

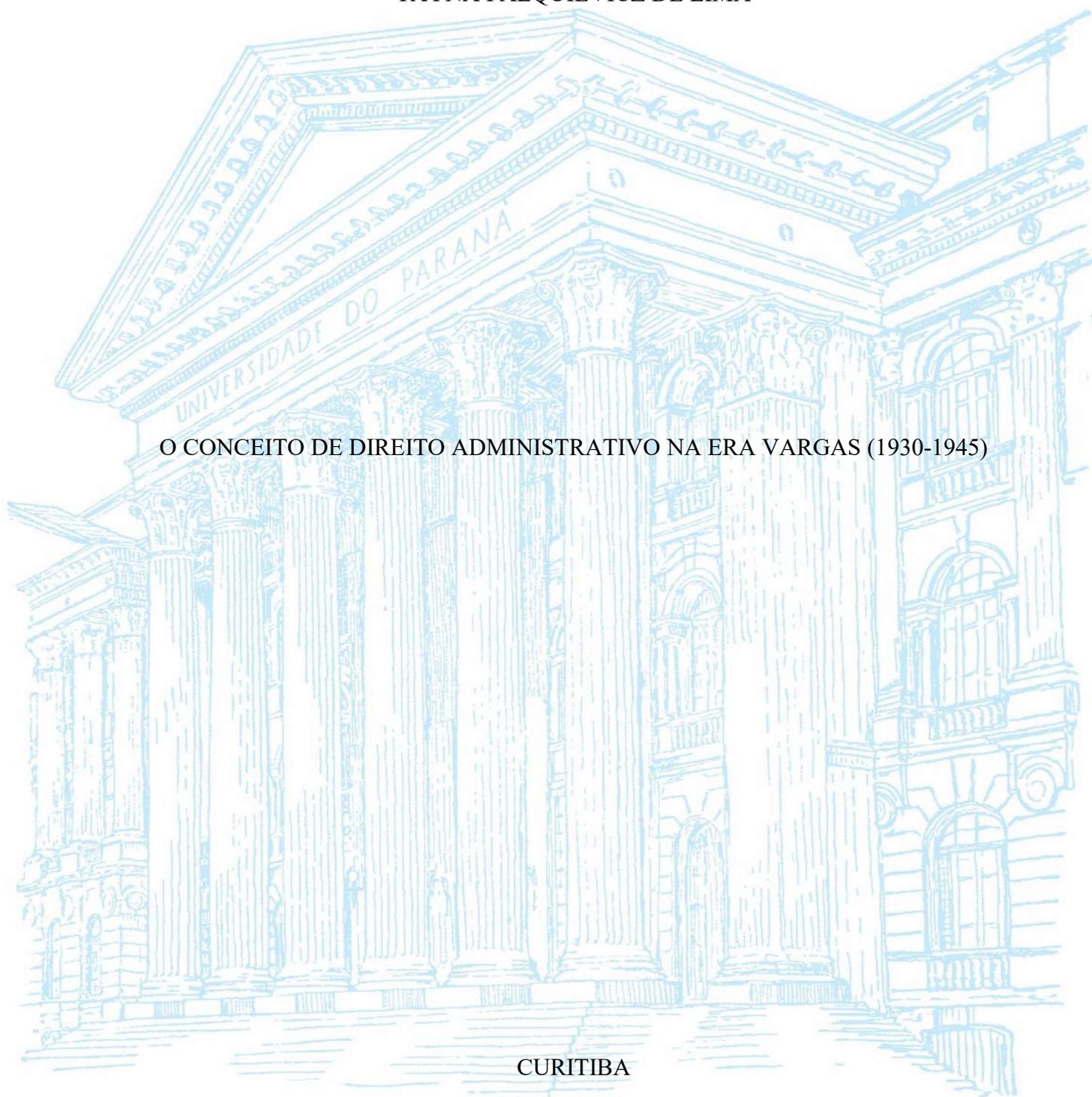
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO

TAYNÁ FALQUIEVICZ DE LIMA

O CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO NA ERA VARGAS (1930-1945)

CURITIBA

2023



TAYNÁ FALQUIEVICZ DE LIMA

O CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO NA ERA VARGAS (1930-1945)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito à obtenção do grau de Bacharelado em Direito - Habilitação em Direito das Relações Sociais, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Walter Guandalini Junior.

CURITIBA

2023

## TERMO DE APROVAÇÃO

O CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO NA ERA VARGAS (1930-1945)

TAYNÁ FALQUIEVICZ DE LIMA

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



---

Walter Guandalini Junior  
Orientador



---

Lívia Solana Pfuetzenreiter de Lima Teixeira  
1º Membro



---

Mauricio Mesurini da Costa  
2º Membro

## RESUMO

O objetivo desta pesquisa é identificar o conceito de direito administrativo em circulação na doutrina jurídica brasileira durante a Era Vargas (1930-1945), com base na análise de livros doutrinários de direito administrativo publicados no período. O estudo do conceito de direito administrativo na Era Vargas é relevante devido às transformações políticas e institucionais que ocorreram nessa época e que tiveram um impacto duradouro na administração pública, sendo imprescindível para a compreensão histórica do processo de formação da Teoria do Direito Administrativo brasileiro. O presente estudo demonstrou que houve uma ruptura na compreensão do conceito de direito administrativo na Era Vargas, em comparação com o Império e a Primeira República, que passou a enfatizar a sistematização e regulamentação da atividade estatal para garantir o funcionamento dos meios do Estado, representando uma evolução em direção a uma visão mais moderna e focada na eficiência da administração pública.

**Palavras-chaves:** História do direito administrativo; Conceito de Direito Administrativo; Era Vargas; Século XX; Cultura Jurídica.

## **ABSTRACT**

This research aims to identify the evolving concept of administrative law in Brazilian legal thought during the Vargas Era (1930-1945), delving into doctrinal books on administrative law published at the time. Exploring the concept of administrative law during Vargas Era is relevant due to the political and institutional changes of that period, which had a lasting impact on public administration, and is pivotal for comprehending the historical development of Brazilian Administrative Law theory. This study highlights a distinct shift in the understanding of administrative law during the Vargas Era when compared to the Brazilian Empire and the First Republic. There was a notable emphasis on systematizing and regulating state activities to ensure the functioning of state mechanisms, marking an evolution towards a more modern and efficiency-focused perspective on public administration.

**Keywords:** History of administrative law; Concept of Administrative Law; Vargas Era; 20th century; Legal Culture.

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Contexto social e político da Era Vargas e o papel do direito administrativo .....</b>	<b>9</b>
<b>3. O conceito de Direito Administrativo no período Vargas .....</b>	<b>11</b>
<b>4. Análise e comparação entre os conceitos de Direito Administrativo .....</b>	<b>27</b>
<b>5. Conclusão.....</b>	<b>31</b>
<b>6. Bibliografia .....</b>	<b>32</b>

## 1. Introdução

Pesquisas recentes sobre o conceito de direito administrativo já pontuaram diferenças importantes entre os conceitos científicos desenvolvidos nas diferentes fases políticas do Brasil, em especial, no Império (1854-1889) (Guandalini Jr., 2019, p. 493) e na Primeira República (1889 -1930) (Guandalini Jr.; Teixeira, 2021, p. 453).

Durante o Império, edificou-se um conceito científico sem referências jurisprudenciais, tendo sua autonomia extraída da caracterização de um objeto de estudo específico constituído pelo conjunto de normas destinadas a regular o Estado (organização da estrutura administrativa, formas de atuação e regulação das relações internas e externas da Administração). A concepção científica, inicialmente importada da Europa, se adaptou às circunstâncias da realidade local e, devido a isso, estava ciente da impossibilidade de exigir autonomia absoluta da administração em relação aos demais poderes, admitindo certo grau de interferência da justiça e da política em suas atividades, em vez de exercer uma função administrativa própria de regulamentação da vida urbana para o atendimento ao interesse coletivo. Nesse período, o direito administrativo acabou cumprindo uma função constituinte<sup>1</sup> da legitimidade do Estado brasileiro recém-formado, no contexto de ruptura da ordem política tradicional e de necessidade de construção de uma nova ordem política e jurídica para o país (Guandalini Jr., 2019, p. 493-494).

Na Primeira República, o direito administrativo tornou-se mais disciplinar e moderno, voltado à regulação da atividade interventiva do Estado sobre a organização da vida urbana. Entretanto, essa modernização convive com as tendências e preocupações do antigo regime imperial, não estando livre da sua tarefa inicial de promover a estruturação administrativa do Estado nacional. Isso o caracterizou como um direito administrativo de transição, com continuidades e impurezas do regime passado, limitando as possibilidades de inovação, como a preocupação com a organização da estrutura administrativa do Estado, seu funcionamento como elemento regulador das relações entre administração e administrados e a sua apresentação como saber científico (Guandalini Jr., Teixeira, 2021, p. 454-455).

A presente pesquisa está adstrita à ciência do direito administrativo e realizará uma análise doutrinária do pensamento jurídico, a fim de identificar o conceito de direito administrativo em circulação na doutrina jurídica do Brasil na Era Vargas (1930 - 1945). O

---

<sup>1</sup> O direito administrativo atuou como elemento de fundação do Estado brasileiro, desempenhando uma tarefa acessória ao direito constitucional: em vez de promover a autolimitação da intervenção disciplinar realizada pelo Estado normalizador sobre o espaço urbano e os corpos individuais, impulsionou o fortalecimento do poder político central como alicerce legítimo para a edificação e a conservação do Estado nacional brasileiro (Guandalini Jr., 2019, p. 494-495).

estudo do conceito de direito administrativo na Era Vargas é relevante por várias razões, principalmente devido às transformações políticas e institucionais que ocorreram nesse período e que tiveram um impacto duradouro na administração pública, sendo imprescindível para a compreensão histórica do processo de formação da Teoria do Direito Administrativo brasileiro.

Durante o governo de Getúlio Vargas, foram promulgadas várias leis e reformas que moldaram o sistema administrativo do Brasil, incluindo a criação de órgãos e institutos reguladores, a instituição da legislação trabalhista, a regulamentação da sindicalização, a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), com o objetivo instituir um Estado interventor, fortemente centralizado e formado por uma burocracia profissional (Schwarcz; Starling, 2018, p. 362). Essas mudanças contribuíram para a consolidação e modernização do direito administrativo no país.

Assim, o presente estudo pretende verificar se houve uma ruptura na compreensão do conceito de direito administrativo na Era Vargas em relação aos períodos anteriores (Império e Primeira República), desvinculando-se completamente das continuidades de tendências percebidas no direito administrativo brasileiro desde a sua formação na década de 1850, como o propósito constituinte de legitimar o Estado brasileiro, passando a exercer funções essencialmente administrativas e modernas, disciplinando as intervenções estatais sobre a sociedade.

Para identificar o conceito de direito administrativo em circulação na doutrina do época de Getúlio Vargas (1930-1945), foram examinados todos os livros publicados<sup>2</sup> sobre o tema no período, exceto obras de caráter menos doutrinário e mais prático, como “Direito Administrativo Moderno: os princípios estruturais do estado nacional na administração pública”, de Djacir Menezes (1943), “Direito Administrativo”, de Francisco Campos (1942), e “Pontos de Direito Administrativo” de João da Silva Pimenta (1942), que tratam de assuntos

---

<sup>2</sup> A lista de livros consultados foi produzida com base em pesquisa realizada em bibliotecas públicas do país (UFPR, USP, STF, STJ, AGU e Senado Federal). Foram selecionados livros ou manuais gerais sobre Direito Administrativo, publicados entre 1930 e 1945, a saber: “Lições de direito administrativo” publicado por Silva Corrêa em 1932, “Direito Administrativo” publicado por José Mattos Vasconcelos em 1936, “Preleções de Direito Administrativo” publicado por Mário Mazagão em 1937, “Direito Administrativo e Ciência da Administração” publicado por José Guimarães Menegale em 1938, “Direito Administrativo” publicado por Tito Prates Fonseca em 1939, “Princípios de Direito Administrativo Brasileiro” publicado por Ruy Cirne Lima em 1939, “Introdução ao Estudo do Direito Administrativo Brasileiro” publicado por Ruy Cirne Lima em 1942, “Instituições de Direito Administrativo Brasileiro - Volumes 2” publicado por Themístocles Brandão Cavalcanti em 1938, “Instituições de Direito Administrativo Brasileiro – Volume 2” publicado por Themístocles Brandão Cavalcanti em 1938, “Tratado de Direito Administrativo – Volume 2” publicado por Themístocles Brandão Cavalcanti em 1942, “Curso de Direito Administrativo” publicado por J. Rodrigues Valle em 1941, “Introdução ao Direito Administrativo ou Curso de Direito Administrativo” publicado por Mario Ferreira de Medeiros em 1943, “Direito Administrativo” publicado por Celso de Magalhães em 1945 e “Apontamentos de Direito Administrativo” publicado por Iéte Ribeiro Souza em 1945.

específicos e práticos da administração pública, mas não tratam especificadamente do conceito de direito administrativo.

Iniciamos o artigo com uma breve análise do contexto social e político da Era Vargas, avaliando o papel desempenhado pelo direito administrativo no período; em seguida examinamos as obras doutrinárias sobre direito administrativo publicadas entre 1930 e 1945, com a identificação do conceito de direito administrativo empregado por cada autor, descrevendo a maneira como foi construído o pensamento e evidenciando as principais referências teóricas nacionais e estrangeiras; na sequência, realizamos uma análise comparativa entre os conceitos desenvolvidos por cada autor, identificando um conceito amplo e único do período estudado; ao final, concluímos com uma análise comparativa entre os conceitos de direito administrativo dos períodos anteriores (Império e Primeira República) e o conceito da Era Vargas.

## **2. Contexto social e político da Era Vargas e o papel do direito administrativo**

O período pós-1930 no Brasil foi marcado por mudanças profundas na estrutura social e institucional do país, que influenciaram significativamente o direito administrativo (Pessoa, 2012, p. 253). A Revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas, encerrou a Primeira República e inaugurou um governo de caráter intervencionista. Vargas assumiu o poder, dissolvendo instituições políticas existentes e promovendo reformas sociais, administrativas e políticas (Schwarcz; Starling, 2018, p. 361).

Em relação à administração pública, Vargas buscou reformular o setor, transformando-a em um agente de modernização, visto que na Primeira República o serviço público era ditado pela política clientelista, restringindo os cargos públicos especializados às pequenas elites, já que não existia concurso público. Vargas tinha o objetivo de criar uma elite burocrática, desvinculada da política partidária e que se identificasse com os princípios do regime. Fieis somente aos interesses nacionais, essa elite deveria introduzir critérios de eficiência, economia e racionalidade. A principal instituição responsável pela reforma da administração pública foi o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1938. O DASP possuía amplos poderes, incluindo a instituição de um controle central sobre o pessoal e o material, assim como a responsabilidade de dar assistência ao presidente na revisão das propostas legislativas (Fausto, 2012, p. 378-379).

Vargas também publicou, em 1939, o Decreto-lei nº 1202/1939 que instituiu o “Código Administrativo” (ou Código dos Interventores), que tratava sobre a administração dos Estados e Municípios. O Código distribuiu as funções governativas nos estados entre duas entidades político-burocráticas: a Interventoria Federal, de um lado, como o Poder Executivo, e o Departamento Administrativo, como um sucedâneo de Poder Legislativo regional (Guandalini; Codato, 2016, p. 484).

Percebe-se que a progressiva atuação estatal na conformação da nova ordem econômica, social e política, essencial para o projeto de desenvolvimento nacional, exigiu o aparecimento de um verdadeiro Estado administrativo, formado por uma complexa rede de organizações administrativas e uma crescente burocracia de funcionários (Pessoa, 2012, p. 256).

O direito administrativo pós-1930 voltou-se para a regulação de uma administração pública racional-legal burocrática, hierarquizada e envolvida em atividades como poder de polícia, prestação de serviços públicos à população e atuação direta como agente econômico. A disciplina buscava orientar práticas administrativas para atender aos interesses públicos, frequentemente interpretados como interesses do Estado (Pessoa, 2012, p. 261).

Na década de 1930, o direito administrativo passou a ter uma concepção mais precisa, considerando a aplicação das normas características dos serviços públicos e às relações entre Estado e particulares, marcando o desenvolvimento e a consolidação de um regime jurídico administrativo. É também do período a codificação parcial da disciplina (estatuto dos funcionários públicos, os códigos de águas, minas, caça e pesca e florestal) (Mensurini, 2016, p. 133).

A Era Vargas é marcada por uma renovação tecnológica, doutrinária e legislativa, resultando em estudos de direito administrativo menos abstrato e mais focado nos problemas práticos da administração, característica que pode ser notada no perfil das obras, sobretudo nos manuais que ficaram mais extensos e complexos, bem como no aumento da produção de monografias, com temas relativos a serviços públicos (Mensurini, 2016, p. 133-134).

O intervencionismo estatal contribuiu para a ampliação do campo do direito administrativo, com o Estado assumindo questões antes reservadas à liberdade privada. Esse intervencionismo resultou em uma maior participação do Estado em diversos temas, tornando obsoletos tratados antigos da disciplina (Mensurini, 2016, p. 136).

As obras sobre direito administrativo publicadas na Era Vargas, muitas delas de autoria de professores universitários, variavam em formato, algumas voltadas ao público acadêmico e outras com abordagem enciclopédica. Além disso, não abordam mais sobre a fundação do

direito administrativo, sendo relatada apenas em retrospectiva histórica. A preocupação com a transição do sistema monárquico para o republicano também sai de cena, entrando em seu lugar questões decorrentes das novas feições do Estado sob o governo de Getúlio Vargas, com as sucessivas alternâncias democratizantes ou autoritárias (Almeida, 2015, p. 247-248).

### 3. O conceito de Direito Administrativo no período Vargas

Para identificar e compreender o conceito de direito administrativo em circulação na doutrina a época de Getúlio Vargas (1930-1945), passamos à análise dos livros selecionados sobre direito administrativo publicados no período.

Iniciamos a análise da obra “Lições de direito administrativo”<sup>3</sup>, publicada por Silva Corrêa<sup>4</sup>, em 1932, a qual foi desenvolvida por solicitação de um grupo de estudantes universitários, que alegaram dificuldade no estudo dos pontos do programa da faculdade do Rio de Janeiro, devido à inexistência de um livro que reunisse todo o conteúdo da matéria, conforme advertência descrita no início do livro.

O autor trata do conceito de direito administrativo na quarta lição do livro, ao longo de 13 páginas, discorrendo sobre a importância e utilidade do seu estudo. De acordo com Silva Corrêa, o direito administrativo é um ramo da ciência jurídica e surge quando há relação entre o indivíduo e o Estado, devendo ser considerado sob o duplo aspecto: como faculdade (*facultas agendi*) e como norma (*norma agendi*), que significa como poder e como regra a observar:

(...) como esse mesmo Direito Administrativo encarna a autoridade de Estado na manutenção da ordem na sociedade, prescreve obrigações para os cidadãos e os meios de fazê-las cumprir por coação, aí deflui a forma subjetiva desse ramo jurídico: aparece o Direito Administrativo com a sua dupla fase ou como *facultas agendi*. (...) quando o Poder Público determina as normas que devem reger as obrigações dos indivíduos, é tomado aquele em sentido subjetivo; ao contrário, quando o Estado, por sua vez, se submete às regras que regulam as relações entre administrados e a administração, é encarado no sentido objetivo, ou como *norma agendi* (Corrêa, 1932, p. 52).

Para complementar sua análise sobre o conceito de direito administrativo, Corrêa comenta algumas definições dada por outros autores, promovendo críticas a respeito da matéria.

<sup>3</sup> O livro de Silva Corrêa possui 111 páginas e está dividido em 7 lições. A primeira lição trata da ordem social, a segunda refere-se ao papel do Estado, a terceira discorre sobre os fins do Estado, a quarta versa sobre o direito administrativo, a quinta aborda a gênese do direito administrativo, a sexta apresenta a história administrativa do Brasil e a sétima examina as fontes do Direito Administrativo.

<sup>4</sup> A biografia do autor Silva Corrêa não foi encontrada nos bancos de dados acessados.

O autor concorda com a definição adotada pelo escritor italiano Lorenzo Meucci, que diz o direito administrativo é o ramo do Direito Público que dita as normas reguladoras das instituições sociais e dos atos do Poder Executivo para a realização desses fins de utilidade pública. Esse conceito define claramente que o direito administrativo, como ramo do Direito Público, é uma faculdade. E, como o direito é regulador desses princípios e até dos atos do Poder Executivo para cumprimento da sua missão social, nessa feição ele é uma norma (Corrêa, 1932, p. 54).

Por outro lado, Corrêa discorda do conceito dado pelo conselheiro Antônio Joaquim Ribas, que afirma que o direito administrativo regula as relações recíprocas da administração e dos administrados, ou a organização e direção dos serviços e meio práticos destinados à realização do pensamento governamental. Essa definição encara somente o lado objetivo da norma de agir e abandona a faculdade do Estado, sendo considerada por Corrêa como incompleta (Corrêa, 1932, p. 54).

Silva Corrêa também discorda de Veiga Cabral, que define o direito administrativo como o que regula a ação e competência da Administração nas suas relações com os centros parciais da população, ou os cidadãos individualmente para execução das leis, decretos e ordens expedidas por interesse geral ou local. Para Corrêa, essa definição é muito complexa e incompleta, pois encara o direito administrativo como regulador da ação também em sentido objetivo, e não estabelece as regras gerais pelas quais podemos deduzir e formar as normas do regime, o exercício da atividade do Estado em relação as necessidades da sociedade (Corrêa, 1932, p. 54 - 55).

Na sequência, passamos à análise do volume I da obra “Direito Administrativo”<sup>5</sup>, publicada por José Mattos de Vasconcellos<sup>6</sup>, em 1936. O autor trata sobre o conceito de direito administrativo na introdução<sup>7</sup> do livro, ao longo de 31 páginas, e, para a sua construção, cita três correntes doutrinárias e científicas, conforme classificação do espanhol Posada: a) a dos que adotam a orientação francesa tomando como norma a lei positiva, o direito como norma;

---

<sup>5</sup> A obra de José Mattos Vasconcellos possui 478 páginas e se divide em 5 títulos: introdução, noções de direito público, atividade administrativa, funções essenciais do estado e justiça administrativa.

<sup>6</sup> José Mattos Vasconcellos foi professor catedrático da Universidade da Capital Federal, professor da Escola de Intendência do Ministério da Guerra e do Corpo Instrutivo do Tribunal de Contas, conforme disposto na capa da obra “Direito Administrativo”, publicada pelo autor em 1936.

<sup>7</sup> Vasconcellos examina a atividade administrativa do Estado Moderno, o direito administrativo como ramo do Direito Público, o direito administrativo através das idades, os cultores do direito administrativo no Brasil, as definições de direito administrativo segundo a divisão de Posada, a atividade jurídica e atividade social do Estado, a definição de direito administrativo e ciência da administração, o papel do direito administrativo no mecanismo do Estado, o conceito de Administração, a atividade não contenciosa, o aparelhamento administrativo, a dependência do direito constitucional, a divisão administrativa e o regime do Governo, as relações do direito administrativo com as demais ciências, suas fontes, codificação e ponto de vista do autor.

b) a dos que consideram o direito administrativo como um conjunto de atos emanados do Poder Executivo; c) os que emprestam ao direito administrativo o conceito de atividade do Estado (Vasconcellos, 1936, p. 8).

A primeira corrente é seguida pelos autores Barthélemy, Vivien, Ducrocq, Colmeiro entre outros. O conceito resume-se no seguinte: o direito administrativo é o estudo do desenvolvimento e interpretação das leis administrativas. Para Vasconcellos, esse conceito não é adequado, pois retira do direito administrativo o caráter científico de que ele deve participar. Ademais, não é somente o direito positivo que dá corpo e forma ao direito administrativo, mas também os usos, costumes, práticas administrativas e jurisprudência dos tribunais (Vasconcellos, 1936, p. 8-9).

A segunda corrente é seguida pelos autores Meucci, Santamaria de Paredes e outros, que dizem que Poder Público é o mesmo que Poder Executivo. Assim, pois, o direito administrativo abrange as leis que presidem ao funcionamento dos órgãos do Poder Executivo. Conforme Vasconcellos, apesar dessa corrente estar mais próxima da verdade, ainda é incompleta. Explica que não é o Poder Executivo o único órgão que leva a efeito e executa o ato administrativo. Os Poderes Legislativo e Judiciário também realizam atos de administração (Vasconcellos, 1936, p. 9-10).

A terceira corrente é seguida pelos autores Loris, Posada, Ferraris, Meyer, Stein e Mohl. Loris define o direito administrativo como a parte do Direito Público que dita os princípios jurídicos que regulam a atividade jurídica e social do Estado, para a consecução dos seus fins. Conforme definição de Posada, o direito administrativo é a ordem jurídica da atividade pública ou do Estado, encaminhada a procurar e a fazer efetiva a boa disposição, formação, conservação e aperfeiçoamento das instituições, mediante as quais o Estado realiza os seus fins (Vasconcellos, 1936, p. 11).

Após breve exposição das correntes, Vasconcellos define o direito administrativo, em consonância com o pensamento de Orlando, Cavagnari e outros autores italianos, como o “sistema de princípios jurídicos que regulam a atividade do Estado, salvo as partes civil e penal, nele compreendida a constituição dos órgãos de sua atividade” (Vasconcellos, 1936, p. 12).

O autor adota a referida definição pois não se resume a atividade do Estado, exclusivamente no direito administrativo. A atividade do Estado vai além. Se o objetivo é o de regular o estado das pessoas, sua capacidade e patrimônio, entra em ação o Direito Civil; se as relações ocorrem entre pessoas que fazem da mercancia profissão habitual, tem-se o Direito Comercial, ambos do Direito Privado. No caso de violação da ordem social ferida pelo delito,

chama-se o Direito Criminal. Por outro lado, litigando em juízo, as ações são moldadas dentro da processualística, obedecendo a organização e jurisdição dos tribunais, consoante o Direito Judiciário. A exclusão, pois, dos ramos – civil e penal – da definição do direito administrativo, é consequência lógica da multiforme atividade do Estado (Vasconcellos, 1936, p. 12-13).

A seguir, procedemos à análise da obra “Preleções de Direito Administrativo”<sup>8</sup>, publicada por Mário Mazagão<sup>9</sup> em 1937, que se trata de preleções impressas referente às aulas de direito administrativo destinadas ao 5º ano do Curso de Bacharelado em Direito da Universidade de São Paulo, ministradas pelo autor, conforme descrito na folha de rosto do livro. Na contracapa do livro, Mazagão traz a informação de que essas preleções foram taquigrafadas por Iéte Ribeiro de Souza<sup>10</sup>, que também é autora da obra intitulada como “Apontamento de Direito Administrativo”, publicada em 1939, que se refere a anotações colhidas em aula, ordenadas conforme o programa da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, de acordo com a informação descrita no início do referido livro.

Na obra “Preleções de Direito Administrativo”, o autor Mazagão, para a construção do conceito de direito administrativo, assim como Vasconcellos (1936), aponta algumas correntes doutrinárias seguida por alguns escritores e promove algumas críticas sobre as principais concepções de direito administrativo. Critica a escola francesa, que adota o critério legalista, visto que não é possível adotar tal definição, pois a ciência do direito não é apenas a ciência das

---

<sup>8</sup> O livro de Mazagão possui 241 páginas, sendo dividido em “Introdução” e “Direito Administrativo”. Na introdução o autor trata dos seguintes assuntos: Noção de Direito Administrativo e Ciência da Administração - crítica de várias opiniões; Fins do Estado, atividade jurídica, atividade social e seus limites; Política, ciências que a constituem, atos administrativos como espécie e gênero - atos políticos; Desenvolvimento histórico do Direito Administrativo e Ciência da Administração. Na seção que trata sobre o Direito Administrativo, o autor aborda os seguintes temas: As funções da administração e sua classificação; Órgão da administração e sua divisão; Distribuição das funções pelos órgãos da administração, hierarquia, fiscalização; Centralização e descentralização relativamente às funções de um aparelho administrativo; Centralização e descentralização relativamente às funções de mais de um aparelho administrativo; Funções do Presidente da República; Os ministérios; Fiscalização Orçamentária e Tribunal de Contas; Funções consultivas, seus órgãos atuantes, necessidade do Conselho de Estado; Administração Municipal; Os bens públicos e sua classificação; Atos administrativos e sua classificação; polícia administrativas e limites de sua atuação; admissão de estrangeiros no território nacional; expulsão de estrangeiros; Polícia da manifestação do pensamento; Exercício de profissões e liberdade de trabalho; Contratos administrativos; Contratos de função Pública, Crítica da distinção entre funcionário e empregado público; Investidura na função pública; Direitos e deveres dos funcionários públicos; responsabilidade dos funcionários públicos.

<sup>9</sup> Mário Mazagão nasceu na cidade de São Carlos, no Estado de São Paulo em 09 de outubro de 1899. Bacharelou-se em Ciência Jurídicas e Sociais, pela Faculdade de Direito de São Paulo, em 1919, passando a exercer a advocacia. Em 1928, foi nomeado docente livre de Direito Administrativo e Ciência da Administração após aprovação em concurso para a Faculdade de Direito de São Paulo. Por decreto de 12 de dezembro de 1930, foi nomeado Ministro do Tribunal de Justiça do Estado, com assento na Segunda Câmara. No ano seguinte passou a ter assento na Quarta Câmara do mesmo Tribunal. Em 1933 passou no concurso para provimento da vaga de professor catedrático de Direito Administrativo, tendo sido nomeado em setembro do mesmo ano. Ainda em 1933, exerceu o cargo de Secretário da Justiça e da Segurança Pública do Estado, no início do governo do Interventor Dr. Armando de Salles Oliveira (Universidade de São Paulo, 1934, p. 301-302).

<sup>10</sup> A biografia de Iéte Ribeiro de Souza não foi encontrada nos bancos de dados acessados.

leis. Se o direito administrativo fosse somente um conjunto de leis e regulamentos, vigentes em determinado país, a respeito da administração pública, já não seria uma ciência, seria uma codificação (Mazagão, 1937, p. 1-2).

Outra corrente de escritores buscou conceituar a disciplina recorrendo à ideia do poder executivo. Mazagão também não aceita as definições desse grupo, porque o direito administrativo não regula somente os atos do poder executivo, regendo muitos atos do poder legislativo, e alguns também dos órgãos do poder judiciário (Mazagão, 1937, p. 2).

Outro grupo de autores é constituído por juristas que conceituam o direito administrativo mediante uma fórmula dúplice, isto é, incluindo no conceito, de um lado, a organização administrativa e, de outro lado, a ideia das relações que se estabelecem entre a administração e os particulares. São autores dessa corrente, o francês Maurice Block e o clássico Laferrière. Mazagão também não aceita as definições desse grupo, porque não é só a regência do serviço público que caracteriza o direito administrativo, bem como não são apenas as relações estabelecidas entre a administração e os cidadãos que constituem o objeto do direito administrativo. Cita, ainda, outro escritor adepto a essa corrente, o francês Foignet, que diz que o direito administrativo é a parte do direito público que determina os órgãos inferiores do Estado e a extensão dos seus poderes, em relação aos particulares. Mazagão também critica a noção do autor, pois, cientificamente não há órgãos inferiores, nem superiores, visto que todos os órgão do Estados são essenciais ao cumprimento de sua missão (Mazagão, 1937, p. 3-4).

Outra definição apontada por Mazagão é a do autor francês Berthélemy, a qual considera se aproximar da verdade, porém não a alcança totalmente. Para Berthélemy, o direito administrativo é o conjunto de princípios segundo os quais se exercem as atividades de todos os serviços públicos, excetuando os serviços da justiça. Mazagão concorda que de toda atividade jurídica do Estado, a única que se exclui do direito administrativo é a da distribuição de justiça, no entanto, observa um defeito na concepção de Berthélemy: não distingue a atividade jurídica da atividade social do Estado. Se só se referisse à atividade jurídica do Estado, a sua definição poderia ser aceita. Mas pelos termos em que está lançada, o direito administrativo viria a reger não só atividade jurídica, excetuada a parte judiciária, como também a atividade social do Estado, o que não é verdade. A atividade social do Estado é regulada pela ciência da administração, que é distinta do direito administrativo (Mazagão, 1937, p. 4).

O conceito de direito administrativo de Mário Mazagão é baseado na escola do italiano Orlando, assim como a de Vasconcellos (1936). Entretanto, antes de definir a disciplina, o autor

discorre sobre os fins do Estado, sobre a atividade jurídica, atividade social e seus limites, para conhecer o objeto do direito administrativo (Mazagão, 1937, p. 4).

Segundo Mazagão, a tutela do direito é realizada pela feitura de lei, pela manutenção da ordem interna, pela defesa da nação contra o inimigo externo e pela distribuição da justiça, sendo esta última regulada pelo Direito Judiciário, assim civil como penal. A atividade contenciosa, ou seja, a de dirimir pleitos judiciais, escapa, pois, do âmbito do direito administrativo. Todas as outras atividades jurídicas do Estado, porém, ficam nesse âmbito, e recebem a regência do direito administrativo. Por outro lado, as atividades sociais do Estado não se regulam pelo direito administrativo e, sim, pela ciência da administração. No entanto, para operar, necessita do Estado de meios e de órgão. A obtenção desses meios, e a formação e disciplina desses órgão devem obedecer a princípios jurídicos, que são dados pelo direito administrativo. Assim, conseqüentemente, o direito administrativo disciplina a atividade jurídica não contenciosa do Estado, e disciplina mais a instituição dos meios e órgãos da sua ação em geral, tanto no campo jurídico como no social (Mazagão, 1937, p. 60).

Diante do exposto, ao longo de 60 páginas, no 16º folhetim do livro, Mazagão finalmente define o direito administrativo<sup>11</sup>, como “o conjunto de princípios que regem a atividade jurídica não contenciosa do Estado, e a instituição dos meios e órgãos da sua ação em geral” (Mazagão, 1937, p. 61).

O autor ressalta que a sua definição diverge um pouco da concepção de Orlando. Essa divergência é ocasionada pela circunstância de que aquele mestre entende que, da atividade jurídica do Estado, escapam ao direito administrativo a distribuição da justiça e a feitura da lei, ao passo que Mazagão entende que a feitura da lei recebe a regência daquela disciplina. Entende Orlando que a função de legislar é regida inteiramente pelo Direito Constitucional. Mazagão compreende que, se é verdade que o Direito Constitucional regula a criação do órgão legislativo, e delimita as suas funções de maneira geral, por outro lado, tais funções, em grade parte, recebem a regência do direito administrativo (Mazagão, 1937, p. 61).

Em relação à obra de Iéte Ribeiro de Souza, “Apontamento de Direito Administrativo”<sup>12</sup>, publicada em 1939, a autora aborda de forma sintetizada, ao longo de 34

---

<sup>11</sup> Mazagão também publicou, em 1926 (Primeira República), uma obra monográfica intitulada como “O Conceito de Direito Administrativo”, a qual traz o mesmo conceito de direito administrativo apresentado na obra analisada (Guandalini Jr.; Teixeira, 2021, p. 450-451).

<sup>12</sup> O livro de Iéte Ribeiro de Souza possui 158 páginas e os assuntos tratados na obra são: noções do Direito Administrativo e da Ciência da Administração (crítica de várias opiniões); fins do estado, atividade jurídica, atividade social e seus limites; Definição do Direito Administrativo e da Ciência da Administração; política; desenvolvimento histórico do Direito administrativo com ciência; desenvolvimento histórico da ciência da administração; funções da administração e sua classificação; órgão da administração e sua classificação; órgãos

páginas, as mesmas análises e o mesmo conceito de direito administrativo apontado por Mazagão (1937).

Seguimos à análise do 1º tomo da obra “Direito Administrativo e Ciência da Administração”, publicado por José Guimarães Menegale<sup>13</sup>, em 1938. O conceito de direito administrativo encontra-se descrito na introdução do livro<sup>14</sup> e é construído sistematizando-o, de forma a identificar o seu objeto e o seu conteúdo, que se encontram no campo da atividade jurídico-social e compreendem-se sob a denominação de administração (Menegale, 1938, p. 7).

O autor explica tal pensamento citando o autor argentino Rafael Bielsa, que afirma que a atividade administrativa se desenvolve em duas esferas, a jurídica e a social, resumindo-se, entretanto, na realização prática de fins do Estado. Por consequência, podem se extrair dois elementos essenciais da atividade administrativa: o econômico e o jurídico. Antes de determinar relações de direito, a atividade administrativa organiza-se, criando seus órgãos próprios (Menegale, 1938, p. 7).

Menegale aborda também a finalidade da administração, que é a realização prática de fins do Estado, de prover as suas próprias necessidades e as da coletividade, que o Estado representa. Para tanto, deve ordenar os meios de que dispõe e utilizá-los convenientemente. Quanto à técnica, portanto, o que caracteriza a administração é a ordenação e utilização dos meios de que o Estado dispõe para satisfação dos seus fins. A essa ordenação e utilização, todavia, como funções sociais que são, cumpre dar limite jurídico. Completa-se a administração quando os dois elementos, o econômico e o jurídico, se encontram. Conforme o escritor Merkl,

---

da administração e sua divisão; distribuição das funções pelos órgãos da administração; centralização e descentralização; os ministérios; fiscalização orçamentária; funções consultivas, seus órgãos atuais; administração municipal; os bens públicos e sua classificação; política administrativa; admissão do estrangeiro no território nacional. expulsão de estrangeiros; polícia das manifestações do pensamento; manifestação do pensamento pela imprensa; liberdade de culto; exercício de profissões; contrato no direito administrativo; contrato de função pública; crítica da distinção entre funcionário e empregado público; investidura na função pública. direitos e deveres dos funcionários públicos; responsabilidade dos funcionários públicos; serviços públicos e sua execução; concessão de serviços públicos; responsabilidade do Estado decorrente de atos de funcionários da administração.

<sup>13</sup> José Guimarães Menegale nasceu em 18/11/1897, em Guarará - MG, e morreu em 1965, no Rio de Janeiro - RJ. Formou-se em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Na década de 1920 e 1930, sua presença é notada na vida política de Minas Gerais, tendo participado da Aliança Liberal (1929), da Legião Republicana de Minas Gerais (1930) e do Partido Progressista (1933). Foi diretor e redator de jornais como o Diário Mineiro, A Tribuna e o Jornal da Noite. Também atuou como diretor da Biblioteca Municipal de Belo Horizonte. Em 1947 mudou-se para o Rio e em outubro de 1948 era chefe do gabinete do presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), passando depois, em 1954, para o cargo de consultor jurídico, onde permaneceu até sua morte, em 09/08/1965. No Rio de Janeiro foi advogado e jurista de prestígio, desempenhando funções de relevo em empresas do setor privado. Tornou-se especialista em direito administrativo e redigiu uma edição comentada do Estatuto do Funcionário Público, que teve ampla aceitação (MENEGALE, 2022, p. 9-18).

<sup>14</sup> A introdução do livro de José Guimarães Menegale possui 44 páginas, e aborda os seguintes assuntos: Sistemática do direito administrativo; Direito administrativo e ciência da administração; Conteúdo do direito administrativo; Relações do direito administrativo: a) com as ciências sociais, econômicas e políticas; b) com o direito público; com o direito privado; Fontes do direito administrativo; Codificação do Direito Administrativo.

é aí que surge uma teoria da administração, cujo objeto é o direito administrativo (Menegale, 1938, p. 7-8).

Para que não ocorra alteração no conteúdo do direito administrativo, dificultando-lhe a definição, Menegale se restringe à consideração de que a administração implica essencialmente ordenação e utilização de meios econômicos, com limite jurídico. A sistematização do direito administrativo, sob o método das investigações científicas, tem o efeito de esquadrihar a origem e a índole dos atos de poder público, indicar a força social que os anima e esclarecer a tendência e finalidade a que se inclinam (Menegale, 1938, p. 8).

Após o estudo da morfologia do direito administrativo, Menegale passa a estudar a sua fisiologia, em que se encontra o conteúdo próprio da matéria do direito administrativo, a saber: os elementos componentes da administração; função e órgão; sua estrutura orgânica na constituição integral do Estado; e a dinâmica da administração, como age e como se desenvolve. Menegale, com referência ao pensamento do escritor italiano Errico Presutti, diz que é função do direito administrativo evidenciar que a administração pública é regulada por normas jurídicas, colocando em evidência o limite jurídico à ordenação e utilização dos meios econômicos; normas jurídicas que são de direito público ou privado. Assim, o direito administrativo põe à disposição da administração pública uma série de institutos jurídicos, com caracteres próprios e fundamentais que poderão se aplicar com diversa modalidade, conforme as particularidades com que se apresenta cada caso (Menegale, 1938, p. 9).

O autor ressalta que quando a administração se serve de institutos jurídicos, estamos no domínio do direito administrativo; quando os escolhe e aplica, estamos já na esfera da ciência da administração. Em suma, o autor utiliza o pensamento de Ferraris para esclarecer que o direito administrativo se apresenta como uma ciência de organismo, de procedimento jurídico e de tutela jurídica, enquanto que a ciência da administração se apresenta com o uma ciência de finalidade, de ação direta para obtenção dos fins em matéria administrativa (Menegale, 1938, p. 10-11).

Menegale passa a conceituar o direito administrativo, diferenciando-o do conceito de administração:

"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)" (Menegale, 1938, p. 15).

Verifica-se, portanto, que, para Menegale, o direito administrativo está contido na administração e cabe a ele impor limites jurídicos à ordenação e utilização dos meios econômicos pela administração pública.

Na sequência, passamos à análise do volume II da obra “Instituições de Direito Administrativo Brasileiro”<sup>15</sup>, publicada em 1938, por Themístocles Brandão Cavalcanti<sup>16</sup>. O autor aborda sobre o conceito de direito administrativo na primeira página do capítulo I do livro, tecendo sobre a matéria ao decorrer de 8 páginas. Cavalcanti também publicou, em 1942, o livro “Tratado de Direito Administrativo”<sup>17</sup>, em especial o volume II, no qual o autor aborda sobre o conceito de direito administrativo no capítulo I, sendo discutido ao longo de 9 páginas.

Evidenciou-se que em ambas as obras, Cavalcanti apresenta o mesmo conceito de direito administrativo, como “o conjunto de princípios e normas jurídicas que presidem à organização e funcionamento dos serviços públicos” (Cavalcanti, 1938, p. 3; Cavalcanti, 1942, p. 7).

Para uma melhor compreensão do conceito, autor explica que a administração pública compreende, especialmente, os atos de organização dos serviços públicos e de execução das leis; diz, principalmente, com a realização e execução dos serviços diretamente a cargo do Estado, delegados ou concedidos, e das relações da administração com os indivíduos (Cavalcanti, 1938, p. 3).

O autor destaca que as divergências sobre o conceito e definição do direito administrativo, entre os autores, decorrem, principalmente, da construção do sistema jurídico

---

<sup>15</sup> O livro de Themístocles Brandão Cavalcanti (1938) possui 842 páginas e se divide em seis títulos: I - Do direito administrativo; II - Do Atos Administrativos; III - Do Serviço Público; IV - Dos bens; V - Dos funcionários públicos; VI - Do contencioso administrativo.

<sup>16</sup> Themístocles Brandão Cavalcanti nasceu no Rio de Janeiro, em 14 de outubro de 1899. Fez curso superior, de 1917 a 1922, na Faculdade de Direito da Universidade do Rio de Janeiro. Ocupou os seguintes cargos e comissões: Procurador do Tribunal Especial (1930); Procurador da Junta de Sanções (1931); Procurador da Comissão de Correição Administrativa (1931); Consultor-Geral da República (1945-1946); Procurador-Geral Eleitoral (ad hoc por diversas vezes e efetivo em 1946) e Procurador-Geral da República (1946-1947); Membro da Comissão Consultiva da Prefeitura do Distrito Federal (1932); Membro da Comissão Elaboradora do Anteprojeto da Constituição de 1934, do Itamarati (1933); Presidente da Comissão de Tarifas do Serviço Público (1943); Presidente da Comissão Revisora do Projeto de Código Rural (1945). Foi eleito Deputado à Assembleia Constituinte do antigo Estado da Guanabara e Presidente de sua Comissão Constitucional, em 1960. Dirigiu a Revista de Direito Público e Ciência Jurídica e a Revista de Ciência Política, da Fundação Getúlio Vargas. No campo do magistério, foi Professor catedrático de Instituições de Direito Público, da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil, do Curso de doutorado e do curso de formação das cadeiras de Teoria do Estado, Direito Constitucional e Direito Administrativo, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Dirigiu a Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil, de 1945 a 1960, sendo membro do Conselho Universitário e de suas Comissões de Legislação e Orçamento (1946-1960) e do Conselho do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Brasil, ocupando a Presidência, em 1964. Nomeado Ministro do Supremo Tribunal Federal, por decreto de 6 de outubro de 1967, do Presidente Costa e Silva, na vaga decorrente da aposentadoria do Ministro Hahnemann Guimarães, tomou posse em 18 do mesmo mês. Foi eleito Juiz Substituto do Tribunal Superior Eleitoral, tendo tomado posse em 11 de fevereiro de 1969 e permanecendo até passar à inatividade. Faleceu na cidade do Rio de Janeiro, em 19 de março de 1980 (Lago, 2001, p. 404-406).

<sup>17</sup> O livro de Themístocles Brandão Cavalcanti (1942) possui 460 páginas e se divide em três títulos: I – Princípios Gerais do Direito Administrativo; II – Direito Financeiro; III – Dos Atos Administrativos.

de cada um. Ressalta, ainda, que o serviço público possui um amplo conceito devido a amplitude, cada vez maior, da intervenção do Estado, que se manifesta até como iniciativa particular (Cavalcanti, 1938, p. 4).

Cavalcanti passa a comentar as definições de direito administrativo de outros autores, iniciando por Laferrière, que representa a velha escola francesa, considerando a definição em sentido muito restrito e formal. Aborda também a concepção do alemão Von Stein, que diz que o direito administrativo compreende e estuda o conjunto de normas positivas emanadas do poder legislativo e executivo que influem no organismo da administração ativa e imprimem às suas várias funções a força do direito vigente. Cita o francês Hauriou, que trata o direito administrativo como ramo do direito público que regula: 1) a organização da administração pública e das diversas pessoas administrativas que a compõem; 2) os poderes e os direitos dessas entidades na execução do serviço público; 3) o exercício desses poderes e desses direitos, as suas prerrogativas e ação administrativa ou contenciosa. Expõe os conceitos dos italianos Presutti, Cino Vitta, D'Alessio, Raneletti, do alemão Otto Mayer e do suíço Fritz Fleiner. Aborda ainda o conceito de direito administrativo dentro do sistema administrativo do Estados Unidos, por F. Goodnow. Expõe, ainda, a definição do escritor brasileiro Uruguay, que é adepto à concepção de Laferrière, considerando o direito administrativo como a ciência da ação e da competência do Poder Executivo, das administrações gerais e locais e dos Conselhos Administrativos em suas relações com os interesses ou direitos dos administradores, ou com o interesse geral do Estado (Cavalcanti, 1938, p. 4-7).

Cavalcanti destaca a definição do jurista francês Roger Bonnard, considerando-a a mais satisfatória, porque abrange toda a complexidade das funções do Estado. Para Roger Bonnard, o direito administrativo é a parte do direito público interno que visa prever e regular as intervenções administrativas do Estado, ou seja, as intervenções realizadas pelo gestor da função administrativa e realizadas pelas funções administrativas dos serviços públicos, cujo conjunto constitui o que é comumente chamado de administração (Cavalcanti, 1938, p. 7-8).

Em seguida, realizamos a análise da obra intitulada como “Princípios de Direito Administrativo Brasileiro”<sup>18</sup>, publicada em 1939, por Ruy Cirne Lima<sup>19</sup>. A obra possui um

---

<sup>18</sup> O livro de Ruy Cirne Lima (1939) possui 216 páginas e está dividido em parte geral e parte especial. A parte geral compreende o direito administrativo, a relação jurídica administrativa e os direitos subjetivos no direito administrativo. A parte especial aborda a organização administrativa, as forças da ação administrativa e os bens na economia administrativa.

<sup>19</sup> Ruy Cirne Lima nasceu em Porto Alegre no dia 23 de dezembro de 1908. Foi advogado, professor e jurista brasileiro. Formou-se na Faculdade de Direito de Porto Alegre, em 1928, da qual foi posteriormente diretor de 1967 a 1971 e onde lecionou por 42 anos, várias disciplinas, entre elas Direito Internacional Privado, Direito Público Internacional, Direito Romano, Direito Administrativo e Ciência da Administração. Foi secretário da

capítulo inteiro destinado ao Direito Administrativo, sendo construído o conceito ao longo de 26 páginas, passando após, para a história do direito administrativo brasileiro, fontes e literatura. O autor também publicou, em 1942, a obra “Introdução ao Estudo do Direito Administrativo Brasileiro”<sup>20</sup>, que aborda o mesmo conceito de direito administrativo.

Ruy Cirne Lima inicia o primeiro capítulo com uma observação em relação à posição em que o direito administrativo ocupa, como disciplina jurídica autônoma e de caráter de direito especial. O autor explica que o caráter especial da disciplina é concedido pelo princípio fundamental da utilidade pública. É a utilidade pública que, sob o aspecto do direito administrativo, distingue as pessoas privadas (instituições de utilidade pública), define os bens privados necessários ao poder público (desapropriação por utilidade pública), caracteriza como tais os serviços públicos (Lima, 1939, p. 15).

O autor, então, passa a conceituar o direito administrativo, afirmando que tal disciplina rege, na ordem interna, a administração pública, sendo entendida, para efeitos da definição, como: a) a pessoa de direito público ou órgão político, normalmente competente para exercer atividade administrativa, dentro do Estado; b) a atividade administrativa em si mesma” (Lima, 1939, p. 19; Lima, 1942, p. 17).

Ruy Cirne fundamenta seu conceito de direito administrativo, promovendo um comparativo entre a atividade privada e a pública, demonstrando o que é administração nos dois quadros. Em ambos os quadros, a palavra administração designa a atividade do que não é proprietário, não é senhor absoluto. 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 finalidade impessoal, no caso, pública, que este deve procurar realizar. O autor salienta que o Poder Executivo representa a nação enquanto persegue a realização das finalidades que a Constituição e as leis lhe fixa, ou fica a seu prudente arbítrio determinar, como mais proveitosas e mais conveniente para a utilidade pública (Lima, 1939, p. 20-21).

O autor também destaca que o poder de administrar não é restrito ao Poder Executivo, podendo também ser praticado pelo Poder Legislativo e pelo Poder Judiciário, de forma

---

Fazenda, no governo de Ildo Meneghetti, de 1964 a 1965, por duas vezes foi provedor da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Porto Alegre, quando foi criada a Faculdade Católica de Medicina e presidiu o Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul. Faleceu em 30 de junho de 1984 (Tarsch, 2015).

<sup>20</sup> O livro de Ruy Cirne Lima (1942) possui 139 páginas, sendo dividido em prefácio, posição, objeto, sistema, fontes, divisão constitucional das fontes, redação dos costumes, as consolidações e as codificações, interpretação das normas administrativas, limites à aplicação das normas administrativas, evolução do Direito Administrativo Brasileiro, Literatura Brasileira, Literatura Estrangeira, A Ciência da Administração e o método de exposição.

excepcional. De igual modo não é somente a União, os Estados e os Municípios que exercem atividade administrativa, podendo ser esta também exercida por outras pessoas administrativas. Além disso, Ruy Cirne Lima destaca que o direito administrativo não é todo composto de normas de aplicação privativa, sendo lícito, em alguns casos, às pessoas administrativas submeter as suas operações negociais ao regime do direito privado, ainda que sejam elas objeto de disposições especiais do direito administrativo, adquirindo bens, tomando serviços em locação, etc (Lima, 1939, p. 24-25).

Finalizando o raciocínio conceitual de direito administrativo, em que foram demonstradas as atividades e as pessoas que a exercem, cuja finalidade é desenvolver ações que promovam, de forma construtiva, as necessidades públicas. Ruy Cirne Lima descreve o conceito de direito administrativo com mais precisão, que vem a ser:

O Direito Administrativo – podemos agora dizê-lo - o ramo do direito positivo que específica, mas nem sempre privativamente, 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 (Lima, 1939, p. 26).

Em seguida, passamos a analisar a obra intitulada como “Direito administrativo”<sup>21</sup>, publicada por Tito Prates Fonseca<sup>22</sup>, em 1939. A obra possui o primeiro capítulo inteiro destinado ao conceito de direito administrativo, que é construído ao longo de 49 páginas.

O autor inicia explicando que é necessário considerar que a expressão “disciplina jurídica” sintetiza a ideia de uma ciência que tem por objeto formal o jurídico, que estuda o conjunto de princípios jurídicos reguladores de certa atividade social ou individual. Observa-se, ainda, que toda atividade do Estado deve encaminhar-se ao cumprimento dos seus fins, visto que esta é a razão de ser de tais atividades. Dizer, portanto, que o direito administrativo é a

---

<sup>21</sup> O livro de Tito Prates da Fonseca possui 439 páginas e está dividido em 9 capítulos: I – Conceito de direito administrativo; II – A ciência da administração; III- Regime administrativo; IV – O direito administrativo como fenômeno, como lei e como faculdade; V – O poder discricionário; VI – Os sujeitos da relação jurídica administrativa; VII – Funcionários públicos; VIII – Objeto da ação administrativa; IX – Atos administrativos.

<sup>22</sup> Tito Prates da Fonseca nasceu em 1887 em São Paulo. Ingressou na Faculdade de Direito do Largo São Francisco, onde se bacharelou em 1917. Ao início de sua carreira, exerceu a função de delegado de polícia em Buri, Capão Bonito e Cruzeiro. Direcionando sua carreira para o ensino, lecionou Direito Administrativo nas faculdades de Ciências Econômicas e de Sociologia do Instituto Saedes Sapientiae, de São Paulo; no Instituto Cultural e no Departamento de Serviço Público de São Paulo. Foi, ainda, prolífero escritor, colaborando com as revistas Paulista, Direito Social, A Ordem, Ciências Econômicas e Política, e publicando, entre outras obras, Índice Analítico das Revistas dos Tribunais, Nulidades do Processo Civil, Sucessão Testamentária, Problemas Prévios da Sociologia e Autarquias Administrativas. Em 1936, como paraninfo dos formandos da Faculdade de Ciências Econômicas de São Paulo, proferiu discurso sobre o tema Orientação Filosófica das Ciências Econômicas, o qual ganhou luxuosa edição da Editora Saraiva. Faleceu em 1944 (Fonseca..., 2021).

disciplina jurídica reguladora da atividade do Estado, é determinar-lhe o gênero próximo (Fonseca, 1939, p. 48).

Fonseca ressalta que o direito administrativo não alcança a parte da administração *lato sensu*, que se traduz em atos legislativos em si e em atos jurisdicionais, separadas ambas as espécies da matéria legislativa ou julgada. Não abrange, tão pouco, a instituição de órgãos, cuja existência seja essencial à estrutura do regime, nem rege a forma da atividade desses órgãos, quanto tal forma seja havida como necessária à natureza do regime. Ficam, portanto, excluídos os órgãos essenciais à estrutura do regime e a forma necessária da atividade desses órgãos (Fonseca, 1939, p. 49).

Assim, Fonseca define o direito administrativo como “a disciplina jurídica reguladora da atividade do Estado, exceto no que se refere aos atos legislativos e jurisdicionais, à instituição de órgãos essenciais à estrutura do regime, e à forma necessária da atividade destes órgãos” (Fonseca, 1939, p. 49).

Na sequência, o autor também abrange as definições brasileiras de direito administrativo, citando as concepções de José Matos de Vasconcellos, Themístocles Cavalcanti, Ruy Cirne Lima, J. Guimarães Menegale, Mário Masagão, Oliveira Santos, Alcides Cruz, Viveiros de Castro, Conselheiro Ribas e Visconde do Uruguai (Fonseca, 1939, p. 50-54).

Aborda também as classificações das definições do direito administrativo definidas por Orlando: a) Conceito do direito administrativo como desenvolvimento e comentário das leis administrativas; b) Definições cujo elemento principal confere a administração ao poder executivo; c) Definições em que se divisam dois elementos: 1º - o direito e o mecanismo dos serviços públicos; 2º - relações da administração com os cidadãos. Adiciona a esses grupos de definições, conforme observação de José Gascón y Marin, um quarto, constituído por aqueles autores que, na trilha de Orlando, referem o conceito à atividade do Estado. Por fim, o autor trata dos critérios dominantes nas definições e a relação entre o direito administrativo, constitucional e privado (Fonseca, 1939, p. 54-62).

Outro livro publicado pelo mesmo autor, em 1942, foi “Lições de Direito Administrativo”<sup>23</sup>, que foi desenvolvido para estudantes dos diversos cursos superiores, para funcionários e a quantos se interessem pelo direito administrativo, conforme informações do

---

<sup>23</sup> A obra de Tito Prates da Fonseca (1942) possui 431 páginas e está dividida em 15 capítulos: I – Conceito orgânico do direito administrativo; II – Serviços Públicos; III – A lei e outras normas; IV – A Administração como pessoa jurídica; V – Organização administrativa Pública; VI – O funcionário público; VII – A atividade do funcionário público; VIII – Responsabilidade do funcionário público; IX – Direito e vantagens do funcionário público; X – Desaparecimento da relação funcionária; XI – Bens que participam da atividade administrativa; XII – Terras devolutas, minas, terrenos da marinha; XIII – Os atos administrativos; XIV – Revogação e nulidade dos atos administrativos; XV – Contraste dos atos administrativos.

prefácio. O intuito de Fonseca na edição dessa obra foi o de vulgarizar e sistematizar o direito administrativo, ressaltando que o seu estudo doutrinário é assunto do livro citado anteriormente, publicado em 1939.

O conceito de direito administrativo apresentado pelo autor está situado no capítulo I e é idêntico ao descrito em 1939, no entanto, o seu desenvolvimento e análise são mais simples, conforme propósito da obra. Cabe ressaltar que, o autor faz um alerta aos leitores, aconselhando-os a não utilizar a definição do direito administrativo pelos “serviços públicos”, porque essa expressão já não é de si mesma bem delimitada (Fonseca, 1942, p. 30).

Seguimos com a análise da obra intitulada como “Curso de Direito Administrativo”<sup>24</sup> do autor J. Rodrigues Valle<sup>25</sup>, publicada em 1941. O autor trata de direito administrativo nos capítulos 05 a 09, ao longo de 30 páginas, abordando o conceito, a natureza, sua posição no sistema geral das ciências jurídicas e especialmente suas relações com as demais ciências do Estado, a diferença em relação à ciência da administração, a gênese do direito administrativo, a história administrativa do Brasil e fontes do direito administrativo.

Para a construção do conceito de direito administrativo, o autor comenta sobre as três correntes doutrinárias e científicas, conforme classificação do espanhol Posada (direito administrativo como norma positiva, como complexo de atos emanados do Poder Executivo e como atividade do estado) (Valle, 1941, p. 87).

Em relação à primeira corrente, cita as definições de Berthélemy, Vivien, Ducroq e Colmeiro, sintetizando-a, assim como fez Mattos de Vasconcellos (1938). Sobre a segunda corrente, cita as definições de Meucci e Santamaria de Paredes, que partem da ideia de que o direito administrativo compreenderia as leis que presidem ao funcionamento do Poder Executivo. Valle explica que, nos tempos em que as ditaduras avassalam o mundo, o executivo absorve os outros poderes, tornando-se razoável confundir-se o direito administrativo com o executivo ou com a pessoa do chefe. Para o autor, quando tornarmos às épocas evolutivas, este ponto de vista perderá sua oportunidade, pois ressurgirão os poderes legislativo e judiciário. No que diz respeito a terceira corrente, Valle menciona as definições de Loris e Posada (Valle, 1941, p. 88-89).

Após a breve citação das correntes, o autor comenta sobre o contexto da época, que estava marcado por gerais involuções, em que se manifestava a instabilidade dos conceitos.

---

<sup>24</sup> O livro de J. Rodrigues Valle possui 380 páginas e se divide nos seguintes assuntos: introdução, a sociedade e o estado, direito administrativo, organização do estado, atividade administrativa, dos bens, dos funcionários públicos, da responsabilidade do estado e da justiça administrativa.

<sup>25</sup> J. Rodrigues Valle atuou como professor contratado na Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, conforme informações contidas na capa do livro Curso de Direito Administrativo, publicado pelo autor em 1941.

Valle afirma que com relação ao direito administrativo, prevalecem a mesma variedade e versatilidade de opiniões que se manifestam noutros campos do saber humano. Observa que as definições de direito administrativo, marcadamente as mais modernas, sempre, se referem a objetivos práticos, finalísticos. Mas, as especulações científicas são teóricas, indiferentes aos resultados (Valle, 1941, p. 89).

J. Rodrigues Valle conclui, com base na época de involuções vivenciada pelo autor, que o direito administrativo perdeu seu carácter científico, tornando-se uma arte. Segundo Valle, o direito administrativo deixou de despertar interesse pelo lado abstrato, que caracteriza a ciência. Desaparecido o direito administrativo, como ciência, permanece o mesmo como arte. Mas, também a arte, a princípio não existia. A crescente concentração do poder e da propriedade acarretará o desaparecimento do direito administrativo, também como arte, confundindo-se com a vontade do chefe, o que já ocorreu em vários países (Valle, 1941, p. 89).

Em relação ao conceito, o autor cita que o direito administrativo é um ramo do direito público e, quando o diferencia da ciência da administração, o define como: “o estudo da atividade jurídica do estado” (Valle, 1941, p. 95).

Passamos, adiante, à análise do livro “Introdução ao Direito Administrativo ou Conceito de Direito Administrativo”<sup>26</sup>, publicado por Mario Ferreira de Medeiros<sup>27</sup> em 1943, que é inteiramente direcionado à construção do conceito de direito administrativo. O autor inicia o livro afirmando que não existe uniformidade em torno do conceito de direito administrativo. Medeiros sugere que essa falta de unanimidade em torno do direito administrativo demonstra que o conhecimento que possuímos da realidade definida ainda não alcançou a profundidade suficiente para a formulação de um conceito exato. O autor explica que é comum nos livros de Direito, no Brasil, citarem-se as mais variadas definições a respeito de um determinado fato jurídico, sem ao menos se realizar uma classificação dessas definições, sem se revelar no que divergem e quais as razões dessas divergências, não acarretando nenhum aprendizado ao leitor. Nesse sentido, o autor se propõe a encontrar o conceito adequado de direito administrativo (Medeiros, 1943, p. 15-20).

---

<sup>26</sup> O livro de Mário Ferreira de Medeiros possui 107 páginas, sendo dividido em 22 capítulos. As matérias tratadas são: variedade de conceitos de direito administrativo, crítica a algumas definições de direito administrativo, o problema do Estado, o problema da Constituição, os vários órgãos do Estado, o problema da formação da sociedade, o problema da formação do poder político, o problema da instituição, grandeza e miséria do homem, a atividade legislativa, da norma ao fato social, a atividade educacional, a atividade judiciária, conceito de administração segundo Cirne Lima, pesquisas em torno do conceito de administração, conceito de administração pública, o problema da norma jurídica, o problema do direito positivo, questões preliminares, conceito de direito positivo administrativo, o problema básico da parte geral e retrospectiva/reflexão sobre a obra.

<sup>27</sup> A biografia de Mário Ferreira de Medeiros não foi encontrada nos bancos de dados acessados.

Medeiros demonstra que definições, entre outros, de Roger Bonnard, Posada Herrera, Batbié, Hauriou, Presutti, Cino Vitta, D'Alessio, Raneletti, Otto Mayer, Fritz Fleiner, Oliveira Santos, Alcides Cruz e Viveiros de Castro, praticam a tautologia de definir o direito administrativo com a própria palavra “administrativo”, ou recorrendo a outras da mesma família, como “administração”, por exemplo. Critica a definição de Ruy Cirne Lima, a qual diz que o direito administrativo rege, na ordem interna, a administração pública, sem explicar previamente o que é a administração pública. Ressalta, ainda, que outras definições, como a de Tito Prates da Fonseca e a do professor Mário Mazagão, não são passíveis da mesma censura, mas definem o direito administrativo de maneira indireta, não dizendo propriamente o que ele é, quais seus caracteres positivos, mas referindo-se somente ao que ele não é, como por exemplo a definição de Mazagão que diz que o direito administrativo regula a atividade jurídica não contenciosa do Estado. Por fim, critica a conceituação de Temístocles Cavalcanti, que utiliza conceitos por demais flutuantes, como o de “serviço público” (Medeiros, 1943, p. 25-26).

Para encontrar o conceito exato, Medeiros passa a refletir sobre o Estado: o estado dos seres sociais em geral e dos seres sociais soberanos; sobre a constituição: a forma e o ato que o individualiza o ser e lhe dá existência, a verdadeira ordem é a que dispõe os meios de acordo com o fim para o qual foi criado, as constituições definem o que há de fundamental no dever-ser social; sobre os vários órgãos do Estado: o poder político não é o Estado, outros órgãos do sociais, papel do poder político; sobre a formação da sociedade: teorias contratualistas e deterministas, forças não-voluntárias que tendem a formar a sociedade e o papel da vontade; sobre a formação do poder político: forças não-voluntárias que exigem o poder político, limites do poder político; sobre as instituições: o conceito de Hauriou, elementos que segundo Miguel Reale integram esse conceito, a indissolubilidade das instituições para os membros que as integram, novos limites à ação do poder político. Apresenta, ainda, um estudo sobre o conceito de administração, sua etimologia e seus elementos integrantes, demonstrando que a administração pública tem duas realidades: a atividade e o órgão. Trata também da norma jurídica, conforme Miguel Reale e a aborda como interpretação racional das exigências do ser humano. Discorre sobre algumas questões preliminares, como o método do direito administrativo, a ciência da administração e a ciência do direito administrativo.

A partir das reflexões citadas, Mario Ferreira de Medeiros chega ao conceito de direito administrativo:

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

determinar o justo limite do melhor meio de alcançar o fim desse plano superior, o qual é determinado pelas normas-leis, emanadas dos órgãos legislativos dos mesmos poderes dirigentes das instituições públicas e privadas ou das mesmas pessoas privadas que exercem serviços públicos, pelas normas-leis que, por sua vez, se ocupam em definir o justo limite segundo o reto fim, das exigências essenciais da sociedade e do homem, sendo que a sociedade tem por fim último o bem da pessoa humana, realizado mediante o bem comum, e a pessoa humana tem objetivos temporais e eternos; e é também a prática dessas normas-executivas, graças ao acordo tácito ou expresso entre, de um lado, esses poderes dirigentes das instituições públicas ou privadas ou essas pessoas privadas que exercem serviços públicos, e de outro, o reconhecimento da obrigatoriedade dessas normas executivas pelo demais membros da convivência; e graças, ainda, à garantia de execução das referidas normas, cuja obrigatoriedade foi reconhecida, garantia realizada pela força de coerção dos citados poderes dirigentes das instituições públicas ou privadas ou das mencionadas pessoas privadas que exercem serviços públicos (Medeiros, 1943, p. 98 - 99).

A seguir, passamos para a última obra a ser analisada, intitulada como “Direito Administrativo”<sup>28</sup>, publicada por Celso de Magalhães<sup>29</sup>, em 1945. Conforme consta na capa do livro, trata-se de uma obra de direito administrativo contendo toda a matéria para provas e concursos de acordo com os programas das escolas comerciais e superiores.

O autor trata do conceito de direito administrativo na introdução do livro, utilizando apenas uma página, quando aborda as divisões da disciplina. Celso de Magalhães define o direito administrativo como “o direito da prestação dos serviços públicos; ele envolve, consequentemente, todos os aspectos da prestação desses serviços: a) Pessoal; b) Material; c) Contabilidade; d) Obras; e) Outras especializações” (Magalhães, 1945, p. 7).

Após a descrição dos conceitos de direito administrativo extraídos da doutrina publicada na Era Vargas, passamos à comparação e análise das concepções de cada autor mencionado.

#### **4. Análise e comparação entre os conceitos de Direito Administrativo**

Ao analisar a biografia dos autores, verificou-se que a maioria é jurista e atuava como professor universitário, conforme já afirmado por Almeida (2015, p. 247). Entretanto, nem todos são especialistas em direito administrativo, tendo, inclusive, autores alheios à prática da advocacia, como é o caso do economista Celso de Magalhães.

---

<sup>28</sup> O livro de Celso de Magalhães contém 284 páginas e aborda sobre direito de pessoal, direito de material, direito contábil, direito de obras, direito de águas, direito de pesca, direito de caça, direito florestal, direito de minas, estrutura da administração pública federal, atribuição de órgãos, sistemas, órgão da administração indireta e testes de concursos.

<sup>29</sup> Celso de Magalhães foi Técnico de Administração do Departamento Administrativo de Serviço Público - D.A.S.P., Economista, do Ministério do Trabalho, e Professor de Cursos isolados, do D.A.S.P., regendo a cadeira de Elementos de Economia, Organização dos Serviços Públicos e Técnica de Chefia e Assessoramento (Magalhães, 1963, p. 1; Medeiros, 1964, p. 367-368).

Os conceitos apresentados pelos diversos autores convergem em alguns pontos, mas também apresentam nuances específicas. Em uma análise comparativa, podemos destacar as seguintes semelhanças e diferenças:

Em relação às semelhanças:

- I. Regulação da Atividade do Estado: Vários autores, como José Mattos de Vasconcellos, Themístocles Brandão Cavalcanti, Ruy Cirne Lima, Tito Prates Fonseca, J. Rodrigues Valle e Celso de Magalhães, convergem para a ideia de que o Direito Administrativo regula a atividade do Estado.
- II. Princípios e Normas: A maioria dos autores destaca a presença de princípios e normas no Direito Administrativo, que orientam a atuação do Estado e a relação com os cidadãos.
- III. Limite Jurídico à Atividade do Estado: Autores como José Guimarães Menegale e Mario Ferreira de Medeiros mencionam que o Direito Administrativo estabelece limites jurídicos à atividade administrativa do Estado.
- IV. Organização da Administração: Mário Mazagão, Tito Prates Fonseca, José Mattos de Vasconcellos, e Ruy Cirne Lima mencionam a constituição e organização de órgãos da administração como parte do direito administrativo.

Em relação às diferenças:

- I. Duplo Aspecto - Faculdade e Norma: Silva Corrêa destaca o duplo aspecto do Direito Administrativo, considerando-o como faculdade (poder) e norma (regra), o que não é enfatizado da mesma forma por outros autores.
- II. Atividade Não Contenciosa: Mário Mazagão menciona a natureza não contenciosa do Direito Administrativo, focando na instituição dos meios e órgãos da ação estatal.
- III. Perda do Caráter Científico: J. Rodrigues Valle destaca a perda do caráter científico do Direito Administrativo, tornando-se uma arte. É o único autor que tece comentários a respeito do contexto de retrocesso proveniente do período ditatorial vivenciado, para a compreensão do papel desempenhado pelo direito administrativo no país.
- IV. Enfoque na Administração Pública: Ruy Cirne Lima enfatiza que o Direito Administrativo rege a administração pública como forma de atividade, definindo pessoas administrativas, organização, agentes, direitos e obrigações.

- V. **Disciplina Jurídica da Atividade do Estado:** Tito Prates Fonseca destaca o Direito Administrativo como a disciplina jurídica reguladora da atividade do Estado, excluindo atos legislativos e jurisdicionais.
- VI. **Direito da Prestação dos Serviços Públicos:** Celso de Magalhães destaca que o Direito Administrativo é o direito da prestação dos serviços públicos, envolvendo diversos aspectos como pessoal, material, contabilidade, obras, entre outros.
- VII. **Objetos de Regulamentação:** Mario Ferreira de Medeiros inclui a regulamentação de instituições públicas e privadas que exercem serviços públicos. Celso de Magalhães e Themístocles Brandão Cavalcanti se concentram na regulação dos serviços públicos.
- VIII. **Fins da administração:** Mario Ferreira de Medeiros e José Mattos de Vasconcellos mencionam a busca do bem comum como objetivo da administração pública.

Com base nas análises efetuadas em relação aos diversos conceitos de direito administrativo em circulação na doutrina da Era Vargas, desenvolvemos um conceito geral do período da seguinte forma: o direito administrativo é o sistema de princípios e normas que regulam a atividade do Estado, especialmente no que se refere à administração pública, abrangendo a organização, os órgãos, os agentes e as relações envolvendo o exercício de poderes administrativos e a prestação de serviços públicos. Ele estabelece os limites e as regras para a ação do Estado, a fim de promover o bem comum e a harmonia na convivência entre o Estado, seus órgãos e os particulares.

Considerando definição geral de direito administrativo do Período Vargas, proposta nesta pesquisa, e as análises efetuadas, é possível, ainda, fazer um comparativo dos conceitos de direito administrativo em circulação na doutrina jurídica brasileira dos séculos XIX (Império), início do XX (Primeira República) e década de 30 (Período Vargas: 1930-1945), complementando os estudos de Guandalini Jr. e Teixeira (2021, p. 454 - 455). Destaca-se que os três conceitos apresentam diferentes perspectivas sobre o direito administrativo em períodos distintos da história brasileira, conforme disposto no quadro abaixo.

Quadro 2: Conceito científico de direito administrativo no Brasil (1854-1945):

Século XIX (1854-1889)	Século XX (1889-1930)	Século XX (Era Vargas: 1930-1945)
abordagem científica	abordagem científica	abordagem científica
produzido por juristas	produzido por juristas e técnicos	produzido por juristas, não juristas e técnicos

concentração em São Paulo e Recife	diversificação dos centros de produção	diversificação dos centros de produção
objeto de estudo específico	natureza específica	natureza específica
teoria e exegese legislativa	sistema de princípios jurídicos abstratos e complexo de leis	sistema de princípios jurídicos abstratos e complexo de leis
interferência da justiça e da política na administração	independência entre justiça e administração	independência entre justiça e administração
satisfação das necessidades populares para a conservação do governo imperial	realização das finalidades do Estado para a promoção do desenvolvimento da vida social	realização das finalidades do Estado e regulamentação dos limites da atuação estatal, para promover o bem comum e a harmonia na convivência entre o Estado, seus órgãos e os particulares
organização da estrutura do Estado	organização da estrutura do Estado	organização da estrutura e regulação da atividade do Estado
função constituinte	função interventiva	função interventiva e regulatória da atividade Estatal
objetivo político de legitimidade	funcionamento dos serviços públicos	funcionamento dos serviços públicos
fundação do Estado brasileiro no contexto de ruptura da ordem política tradicional	transição de um direito administrativo constituinte para um direito administrativo interventor e estruturação da nova administração pública federativa	direito administrativo interventor, estruturação da administração pública federativa e regulação da atividade estatal

Destacando as influências políticas, institucionais e sociais nos diferentes períodos analisados, é possível perceber algumas rupturas e continuidades em relação ao conceito de direito administrativo. O conceito na Era Vargas parece enfatizar a sistematização e regulamentação da atividade estatal para garantir o funcionamento dos meios do Estado, visando a harmonia na convivência entre o Estado, seus órgãos e os cidadãos. Essa concepção representa uma ressignificação do direito administrativo em direção a uma visão mais moderna e focada na eficiência da administração pública, desvinculando-se da função constituinte de legitimar o Estado brasileiro, que estava presente no Império e na Primeira República.

Tanto na Era Vargas quanto na Primeira República, o direito administrativo desempenhou um papel interventivo, sendo utilizado para regular a economia, as relações trabalhistas e a estabilidade política. As formas de intervenção, no entanto, variaram de acordo com os contextos políticos e sociais de cada período. Também houve uma tendência à

centralização do poder nos dois períodos. Na Primeira República, apesar da descentralização política nos estados, a União ainda exercia um papel dominante. Na Era Vargas, a centralização se intensificou com a concentração de poderes nas mãos do governo central. Em relação à herança patrimonialista, caracterizada pelo uso dos recursos públicos para benefício próprio e de grupos políticos, continuou a ser uma prática em ambas as épocas. No entanto, observa-se que Vargas também trouxe mudanças nesse aspecto, com a implementação de políticas mais intervencionistas e voltadas para o desenvolvimento econômico e social. Durante a Era Vargas, houve uma intensificação da intervenção do Estado na economia, por meio de políticas como a criação de empresas estatais e a regulação de setores estratégicos. Esse intervencionismo contrasta com a postura mais liberal adotada em parte da Primeira República. Vargas também promoveu iniciativas para a profissionalização da administração pública e a introdução de métodos mais técnicos na gestão pública. Esses movimentos representaram um avanço em relação à administração patrimonialista da Primeira República.

## **5. Conclusão**

Diante da análise dos conceitos de direito administrativo na doutrina jurídica brasileira durante a Era Vargas, verificou-se uma resignificação do conceito e uma modernização desse ramo do direito. No contexto desse período histórico, embora tenha se observado continuidades no que diz respeito às características e funções desempenhadas pelo direito administrativo, principalmente em relação à Primeira República, destacou-se uma importante ruptura, que foi a superação do papel constituinte na legitimação do Estado brasileiro, que estava presente desde o Período Imperial. O direito administrativo passou, então, a assumir predominantemente funções de cunho administrativo, regulando e disciplinando a atuação do Estado no âmbito da administração pública. A abrangência desse sistema normativo, que vai desde a organização até as relações concernentes ao exercício de poderes administrativos e à prestação de serviços públicos, revela a complexidade e a amplitude de sua aplicação. Seu propósito essencial é estabelecer parâmetros que limitem a ação estatal, emergindo como um instrumento fundamental na busca pela promoção do bem comum e na construção de relações harmoniosas entre o Estado, seus órgãos e os particulares. Esse desenvolvimento reflete não apenas uma mudança conceitual, mas também uma adaptação às exigências e desafios de um período histórico específico, consolidando o direito administrativo como uma peça fundamental na estrutura normativa do Estado brasileiro na Era Vargas.

## 6. Bibliografia

ALMEIDA, F. D. M. **Formação da teoria do direito administrativo no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

CAMPOS, F. **Direito Administrativo**. Imprensa nacional: Rio de Janeiro. 1943

CAVALCANTI, T. B. **Instituições de Direito Administrativo Brasileiro**. 2º volume. 2ª Ed. Ed. Livraria Editora Freitas Bastos: São Paulo, 1938

CAVALCANTI, T. B. **Tratado de Direito Administrativo**. Volume II. Ed. Livraria Editora Freitas Bastos: São Paulo, 1942.

CORRÊA, S. **Lições de direito administrativo**. Rio de Janeiro, 1932.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. 12ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

FONSECA, T. P. **Direito Administrativo**. Ed. Livraria Editora Freitas Bastos: São Paulo, 1939.

FONSECA, TITO PRATES DA. **Enciclopédia de Jundiaí - Jundpédia**, c2021. Disponível em: [https://jundpedia.com.br/fonseca-tito-prates-da/#:~:text=\(S%C3%A3o%20Paulo%2C%201%C2%BA%2F1,entre%20S%C3%A3o%20Paulo%20a%20Jundia%C3%AD](https://jundpedia.com.br/fonseca-tito-prates-da/#:~:text=(S%C3%A3o%20Paulo%2C%201%C2%BA%2F1,entre%20S%C3%A3o%20Paulo%20a%20Jundia%C3%AD). Acesso em 15 de novembro de 2023.

GUANDALINI JR., W.; CODATO, A. O Código Administrativo do Estado Novo: a distribuição jurídica do poder político na ditadura. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, v. 29, nº 58, p. 481-504, maio/agosto 2016.

GUANDALINI JR., W. A Tradução do Conceito de Direito Administrativo pela Cultura Jurídica Brasileira do século XIX. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte: UFMG, nº 74, p. 473-498, jan./jun. 2019.

GUANDALINI JR., W.; TEIXEIRA, L. S. P. L. Um Direito Administrativo de Transição: o conceito de direito administrativo na cultura jurídica da Primeira República Brasileira (1889-1930). **Direito, Estado e Sociedade**. Rio de Janeiro: PUC-RJ, nº 58, p. 422-459, jan.-jun. 2021.

LAGO, L. Supremo Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal: dados biográficos 1828-2001. 3ª Ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, p. 404-406, 2001. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/ostf/ministros/verMinistro.asp?periodo=STF&id=105>. Acesso em 15 de novembro de 2023.

LIMA, R. C. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro – Parte Geral e Parte Especial**. Ed. Livraria do Globo: Porto Alegre, 1939.

LIMA, R. C. **Introdução ao estudo do Direito Administrativo Brasileiro**. Ed. Livraria do Globo: Porto Alegre, 1942.

MAGALHÃES, C. **Direito Administrativo**. Ed. Nacional de Direito Ltda: Rio de Janeiro, 1945.

MAGALHÃES, C. **Elementos de Economia Expositiva**. D.A.S.P. – Escola do Serviço Público, 1963.

MAZAGÃO, M. **Preleções de Direito Administrativo**. Faculdade de Direito da USP, 1937.

MEDEIROS, M. F. **Introdução ao Direito Administrativo ou Conceito de Direito Administrativo**. Porto Alegre, 1943.

MEDEIROS, J. Acumulação - Professor - Economista - O Cargo de economista é de natureza técnico-científica. **Departamento Administrativo do Serviço Público**. Parecer do Processo n. 30.174-64, p. 367-368, Brasília, 1964. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/26690/25553/49465>. Acesso em 15 de novembro de 2023.

MENEGALE, J. G. **Direito Administrativo e Ciência da Administração**. Tomo I. Ed. Metrópole Editora: Rio de Janeiro, 1938.

MENEGALE, J. G. **O que é e o que deve ser a biblioteca pública**. 2. ed. Briquet de Lemos / Livros: Brasília, 2022.

MENEZES, D. **Direito Administrativo Moderno**. Ed. A. Coelho Branco Fº: Rio de Janeiro, 1943.

MENSURINI, M. C. O estado interventor no Brasil e seus reflexos no direito público (1930-1964): Themístocles Cavalcanti e sua contribuição doutrinária. 2016. 323 f. Tese (Doutorado em Direito) - Departamento de Direito, Centro de Ciências Sociais e Econômicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC, 2016.

PIMENTA, J. S. **Pontos de direito administrativo**. Ed. Getúlio Costa: Rio de Janeiro, 1943.

SCHWARCZ, L. M.; STARLING, H. M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SOUZA, I. R. **Apontamento de Direito Administrativo**. São Paulo, 1939.

TARSCH, C. Obra de Ruy Cirne Lima é destacada durante Encontro de Direito e Literatura. OAB/RS, 2015. Disponível em: <https://www2.oabrs.org.br/noticia/obra-ruy-cirne-lima-e-destacada-durante-encontro-direito-literatura/18945>. Acesso em 15 de novembro de 2023.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Os Novos Professores Catedráticos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. São Paulo: USP, v. XXX, fasc. II, p. 300-302, abr.-jun., 1934. Disponível em: [http://www.obrasraras.usp.br/jspui/bitstream/123456789/3103/1/Revista\\_FD\\_vol30\\_fasc2\\_1934.pdf](http://www.obrasraras.usp.br/jspui/bitstream/123456789/3103/1/Revista_FD_vol30_fasc2_1934.pdf). Acesso em 15 de novembro de 2023.

VALLE, J. R. **Curso de Direito Administrativo**. Ed. A. Coelho Branco Fº: Rio de Janeiro, 1941.

VASCONCELOS, J. M. **Direito Administrativo**. Volume I. Imprensa Nacional: Rio de Janeiro, 1936.