja uma ferramenta para ser usada conforme a realidade da sociedade brasileira e, portanto, não uma mera tradução do direito europeu.

“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”¹⁷⁶

Desse modo, partindo da história dos conceitos koselleckiana, o “ressignificar a realidade a que se refere; e a necessidade de tomar em consideração o contexto histórico em que circula esse discurso abstrato”, é primordial, pois “podemos admitir que cada palavra remete-nos a um sentido, que por sua vez indica um conteúdo”. Desse modo, a mera apresentação do direito administrativo, conforme sua origem, não representaria e não daria o devido valor para o ramo do direito, pois não haveria sentido para as reais necessidades brasileiras. Assim, é necessária uma ressignificação com a identidade brasileira.

Com o início do governo republicano no Brasil, ocorreu um distanciamento com o modelo vigente de direito administrativo imperial, pois as mudanças que estavam ocorrendo na sociedade brasileira desenvolveram novos conflitos, que exigiram uma nova concepção de governar. Logo, “o governo renuncia ao papel de

¹⁷⁵ GUANDALINI JUNIOR, Walter. TEIXEIRA, Livia 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 n.58 p. 422 a 459 jan/jun 2021. p. 423. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/1193> Acesso: 30 de maio de 2021.

¹⁷⁶ GUANDALINI JUNIOR, Walter. TEIXEIRA, Livia Solana Pfuetzenreiter de Lima. **Um Direito Administrativo de Transição: o conceito de direito administrativo na cultura jurídica da Primeira República Brasileira (1889-1930)**. Cit. p. 425.

interventor, criando as condições institucionais para que a sociedade civil atuasse com mais liberdade no campo econômico e político”¹⁷⁷.

Dessa maneira, o perfil de sociedade elitista, levou o Estado a uma posição de protetor da vida privada, atuando nas relações de proteção das elites que haviam planejado e introduzido o modelo republicano de governo ao país. Através do “aparelhamento da administração pública criam instrumentos necessários para a execução da tarefa, aumentando a quantidade de funcionários públicos e ampliando os poderes das administrações estaduais e municipais”,¹⁷⁸ ou seja, criando cargos públicos para servirem de moeda de troca e assim manter a “conquista da elite republicana”.

Desse modo, o direito administrativo toma características de “instrumento de intervenção sobre a esfera da vida privada dos indivíduos”¹⁷⁹, deixando a característica de ferramenta centralizadora do Estado e tornando-se “um direito administrativo cada vez mais moderno, e cada vez mais administrativo”.¹⁸⁰

A primeira fase da república brasileira desenvolveu um direito administrativo cujo conceito contou com a influência do que foi “cunhado pelos juristas do Império para as novas necessidades do século XX”, somado a influência estrangeira (francesa), mais o rápido desenvolvimento urbano de alguns centros que, através das exigências das elites passaram a cobrar cada vez mais “novos serviços públicos e um papel mais ativo do Estado na ordenação da vida urbana e na promoção do desenvolvimento econômico e social.”¹⁸¹

¹⁷⁷ GUANDALINI JUNIOR, Walter. TEIXEIRA, Livia Solana Pfuetzenreiter de Lima. **Um Direito Administrativo de Transição: o conceito de direito administrativo na cultura jurídica da Primeira República Brasileira (1889-1930)**. Cit. p. 440.

¹⁷⁸ GUANDALINI JUNIOR, Walter. TEIXEIRA, Livia Solana Pfuetzenreiter de Lima. **Um Direito Administrativo de Transição: o conceito de direito administrativo na cultura jurídica da Primeira República Brasileira (1889-1930)**. Cit. p. 440.

¹⁷⁹ GUANDALINI JUNIOR, Walter. TEIXEIRA, Livia Solana Pfuetzenreiter de Lima. **Um Direito Administrativo de Transição: o conceito de direito administrativo na cultura jurídica da Primeira República Brasileira (1889-1930)**. Cit. p. 441.

¹⁸⁰ GUANDALINI JUNIOR, Walter. TEIXEIRA, Livia Solana Pfuetzenreiter de Lima. **Um Direito Administrativo de Transição: o conceito de direito administrativo na cultura jurídica da Primeira República Brasileira (1889-1930)**. Cit. p. 441.

¹⁸¹ GUANDALINI JUNIOR, Walter. TEIXEIRA, Livia Solana Pfuetzenreiter de Lima. **Um Direito Administrativo de Transição: o conceito de direito administrativo na cultura jurídica da Primeira República Brasileira (1889-1930)**. Cit. p. 454.

Para Seelaender, a intervenção Estatal estava presente já na Primeira República, no que compete aos governos Federal, Estadual e Municipal, pois estiveram “atuantes no que tange ao saneamento urbano e à saúde pública em geral”.¹⁸² O autor define que os padrões da intervenção estatal apresentavam características segregacionistas, cuja finalidade era promover meios para expulsar dos grandes centros indivíduos não quistos para aquele local.

“uma intervenção segregadora não deixa de ser intervenção, prova-o à sociedade a Primeira República. Em seu regime formalmente democrático, coroado pelo princípio constitucional da igualdade, a desigualdade se reproduzia não só nas eleições do coronelismo, mas também em atividades estatais novas ou intensificadas. Destinados, em tese, a todos como indivíduos abstratos, novos regramentos do espaço urbano converteram-se em mecanismos de segregação espacial de classes e de acirramento de tensões sociais”¹⁸³.

Portanto, o “intervencionismo segregador” da Primeira República desencadeou um crescente aumento das atividades do Estado que, consequentemente, alterou o rol do direito administrativo.

“Em uma época em que as atividades necessárias à vida social se acresciam e diversificavam, o Estado não podia ser inerte. A organização, o funcionamento e a incessante melhoria dos “inúmeros e variadíssimos serviços públicos” convertiam-se em missão irrenunciável, remoldando, de modo reflexo, o direito administrativo. Diante dessa refuncionalização do Estado, a ciência do Direito Administrativo acabava alterando seu eixo central: deixava “de se preocupar das relações recíprocas dum soberano e seus respectivos súditos, para estudar, cuidadosamente, o melhor funcionamento [...] dos múltiplos, variados e complicados serviços públicos imprescindíveis [...] à crescente prosperidade da nação”¹⁸⁴.

Por fim, Guandalini e Teixeira descrevem que o conceito de direito administrativo no início da República Brasileira estava em transição, pois, por mais que houvesse as novas necessidades oriundas do processo de introdução do novo

¹⁸² SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite **O Direito Administrativo E A Expansão Do Estado Na Primeira República: Notas Preliminares A Uma História Da Doutrina Administrativista No Brasil** R. IHGB, Rio de Janeiro, a. 182 (485): 165-202, p. 177. jan./abr. 2021

¹⁸³ SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite **O Direito Administrativo E A Expansão Do Estado Na Primeira República: Notas Preliminares A Uma História Da Doutrina Administrativista No Brasil**. Cit. p. 178.

¹⁸⁴ SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite **O Direito Administrativo E A Expansão Do Estado Na Primeira República: Notas Preliminares A Uma História Da Doutrina Administrativista No Brasil**. Cit. p. 198.

governo, o direito administrativo tinha ainda enraizado em si elementos do Império, citando como exemplo “ a tarefa inicial de promover a estruturação administrativa do Estado nacional”, porém adicionando a ele, causas contemporâneas do início do século XX que estarão “voltadas à regulação da atividade interventiva do Estado sobre a organização da vida urbana”.¹⁸⁵ Dessa forma, ficam claras as evidências de que o transcorrer do tempo cronológico, conjuntamente com as necessidades sociais, políticas e econômicas, alteram conceitos político-sociais, pois as mudanças sofridas articulam um “novo tempo”.¹⁸⁶

4.2 O CONTEXTO E ANÁLISE DAS FONTES

Com os principais elementos elencados a respeito do contexto sócio- político introdutório da Era Vargas, tem início a análise dos principais manuais de direito administrativo brasileiro desse período.

Porém, faz-se necessário lembrar que a presente pesquisa optou em analisar o conceito do direito administrativo brasileiro, devido ao alcance que o mesmo conquistou durante a determinada época como ferramenta do Estado.

Pautada na investigação acadêmica, a presente pesquisa se fundamenta nos principais manuais de direito administrativo produzidos no período. Esses colhidos nas bibliotecas do Senado, da USP e UFPR.

“no qual a profissional realiza um mapeamento da bibliografia geral do Direito Administrativo brasileiro desde a sua gênese. Também, lembrar a existência de outras obras de Direito Administrativo lançadas naquele período, mas cuja importância fica em segundo plano por se tratar de obras voltadas muito mais ao estudo específico e dogmático de determinado instituto jurídico do que obras gerais sobre o assunto, abordando seus fundamentos teóricos e filosóficos”¹⁸⁷.

¹⁸⁵ GUANDALINI JUNIOR, Walter. TEIXEIRA, Livia Solana Pfuetzenreiter de Lima. **Um Direito Administrativo de Transição: o conceito de direito administrativo na cultura jurídica da Primeira República Brasileira (1889-1930)**. Cit. p. 455.

¹⁸⁶ KOSELECK, Reinhart, 1923-2006 **Estratos do tempo: estudos sobre história** / Reinhart Koselleck; tradução Markus Hediger. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Contraponto: PUC-Rio, 2014. P. 281

¹⁸⁷ TEIXEIRA, Livia Solana Pfuetzenreiter De Lima, **DISCURSOS SOBRE O INTERESSE PÚBLICO NA PRIMEIRA REPÚBLICA: ANÁLISE DA DOUTRINA DE DIREITO ADMINISTRATIVO ENTRE 1889- 1930**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu em Direito do Centro Universitário Internacional – UNINTER, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Linha de Pesquisa: Teoria e História da Jurisdição. Orientador: Professor Doutor Walter Guandalini Júnior. Curitiba/PR. 2019. p. 68.

A pesquisa se desenvolverá a partir do currículo do autor, seguido de uma breve apresentação geral da obra e, por fim, a análise do conceito do direito administrativo desenvolvida pelo autor. Para finalizar a presente pesquisa, será apresentado um quadro comparativo dos conceitos registrados em cada obra e sua respectiva ligação com o referencial teórico-metodológico da história dos conceitos koseleckiana, em que os conceitos “são índices de realidade e fatores de mudança social”¹⁸⁸.

4.3 “DIREITO ADMINISTRATIVO”, DE JOSÉ MATTOS VASCONCELLOS

José Mattos de Vasconcellos é referenciado por seus pares, como Ruy Cirne de Lima e Themístocles Brandão Cavalcanti e, até mesmo, por autores atuais como Di Pietro, devido ao valor de sua obra, que, bem elaborada e de boa informação doutrinária, contribuiu significativamente para o desenvolvimento do Direito Administrativo Brasileiro.

A respeito do autor propriamente dito, pouco se encontra¹⁸⁹, a não ser o que o próprio mencionou em sua obra, que exerceu a cátedra na Universidade da Capital Federal, na época o Rio de Janeiro. Segundo o autor, ele exerceu a docência na Escola de Intendência do Ministério da Guerra e fez parte do corpo instrutivo do Tribunal de Contas.

A obra fonte desta pesquisa se trata do “Direito Administrativo”, livro dividido em dois volumes, sendo o primeiro publicado em 1936 e o segundo, respectivamente, em 1937. Correspondendo a um total de 1053 páginas¹⁹⁰, das

¹⁸⁸ PEREIRA, Luisa Rauter. **A História e o Diálogo que somos**, cit. p. 49.

¹⁸⁹ Documentos fornecidos pelo **NUDMA - Núcleo de documentação e Memória Arquivística da Faculdade de Direito/UFRJ**, pasta digitalizada sobre José Mattos Vasconcellos (em anexo), identifica-se que o autor é natural do Estado do Ceará, filho de Joaquim Francisco de Vasconcellos, iniciou seus estudos em Direito em 1907, na Faculdade Livre de Direito do Ceará. Em 1908 pediu transferência para a Faculdade Livre de Direito da Cidade do Rio de Janeiro, na qual, bacharelou-se em 1910. Posteriormente se tornou integrante do Tribunal de Contas da Prefeitura do Rio de Janeiro, conforme Pedro Calmon registrou em sua obra “História da Faculdade Nacional de Direito (1891-1920)”. A. Coelho Branco F. Rio de Janeiro - RJ, 1945. P. 218.

¹⁹⁰ No primeiro volume, o autor dividiu sua obra em 5 títulos, dos quais tratam respectivamente dos temas: Introdução, tratando da atividade jurídica e atividade social do Estado e da Ciência da Administração. Noções de Direito Público. Atividade Administrativa. Funções essenciais do Estado. E

quais serão analisadas, com mais afinco, as correspondentes ao Título primeiro do volume 1, que tratam dos temas que fundamentam o conceito de direito administrativo da época.

José Mattos Vasconcellos afirma que o Estado moderno deve estar organizado para “prever e promover as necessidades públicas”, que serão exercidas por funcionários públicos. Para o autor, a “função pública e o funcionário público são expressões e conceitos correlatos e independentes”.

O Estado Moderno é “uma federação de serviços públicos organizados” que age em todas as esferas, política, econômica e social, tomando para si a função de “coordenar”¹⁹¹ as ações que visem a coletividade.

O autor defende que o direito administrativo é uma “sciencia do Estado” e, desse modo, “os atos administrativos são atos políticos”¹⁹². Isso pois as ciências do Estado estão englobadas entre si e correspondem a um conjunto maior que é a política.

Sendo o Direito administrativo pertencente às ciências do Estado, faz parte do direito público, logo, “as leis, os regulamentos, os atos e fatos de caráter administrativo, expressões objetivas daquele Direito, emanam do Estado, no exercício de sua atividade jurídica”.¹⁹³

Na obra, o autor apresenta um breve panorama a respeito dos “cultores do direito administrativo” remetendo a origem desse ramo do direito público à Revolução Francesa, pois, desde então, “a razão se estabeleceu como fundamento do direito e da jurisprudência administrativa e em que o poder se aliou à liberdade”¹⁹⁴

O autor descreve que instituições administrativas já estavam presentes, “embora em caráter embrionário”, desde o Império Romano e Idade Medieval, porém, seria na França que, através do “Conselho de Estado, aliado ao ensino

Justiça Administrativa. O Segundo Volume, desenvolveu-se em 7 títulos que abordam os seguintes temas: Serviços Facultativos do Estado. Obras e serviços públicos. Domínio Público. Organização administrativa. Organização dos Ministérios. Da função Pública. E, Assistência Social do Estado. Faz-se necessário afirmar que todos os títulos mencionados possuem números variados de capítulos que abordam cada tema, tratando assim cada título de forma ampla.

¹⁹¹ VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Vol. 1, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro. 1936, pág. 3.

¹⁹² VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p. 4.

¹⁹³ VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p. 4.

¹⁹⁴ VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p. 5

universitário, contribuiu poderosamente para a sistematização do Direito Administrativo”.¹⁹⁵ Ainda segundo o autor, coube aos “publicistas alemães o desmembramento do Direito administrativo da *Sciencia da administração*”¹⁹⁶. Ao tratar a respeito do Ingleses, Vasconcellos, afirma haver uma legislação administrativa e não um direito administrativo, “isto é, um conjunto de regras de fundo destinadas a determinar as consequências jurídicas dos atos da administração e a situação de seus agentes com objetivo distinto dos que determinam as consequências dos atos semelhantes realizados pelos particulares”.¹⁹⁷

A respeito do Brasil, o autor descreve o que muitos já haviam afirmado, que o campo do direito administrativo conta com um número escasso de cultores, diferentemente de outros ramos de prestígio do direito.

Na obra, são descritas as definições para o direito administrativo, de modo a demonstrar as influências que corriam à época. O autor as divide em três correntes, a primeira abordada trata-se da adaptação do modelo francês, que, “tomando como norma a lei positiva, o direito norma”. Para essa corrente, o direito administrativo é “o estudo do desenvolvimento e interpretação das leis administrativas”, tirando do direito administrativo seu caráter científico.

Criticada pelo autor, por dar ênfase à positivação, para a forma do direito administrativo, essa corrente deixa de lado a importância dos “usos, costumes, práticas administrativas e jurisprudência dos tribunais”.¹⁹⁸

A segunda corrente seria responsável por alegar que o direito administrativo seria como um “conjunto de atos emanados do poder executivo”¹⁹⁹, logo, não caberia aos demais poderes “realizar atos administrativos”. Dessa forma, falhando, pois ambos os poderes participam dos atos administrativos.

A terceira corrente liga o direito administrativo a “um conceito de atividade do Estado”. Correspondendo ao autor como a corrente que mais se aproxima da forma do direito administrativo.

¹⁹⁵ VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p. 6

¹⁹⁶ VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p. 6

¹⁹⁷ VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p. 7.

¹⁹⁸ VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p. 9

¹⁹⁹ VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p. 10

O direito administrativo, a nosso vêr, não emerge somente do direito positivo. Os usos, práticas e costumes administrativos, bem assim, a resolução dos conselhos, dos tribunais administrativos, pautam normas de ação administrativa.”²⁰⁰

Para o autor, o Estado, para que cumpra sua “missão tutelar”, deve desenvolver uma dupla atividade, sendo uma de caráter jurídico e a outra de cunho social. Caso não consiga realizar sua função, “teria aberto falência”.

Em regra, essas funções ocorrem no âmbito jurídico através das: “declarações de direito”, “assegurar a ordem interna e a defesa do território contra as agressões externas” e da “distribuição da Justiça”²⁰¹.

Ao que compete a atividade social, Vasconcellos descreve que:

“o Estado promove o bem coletivo, o aperfeiçoamento da sociedade , quer sob o ponto de vista econômico, no que concerne a uma melhor e mais racional distribuição de riqueza, quer sob o ponto de vista do ensino, em que seus diversos graus; cuida da salubridade, da higiene pública, das obras e empreendimentos públicos, etc.”²⁰²

Dessa maneira, o direito administrativo é imposto de modo a não estar apenas fundamentado “pela tutela do direito”, mas, conjuntamente com a atividade social. “Delimitando o raio de sua amplitude, de sorte a não prejudicar a iniciativa individual”²⁰³.

A atividade do Estado não é matéria exclusiva do direito administrativo, este contará com demais disciplinas autônomas para desenvolver seu campo de estudo, o da “atividade jurídica do Estado”. Cabendo à “Ciencia da Administração” focar na “atividade social, positiva e direta do Estado.”²⁰⁴ O objetivo material de ambas é o mesmo, porém, cada qual apresenta um aspecto próprio de atuar. O Direito administrativo visa a matéria jurídica, já a ciência da administração atua na “matéria social e técnica”.

²⁰⁰ VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p 11

²⁰¹ VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p 11

²⁰² VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p 12

²⁰³ VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p 12

²⁰⁴ VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p 13

Na época da produção de sua obra "Direito Administrativo", José Mattos Vasconcellos, deixa claro que a intervenção do Estado já não era mais questionada, e sim, o que estava em voga, era até onde deveria chegar tal intervenção?

"No traçar os princípios que delimitam ou ampliam tal atividade, é chamada a Sciencia da Administração, timoneira dos passos daqueles que dirigem e acionam a machina do Estado.

O mesmo se pode dizer quanto à expansão cultural.

O Estado deve ser extranho ao problema da instrução, entregando-a inteiramente aos particulares, ou, ao contrário, deve promover e tomar a seu encargo essa missão em qualquer de seus gráus?

Mais uma indagação que requer uma política educativa, orientada segundo a feição particularista de cada povo.

Outro aspecto em que a Sciencia da administração ilumina os passos do homem de Estado.

Ainda, no que concerne ao problema das comunicações pelas redes ferroviárias, rodoviárias, aéreas, fluviais, lacustres, como compreender a ação do Estado?

Particularmente, no que tange à defeza nacional, como orientar as estradas de ferro estratégicas, tendo em vista o provável inimigo?

Qual o melhor regimen: - o da intervenção direta do Estado, ou o regimen de empreitada e concessão a indivíduos e emprezas para exploração de tais serviços?

Outrosim, no fornecimento de serviços de utilidade pública, como luz, energia elétrica para fins industriais, gaz, telefone, etc., o Estado deve concorrer com o particular, ou limitar-se a fiscalizar os correspondentes serviços, com estabelecer tarifas e prescrever normas de execução em benefício da coletividade?

Ainda, no serviço de construção de portos, diques, canais, campos de pouso, aeroportos, aerodromos, exploração de minas, reflorestamento, regimen de aguas, etc., o Estado como deve agir e até onde deve agir?²⁰⁵

Porém, não basta enumerar os limites da atuação do Estado, é necessário, a partir delas, "estabelecer normas jurídicas" para proteger a atuação tanto do Estado, como também do indivíduo privado. É nessa lógica que o direito administrativo ganha espaço para "estabelecer princípios que regulam a atividade social do Estado". "O direito administrativo estabelecerá a norma jurídica, os princípios, as cláusulas contratuais, elucidando como estão organizados os respectivos serviços"

²⁰⁶

Portanto, o direito administrativo passa a ser cada vez mais responsável em ser "garantidor das relações entre o poder público e seus agentes, para o bem social

²⁰⁵ VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p 15

²⁰⁶ VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p 16

e a felicidade coletiva”.²⁰⁷ Atuando em uma vasta gama de ações, que vão de obras de acessibilidade a questões sociais e econômicas.

Toda a ampliação da intervenção do Estado promoverá um “vínculo obrigacional” entre o Estado e o cidadão, “uma situação que corresponde, de um lado, à existência de um sujeito ativo de direito, e de outro, a de um sujeito passivo de obrigação”²⁰⁸.

Vasconcellos busca conceituar o que é administração, descrevendo, assim, seu objeto de estudo, que é a administração do Estado. Definindo que a administração possui duas modalidades, primeiramente, as atividades “não contenciosas” e, depois, o “aparelhamento administrativo”. Fazendo, assim, lembrar que os atos administrativos não são apenas exercidos pelo poder executivo e que existem um conjunto de órgãos do poder executivo, cuja finalidade é prestar serviços públicos. Para conceituar a administração, o autor se fundamenta em administrativistas estrangeiros e brasileiros, apresentando, portanto, um panorama do que é poder judicial e o que é administração. Para tanto, o autor cita Fritz Fleiner para definir o que seria justiça e o que trata por administração. “A aplicação do direito para a primeira, é o fim; a aplicação do direito para a segunda, é o meio”.²⁰⁹

Ao citar Visconde de Uruguay, no que compete ao poder administrativo, elenca uma série de características, descrevendo que as decisões administrativas são “mutáveis”, que sua abrangência é extensa, que “pode obrar sem ser provocada”, que é possível o planejamento a longo prazo. É permitido à administração interferir no que compete a “medidas de prevenção [...] sobre assumptos que interessam a totalidade ou grande número de cidadãos”.²¹⁰ O poder administrativo é dotado de discricionariedade e tem no interesse público sua maior fundamentação.

Ao tratar da dependência entre direito administrativo com o direito constitucional, o autor descreve que a dependência é em parte, pois é possível que, com a alteração do tipo de governo, ainda permaneça sendo o mesmo “aparelhamento administrativo”: “E tanto é verdade a não dependência absoluta,

²⁰⁷ VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p 17

²⁰⁸ VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p 18

²⁰⁹ VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p 20

²¹⁰ VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p 21

visceral e nuclear de um para outro que nem sempre a mudança de forma de governo determina a mudança do aparelhamento administrativo.”²¹¹ Fato é que cada disciplina do direito possui suas particularidades, sendo diverso o objetivo a que se destinam.

Vasconcellos faz lembrar que a dependência com a Constituição não é matéria apenas do direito administrativo, mas sim algo que se torna cada vez mais comum, com o surgimento das Constituições modernas.

“Não é só o Direito administrativo que se esgalha do Direito Constitucional: - todos os demais tem a sua base e o fundamento na Constituição, a lei mater, a fonte, o substractum de todas as demais objetivações do Direito.”²¹²

O autor também apresenta a relação do direito administrativo com outras ciências, descrevendo as discussões da época em que, analisava-se, primeiramente, se tal ramo do direito público seria uma ciência e, desse modo, está “preso ao feixe das sciencias juridicas”. Além disso, analisava-se também se o direito administrativo faz parte da “atividade do Estado”, sendo assim, um ramo da sociologia. Finalizando a discussão, com o argumento que

“todos os ramos do direito entrosam-se, pois, no direito administrativo, por isso que todas relações entre o Estado e os particulares são executados pelos agentes da administração, no exercício de actos administrativos, donde surge um vínculo jurídico determinando direitos e obrigações”²¹³.

Sobre as considerações a respeito das fontes do direito administrativo, Vasconcellos descreve duas formas, sendo uma as “fontes imediatas” e a outra as “fontes mediatas”, tratando respectivamente da “regra jurídica positiva” e dos costumes.

Por fim, trata-se da codificação do direito administrativo, em que o autor afirma que o assunto não obtém unanimidade por parte dos tratadistas²¹⁴, pois “a

²¹¹ VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p 22

²¹² VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p 23

²¹³ VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p 26

²¹⁴ VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p 29

escola histórica, fundada pelo grande Savigny” trata como verdadeiro apenas o direito consuetudinário. Desta maneira, surgem três correntes que se enfrentam:

“a) o direito administrativo pode e deve ser codificado; b) o direito administrativo deve ser, apenas, parcialmente codificado; C) o direito administrativo não deve ser codificado” ²¹⁵

Vasconcellos afirma ser adepto da codificação parcial do direito administrativo, alegando que “certos institutos podem e devem apresentar feição estável e permanente”. ²¹⁶

A conclusão geral que se extrai a respeito do conceito de direito administrativo na obra de José Mattos Vasconcellos é que, fazendo parte do direito público, tal ramo do direito, está dentro “sciencia do Estado”, correspondendo a um grupo maior denominado Política. Desse modo não sendo exclusivamente um direito positivo, mas sim estando atrelado aos “usos, práticas e costumes administrativos”. Esse ramo do direito não atua sozinho, mas conjuntamente com demais disciplinas autônomas, que auxiliam para sua aplicação, o da atividade jurídica do Estado, cuja finalidade é “prever e promover as necessidades públicas”, estas exercidas por funcionários públicos. “O direito administrativo estabelecerá a norma jurídica, os princípios, as cláusulas contratuais, elucidando como estão organizados os respectivos serviços”, tornando-se, assim, um “garantidor das relações entre o poder público e seus agentes”.

Logo, o direito administrativo é a norma jurídica que estabelece a relação entre o Estado e suas obrigações para com o cidadão, “uma situação que corresponde, de um lado, à existência de um sujeito ativo de direito, e de outro, a de um sujeito passivo de obrigação. Delimitando até onde o Estado pode intervir nas relações sociais.

4.4 "Princípios de Direito Administrativo Brasileiro", de Ruy Cirne Lima.

²¹⁵ VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p 29

²¹⁶ VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p 31

Nascido em 1908, na cidade de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, Ruy Cirne Lima foi um advogado, professor e jurista Brasileiro. Iniciou seus estudos em direito na Faculdade de Direito de Porto Alegre, em 1928, da qual, posteriormente, foi diretor e professor, lecionando uma vasta gama de disciplinas. Faleceu em 1984.

A obra fonte em análise do autor é "Princípios de Direito Administrativo Brasileiro", parte geral, publicada em 1937, Edição da Livraria do Globo, 1ª edição. A mencionada obra possui 178 páginas, das quais Ruy Cirne trabalhou o direito administrativo no que compete a sua posição, conceito, história, fontes e literaturas. A relação Jurídica Administrativa e as pessoas administrativas, os bens, os serviços públicos, os atos administrativos e a prescrição. Ademais, os direitos subjetivos no direito administrativo, os direitos individuais, a polícia, os direitos do Estado, a justiça administrativa e as sanções administrativas.

Sendo necessário descrever que tal pesquisa estará se aprofundando com mais afinco sobre o tema de direito administrativo e seu conceito, pois o referencial teórico e metodológico desta pesquisa tem por finalidade analisar o conceito de direito administrativo dentro do recorte temporal já mencionado.

Ao iniciar o capítulo 1, Cirne faz uma observação a respeito da posição em que o direito administrativo foi posto a partir do século XIX, posição essa de reconhecimento de sua autonomia como disciplina jurídica e de caráter de direito especial,²¹⁷ porém, deixa claro que, a partir da segunda metade do século, "já se não discute, a sério, no Brasil a existência do direito administrativo"²¹⁸, algo já afirmado por administrativistas da época, como Veiga Cabral.

As características de disciplina jurídica e de direito especial estão atreladas a uma reformulação oriunda "de materiais alheios, tirados de ramos do direito de âmbito mais geral, dispostos, porém, de forma nova - acumulados na direção especial, que lhes imprime um princípio fundamental também novo"²¹⁹. Princípio este o da "utilidade Pública", que traduz a essência do direito administrativo, mesmo sem

²¹⁷ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Edição da Livraria do Globo - Porto Alegre - RS. 1937. pág. 13.

²¹⁸ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Edição da Livraria do Globo - Porto Alegre - RS. 1937. pág. 13.

²¹⁹ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Edição da Livraria do Globo - Porto Alegre - RS. 1937. pág. 14.

conteúdo jurídico, pois são "às ciências não-jurídicas que, como a sociologia e a política e a ciência da administração, prestam subsídio à obra da lei e do governo"²²⁰. O princípio da utilidade pública se sobrepõe a utilidade social, pois, "vai referida, de feito, a utilidade pública, não só aos indivíduos e ao agregado, como, também, à própria sociedade organizada que, realizando o bem individual e o bem social, se mostra um bem em si mesma".²²¹

O caráter especial do direito administrativo, está vinculado ao "acúmulo de regras de direito sobre o princípio de utilidade pública"²²², que se torna o veículo de realização das atividades do Estado.

"Destinado a assegurar o bem individual e o bem coletivo e ainda a própria sociedade organizada como um bem em si mesma, reclama o direito administrativo uma intensidade de comando e uma eficiência de realização que, recusadas às relações dos indivíduos entre si ou como agregado, seria impossível fossem encontradas alhures"²²³

O autor se dedica a conceituar o direito administrativo, de modo a afirmar que, o que rege tal ramo do direito é "na ordem interna, a administração pública", sendo ela "a pessoa de direito público ou o poder político"²²⁴ competente para exercer atividade administrativa dentro do Estado. Cirne fundamenta seu conceito de direito administrativo, fazendo um comparativo entre a atividade privada e a pública, demonstrando o que é administração nas duas vertentes, concluindo que no direito público ela é a "atividade do que não é senhor absoluto".²²⁵

"Como acontece ao administrador privado, não possui, também, o Poder Executivo, acerca dos negócios públicos, atribuições irrestritas, porém meramente atribuições de administração. Estão os negócios públicos vinculados, por essa forma, - não ao arbítrio do Executivo, - mas, a

²²⁰ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Edição da Livraria do Globo - Porto Alegre - RS. 1937. pág. 14

²²¹ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Edição da Livraria do Globo - Porto Alegre - RS. 1937. pág. 15.

²²² LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Edição da Livraria do Globo - Porto Alegre - RS. 1937. pág. 16

²²³ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Edição da Livraria do Globo - Porto Alegre - RS. 1937. pág. 17

²²⁴ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Edição da Livraria do Globo - Porto Alegre - RS. 1937. pág. 18

²²⁵ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Edição da Livraria do Globo - Porto Alegre - RS. 1937. pág. 20

finalidade impessoal, no caso, pública, que este deve procurar realizar. Imcumbem ao próprio Poder Executivo, as mais das vezes, a determinação dessa finalidade mesma, tendo em vista aquele a utilidade pública, como o tutor a utilidade particular do menor”²²⁶.

Desta maneira, cabe ao Poder Executivo administrar de forma a respeitar a Constituição e as leis, também ao que compete ao poder discricionário, administrar de modo “mais proveitoso e mais conveniente para a utilidade pública”²²⁷. Cabe, portanto, exercer as atividades necessárias para o funcionamento da administração pública, sem que essa seja atrelada a livre vontade do administrador, a mesma deve ser desenvolvida “a um fim alheio à pessoa e aos interesses particulares do agente ou órgão que a exercita”²²⁸.

O Poder de administrar não é restrito ao poder executivo²²⁹, o legislativo e o judiciário também praticam o administrar, de forma excepcional, porém, também participam, conforme Cirne destaca, entre algumas de suas funções as:

“Possuem, contudo, o Poder Legislativo e o Judiciário atribuições administrativas, suscetíveis de enquadrar - se dentro do conceito corrente de administração pública: - aquele autoriza a abertura dos créditos para atender à despesa pública; este supre a aprovação da autoridade administrativa aos estatutos da fundação”.²³⁰

Concluindo o raciocínio conceitual de direito administrativo, em que foram apresentadas a atividade e as pessoas que a exercem, cuja finalidade é desenvolver ações que promovam, de forma construtiva, as necessidades públicas. Ruy Cirne descreve que o conceito de direito administrativo, vem a ser:

²²⁶ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Edição da Livraria do Globo - Porto Alegre - RS. 1937. pág. 21.

²²⁷ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Edição da Livraria do Globo - Porto Alegre - RS. 1937. pág. 21

²²⁸ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Edição da Livraria do Globo - Porto Alegre - RS. 1937. pág. 22

²²⁹ “Rui Cirne, mencionou as pessoas de direito público coexistentes ou “ad hoc” e das pessoas do direito privado para qual o poder executivo faz delegações, porém o mesmo fundamenta que, essas não estão dispostas no Código Civil, que tratou apenas daquelas que estão originalmente estão “acima da lei Civil” e as enquadradas “abaixo da lei civil”, não se dedicando às “pessoas que se constituem ao lado, paralelamente a lei civil”. Desse modo o autor afirma “não é este, porém o momento para estudá-las”. LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Edição da Livraria do Globo - Porto Alegre - RS. 1937. pág. 27.

²³⁰ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Edição da Livraria do Globo - Porto Alegre - RS. 1937. pág. 25

“O direito administrativo - podemos agora dizê-lo - 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 das 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”.²³¹

Ao tratar a respeito da história do direito administrativo em terras brasileiras, o autor define ser a Constituição de 1934 “monumento basilar” de tal ramo do direito contemporâneo, pois é na Constituição que se estabelecerá “lugar à - parte, nos quadros do direito positivo”.²³²

Porém, por mais que seja na Constituição de 1934, a responsável por abrir espaço para a positivação do Direito administrativo brasileiro, ela como fonte do direito administrativo será “não obstante, uma lei”²³³.

Mas, em realidade, a Constituição não é a só estruturação política, nem é, também, toda a ordem jurídica. O seu lugar entre as fontes do Direito administrativo cabe-lhe, porém, - não por qualquer desses característicos isoladamente, - e sim, porque, embora seja a mais poderosa e eficaz de todas as leis, dentre quantas concernem ao direito administrativo é, não obstante, uma lei”.²³⁴

Dessa maneira, “a lei é a fonte mais abundante do direito administrativo”, pois ela apresenta a generalidade no que compete a conteúdo, “técnica de elaboração positiva” e a sua aplicação. Os atributos da necessidade e os da imodificabilidade, também presentes na construção da lei, conferem o “progresso jurídico e progresso político”.²³⁵

Os costumes prevalecem como fonte do direito administrativo e se apresentam na medida que as condições sociais assim exigem, pois, se a

²³¹ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Edição da Livraria do Globo - Porto Alegre - RS. 1937. pág. 28

²³² LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Edição da Livraria do Globo - Porto Alegre - RS. 1937. pág. 40

²³³ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Edição da Livraria do Globo - Porto Alegre - RS. 1937. pág. 43

²³⁴ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Edição da Livraria do Globo - Porto Alegre - RS. 1937. pág. 43

²³⁵ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Edição da Livraria do Globo - Porto Alegre - RS. 1937. pág. 43.

positivação não for suficiente para sanar os problemas sociais, esses passam a ser solucionados conforme os costumes culturais.

Além da Constituição, da lei e do costume, fonte primária do Direito Administrativo são, também, os fatos com força de lei, o autor assim os descreve: “Consistem os mais frequentes destes nos erros de cópia ou de impressão, ocorridos na publicação da lei, ou anteriormente a sanção dela.”²³⁶

Por fim, Cirne trata das fontes derivadas do direito administrativo, destacando o regulamento, que, no momento em que escreve o autor, já estava “apagadíssimo”, pois estavam atrelados “às delegações legislativas, vedadas terminantemente pela Constituição Federal”.²³⁷ E também das disposições autonômicas, divididas em duas classes: os estatutos e os regimentos. E do costume “secundum legem”.²³⁸

O autor finaliza, afirmando que “o direito administrativo tem avançado e avança no sentido das codificações parciais”.²³⁹ E que “deve-se, quanto possível, procurar difundir extensamente pela massa dos cidadãos o conhecimento do direito administrativo”²⁴⁰

Finalizando a análise do conceito de direito administrativo definido por Ruy Cirne Lima, em sua obra “Princípios de direito administrativo Brasileiro” de 1937, o autor afirma que para conceituar o direito administrativo, deve- - se identificar o conceito de administração pública, e assim o faz. Definindo, assim, a administração pública como a ação de pessoas de direito público ou o poder público a quem compete executar atividades administrativas dentro do Estado. Essas atividades, que exerceram suas funções visando as necessidades públicas e não em benefício próprio. Dessa maneira, o direito administrativo é o ramo do direito positivo que regula a administração pública como forma de atividade. Para o autor, o direito

²³⁶ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Edição da Livraria do Globo - Porto Alegre - RS. 1937. pág. 45.

²³⁷ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Edição da Livraria do Globo - Porto Alegre - RS. 1937. pág. 47.

²³⁸ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Edição da Livraria do Globo - Porto Alegre - RS. 1937. pág. 49.

²³⁹ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Edição da Livraria do Globo - Porto Alegre - RS. 1937. pág. 50.

²⁴⁰ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Edição da Livraria do Globo - Porto Alegre - RS. 1937. pág. 57.

administrativo brasileiro alcança espaço nos quadros do direito positivo com a Constituição de 1934, sendo fundamentado principalmente pelas leis escritas.

4.5 “Direito Administrativo”, de Tito Prates da Fonseca.

Tito Prates da Fonseca (1887-1944), natural de São Paulo, foi delegado de polícia, procurador do Estado de São Paulo e professor de direito administrativo na Faculdade de Ciências Econômicas, da Escola de Comércio “Álvares Penteado”.

Em 1939, o autor publica a 1ª edição da obra “Direito Administrativo”, fonte primária dessa pesquisa, da qual busca analisar o conceito de direito administrativo brasileiro durante a Era Vargas. Em aspecto geral, a obra possui nove capítulos, dos quais tratam: do conceito de direito administrativo; a respeito da ciência da administração; dos Regimes administrativos; do direito administrativo como fenômeno, como lei e como faculdade; do Direito objetivo formal; do direito subjetivo público; do poder discricionário; dos sujeitos da relação jurídica administrativa; do Estado; das Autarquias; dos Funcionários públicos; do Objeto da ação administrativa; e dos atos administrativos. A obra possui 439 páginas, publicada pela Livraria Editora Freitas Bastos.

Para o autor, o direito administrativo é “uma das disciplinas reguladoras da ação que o Estado exerce para cumprir os seus fins”.²⁴¹ Essas ações sofreram muitas alterações com o Estado contemporâneo, as quais impossibilitaram um estudo “singular no dualismo da pessoa humana e da sociedade política”,²⁴² pois tal erro promove danos no desenvolvimento da teoria do Estado.

Tito Prates afirma ser necessário para o entendimento sobre o que rege o direito administrativo, primeiramente, “conhecer e classificar os fins das atividades racionais do Estado”. Partindo desse pressuposto, o autor passa a tratar a respeito das “tarefas do Estado Moderno”²⁴³.

²⁴¹ FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro.1939.p. 33.

²⁴² FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro.1939.p. 34

²⁴³ FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro.1939.p. 33

O autor descreve que o Estado é uma “formação secundária”, da qual sua formação política está acima das demais formações. O principal elemento, que surgiu anteriormente ao Estado e que o impacta diretamente, é a “garantia da liberdade individual contra os abusos do poder estatal”.²⁴⁴ Fundamentando através de Aristóteles, o autor afirma que é necessário o Estado para, assim, instituir regras para o indivíduo, pois esse é social. Para tanto, cabe ao próprio indivíduo criar as instituições sociais e o próprio Estado.

O Estado é uma instituição fundada pelo ser humano, com a finalidade de realizar ações que visem o bem comum, conforme Tito Prates descreve, o atual modelo de Estado sofreu diversas mudanças alterando significativamente o seu propósito de origem, do qual estava legitimado na “necessidade de segurança individual”.²⁴⁵

“O Estado é uma instituição, uma fundação humana e, como tal, deve ter a sua ideia, os seus fins colimados. Na economia moderna, no estágio de civilização em que vivemos, não pode ele legitimar-se tão só pela necessidade de segurança individual. Reveste-se, hoje em dia, de uma vigilância geral, visando a conveniente satisfação das exigências do bem comum. Não lhe cabe, por certo, empreender todos os serviços necessários a êsse bem comum, mas agir e vigiar, a fim de que esses serviços se estabeleçam e se desenvolvam satisfatoriamente”²⁴⁶.

Para que o Estado realize sua finalidade, a de “agir e fiscalizar”, ele desenvolve “atividades racionais essenciais, supletivas e de equilíbrio”²⁴⁷, ou seja, a ação jurídica do Estado deve estar alinhada a outras condições além da lei, que possibilitem que “iniciativas particulares possam prosperar”. O autor denomina que

²⁴⁴ FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro.1939.p. 33.

²⁴⁵ FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro.1939.p. 35

²⁴⁶ FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro.1939.p. 35

²⁴⁷ “A essa oposição dual entre ação jurídica e social, substitui Renard a divisão tripartida das atividades do Estado em essenciais, supletivas e de equilíbrio”. Sendo classificadas como essenciais: as funções em que o Estado disponha de reconhecimento e seja necessário para a administração coletiva promovendo o bem comum. Denominada como a polícia. A ação jurídica está nas atividades essenciais do Estado. As funções supletivas, o Estado toma um aspecto liberal, do qual só passa a intervir na medida em que as atividades individuais apresentam deficiência; Já as funções de equilíbrio ocorrem quando o ambiente entre a vida pública e privada estão em “colaboração organizada”, fruto da ação do Estado. FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro.1939.p. 37

essa função do Estado é a “de polícia em sentido amplo”, já que o Estado nada produz economicamente, de modo direto, e sim, através “dos indivíduos e certas formações primárias que produzem, no ambiente estabelecido e mantido pelo Estado”²⁴⁸.

Conforme Ruy Cirne, Tito Prates também define o que é administrativo, demonstrando uma semelhança no modo de fundamentar o conceito de direito administrativo. Para o autor, administrar “exprime a ação de servir, ajudar, dirigir, incentivar”²⁴⁹ resumindo, uma atividade subordinada. Assim, a administração está vinculada às atividades “fins do Estado”. Essas atividades se ampliam conforme as necessidades oriundas das atividades privadas, cabendo ao Estado solucioná-las, o que automaticamente promove um aumento nas ações jurídicas.

A respeito da Constituição e o administrar, o autor afirma através da doutrina italiana e alemã, que “para determinar o conceito de direito administrativo”, se faz necessário uma abordagem na “formação inteira do Estado e não em um dos seus denominados poderes, distinguem a constituição da administração, como fenômenos sociológicos.”²⁵⁰

A Constituição é o meio pelo qual o Estado adquire a capacidade necessária para conseguir realizar seus fins,” razão de ser da sua criação ”,²⁵¹ o modo de produzir esses fins é a denominada administração. Diferentemente da Constituição, que se apresenta de forma fixa, a administração se amplia, de forma mutável, conforme as necessidades que surgem dentro da vida estatal. “Constituição é o organismo formado, em suas peças essenciais. Administração é esse organismo em vida pode criar novos órgãos, novos processos não essenciais”²⁵².

Tito Prates sintetiza as teorias vigentes a respeito da administração, demonstrando, de fato, o que ambas devem priorizar, independentemente de ser a

²⁴⁸ FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro.1939.p. 36

²⁴⁹ FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro.1939.p. 39

²⁵⁰ FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro.1939.p. 40

²⁵¹ FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro.1939.p. 40.

²⁵² FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro.1939.p. 40

da “administração em sentido largo - distribuída na dicotomia de atividade jurídica e social, ou, na racionalização da tripartição das funções essenciais, supletivas e de equilíbrio”²⁵³. As duas devem estar de acordo com o regramento Constitucional e com as leis.

A respeito da formulação da definição de um conceito de direito administrativo, para o autor, faz-se necessário entender a “expressão disciplina jurídica”²⁵⁴, pois, assim, identificam-se os elementos científicos “do conjunto de princípios jurídicos reguladores”²⁵⁵ de tal ramo do direito. Com esse entendimento, é possível, através de um processo de exclusão, encontrar a diferença entre o “direito administrativo e os seus congêneres”. Cabendo ao direito administrativo, portanto, agir “pelo ângulo jurídico, toda a denominada ação social do Estado”²⁵⁶.

O autor menciona que existe uma variação de definições para o direito administrativo, promovida pelas doutrinas dominantes, em que alguns “tomam como critério o conceito de administração; outros mais acentuadamente, o de direito administrativo”²⁵⁷.

“Tal é, entretanto, a divergência dos elementos que entram nas diversas definições, que não é possível classificá-las com exatidão. Parece que essa classificação deveria atender, em primeiro lugar, à diferença radical que separa os dois grandes sistemas de direito administrativo: o tipo francês e o anglo-saxão. Por força que as definições dos autores que, como Orlando²⁵⁸, se filiam ao sistema baseado no denominado contencioso administrativo, não podem ser postas na mesma classe daquelas que, seguindo o tipo anglo-saxão, repudiam esse contencioso, e conferem ao poder judiciário uma interferência preventiva nos negócios administrativos. Assim, a definição de Orlando, que não exclui do direito administrativo toda a

²⁵³ FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro. 1939.p. 43

²⁵⁴ FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro. 1939.p. 48

²⁵⁵ FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro. 1939.p. 48

²⁵⁶ FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro. 1939.p. 50

²⁵⁷ FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro. 1939.p. 54.

²⁵⁸ O autor se refere a Victor Emmanuel Orlando, em sua obra: *Primo tratto completo di diritto amministrativo* de 1915, que distribui em três grupos as tentativas de definições para o direito administrativo, sendo eles: O desenvolvimento e comentários das leis administrativas; definições cujo elemento principal confere à administração ao poder executivo; e, definições em que se dividem dois elementos: 1º - o direito e o mecanismo dos serviços públicos; 2º - relações da administração com os cidadãos. FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro. 1939.p. 55.

atividade contenciosa, não pode ser agrupada com a do professor Mario Masagão²⁵⁹, que não admite nesse direito qualquer atividade contenciosa, embora ambos os doutrinadores se guiem pelo critério da atividade do Estado, que é, como disse, a quarta classe a que se refere Gascón Y Marin²⁶⁰.²⁶¹

Tito Prates da Fonseca descreve os critérios dominantes nas definições do direito administrativo na época, elencando-os nos sete grupos de Gascón Y Marin, do qual segue:

- 1º - "Conceituam o direito administrativo como desenvolvimento e comentário das leis administrativas. É o critério legalista".
- 2º - Referem o direito administrativo à atividade do poder executivo. A função administrativa é aquela que os órgãos executivos desenvolvem".
- 3º - "Entendem a disciplina em estudo como o direito referente à formação, conservação e aperfeiçoamento do organismo do Estado".
- 4º - "aqueles que adotam como critério a atividade do Estado no cumprimento dos seus fins".
- 5º - Estende, em direito administrativo, expressamente a atividade tendente a realizar fins públicos a outras entidades, além do Estado".
- 6º - "Reune aqueles que definem o direito administrativo como a disciplina dos serviços públicos".
- 7º - Definições que se referem às relações entre os cidadãos e a administração. É um critério muito em voga"²⁶².

Segue o autor a descrever a relação entre o direito administrativo e o direito Constitucional, afirmando que o direito administrativo é um ramo do direito público e que "regula e tutela as relações que se referem às coisas da República", e que estão diretamente ligadas ao interesse público. Direito administrativo e direito Constitucional, ambos correspondem ao direito público, porém, a Constituição é o

²⁵⁹ O autor se refere ao professor Mario Masagão, em sua obra: O conceito de direito administrativo, de 1926, em que define 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. FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro.1939.p. 52

²⁶⁰ O autor se refere a José Gascón Y Marin, em sua obra: Tratado de direito administrativo, volume I, de 1933, em que adiciona aos grupos de Orlando um quarto, que se refere ao conceito de atividade do Estado. FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro.1939.p. 55

²⁶¹ FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro.1939.p. 55

²⁶² FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro.1939. p.56 e 57.

fundamento de todos os departamentos jurídicos, que nele encontram os seus pressupostos, os seus princípios gerais.”²⁶³

Tito Prates discorre a respeito da dependência que o direito administrativo apresenta em relação à Constituição, algo comum a todos os ramos do direito positivo, e apresenta o que os difere:

“A Constituição dos órgãos e o seu modo de operação fixam-se no momento constitucional, quando isso se reputa necessário à realização e manutenção da forma estatal. Quando não, a instituição e o modo operativo dos órgãos ficam sob a regência do direito administrativo, ou de outros departamentos jurídicos”²⁶⁴

Porém, o Direito Constitucional não pode ser conceituado como “gênero próximo do direito administrativo”, pois ambos “constituem espécies do direito público”, o que significa dizer que “entre elas há, apenas, ascendência.”²⁶⁵

Com o advento do Estado Constitucional, o direito administrativo abrange novas relações da vida social, recebendo uma legislação mais precisa, com princípios gerais e partes especiais. O Direito administrativo é autônomo, ou seja, “a sua esfera de aplicação e o seu progresso não dependem do direito civil ou comercial. Constitui ele um ramo do direito público”²⁶⁶.

Em linhas gerais, a obra apresenta um panorama amplo a respeito das doutrinas dominantes na época, a respeito da definição de direito administrativo. Desenvolvendo um raciocínio, com começo, meio e fim, a respeito da ampliação do direito administrativo, o autor demonstra o campo de atuação desse ramo do direito público e sua autonomia, que ganha espaço com o advento do Estado Constitucional. Logo nas primeiras páginas, o autor descreve o conceito de direito administrativo que é adepto, seguindo Gascón Y Marin, do qual aperfeiçoou a classificação de Orlando, acrescentando a ela “à atividade do Estado”, logo o direito

²⁶³ FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro.1939.p.59

²⁶⁴ FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro.1939.p. 59

²⁶⁵ FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro.1939.p. 60.

²⁶⁶ FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro.1939.p. 61

administrativo “é uma das disciplinas reguladoras da ação que o Estado exerce para cumprir os seus fins”. Por fim, lembra que a época vai dispor de uma grande variedade de definições, que provocaram, em muitos autores, tentativas de classificação pelas doutrinas dominantes nos diferentes conceitos.

4.6 "Instituições De Direito Administrativo Brasileiro" e “Tratado de Direito Administrativo” de Themístocles Brandão Cavalcanti.

Themístocles Brandão Cavalcanti nasceu em 1899, natural do Rio de Janeiro, Bacharelou-se em dezembro de 1922, na Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro. Entre as várias ocupações que exerceu, atuou como advogado, procurador do Tribunal Especial no início do governo provisório de Getúlio Vargas, que competia a “órgão da justiça revolucionária recém-instalado com a finalidade de apurar e julgar os fatos considerados irregulares na vida política e administrativa do país durante o governo Washington Luís”²⁶⁷. Posteriormente, assumiu o cargo de “primeiro-secretário da diretoria do Clube 3 de Outubro, organização então criada e que se propunha a constituir um núcleo de defesa dos ideais tenentistas”²⁶⁸. Em 1932, o autor foi “indicado para integrar a chamada Comissão do Itamarati, encarregada da elaboração do anteprojeto da nova”²⁶⁹ Constituição de 1934. Em 1945, iniciou sua carreira de “professor catedrático na instituição de direito público da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas, e assumiu a direção da mesma faculdade, função que exerceria até 1960”²⁷⁰. Exerceu a procuradoria geral da república entre os anos de 1946 - 1947. “Em 1955, foi nomeado consultor-geral da

²⁶⁷Informação disponível em <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/temistocles-brandao-cavalcanti>>, acesso: setembro/2021.

²⁶⁸ Informação disponível em <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/temistocles-brandao-cavalcanti>>, acesso: setembro/2021.

²⁶⁹ Informação disponível em <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/temistocles-brandao-cavalcanti>>, acesso: setembro/2021.

²⁷⁰ Informação disponível em <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/temistocles-brandao-cavalcanti>>, acesso: setembro/2021.

República”. Fez parte da comissão que produziu o projeto da Constituição de 1967. Fez parte do Conselho Federal da Ordem dos Advogados. Em 1967, tornou-se ministro do Supremo Tribunal Federal, cargo do qual se aposentou em 1969. Resumidamente, pode-se afirmar que Themistocles Brandão Cavalcanti foi um jurista reconhecido internacionalmente e um professor de renome. Faleceu em 1980.

As obras selecionadas para esta pesquisa correspondem a: “Instituições de direito administrativo Brasileiro, (parte especial) 2ª edição, II volume de 1938. E “Tratado de direito administrativo, volume II, de 1942.

A primeira obra analisada possui em seu total 842 páginas, que estão divididas em seis títulos, nos quais discorre sobre: O direito administrativo; dos atos administrativos; do serviço público; dos bens; funcionários públicos e do contencioso administrativo. Dos quais será analisado para esta pesquisa o primeiro título, do qual trata das teorias a respeito do que cabe ao direito administrativo.

A segunda obra analisada possui 460 páginas, das quais estão divididas em três títulos, que tratam a respeito dos temas: Princípios gerais do direito administrativo; Direito financeiro; e dos atos administrativos.

Vale lembrar que, primeiramente o Instituições de direito administrativo foi lançado em 1936, ampliado para 2 volumes em 1938. Em 1942, foi transformado em Tratado, contendo 6 volumes. A partir da 3ª edição, passou a contar com 4 volumes, por conta da exclusão de matérias de Teoria do Estado.²⁷¹

Themistocles Brandão Cavalcanti inicia sua obra Instituições do direito administrativo Brasileiro conceituando o que corresponde ao direito administrativo, descrevendo: “O direito administrativo é o conjunto de princípios e normas jurídicas que presidem à organização e funcionamento dos serviços públicos”.²⁷² Tito Prates da Fonseca, ao classificar os critérios dominantes nas definições de direito administrativo, faz lembrar que Cavalcanti era adepto ao critério que “definiu o direito

²⁷¹ SILVA, Júlio Cezar Bittencourt. **O viés cidadão do direito administrativo** / Júlio Cezar Bittencourt Silva; orientadora: Angela Cassia Costaldello - Tese (Doutorado) Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós Graduação em Direito. Curitiba/2018. P. 78. Disponível em : < <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/58272> > Acesso: 20 de Janeiro de 2021.

²⁷² CAVALCANTI. Themistocles Brandão, **Instituições de direito administrativo Brasileiro**, (Parte especial) 2ª edição, II volume. Livraria Editora Freitas Bastos / RJ. 1938. p. 3.

administrativo como a disciplina dos serviços públicos".²⁷³ Conforme o próprio autor descreve em seu livro *Instituições*: "O serviço público tem hoje um largo conceito devido à amplitude, cada vez maior, da intervenção do Estado, que se manifesta até como iniciativa particular"²⁷⁴, demonstrando o viés conceitual de sua obra.

Conforme os demais autores analisados, Cavalcanti mostra, de modo mais resumido e direto, a necessidade de tratar a respeito do que é a administração, definindo-a como aquela que "compreende, especialmente, os actos de organização dos serviços públicos e de execução das leis."²⁷⁵

A função de administrar está ligada diretamente ao poder executivo. No Brasil da época do autor, a administração exerce duas funções: a política e a administrativa, a primeira corresponde à atuação em conjunto com o legislativo, já a segunda está atrelada ao trabalho em colaboração com ministros e os demais funcionários do Estado "São estes que provêm directamente á satisfação dos interesses imediatos do serviço público, no que diz com as finanças, com a indústria do Estado, com o funcionamento dos serviços administrativos e burocráticos"²⁷⁶. O Chefe do poder executivo dentro do sistema democrático é responsável em exercer função administrativa.

Cavalcanti descreve que as divergências existentes a respeito do conceito de direito administrativo ocorrem devido ao desenvolvimento intelectual, cultural, social e político atrelado "na construção do sistema jurídico"²⁷⁷ daqueles que se dedicam a estudar esse ramo do direito.

O autor apresenta um rol de conceitos que tratam de direito administrativo, elaborados pela doutrina brasileira e estrangeira para, assim, fundamentar a que considera mais adequada para tal ramo do direito, sendo ela a do jurista francês Roger Bonnard, que, de modo geral, afirma que o direito administrativo faz parte do

²⁷³ FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro. 1939. p. 58

²⁷⁴ CAVALCANTI. Themistocles Brandão, **Instituições de direito administrativo Brasileiro**, (Parte especial) 2ª edição, II volume. Livraria Editora Freitas Bastos / RJ. 1938. p. 4.

²⁷⁵ CAVALCANTI. Themistocles Brandão, **Instituições de direito administrativo Brasileiro**, (Parte especial) 2ª edição, II volume. Livraria Editora Freitas Bastos / RJ. 1938. p. 3.

²⁷⁶ CAVALCANTI. Themistocles Brandão, **Instituições de direito administrativo Brasileiro**, (Parte especial) 2ª edição, II volume. Livraria Editora Freitas Bastos / RJ. 1938. p. 4.

²⁷⁷ CAVALCANTI. Themistocles Brandão, **Instituições de direito administrativo Brasileiro**, (Parte especial) 2ª edição, II volume. Livraria Editora Freitas Bastos / RJ. 1938. p. 4.

direito público, cujo objetivo é planejar e regular as intervenções administrativas do Estado, realizadas por servidores públicos. Sendo desnecessário para Cavalcanti se adentrar nas diferenças entre o direito administrativo e ciência do estado, pois a mesma é uma técnica, já o direito administrativo é o conjunto de princípios e normas.

“A distinção entre o direito administrativo e a sciencia da administração não tem, a nosso vêr, mais, dentro dos novos princípios, a subtileza antiga; a sciencia da administração é a technica enquanto que o direito administrativo é o conjunto de princípios e de normas. Não ha, portanto, necessidade de maiores observações”.²⁷⁸

Cavalcanti analisa a posição que o direito administrativo adquire no sistema jurídico de seu tempo, descrevendo que o mesmo “regula as variadas formas das relações jurídicas da administração com os indivíduos e com os demais sujeitos de direito”²⁷⁹. Assim, demonstra que a atuação do direito administrativo deve ser ampla, abrangendo toda a extensão das relações jurídico-administrativas.

Themistocles Brandão Cavalcanti, na obra “Tratado de direito administrativo, volume II, de 1942, no que se refere ao conceito de direito administrativo em quase nada altera sua fundamentação, apresentando por hora o mesmo argumento, salvo quando se refere a função do chefe do executivo e do poder executivo, se diferenciando de sua obra de 1938, pois agora afirma ser a “função principalmente administrativa”²⁸⁰, variando, portanto, da “função puramente administrativa”²⁸¹, apresentada em 1938. Demonstrando, pois, que a função administrativa não é exclusiva do poder executivo, podendo também ser exercida em determinados casos pelos demais poderes, como também o próprio executivo pode exercer, em alguns momentos, atividade que difere da função administrativa.

²⁷⁸ CAVALCANTI. Themistocles Brandão, **Instituições de direito administrativo Brasileiro**,(Parte especial) 2ª edição, II volume. Livraria Editora Freitas Bastos / RJ. 1938. p. 8.

²⁷⁹ CAVALCANTI. Themistocles Brandão, **Instituições de direito administrativo Brasileiro**,(Parte especial) 2ª edição, II volume. Livraria Editora Freitas Bastos / RJ. 1938. p. 9.

²⁸⁰ CAVALCANTI. Themistocles Brandão, **Tratado de direito administrativo**, volume II, Teoria geral do direito administrativo - direito financeiro - atos e contratos. Livraria Editora Freitas Bastos, Rio de Janeiro/RJ. 1942. p. 8.

²⁸¹ CAVALCANTI. Themistocles Brandão, **Instituições de direito administrativo Brasileiro**,(Parte especial) 2ª edição, II volume. Livraria Editora Freitas Bastos / RJ. 1938. p. 4.

O autor denuncia em seu Tratado que, na época, o direito administrativo estava sendo questionado e que a ciência da administração estava ganhando espaço sobre tal direito.

“Verifica-se neste momento uma reação contra o direito administrativo como sistema orientador da administração pública nas suas relações internas ou com terceiros alheios à sua organização. Pretende-se atribuir por isso mesmo uma preponderância dos princípios da chamada ciência da administração”²⁸²

Cavalcanti afirma que “há evidente erro de apreciação das finalidades e a aplicação dos princípios científicos peculiares ao direito administrativo e à ciência da administração”.²⁸³ Partindo do pressuposto que a ciência da administração é um regramento técnico, essa estaria contida dentro do direito administrativo, cuja finalidade “se apresenta, portanto, como um instrumento da ordem, da harmonia da vida do Estado e da administração”.²⁸⁴

Para a elaboração da ciência da administração, deve estar de acordo com os princípios jurídicos, pois as técnicas apresentadas na administração devem ser fundamentadas na lei, caso contrário “o desprezo aos princípios de direito transforma a norma legal em um mero procedimento empírico”²⁸⁵. Logo, tal desprezo à norma legal torna todo o desenvolvimento da técnica sem força obrigatória.

“O direito administrativo é um ramo do direito público, do direito estatal. Os seus princípios peculiares e a sua autonomia relativa decorrem da complicação das relações humanas, da desintegração de certas normas do conjunto da ciência jurídica. constituiu-se o Direito administrativo como uma

²⁸² CAVALCANTI. Themistocles Brandão, **Tratado de direito administrativo**, volume II, Teoria geral do direito administrativo - direito financeiro - atos e contratos. Livraria Editora Freitas Bastos, Rio de Janeiro/RJ. 1942. p.14..

²⁸³ CAVALCANTI. Themistocles Brandão, **Tratado de direito administrativo**, volume II, Teoria geral do direito administrativo - direito financeiro - atos e contratos. Livraria Editora Freitas Bastos, Rio de Janeiro/RJ. 1942. p.14.

²⁸⁴ CAVALCANTI. Themistocles Brandão, **Tratado de direito administrativo**, volume II, Teoria geral do direito administrativo - direito financeiro - atos e contratos. Livraria Editora Freitas Bastos, Rio de Janeiro/RJ. 1942. p.14.

²⁸⁵ CAVALCANTI. Themistocles Brandão, **Tratado de direito administrativo**, volume II, Teoria geral do direito administrativo - direito financeiro - atos e contratos. Livraria Editora Freitas Bastos, Rio de Janeiro/RJ. 1942. p.14.

especialização que se justifica como processo de desenvolvimento das relações sociais”²⁸⁶

Logo, a crescente atividade do Estado desenvolve e fortalece o direito administrativo, tornando-o cada vez mais influente nas decisões que entrelaçam a sociedade e o Estado.

Resumidamente, as obras analisadas de Themístocles Brandão Cavalcanti, referente aos anos de 1938 e 1942, apresentam o mesmo conceito para direito administrativo, vinculando-o diretamente ao serviço público, como já mencionado, o autor faz parte dos administrativistas que se orientam pelo viés do serviço público, que se amplia cada vez mais com a crescente necessidade de intervenção estatal, que automaticamente exige regramento para que o Estado atue, porém, não extrapole os limites entre o público e o privado. Dessa maneira, o direito administrativo se fundamenta como “disciplina preponderante, em virtude da importância dos problemas administrativos sobre os políticos no conjunto das atividades do Estado.”²⁸⁷.

4.7 “Direito Administrativo e Ciência da Administração” de J. Guimarães Menegale.

José Guimarães Menegale (1898-1965), natural de Minas Gerais, entre as várias ocupações que exerceu, destacou-se como: advogado, jurista e professor. Bacharelou-se em direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Tornou-se referência em direito administrativo, através das obras: “Estatuto dos Servidores Públicos do Brasil” e “Direito administrativo e Ciência da Administração”, obra a qual é fonte primária desta pesquisa.

A Obra “Direito administrativo e Ciência da administração”, publicada em 3 volumes entre os anos de 1938 a 1941, que contabiliza aproximadamente 900

²⁸⁶ CAVALCANTI. Themistocles Brandão, **Tratado de direito administrativo**, volume II, Teoria geral do direito administrativo - direito financeiro - atos e contratos. Livraria Editora Freitas Bastos, Rio de Janeiro/RJ. 1942. p. 15.

²⁸⁷ CAVALCANTI. Themistocles Brandão, **Tratado de direito administrativo**, volume II, Teoria geral do direito administrativo - direito financeiro - atos e contratos. Livraria Editora Freitas Bastos, Rio de Janeiro/RJ. 1942. p. 17.

páginas de desenvolvimento, tratando respectivamente dos assuntos: Direito administrativo, direito administrativo no Brasil, contrato administrativo, domínio público e administração pública no Brasil.

O objetivo da pesquisa é analisar o conceito do direito administrativo nas principais obras publicadas durante a “Era Vargas”, desta maneira, limita-se a examinar o volume 1 de determinada obra²⁸⁸ para, assim, alcançar seu objetivo.

Menegale inicia sua obra sistematizando o direito administrativo, apresentando o objetivo e o conteúdo desse ramo do direito. Afirmando que o direito administrativo está “no campo da atividade jurídico-social e compreendem-se sob a denominação de administração”.²⁸⁹ Isso significa dizer que, para o autor, a administração conduz o direito administrativo.

“A atividade administrativa [...] desenvolve-se em duas esferas: a jurídica e a social, [...]. Dois elementos essenciais por consequência, dela se podem deduzir: o econômico e o jurídico. [...] Em termos esquemáticos, a administração é, primeiro, econômico, e só depois é direito”.²⁹⁰

O autor propõe uma sistematização do direito administrativo através de uma metodologia que visa “esquadrinhar a origem e a índole dos atos do poder público, indicar a força social que os anima e esclarecer a tendência e finalidade a que se inclinam”²⁹¹. Desta forma será possível apresentar o campo da atividade administrativa e conseqüentemente conceituar o direito administrativo.

Menegale, diz que cabe ao direito administrativo “evidenciar que a administração pública é regulada por normas jurídicas”, regrando os limites para o uso dos meios econômicos, delimitando as normas de cunho público e as privadas. Dessa maneira, o direito administrativo “põe a administração pública uma série de institutos jurídicos, [...] que se poderão aplicar com diversas modalidades”.²⁹² “Em

²⁸⁸ MENEGALE, J. Guimarães. **Direito administrativo e sciencia da administração**. Rio de Janeiro: Metrópole, 1938-1941. Vol. 1

²⁸⁹ MENEGALE, J. Guimarães. **Direito administrativo e sciencia da administração**. Rio de Janeiro: Metrópole, 1938-1941. Vol. 1. p. 7

²⁹⁰ MENEGALE, J. Guimarães. **Direito administrativo e sciencia da administração**. Rio de Janeiro: Metrópole, 1938-1941. Vol. 1. p. 7.

²⁹¹ MENEGALE, J. Guimarães. **Direito administrativo e sciencia da administração**. Rio de Janeiro: Metrópole, 1938-1941. Vol. 1. p. 8

²⁹² MENEGALE, J. Guimarães. **Direito administrativo e sciencia da administração**. Rio de Janeiro: Metrópole, 1938-1941. Vol. 1. p. 9

outros termos, a ciência jurídica submete a administração pública, determinado número de expedientes jurídicos, mas é incapaz, por si, de indicar-lhe em cada caso o meio mais adequado”²⁹³.

O autor, desenvolve sua fundamentação descrevendo que o direito administrativo está contido dentro da administração, cuja finalidade será apresentar os parâmetros jurídicos que legalizam as escolhas da ação administrativa, porém, quando a escolha é feita e se aplica, já não se trata de direito administrativo e sim de ciência da administração.

Ao conceituar direito administrativo, o autor define o direito administrativo como especial, alegando que “deve [...] inserir o conceito de direito da teoria geral do direito” e “o conceito de administração”²⁹⁴ evidenciando uma relação jurídico-administrativa em que estabelece: “o complexo da atividade do Estado, se destaca uma administração (coordenação e aplicação dos meios econômicos” e, do conjunto do direito estatal, destaca-se um direito administrativo(limite jurídico a essa atividade ordenadora e utilizadora)”.²⁹⁵

Menegale trata das relações do direito administrativo com outras ciências, algo único em sua obra, que as ciências estão interligadas de modo geral e que há um conjunto de conhecimentos humanos. (Esse comportamento não foi identificado nas demais obras referências desta análise). “A análise das relações existenciais entre as diversas ciências têm a vantagem de avivar no espírito os lineamentos daquela que se está estudando, ao mesmo tempo que faz notar a unidade dos conhecimentos humanos”.²⁹⁶

Discorrendo sobre a unicidade dos “conhecimentos humanos”, o autor afirma a autonomia do direito administrativo, por mais que o mesmo seja uma construção baseada nos conhecimentos até então estabelecidos, porém, o que faz dele

²⁹³ MENEGALE, J. Guimarães. **Direito administrativo e sciencia da administração**. Rio de Janeiro: Metrópole, 1938-1941. Vol. 1. p. 9

²⁹⁴ MENEGALE, J. Guimarães. **Direito administrativo e sciencia da administração**. Rio de Janeiro: Metrópole, 1938-1941. Vol. 1. p. 12-13.

²⁹⁵ MENEGALE, J. Guimarães. **Direito administrativo e sciencia da administração**. Rio de Janeiro: Metrópole, 1938-1941. Vol. 1.p. 13.

²⁹⁶ MENEGALE, J. Guimarães. **Direito administrativo e sciencia da administração**. Rio de Janeiro: Metrópole, 1938-1941. Vol. 1.p. 13.

autônomo é o modo e o destino de sua aplicabilidade, que é única, a de “subordinar os indivíduos à administração”.²⁹⁷

Resumidamente, o autor indica que, ao tratar de direito administrativo, é necessário analisar conjuntamente o conceito de direito contido na teoria geral desse ramo da ciência, pois o mesmo é elemento fundamental para o desenvolvimento do próprio direito administrativo. Desse modo, Menegale apresenta uma

“ordem universal do direito, - que compreende a forma de atividade racional, a conduta do homem enquanto corresponde às exigências racionais da vida em sociedade - encontramos um círculo, uma determinação ideal e positiva, cujo elemento é a atividade administrativa. Os atos administrativos constituem, portanto, atos jurídicos: e o direito dos atos administrativos é o direito administrativo”²⁹⁸

Partindo da ordem adotada por Menegale, pode-se concluir que o direito administrativo está dentro da administração, ademais que cabe a ele regular através das normas jurídicas a administração pública.

4.8 “Direito Administrativo” de Francisco Campos.

Francisco Luís da Silva Campos (1891-1968), natural do estado de Minas Gerais. Bacharelou-se em direito pela Faculdade Livre de Direito de Belo Horizonte em 1914. Desenvolveu diversos cargos, destacando-se como advogado e jurista. Suas atuações estão envoltas de polêmicas e contradições. Defensor de posições antiliberais, foi “encarregado a negociar a articulação de uma candidatura oposicionista junto às forças políticas gaúchas [...] participou das articulações que levaram ao movimento armado de outubro, [...], que pôs fim à República Velha”.²⁹⁹

²⁹⁷ MENEGALE, J. Guimarães. **Direito administrativo e sciencia da administração**. Rio de Janeiro: Metrópole, 1938-1941. Vol. 1. p. 21

²⁹⁸ MENEGALE, J. Guimarães. **Direito administrativo e sciencia da administração**. Rio de Janeiro: Metrópole, 1938-1941. Vol. 1. p.12.

²⁹⁹ Informações disponíveis em:

<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/francisco_campos> acesso em 15/10/2021.

Com uma longa carreira no mundo político, desenvolvendo o próprio mandato ou à frente de órgãos públicos, Campos estará presente no governo brasileiro desde o início da Era Vargas até os primeiros anos da ditadura militar.

“consolidou-se como um dos mais importantes ideólogos da direita no Brasil, aprofundando suas convicções antiliberais e passando a defender explicitamente a ditadura como o regime político mais apropriado à sociedade de massas, que então se configurava no país.”³⁰⁰

Foi encarregado em elaborar a Constituição de 1937, “marcada por características corporativistas e pela proeminência do poder central sobre os estados e do Poder Executivo sobre o Legislativo e o Judiciário”.³⁰¹

Com o inevitável fim da Era Vargas, já desgastada com o autoritarismo varguista, e com os reflexos da Segunda Guerra Mundial, Francisco Campos adiantou-se e:

“passou a defender a redemocratização do país e negou o caráter fascista da Constituição de 1937, ainda em vigência. No ano seguinte, participou das articulações empreendidas nos meios políticos e militares que levaram ao afastamento de Vargas e ao fim do Estado Novo”.³⁰²

Na década de 50, em que esteve afastado dos cargos públicos, passou a defender o liberalismo. Já em 1964, passou a atuar favoravelmente ao golpe que estaria para acontecer. Participou da elaboração dos primeiros atos institucionais e “enviou sugestões para a elaboração da Constituição de 1967.”³⁰³

A respeito da obra em análise desta pesquisa, “Direito administrativo”, de 1943, composta de aproximadamente 355 páginas de desenvolvimento, que tratam respectivamente dos temas: Exercício, pela administração, de funções de natureza

³⁰⁰ Informações disponíveis em:

<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/francisco_campos> acesso em 15/10/2021.

³⁰¹ Informações disponíveis em:

<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/francisco_campos> acesso em 15/10/2021.

³⁰² Informações disponíveis em:

<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/francisco_campos> acesso em 15/10/2021.

³⁰³ Informações disponíveis em:

<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/francisco_campos> acesso em 15/10/2021.

judicial; Validade dos atos praticados por funcionários irregulares; Aposentadoria por invalidez contraída em serviço; Rescisão dos atos administrativos pela própria administração; Registro de imóveis e as garantias asseguradas ao seu oficial; Aposentadoria com vencimentos integrais; Funcionários demissíveis; Militares e funcionários; As garantias conferidas pela Constituição a funcionários federais e estaduais; Interpretação do artigo 173; Os atos do governo e a teoria dos motivos determinantes; Fixação das tarifas dos serviços públicos; Serviços públicos concedidos; Natureza do ato de concessão de serviço público; Concessão de serviços públicos; Concessão com cláusula de reversão; Situação da concessionária após a expiração do prazo contratual; Instituto do Café; Pessoas de direito público e privado; e Dumping.

Francisco Campos, em seu “Direito Administrativo”, utiliza-se da jurisprudência estadunidense para fundamentar sua obra, desenvolvendo um misto entre teoria estrangeira e o seu entendimento com assuntos relativos à administração brasileira, produzindo um livro que apresenta temas variados a respeito da administração e suas soluções jurídico-administrativas.

Ao tratar dos atos administrativos e sua competência jurídica, o autor descreve que tais atos, padecendo de vícios, não devem ser anulados pela própria administração, já que a mesma, “nos regimes em que não lhe cabe exercer funções contenciosas, falece competência para decidir sobre contestações emergentes a sua atividade.”³⁰⁴ Sendo de competência do judiciário a função própria de julgar. E se tal “faculdade de rescindir os seus próprios atos”, fosse aceita, isso causaria uma imensa insegurança aos envolvidos na prática administrativa.

“A anulação dos atos administrativos, como dos atos jurídicos em geral, é função própria e especificamente judiciária, cujo exercício só é legítimo mediante formas e processos adequados, que não são as formas e os processos a que a administração se cinge na sua atividade”³⁰⁵

³⁰⁴ CAMPOS. Francisco Luís da Silva, **Direito administrativo**. Imprensa Nacional. Rio de Janeiro/RJ. 1943. p. 61

³⁰⁵ CAMPOS. Francisco Luís da Silva, **Direito administrativo**. Imprensa Nacional. Rio de Janeiro/RJ. 1943. p. 61

A prática administrativa dá, ao governante, poderes em que sua decisão se sobressai perante os governados, de tal modo que a decisão exige que aquele que governa a realize cumprindo “os motivos de ordem pública e se oriente para os fins em vista dos quais lhe foram confiados os poderes de governo”³⁰⁶ Sendo assim, as decisões não são livres ou discricionárias, e sim devem ser vinculadas à lei.

Campos propõe uma reformulação nas tarefas do Governo, criticando o momento em que vivia e promovendo, ao mesmo tempo, meios para corrigir a organização de governo e aos métodos governamentais, que, segundo ele, estavam atrasados em relação a outros países do mundo nas relações de controle das “forças econômicas e industriais, que adquirem, dia a dia, acentuado caráter de interesse público.”³⁰⁷ Os meios para corrigir possíveis falhas são a constituição de serviços públicos técnicos e a nacionalização dos meios de trabalho.

A obra de Francisco Campos, apresentar um Estado que pode atuar conforme seus interesses, não sendo ele privado de atuar porque atingiu os “direitos adquiridos a determinada organização de serviços públicos”³⁰⁸, pois, o Estado pode livremente mudar a organização de determinado serviço público na medida que lhes convém. A única exceção cabe aos serviços públicos estabelecidos no Texto Constitucional, que serão corrigidos, alterados, “pelo poder competente para a revisão constitucional”³⁰⁹

De modo geral, o que se observa na obra de Francisco Campos é que o Estado é dotado de uma liberdade administrativa que o permite redimensionar seus serviços públicos para entes autônomos, sem perder seus poderes de administração, que é exclusiva do Estado.

“Pela personificação, o serviço público não desgravita da órbita do Estado. Por ela e enquanto ela dura, o serviço terá uma administração própria, ou órgãos próprios de gestão; continua a ser, porém, uma administração de Estado, isto é, uma administração ao serviço do interesse público e

³⁰⁶ CAMPOS. Francisco Luís da Silva, **Direito administrativo**. Imprensa Nacional. Rio de Janeiro/RJ. 1943. p. 87.

³⁰⁷ CAMPOS. Francisco Luís da Silva, **Direito administrativo**. Imprensa Nacional. Rio de Janeiro/RJ. 1943. p. 126

³⁰⁸ CAMPOS. Francisco Luís da Silva, **Direito administrativo**. Imprensa Nacional. Rio de Janeiro/RJ. 1943. p. 277

³⁰⁹ CAMPOS. Francisco Luís da Silva, **Direito administrativo**. Imprensa Nacional. Rio de Janeiro/RJ. 1943. p. 276.

utilizando, mediante delegação de competência, poderes de que só o Estado é titular”³¹⁰

O que vai reger as relações entre o Estado e os entes autônomos é o interesse público, que “implica a possibilidade de processos ou de poderes de direito público, isto é, do emprego de meios coativos no caso em que as vontades ou interesses individuais não se inclinam espontaneamente diante do caráter público”.

311

Em linhas gerais, a obra não trata respectivamente de um conceito de direito administrativo, porém, a mesma tratou dos serviços públicos, demonstrando um grau de importância para o mesmo e que ele se amplia com o processo industrial em que se desenvolve, desenvolvendo novas atividades essenciais para o Estado. Define que o Estado possui autonomia para desenvolver os serviços públicos, sempre respeitando o texto Constitucional e as leis. Os serviços públicos, concedidos pela União, Estado e Município, devem se tornar cada vez mais profissionais técnicos, também levantou a bandeira para nacionalização das indústrias, visando sempre a proteção aos interesses públicos.

SÍNTESE GERAL

De modo geral, o que se percebe nas fontes primárias analisadas para a presente pesquisa, a respeito do direito administrativo, é que o mesmo se fortalece, tornando-se fundamento legal das ações do Estado. Essa afirmação é encontrada em todas as obras selecionadas, demonstrado, portanto, um objetivo geral do uso desse direito, pautado em princípios de cunho social, como o princípio da utilidade pública e o do funcionalismo público, visando, assim, o “bem social”.

De discussão comum nas obras, trata-se da posição do direito administrativo dentro das relações do Estado, porém, cada autor desenvolve um raciocínio para demonstrar tal posição, demonstrando um ambiente diverso, pois, para alguns como

³¹⁰ CAMPOS. Francisco Luís da Silva, **Direito administrativo**. Imprensa Nacional. Rio de Janeiro/RJ. 1943. p. 271

³¹¹ CAMPOS. Francisco Luís da Silva, **Direito administrativo**. Imprensa Nacional. Rio de Janeiro/RJ. 1943. p. 273.

Vasconcellos e Prattes, esse ramo do direito está localizado dentro da administração do Estado, porém, orientado pela ciência da administração. Já para os autores Cirne e Cavalcanti, a ciência da administração é o meio técnico, estando contida dentro do direito administrativo. O que será comum é que, independentemente da teoria adotada, todos descrevem a necessidade para que a técnica e o direito, ambos, estejam de acordo com a Constituição e as leis vigentes.

A respeito da influência de disciplinas autônomas dentro do direito administrativo, salvo Francisco Campos, que não descreve de modo objetivo, todos os demais detalham que o direito administrativo se fundamenta através de elementos de outras disciplinas, demonstrando uma interdisciplinaridade, principalmente com as ciências humanas e sociais. Conforme Menegale descreve, por mais que o direito administrativo seja uma construção baseada nos conhecimentos até então estabelecidos, o que faz dele autônomo é o modo e o destino de sua aplicabilidade, que é única, a de “subordinar os indivíduos à administração”.³¹²

Dessa forma, ao tratar respectivamente do conceito de direito administrativo, chegam a um elemento em comum, por mais que haja discordância nas teorias adotadas por cada autor. Sendo a ideia em comum de que o direito administrativo é um meio jurídico para regular as atividades do Estado.

Em suma, analisando as obras já mencionadas e coletando elementos em comum em cada uma delas, foi possível construir uma tabela que permite apresentar as informações contidas em cada obra a respeito do conceito e os elementos que constroem esses conceitos lado a lado, possibilitando uma maior visibilidade sobre o assunto pesquisado.

	O Direito Administrativo e sua posição dentro da Administração do Estado.	Ciências autônomas que atuam interdisciplinarmente com o Direito Administrativo	Qual o objetivo do direito administrativo e seus Princípios Norteadores	Conceito de Direito Administrativo
José Mattos	O Direito administrativo pertencente às ciências do Estado, este, faz parte do direito público, logo “as	Sciencia da Administração; Política; Ciência do Estado.	“garantidor das relações entre o poder público e seus agentes, para o bem social e a felicidade	“Sistema de princípios jurídicos que regulam a atividade do Estado, salvo as partes civil e penal, nela

³¹² MENEGALE, J. Guimarães. **Direito administrativo e sciencia da administração**. Rio de Janeiro: Metrópole, 1938-1941. Vol. 1. p. 21

Vasconcellos	leis, os regulamentos, os atos e fatos de caráter administrativo, expressões objetivas daquele Direito, emanam do Estado, no exercício de sua atividade jurídica ³¹³		coletiva ³¹⁴ , que serão exercidas por funcionários públicos.	compreendida a constituição dos órgãos de sua atividade. ³¹⁵
Ruy Cirne Lima	O direito administrativo regula a administração pública como forma de atividade.	A sociologia e a política e a ciência da administração, prestam subsídio à obra da lei e do governo.	O princípio da utilidade pública se sobrepõe a utilidade social, pois, “vai referida, de feito, a utilidade pública, não só aos indivíduos e ao agregado, como, também, à própria sociedade organizada que, realizando o bem individual e o bem social, se mostra um bem em si mesma” ³¹⁶	“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 das 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” ³¹⁷ .
Tito Prates da Fonseca	A administração está vinculada às atividades “fins do Estado” ³¹⁸ . Essas que se ampliam conforme as necessidades oriundas das atividades privadas, cabendo ao Estado solucioná-las, o que automaticamente promove um aumento nas ações jurídicas.	Administração; Política.	Interesse público	“é uma das disciplinas reguladoras da ação que o Estado exerce para cumprir os seus fins” ³¹⁹
Themístocles Brandão Cavalcanti	Partindo do pressuposto que a ciência da administração é um regramento técnico, essa estaria contida dentro do direito administrativo, cuja finalidade “se apresenta portanto, como um instrumento da ordem, da harmonia da vida do Estado e da administração” ³²⁰	Ciência da Administração	“regula as variadas formas das relações jurídicas da administração com os indivíduos e com os demais sujeitos de direito” ³²¹ Princípio do serviço público.	“o conjunto de princípios e normas que presidem à organização e funcionamento dos serviços publico” ³²² .
José Guimarães Menegale	“A atividade administrativa [...] desenvolve-se em duas esferas: a jurídica e a social, [...]. Dois	“A análise das relações existenciais entre as diversas ciências têm a vantagem de avivar no	Cabe ao direito administrativo “evidenciar que a administração pública é	“Na ordem universal do direito – que compreende a forma da atividade racional, a conduta do homem

³¹³ VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p. 4.

³¹⁴ VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p. 17

³¹⁵ VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo**. Cit. p. 11

³¹⁶ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Cit. pág. 15.

³¹⁷ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Cit. pág. 28.

³¹⁸ FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Cit. .p. 39

³¹⁹ FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Cit. .p. 39

³²⁰ CAVALCANTI. Themistocles Brandão, **Tratado de direito administrativo**, volume II. Cit. p.14.

³²¹ CAVALCANTI. Themistocles Brandão, **Instituições de direito administrativo Brasileiro**,(Parte especial) Cit. p. 9.

³²² CAVALCANTI. Themistocles Brandão, **Instituições de direito administrativo Brasileiro**,(Parte especial) Cit. p. 8

	elementos essenciais por consequência, dela se podem deduzir: o econômico e o jurídico. [...] Em termos esquemáticos, a administração é, primeiro, econômico, e só depois é direito” ³²³	espírito os lineamentos daquela que se está estudando, ao mesmo tempo que fazer notar a unidade dos conhecimentos humanos” ³²⁴	regulada por normas jurídicas” ³²⁵ , regrado os limites para o uso dos meios econômicos, delimitando as normas de cunho público e as privadas.	enquanto corresponde às exigências racionais da vida em sociedade,- encontramos um círculo, uma determinação ideal e positiva, cujo elemento é a atividade administrativa. Os atos administrativos constituem, portanto, atos jurídicos; e o direito dos atos administrativos é o direito administrativo”. “Reafirmando a composição dos dois conceitos , - de direito e de administração,- pode-se estabelecer, afinal, que do complexo da atividade do Estado, se destaca uma administração (coordenação e aplicação dos meios econômicos) e, do conjunto do direito estatal, se destaca um direito administrativo (limite jurídico a essa atividade ordenadora e utilizadora)” ³²⁶
Francisco Campos	O Estado pode livremente mudar a organização de determinado serviço público na medida que lhes convém. A única exceção cabe aos serviços públicos estabelecidos no Texto Constitucional, que serão corrigidos, alterados, “pelo poder competente para a revisão constitucional” ³²⁷	O autor não especificou este assunto.	“implica a possibilidade de processos ou de poderes de direito público, isto é, do emprego de meios coativos no caso em que as vontades ou interesses individuais não se inclinam espontaneamente diante do caráter público” ³²⁸ Interesse público.	“Pela personificação, o serviço público não desgrava da órbita do Estado. Por ela e enquanto ela dura, o serviço terá uma administração própria, ou órgãos próprios de gestão; continua a ser, porém, uma administração de Estado, isto é, uma administração ao serviço do interesse público e utilizando, mediante delegação de competência, poderes de que só o Estado é titular” ³²⁹

³²³ MENEGALE, J. Guimarães. **Direito administrativo e ciencia da administração**. Vol. 1. Cit. p. 7.

³²⁴ MENEGALE, J. Guimarães. **Direito administrativo e ciencia da administração**. Vol. 1. Cit. p. 13.

³²⁵ MENEGALE, J. Guimarães. **Direito administrativo e ciencia da administração**. Vol. 1. Cit. p. 9.

³²⁶ MENEGALE, J. Guimarães. **Direito administrativo e ciencia da administração**. Vol. 1. Cit. p. 12-13.

³²⁷ Campos. Francisco Luís da Silva, **Direito administrativo**. Cit. p. 276.

³²⁸ Campos. Francisco Luís da Silva, **Direito administrativo**. Cit. p. 273.

³²⁹ Campos. Francisco Luís da Silva, **Direito administrativo**. Cit. p. 271.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa pautou-se na temática da história dos conceitos Koselleckiana, buscando em textos referenciais e nas fontes primárias o conceito de direito administrativo, visando analisar suas ressignificações ao longo do tempo, “mesmo que os conceitos não carreguem uma valoração intrínseca, comportando contraconceitos distintos, a depender da ocasião histórica, eles podem ser – e frequentemente o são – vinculados a uma dada posição política”³³⁰. As fontes primárias fazem referência aos anos de 1936 a 1943, período que corresponde ao recorte temporal desta dissertação.

Observando a direção adotada por cada autor, foi possível constatar a justificativa que os autores apresentaram ao conceituar o direito administrativo brasileiro à época, demonstrando que já não se discutia sua autonomia como ramo do direito ou até a relação Estado-intervenção, porém, o que promoveu discussões foi a posição dentro da administração do Estado, até que ponto era direito administrativo e a partir de quando era ciência da administração e, por fim, a defesa pautada em princípios norteadores que justificavam o objetivo do direito administrativo.

Outro elemento observado nas obras se refere a interdisciplinaridade que os autores apresentam na relação entre o direito administrativo e demais disciplinas autônomas que auxiliam para a sua aplicação, destacam-se a sociologia e política.

Portanto, o que se conclui é que o direito administrativo sofreu “ressignificações” em seu conceito durante os governos dentro do Brasil, de modo que o mesmo passa a ganhar cada vez mais espaço e reconhecimento à medida em que o Estado passa a intervir nas relações sociais, fato que ocorre na medida em que as formas de governos se alteram para saciar os desejos daqueles que opinam nas decisões de âmbito socioeconômico.

³³⁰ MASSONETTO. Luís Fernando ; RICKEN. Guilherme, **Notas sobre o Conceito de “Liberdade” em Francisco Campos**. RDP, Brasília, Volume 17, n. 95, 185-201, set./out. 2020. p. 197

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGELELLI, Gustavo. **Tempo e Direito: experiência e expectativa no sistema jurídico**. Gustavo Angelelli; Orientador: Orlando Villas Bôas Filho - Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em filosofia do direito e teoria geral do direito) - Faculdade de direito, Universidade de São Paulo, 2016. Disponível em : <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-13012017-163206/publico/GustavoAngelelliTempoeDireitoIntegral.pdf> >, acesso em: 10 de janeiro de 2021.

BAHIA, Alexandre. **Teoria Geral do processo** / Alexandre Bahia, Dierle Nunes, Flávio Quinaud Pedron - Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras : 1891** / Aliomar Baleeiro. - Brasília : Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

BENTIVOGLIO, Julio. **A história conceitual de Reinhart Koseleck**. Dimensões: Revista de História da UFES, Vitória, v. 24, 2010. Disponível em < <http://www.periodicos.ufes.br/dimensoes/article/download/2526/2022> >. Acesso: 03 de Janeiro de 2021.

BRASIL, **Constituição Federal** de 1934.

BUROCRACIA e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas / organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. – Brasília : Ipea : Enap, 2018.

CALMON. Pedro, **“História da Faculdade Nacional de Direito (1891-1920)”**. A. Coelho Branco F. Rio de Janeiro - RJ, 1945.

CAMPOS. Francisco Luís da Silva, **Direito administrativo**. Imprensa Nacional. Rio de Janeiro/RJ. 1943.

CAMPOS, Francisco. **O estado Nacional**. Disponível em: CPDOC – www.cpdoc.fgv.br , acesso dezembro/2020.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. 10ª ed. Rio de Janeiro/RJ, Civilização Brasileira. 2008,

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Instituições de Direito Administrativo Brasileiro**. 2ª edição. Vol. I. Rio de Janeiro/RJ. Livraria Editora Freitas de Bastos. 1938. .

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Discurso do Ministro Themístocles Brandão Cavalcanti na inauguração do I Congresso Brasileiro de Direito Administrativo**, em 24 de fevereiro de 1975 – Curitiba - PR. Revista de Ciência Política. Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, abr./jun., 1975.

DUTRA, Eliane, **O Ardil Totalitário: ou dupla face na construção do Estado Novo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

FONSECA. Ricardo Marcelo, **Introdução teórica à história do direito**. 1ª edição. (ano 2009), 3ª reimpr./ Curitiba: Juruá, 2012.

FONSECA. Tito Prates da, **Direito Administrativo**. Livraria Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro. 1939.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A CONSTITUIÇÃO DE 1934 NO CONTEXTO DA HISTÓRIA DO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO**. Revista Jurídica Cesumar jan./abr. 2017, v. 17, n. 1, p. 181-211. Disponível em < <https://doi.org/10.17765/2176-9184.2017v17n1p181-211> > acesso: 23 de fevereiro de 2021.)

GUANDALINI Junior, Walter. **Gênese do direito administrativo brasileiro**/ Walter Guandalini Junior; Orientador: Ricardo Marcelo Fonseca - Tese (Doutorado) UNiversidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós - Graduação em Direito. Curitiba / 2011. Disponível em : < <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/26463> > Acesso: 14 de Julho de 2019.

GUANDALINI Junior, Walter. CODATO, Adriano. **O código administrativo do Estado Novo: A distribuição jurídica do poder político na ditadura**. Estudos Históricos. Rio de Janeiro, vol. 29, no 58, p. 481-504, maio-agosto 2016. Disponível em : < <http://dx.doi.org/10.1590/S2178-14942016000200009> > Acesso: 14 de Julho de 2019.

GUANDALINI JUNIOR, Walter. TEIXEIRA, Livia 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 n.58 p. 422 a 459 jan/jun 2021. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/1193> Acesso: 30 de maio de 2021.

HISTÓRIA da vida privada no Brasil : contrastes da intimidade contemporânea ! coordenador-geral da coleção Fernando A. Novais, organizadora do volume, Lilia Moritz Schwarcz. — São Paulo: Companhia das Letras, 1998. — (História da vida privada no Brasil; 4.

KOSELLECK, Reinhart, 1923-2006 **Estratos do tempo: estudos sobre história** / Reinhart Koselleck; tradução Markus Hediger. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Contraponto: PUC-Rio, 2014.

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado : contribuição à semântica dos tempos**

históricos /Reinhart Koselleck ; tradução do original alemão Wilma Patrícia Maas; Carlos Almeida Pereira ; revisão da tradução César Benjamin.- Rio de Janeiro : Contraponto : Ed. PUC-Rio , 2006.

KOSELLECK, Reinhart. **Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos**. Teoria e História. Rio de Janeiro, v.5, n. 10, 1992, p. 134-135. Disponível em <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/1945> >. Acesso: 24 de junho de 2019.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. I - Parte Geral. Edição da Livraria do Globo - Porto Alegre - RS. 1937.

MASSONETTO. Luís Fernando ; RICKEN. Guilherme, **Notas sobre o Conceito de “Liberdade” em Francisco Campos**. RDP, Brasília, Volume 17, n. 95, 185-201, set./out. 2020.

MENEGALE, J. Guimarães. **Direito administrativo e ciencia da administração**. Rio de Janeiro: Metrópole, 1938-1941. Vol. 1

MENEGALE, J. Guimarães. **Direito Administrativo e Ciência da Administração**. Vol. I, 2ª edição atualizada. Rio de Janeiro/RJ. Editor Borsoi. 1950.

MESURINI. Mauricio Costa, **História do Direito Administrativo no Brasil (1937-1964): o debate em torno das delegações legislativas**. Revista Da Faculdade de Direito Da UFRGS, Porto Alegre, número 35, págs. 59-84, dez. 2016. Disponível em <<https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/download/68051/39967> > Acesso: setembro/2020.

NUDMA - **Núcleo de documentação e Memória Arquivística da Faculdade de Direito/UFRJ**, pasta digitalizada sobre José Mattos Vasconcellos

PEREIRA, Luísa Rauter. **A História e o Diálogo que somos”: A Historiografia de Reinhart Koselleck e a Hermenêutica de Hans Georg Gadamer**. 2004. Dissertação(Mestrado em História Social da Cultura) - Departamento de História, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em < <https://doi.org/10.17771/PUCRio.acad.7199> >. Acesso: 03 de Janeiro de 2021.

PESSOA. Robertônio Santos, **CONSTITUCIONALISMO, ESTADO E DIREITO ADMINISTRATIVO NO BRASIL**. Pensar, Revista de Ciência Jurídica. v. 14, n. 1 p. 71-88 (2009), disponível em < <https://doi.org/10.5020/23172150.2012.71-88>>, Acesso: março/2021.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PORTO, Walter Costa. **1937** / Walter Costa Porto. — 3. ed. — Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. (Coleção Constituições brasileiras ; v. 4.

PRADO, S. F. **“Espaço de experiência” e “horizonte de expectativas”: relações de poder na colônia de ingleses no sul da província do Espírito Santo no Oitocentos.** Cadernos de História, v. 17, n. 27, p. 327-341, 30 out. 2016. Disponível em : <<https://doi.org/10.5752/P.2237-8871.2016v17n27p327> >. Acesso: 03 de janeiro de 2021.

SANTOS. Ale, **Racismo disfarçado de ciência: como foi a eugenia no Brasil.** Super Interessante. Edição 409, de 19 de novembro de 2019. Disponível em: <https://super.abril.com.br/especiais/racismo-disfarcado-de-ciencia-como-foi-a-eugeni-a-no-brasil/#o-inicio> . Acesso em: 17 de abril de 2021.

SEELAENDER, Ailton Cerqueira-Leite **O Direito Administrativo E A Expansão Do Estado Na Primeira República: Notas Preliminares A Uma História Da Doutrina Administrativista No Brasil** R. IHGB, Rio de Janeiro, a. 182 (485): 165-202. jan./abr. 2021

SILVA, Júlio Cezar Bittencourt. **O viés cidadão do direito administrativo** / Júlio Cezar Bittencourt Silva; orientadora: Angela Cassia Costaldello - Tese (Doutorado) Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós Graduação em Direito. Curitiba/2018. Disponível em : < <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/58272> > Acesso: 20 de Janeiro de 2021.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco - 1930-1964.** Tradução coordenada por Ismênia Tunes Dantas. - 14ª Edição - Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2007.

VASCONCELLOS. José Mattos de, **Direito Administrativo.** Vol. 1, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro. 1936.

TEIXEIRA. Livia Solana Pfuetzenreiter De Lima, **DISCURSOS SOBRE O INTERESSE PÚBLICO NA PRIMEIRA REPÚBLICA: ANÁLISE DA DOCTRINA DE DIREITO ADMINISTRATIVO ENTRE 1889- 1930.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu em Direito do Centro Universitário Internacional – UNINTER, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Linha de Pesquisa: Teoria e História da Jurisdição. Orientador: Professor Doutor Walter Guandalini Junior. Curitiba/PR. 2019.

Sites consultados:

<<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/temistocles-branda-o-cavalcanti>>, acesso: setembro/2021.

<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/francisco_campos> acesso em outubro/2021.

