

INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO BRASILEIRO

Walter Guandalini Junior

TEMAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO
NA DOUTRINA JURÍDICA BRASILEIRA
DO SÉCULO XIX: ANÁLISE
QUANTITATIVA (1857-1884)

JUNIOR, Walter Guandalini
TEMAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO NA DOUTRINA
JURÍDICA BRASILEIRA DO SÉCULO XIX: ANÁLISE
QUANTITATIVA (1857-1884)
R. IHGB, Rio de Janeiro, a. 183(488): 197-232, jan./abr. 2022

Rio de Janeiro
jan./abr. 2022

TEMAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO NA DOUTRINA JURÍDICA BRASILEIRA DO SÉCULO XIX: ANÁLISE QUANTITATIVA (1857-1884)

THEMES OF ADMINISTRATIVE LAW IN THE BRAZILIAN LEGAL DOCTRINE OF THE 19TH CENTURY: A QUANTITATIVE ANALYSIS (1857-1884)

WALTER GUANDALINI JUNIOR¹

Resumo:

O presente artigo pretende contribuir para o aprofundamento da compreensão da cultura jurídica brasileira, empregando o método de análise de conteúdo para examinar os principais “temas” debatidos pela ciência brasileira do direito administrativo no século XIX. A análise quantitativa dos principais assuntos discutidos pelos administrativistas do período permite identificar os objetos de regulação considerados mais relevantes, as principais preocupações da doutrina, a função geral atribuída ao direito administrativo e os efeitos que se esperava obter de sua incidência sobre a sociedade. Além disso, a análise diacrônica dos temas examinados destaca as transformações ocorridas no pensamento jurídico-administrativo durante o período estudado.

Palavras-chave: história do direito administrativo; direito administrativo brasileiro; século XIX; cultura jurídica; temas do direito administrativo.

Abstract:

The paper aims to contribute to a deeper understanding of the Brazilian legal culture using the content analysis method to examine the main “themes” discussed by the science of administrative law in 19th century Brazil. A quantitative analysis of the main subjects discussed at the time by experts in administrative law allows us to identify the most relevant objects of regulation, the main concerns of the doctrine, the general function attributed to administrative law, and the effects expected from its incidence on society. In addition, a diachronic analysis highlights the developments that occurred in legal-administrative thought during the period.

Keywords: history of administrative law, Brazilian administrative law, 19th century, legal culture, themes of administrative law.

1. Introdução

As pesquisas histórico-jurídicas realizadas nos últimos 10 anos têm contribuído para o progressivo aprofundamento de nossa compreensão sobre as características do direito administrativo brasileiro no século XIX. Sabemos, hoje, como ele foi recepcionado a partir da doutrina jurídica europeia para cumprir no Brasil a função constituinte de legitimação da soberania imperial e instituição de uma nova ordem política e jurídica

1 – Universidade Federal do Paraná. Centro Universitário Uninter. E-mail: prof.walter.g@gmail.com, walter.guandalini@ufpr.br

nacional²; compreendemos como a concepção jurisprudencial de “direito administrativo” desenvolvida pelo conselho de Estado francês foi, no Brasil, objeto de uma tradução doutrinária que lhe atribuiu a tarefa de estruturação de um Estado Nacional³; conhecemos melhor o perfil dos administrativistas brasileiros, predominantemente formados em São Paulo, membros da alta burocracia de Estado e professores especialistas que dividem o seu tempo entre atividades eloquentes e científicas⁴; e podemos identificar as principais fontes normativas desse direito administrativo, fundado em regulamentos emitidos pelo Poder Executivo, na legislação e no direito constitucional, além de extrair sua autoridade também do que então se considerava a “natureza das coisas”⁵.

A compreensão geral da gênese, dos contextos e das funções desempenhadas pela doutrina de direito administrativo no Brasil do século XIX estabelece as condições necessárias para que possamos, agora, nos debruçar sobre os temas e conteúdos da ciência jurídico-administrativa do período. Uma análise descontextualizada do pensamento jurídico-administrativo brasileiro do passado inevitavelmente levaria a uma visão anacrônica, com o estabelecimento de linhas de evolução contínua e conexão direta entre presente e passado, atribuindo-se à doutrina administrativista do século XIX o papel de “embrião” ou “antecipação primitiva” dos temas e preocupações típicos do direito administrativo do presente

2 – GUANDALINI JR., Walter. Espécie invasora – história da recepção do conceito de direito administrativo pela doutrina jurídica brasileira no século XIX, in: *Revista de Direito Administrativo*, v. 268, jan./abr. Rio de Janeiro: FGV, 2015, p. 213-247; e GUANDALINI JR., Walter. *História do Direito Administrativo Brasileiro: Formação (1821-1895)*. Curitiba: Juruá, 2016.

3 – GUANDALINI JR., Walter. A tradução do conceito de direito administrativo pela cultura jurídica brasileira do século XIX, in: *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, nº 74. Belo Horizonte: UFMG, 2019, p. 473-498.

4 – GUANDALINI JR., Walter. As razões do direito administrativo na doutrina brasileira do século XIX (1857-1884), in: *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, a. 180, nº 481, set./dez. Rio de Janeiro: IHGB, 2019, p. 219-254.

5 – GUANDALINI JR., Walter. As razões do direito administrativo na doutrina brasileira do século XIX (1857-1884), in: *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, a. 180, nº 481, set./dez. Rio de Janeiro: IHGB, 2019, p. 219-254; e GUANDALINI JR., Walter. *Raízes históricas do direito administrativo brasileiro: fontes do direito administrativo na doutrina brasileira do século XIX (1857-1884)*. Curitiba: Appris, 2019.

– como costumam fazer os administrativistas de formação dogmática que se empenham em escrever a história de sua disciplina. A contextualização histórica desse saber permite, de outra forma, a sua compreensão crítica nos termos da sociedade em que se originou, assim como a avaliação dos impactos efetivos que promoveu durante o seu período de existência – em vez da herança imaginária legada às suas posteridades, que alternadamente o têm ressignificado em termos de “origens primitivas” ou “eternas permanências” de uma a-histórica “essência” do direito administrativo atemporal⁶.

Nessas condições, o presente trabalho pôde se debruçar sobre os conteúdos da doutrina jurídico-administrativa produzida no Brasil do século XIX com o objetivo de identificar, pelo método de análise de conteúdo, os principais *temas* debatidos pelo direito administrativo do período. Trata-se de uma fase preliminar de investigação, concentrada na avaliação quantitativa desses conteúdos, a ser posteriormente complementada por uma segunda etapa qualitativa, que deverá descrever e problematizar os principais conceitos, institutos, debates e preocupações da doutrina do período. A análise dos temas de reflexão pela doutrina de direito admi-

6 – Sobre as relações que o direito administrativo dos séculos XX e XXI estabelece com a doutrina do século XIX ver GUANDALINI JR., 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), in: *Direito, Estado e Sociedade*, nº 58, jan.-jun. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 2021, p. 422-459; TEIXEIRA, Livia Solana Pfuetzenreiter de Lima; GUANDALINI JR., Walter. Mitologias Jurídicas do Estado Administrativo: crítica genealógica da noção de interesse público, in: *Revista Eletrônica do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria*, v. 14, nº 2. Santa Maria: UFSM, 2019; e TEIXEIRA, Livia Solana Pfuetzenreiter de Lima. *Discursos sobre o Interesse Público na Primeira República*: análise da doutrina de direito administrativo entre 1889-1930. São Paulo: Editora Dialética, 2021. Airton Seelaender também analisa a questão, criticando com acidez a contínua ressignificação do passado pelos administrativistas brasileiros: “se há algo que não falte ao Brasil, isso são autodeclarados *pais* ou *pioneiros* da ciência do Direito Administrativo. Tivemos pelo menos três candidatos a tal posição: o Visconde de Uruguai, no terceiro quartel do século XIX; Viveiros de Castro, no início do século XX; e Themistocles Cavalcanti, décadas depois” – 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, in: *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, a. 180, nº 485, jan./abr. Rio de Janeiro: IHGB, 2021, p. 165-202.

nistrativo em circulação no Brasil do século XIX contribuirá não apenas para a maior compreensão do processo de formação da disciplina, mas também para a avaliação do modo como ela se entrecruzava, sob a perspectiva dos livros monográficos de caráter didático, com as mais relevantes questões de seu tempo, inclusive a do processo de constituição de um Estado Nacional brasileiro.

2. Os critérios de análise

Foram tomados como objeto de análise todos os livros monográficos publicados no Brasil sobre o direito administrativo durante o século XIX⁷. Como já se demonstrou⁸, trata-se de obras de maturidade, publicadas por juristas consagrados após longas carreiras, sempre entre 40 e 60 anos de idade; são, além disso, obras publicadas por acadêmicos especialistas, que em sua maioria limitam sua produção bibliográfica somente a obras de direito administrativo, o que é um importante indicador de sua dedicação à construção da disciplina no país. Constituem, assim, a essência do pensamento jurídico erudito acerca do direito administrativo no Brasil do século XIX.

7 – A lista de livros consultados foi produzida com base em pesquisa realizada nas bibliotecas públicas do país, nas informações constantes de estudos já publicados sobre a história do direito administrativo, e nas indicações bibliográficas das obras publicadas nos séculos XIX e XX. Foram examinadas as seguintes obras: *Direito Público e Análise da Constituição do Império*, publicada por José Antônio Pimenta Bueno (Marquês de São Vicente) em 1857; *Elementos de Direito Administrativo Brasileiro*, publicada por Vicente Pereira do Rego em 1857; *Direito Administrativo Brasileiro*, publicada por Prudêncio Giraldes Tavares da Veiga Cabral em 1859; o *Ensaio sobre o Direito Administrativo* de Paulino José Soares de Sousa (Visconde do Uruguai), publicado em 1862; os *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, também de Paulino José Soares de Sousa (Visconde do Uruguai), publicado em 1865; o *Excerto de Direito Administrativo Pátrio* de Francisco Maria de Souza Furtado de Mendonça, publicado em 1865; o *Direito Administrativo Brasileiro* de Antônio Joaquim Ribas, publicado em 1866; e a *Epítome de Direito Administrativo* de José Rubino de Oliveira, publicada em 1884.

8 – GUANDALINI JR., Walter. As razões do direito administrativo na doutrina brasileira do século XIX (1857-1884), in: *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, a. 180, nº 481, set./dez. Rio de Janeiro: IHGB, 2019, p. 219-254; e GUANDALINI JR., Walter. *Raízes históricas do direito administrativo brasileiro: fontes do direito administrativo na doutrina brasileira do século XIX (1857-1884)*. Curitiba: Appris, 2019.

As obras foram inicialmente submetidas à leitura preliminar para a identificação dos principais temas abordados, então classificados em categorias gerais e específicas de análise. Todos os livros foram em seguida reexaminados, avaliando-se a quantidade de páginas de cada obra dedicadas a cada uma das categorias gerais e específicas preestabelecidas, perfazendo um total de 3.423 páginas analisadas. A pequena quantidade de livros dedicados exclusivamente ao estudo do direito administrativo no período permitiu a realização da contagem de forma manual, o que tornou possível a avaliação qualitativa e contextual dos grandes temas enfrentados, viabilizando que este estudo venha a ser complementado por avaliação qualitativa dos conteúdos debatidos pelos juristas do período.

Um importante desafio enfrentado na construção das categorias de análise foi o da definição dos critérios para a sua classificação, visto que não há consenso integral entre os administrativistas do século XIX quanto aos temas mais relevantes do direito administrativo brasileiro, nem quanto à sua sistematização racional. Isso não apenas acarreta importantes discrepâncias entre os temas abordados pelos diversos autores, como também gera divergências de classificação mesmo de temas centrais abordados por todos eles – por exemplo com a inclusão de temas semelhantes em capítulos diferentes, ou a sua abordagem em contextos e de perspectivas distintas. Optou-se, nessas condições, por uma solução de compromisso na classificação desses conteúdos em categorias: por um lado, respeitou-se a particularidade de temas abordados com exclusividade por juristas específicos, sem forçar a sua inclusão artificial em macrocategorias com as quais os próprios autores não enxergassem relações; por outro lado, promoveu-se a inclusão de temas semelhantes em categorias comuns, mesmo quando abordados em contextos distintos, remetendo-se a avaliação dessas diferenças à análise qualitativa que será futuramente realizada em complementação a este estudo. Buscou-se, com esse procedimento, a preservação da racionalidade própria à ordem discursiva do período, evitando-se o enquadramento anacrônico da doutrina administrativista do século XIX em padrões e estruturas sistemáticas típicas do pensamento jurídico contemporâneo.

Os conteúdos identificados foram agrupados em categorias gerais e específicas, de modo a permitir a avaliação quantitativa de sua frequência na doutrina jus-administrativista do século XIX, da seguinte forma:

1. Administração: essa categoria geral inclui reflexões de natureza predominantemente teórica e abstrata sobre o conceito, as características e o funcionamento da administração pública brasileira. Foi subdividida nas seguintes categorias específicas:

a.) *Conceito de administração:* refere-se às reflexões teóricas sobre a natureza da administração, incluindo reconstruções históricas, abstrações filosóficas, descrições empíricas e interpretações dogmáticas acerca do tema.

b.) *Funcionamento e agentes:* refere-se a reflexões teóricas acerca do funcionamento da administração pública em abstrato, mas também acerca do seu funcionamento empírico no Brasil e em outros países do Ocidente. Inclui avaliações sobre as características e a atuação dos agentes administrativos que promovem a operação da máquina administrativa estatal.

c.) *Atos administrativos:* refere-se à construção teórica e doutrinária que busca a construção de um conceito de ato administrativo, incluindo também reflexões práticas sobre a realidade desses atos praticados pela administração pública no Brasil e em outros países do Ocidente.

2. Descentralização: as reflexões sobre a descentralização administrativa buscam em primeiro lugar descrever a divisão territorial do Império, mas também compreender o modo como se estabelecem concretamente as relações entre as partes e o todo, especialmente em função das alterações realizadas pelo Ato Adicional de 1834. Subdivide-se nas seguintes categorias específicas:

a.) *Divisão territorial do Império*: descreve a subdivisão territorial do Império e avalia as competências, funções e relações das diversas partes entre si e com a administração central.

b.) *Ato Adicional*: avalia os impactos do Ato Adicional de 1834 na organização administrativa do Império e analisa criticamente as suas vantagens e desvantagens.

3. Administração central: essa categoria geral se refere aos esforços de compreensão das características abstratas e do funcionamento concreto da administração central do Império do Brasil, avaliando a sua natureza e a do Poder Executivo, e os seus principais agentes: o imperador, os ministros e o conselho de Estado. Foi subdividida nas seguintes categorias específicas:

a.) *Natureza da administração central*: aborda o conceito e a natureza da administração central do Império, incluindo reflexões teóricas sobre a natureza e os benefícios da centralização ou descentralização administrativa.

b.) *Conselho de Estado*: descreve o conselho de Estado, o seu funcionamento concreto, a sua importância na instituição de um direito administrativo brasileiro e avalia possibilidades de aperfeiçoamento.

c.) *Ministros*: examina o papel desempenhado pelos ministros como integrantes do Poder Executivo, agentes imediatos do poder central e chefes das grandes divisões da administração pública, avaliando a sua competência, atribuições e responsabilidades.

d.) *Imperador*: examina a natureza jurídica da figura do imperador como Chefe do Poder Executivo, avaliando a sua competência, atribuições e responsabilidades no desempenho da função administrativa.

e.) *Características do Poder Executivo*: apresenta a natureza jurídica do Poder Executivo, as suas funções e os seus objetivos sociais, em relação com o direito administrativo.

4. Administração provincial: essa categoria geral se refere aos esforços de compreensão das características abstratas e do funcionamento concreto da administração das províncias do Brasil, levando-se em consideração os seus principais agentes: o presidente de província e as assembleias provinciais. Foi subdividida nas seguintes categorias específicas:

a.) *Noções gerais:* reflexões gerais de caráter teórico sobre a natureza, o funcionamento e as finalidades da administração provincial, em suas relações com a administração central do Império.

b.) *Presidente:* conceitua a figura jurídica do presidente de província, examinando as suas competências e atribuições e a sua relação com a administração central e com os poderes locais, especialmente as assembleias provinciais.

c.) *Assembleias provinciais:* examina a natureza jurídica das assembleias provinciais, suas finalidades e relações com o presidente e a administração central.

d.) *Atribuições:* examina as atribuições da administração provincial, em suas relações com as atribuições da administração central do Império.

5. Administração municipal: essa categoria geral se refere aos esforços de compreensão das características abstratas e do funcionamento concreto da administração dos municípios, levando-se em consideração os seus principais agentes: as câmaras municipais e os juizes municipais. Foi subdividida nas seguintes categorias específicas:

a.) *Câmaras Municipais:* discorre sobre as atribuições e competências das Câmaras Municipais.

b.) *Juizes municipais:* avalia a história e as atribuições dos juizes municipais.

c.) *Reforma municipal:* apresenta propostas de reforma da administração municipal.

6. Administrados: essa categoria geral busca compreender as características das pessoas sujeitas à administração pública, sob essa perspectiva definidas como “administrados”. Foi subdividida nas seguintes categorias específicas:

a.) *Administrados:* avalia o conceito jurídico de “administrado”, em sua relação com a atividade administrativa.

b.) *Nacionais:* conceitua juridicamente os “nacionais”, examinando as suas relações com a administração pública brasileira.

c.) *Estrangeiros:* conceitua juridicamente os “estrangeiros”, examinando as suas relações com a administração pública brasileira.

d.) *Escravos:* conceitua juridicamente os “escravos”, examinando as suas relações com a administração pública brasileira.

7. Atribuições políticas: em meio aos debates sobre as atribuições administrativas do governo brasileiro aparecem também reflexões importantes acerca de suas atribuições políticas e governamentais.

a.) *Atribuições governamentais:* a categoria das “atribuições políticas” não foi subdividida nesta análise, mantendo-se a referência geral à reflexão sobre as atribuições políticas do governo brasileiro – em suas relações com os poderes executivo, legislativo, judicial e espiritual, nas relações internacionais, em relação à segurança interior, ao emprego da força pública e à prerrogativa de conferir empregos e títulos.

8. Atribuições administrativas: nesta categoria entram as reflexões realizadas pela doutrina de direito administrativo acerca das atribuições administrativas do Estado brasileiro. Foi dividida nas subcategorias:

a.) *Atribuições dos ministérios:* inclui a análise das atribuições executivas específicas de cada ministério do Estado brasileiro.

b.) *Atribuições administrativas*: examina as diversas atribuições administrativas do Estado brasileiro em função de sua natureza e finalidades, sem considerar as competências específicas de cada ministério.

9. Direito administrativo: esta categoria compreende reflexões de caráter teórico acerca do conceito e da natureza do direito administrativo, em geral, e do direito administrativo brasileiro, em particular.

a.) *Conceito e natureza*: a categoria do “direito administrativo” não foi subdividida nesta análise, uma vez que a doutrina administrativa se limita, em suas reflexões, a examinar o conceito e a natureza da disciplina e do ordenamento jurídico de direito administrativo.

10. Jurisdição administrativa: esta categoria compreende reflexões sobre a natureza e o funcionamento concreto da jurisdição administrativa brasileira.

a.) *Jurisdição administrativa*: a categoria da “jurisdição administrativa” não foi subdividida nesta análise. Inclui explicações sobre o processo administrativo em geral, e sobre a jurisdição graciosa e a jurisdição contenciosa em particular.

Estabelecidas as categorias com base nas quais se realizou o exame das obras selecionadas, podemos passar à apresentação dos resultados extraídos da análise de conteúdo.

3. Temas do Direito Administrativo brasileiro no século XIX⁹

a.) *José Antônio Pimenta Bueno – Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império (1857)*

9 – Ao contextualizar as obras e autores examinados este capítulo recupera sínteses biográficas já apresentadas anteriormente, complementando-as com a análise específica do objeto da presente pesquisa – os temas do direito administrativo brasileiro no século XIX. Ver GUANDALINI JR., Walter. As razões do direito administrativo na doutrina brasileira do século XIX (1857-1884), in: *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, a. 180, nº 481, set./dez. Rio de Janeiro: IHGB, 2019, p. 225 e segs.

José Antônio Pimenta Bueno, o Marquês de São Vicente, é um dos mais importantes juristas do Império. Nascido em 1803, durante toda a sua vida desempenhou importantes funções públicas – foi presidente de província, juiz, chefe de polícia, desembargador, ministro do STJ, deputado geral, ministro, senador, conselheiro de Estado e presidente do conselho de ministros. Faleceu em 1872 aos 75 anos, deixando extensa obra jurídica sobre os mais diversos campos do direito.

A obra analisada neste texto – *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império* (1857), foi publicada em 568 páginas distribuídas em dois volumes, que em nove títulos examinam a Constituição Política do Império do Brasil. O seu título VI sobre o Poder Executivo é a primeira obra jurídica nacional a tratar explicitamente sobre o direito administrativo, embora não seja este o seu tema exclusivo; este título tem 91 páginas dedicadas aos seguintes temas:

Quadro 1 – Direito Público Brasileiro (Pimenta Bueno, 1857)

Categorias Gerais	Categorias Específicas	Páginas	Percentual	Total
Administração	conceito de administração	0	0,00%	0,00%
	funcionamento e agentes	0	0,00%	
	atos administrativos	0	0,00%	
Descentralização	divisão territorial do Império	0	0,00%	0,00%
	ato adicional	0	0,00%	
Administração Central	natureza	4	2,53%	65,82%
	Imperador	5	3,16%	
	Poder Executivo	6	3,80%	
	Conselho de Estado	47	29,75%	
	Ministros	42	26,58%	
Administração Provincial	noções gerais	1	0,63%	4,43%
	Presidente	6	3,80%	
	Assembleias Provinciais	0	0,00%	
	atribuições	0	0,00%	
Administração Municipal	Câmaras Municipais	4	2,53%	2,53%
	juízes municipais	0	0,00%	
	reforma municipal	0	0,00%	
Administrados	administrados	0	0,00%	0,00%
	nacionais	0	0,00%	
	estrangeiros	0	0,00%	
	escravos	0	0,00%	

Atribuições Políticas	atribuições governamentais	43	27,22%	27,22%
Atribuições Administrativas	atribuições dos ministérios	0	0,00%	0,00%
	atribuições administrativas	0	0,00%	
Direito Administrativo	conceito e natureza	0	0,00%	0,00%
Jurisdição Administrativa	jurisdição administrativa	0	0,00%	0,00%

Como se vê, a reflexão apresentada por Pimenta Bueno dá prioridade à análise da estrutura da administração central, que ocupa 65,82% das páginas dedicadas ao direito administrativo. Sobressaem, a esse respeito, as subcategorias do conselho de Estado e dos ministros, que correspondem respectivamente a 29,75% e 26,58% das páginas analisadas.

A importância dada ao tema da administração central parece ser efeito de três fatores: o primeiro, mais evidente, é o fato de se tratar de obra em sua essência dedicada ao direito constitucional, o que justifica a importância dada à avaliação da administração central mesmo no título específico sobre o direito administrativo; o segundo é a própria importância dada à administração central no contexto da organização política imperial, que antepunha às administrações locais e provinciais a atividade governamental realizada pelo Império; mas a natureza da matéria tratada e as circunstâncias do contexto político não podem obscurecer um terceiro fator, fundamental para se compreender o papel desempenhado pelo direito administrativo no Brasil do século XIX: o fato de que, em sua gênese, o direito administrativo brasileiro não desempenhava funções propriamente *administrativas*, mas a função constituinte de fundação e estruturação do Estado Nacional brasileiro¹⁰.

Essa interpretação será confirmada durante a análise das demais obras selecionadas, mas também pelo próprio Pimenta Bueno, que elege como segundo assunto mais importante do único título de sua obra dedicado ao direito administrativo o tema das atribuições políticas e governamentais do Poder Executivo – que consome 27,22% das páginas analisadas. Temos, assim, 93,04% das páginas selecionadas dedicadas à descrição da estrutura, funcionamento e atribuições da administração central

10 – Como já se demonstrou em GUANDALINI JR., Walter. *História do Direito Administrativo Brasileiro*: Formação (1821-1895). Curitiba: Juruá, 2016, p. 253.

do Império do Brasil, com os 6,96% restantes dedicados à estrutura da administração provincial (4,43%, com ênfase no presidente de província) e municipal (2,53%, inteiramente dedicadas à Câmara Municipal).

Outros temas de direito administrativo em debate no século XIX não são abordados pelo autor, o que indica o seu esforço em de fato contribuir, doutrinariamente, para a constituição de uma estrutura administrativa e de governo para o Estado Imperial – com prioridade para a administração central, mas alguma atenção também dedicada às administrações provincial e municipal.

b.) *Vicente Pereira do Rego – Elementos de Direito Administrativo Brasileiro (1857)*

João Vicente Pereira do Rego nasceu em 1812, formou-se bacharel em 1840 e em 1855 se tornou professor da Faculdade de Direito do Recife, onde assumiu a cadeira de “Direito Administrativo Pátrio”. Em 1857, mesmo ano em que faleceu, publicou a sistematização escrita das suas aulas, que se tornou a primeira obra de direito administrativo publicada na América Latina e foi intitulada *Elementos de Direito Administrativo Brasileiro*, com 235 páginas – tendo sido aprovada para uso nas Faculdades de Direito em 1864. É já conhecida a crítica ao livro feita pelo Visconde de Uruguai, que o considerava excessivamente resumido e dependente do modelo francês¹¹.

De fato, outro trabalho já demonstrou a predominância de autores franceses entre as referências teóricas do autor¹², o que se reflete também na distribuição dos temas examinados: de forma discrepante da maior parte das obras sobre o direito administrativo publicadas no Brasil do século XIX, Pereira do Rego dedica 67,38% da sua obra à análise do que seriam as supostas atribuições administrativas do Estado brasileiro – a ri-

11 – SOUSA, Paulino José Soares. *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862, p. XIII.

12 – Correspondem a 87,76% de todas as citações doutrinárias realizadas – GUANDALINI JR., Walter. As razões do direito administrativo na doutrina brasileira do século XIX (1857-1884), in: *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, a. 180, nº 481, set./dez. Rio de Janeiro: IHGB, 2019, p. 229.

gor virtualmente inexistentes na prática, como a disciplina da agricultura, alinhamento urbano, caça, esgotamento de pântanos, expropriação por utilidade pública, servidões militares, minas, pesca, águas e florestas, vias de comunicação, fábricas, marcas e patentes, monopólios de Estado, bens públicos, cobrança de impostos, instituições de socorros públicos etc.

Quadro 2 – Elementos de Direito Administrativo Brasileiro (Pereira do Rego, 1857)

Categorias Gerais	Categorias Específicas	Páginas	Percentual	Total
Administração	conceito de administração	8	1,89%	1,89%
	funcionamento e agentes	0	0,00%	
	atos administrativos	0	0,00%	
Descentralização	divisão territorial do Império	0	0,00%	0,00%
	ato adicional	0	0,00%	
Administração Central	natureza	0	0,00%	14,66%
	Imperador	8	1,89%	
	Poder Executivo	0	0,00%	
	Conselho de Estado	36	8,51%	
Administração Provincial	Ministros	18	4,26%	6,62%
	noções gerais	6	1,42%	
	Presidente	10	2,36%	
	Assembleias Provinciais	12	2,84%	
Administração Municipal	atribuições	0	0,00%	5,44%
	Câmaras Municipais	17	4,02%	
	juizes municipais	6	1,42%	
Administrados	reforma municipal	0	0,00%	0,00%
	administrados	0	0,00%	
	nacionais	0	0,00%	
	estrangeiros	0	0,00%	
Atribuições Políticas	escravos	0	0,00%	0,00%
Atribuições Administrativas	atribuições governamentais	0	0,00%	67,38%
	atribuições dos ministérios	0	0,00%	
	atribuições administrativas	285	67,38%	
Direito Administrativo	conceito e natureza	1	0,24%	0,24%
Jurisdição Administrativa	jurisdição administrativa	16	3,78%	3,78%

A dependência da doutrina estrangeira, provavelmente resultado do caráter embrionário da disciplina de direito administrativo na cultura jurídica nacional (mas possivelmente também efeito das limitações do próprio autor), faz com que a distribuição temática da obra reflita as prioridades da doutrina francesa do período – que de fato estava mais preocupada em compreender a atividade interventiva da administração

pública na vida social francesa. Com isso, Pereira do Rego fecha os olhos à realidade brasileira e se torna incapaz de promover um diálogo efetivo entre a inovadora doutrina europeia do direito administrativo e as peculiares necessidades locais, limitando-se a, em vez de traduzir, ressignificar e compatibilizar, simplesmente transpor à língua portuguesa os temas e preocupações típicos da doutrina jurídica europeia.

Ainda assim parece digno de nota que o segundo tema mais importante na obra de Pereira do Rego também seja o tema da Administração Central, que ocupa 14,66% das suas páginas – dedicadas ao Conselho de Estado (8,51%), aos ministros (4,26%) e ao imperador (1,89%). Mesmo sob a profunda influência temática da doutrina francesa a realidade local se impõe, manifestando-se a necessidade de instituição de uma estrutura jurídica para a administração central do Império – mas também para a administração provincial (6,62%) e municipal (5,44%).

Algumas páginas são dedicadas também à jurisdição administrativa (3,78%) e a reflexões teóricas acerca do conceito de administração (1,89%) e da natureza do direito administrativo (0,24%).

c.) *Prudêncio Giraldes Tavares da Veiga Cabral – Direito Administrativo Brasileiro (1859)*

Prudêncio Giraldes Tavares da Veiga Cabral nasceu em 1800, formou-se em Coimbra e após retornar ao Brasil atuou como juiz de fora, ouvidor de Comarca, auditor geral do Exército, desembargador e conselheiro de Estado. Foi professor de Direito Civil na Faculdade de Direito de São Paulo e diretor da instituição, tendo falecido em 1862. Em 1859 publicou o seu *Direito Administrativo Brasileiro*, redigido em 541 páginas com o objetivo de contribuir para a instituição de um Código Administrativo Brasileiro, com projetos de reformas para o melhoramento das administrações provinciais e municipais.

Assim como Pereira do Rego, também Veiga Cabral é profundamente influenciado pela doutrina francesa¹³ e dedica 68,81% de sua obra

13 – Que corresponde a 82,53% das citações doutrinárias de seu trabalho – GUANDA-

à análise das (praticamente inexistentes) atribuições administrativas do Estado brasileiro – domínio público, impostos, polícia, força militar, serviços, diplomacia, direitos políticos, deveres profissionais, instituições de progresso intelectual e moral, instituições para o desenvolvimento dos interesses materiais, mineração, obras públicas, desapropriação, estradas de ferro, navegação, correios, telégrafos, etc.

Quadro 3 – Direito Administrativo Brasileiro (Veiga Cabral, 1859)

Categorias Gerais	Categorias Específicas	Páginas	Percentual	Total
Administração	conceito de administração	0	0,00%	0,00%
	funcionamento e agentes	0	0,00%	
	atos administrativos	0	0,00%	
Descentralização	divisão territorial do Império	8	1,43%	1,43%
	ato adicional	0	0,00%	
Administração Central	natureza	8	1,43%	11,95%
	Imperador	0	0,00%	
	Poder Executivo	19	3,39%	
	Conselho de Estado	40	7,13%	
	Ministros	0	0,00%	
Administração Provincial	noções gerais	0	0,00%	3,03%
	Presidente	6	1,07%	
	Assembleias Provinciais	11	1,96%	
	atribuições	0	0,00%	
Administração Municipal	Câmaras Municipais	13	2,32%	8,02%
	juizes municipais	0	0,00%	
	reforma municipal	32	5,70%	
Administrados	administrados	0	0,00%	0,00%
	nacionais	0	0,00%	
	estrangeiros	0	0,00%	
	escravos	0	0,00%	
Atribuições Políticas	atribuições governamentais	0	0,00%	0,00%
Atribuições Administrativas	atribuições dos ministérios	0	0,00%	68,81%
	atribuições administrativas	386	68,81%	
Direito Administrativo	conceito e natureza	12	2,14%	2,14%
Jurisdição Administrativa	jurisdição administrativa	26	8,66%	8,66%

E novamente repetindo a distribuição temática de Pereira do Rego, Veiga Cabral também elege como segundo tema mais importante da sua obra a organização da Administração Central (11,95%), em especial do

INI JR., Walter. As razões do direito administrativo na doutrina brasileira do século XIX (1857-1884), in: *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, a. 180, n° 481, set./dez. Rio de Janeiro: IHGB, 2019, p. 232.

conselho de Estado (7,13%). A jurisdição administrativa consome 8,66% da obra e o tema da administração municipal ocupa 8,02% – mais do que a administração provincial, o que se explica pelo interesse do autor em propor uma reforma da organização municipal (tema que ocupa, sozinho, 5,70% da obra analisada).

A análise de conteúdo parece reiterar a dependência temática que a doutrina administrativista brasileira mantém, em seus primeiros anos de existência, da doutrina administrativista francesa. A ênfase em assuntos pouco congruentes com as especificidades da realidade brasileira parece indicar a dificuldade de nossos primeiros administrativistas em promoverem um diálogo enriquecedor entre a doutrina estrangeira e as necessidades do país; ainda muito presos a parâmetros teóricos estrangeiros, não se mostram capazes de dirigir o olhar às circunstâncias locais, reciclando fórmulas, bordões teóricos e chavões importados de pouca ou nenhuma conexão com a realidade nacional.

Deve-se reconhecer, contudo, que mesmo em meio à profusão de “ideias fora do lugar” os fatos se impõem, e reaparecem com relativa importância as reflexões específicas acerca da estruturação e funcionamento da administração central, voltando-se o olhar do direito administrativo à mais urgente e importante tarefa de constituição de um Estado Nacional brasileiro.

d.) *Paulino José Soares de Sousa – Ensaio sobre o Direito Administrativo (1862)*

Paulino José Soares de Sousa, o Visconde do Uruguai, nasceu em 1807 e estudou Direito em Coimbra e São Paulo, tendo concluído a sua formação em 1831. Atuou como juiz de fora, ouvidor de comarca, intendente geral de polícia, deputado, ministro, senador, desembargador, conselheiro de estado e ministro do STJ. Faleceu em 1866.

A obra de Sousa representa um ponto de virada na temática da doutrina de direito administrativo do Brasil imperial. O seu *Ensaio sobre o Direito Administrativo* foi publicado em dois volumes de 597 páginas no

total, e é sem sombra de dúvida a mais complexa e sofisticada obra de direito administrativo publicada no Brasil do século XIX.

A primeira diferença a sobrelevar em relação às obras anteriores é a redução da influência da doutrina francesa (que apesar de ainda corresponder a 72% das citações doutrinárias não se mostra tão decisiva na definição dos temas e problemas analisados), com o aumento proporcional da importância dada à realidade das circunstâncias locais na compreensão das características do direito administrativo (30,27% das citações)¹⁴. A atenção concedida à realidade nacional inverte o grau de importância atribuído aos principais temas analisados, sobressaindo o esforço de compreensão da natureza e funcionamento da administração central, ao qual se dedica 40,10% da obra (20,14% dedicados às reflexões teóricas acerca da natureza da administração central e 19,97% dedicados à análise da atuação do conselho de Estado).

Quadro 4 – Ensaio sobre o Direito Administrativo (Soares de Sousa, 1862)

Categorias Gerais	Categorias Específicas	Páginas	Percentual	Total
Administração	conceito de administração	10	1,71%	6,66%
	funcionamento e agentes	29	4,95%	
	atos administrativos	0	0,00%	
Descentralização	divisão territorial do Império	15	2,56%	2,56%
	ato adicional	0	0,00%	
Administração Central	Natureza	118	20,14%	40,10%
	Imperador	0	0,00%	
	Poder Executivo	0	0,00%	
	Conselho de Estado	117	19,97%	
	Ministros	0	0,00%	
Administração Provincial	noções gerais	0	0,00%	0,00%
	Presidente	0	0,00%	
	Assembleias Provinciais	0	0,00%	
	atribuições	0	0,00%	
Administração Municipal	Câmaras Municipais	0	0,00%	0,00%
	juizes municipais	0	0,00%	
	reforma municipal	0	0,00%	

14 – Conforme GUANDALINI JR., Walter. As razões do direito administrativo na doutrina brasileira do século XIX (1857-1884), in: *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, a. 180, nº 481, set./dez. Rio de Janeiro: IHGB, 2019, p. 235.

Administrados	administrados	0	0,00%	0,00%
	nacionais	0	0,00%	
	estrangeiros	0	0,00%	
	escravos	0	0,00%	
Atribuições Políticas	atribuições governamentais	163	27,82%	27,82%
Atribuições Administrativas	atribuições dos ministérios	0	0,00%	0,00%
	atribuições administrativas	0	0,00%	
Direito Administrativo	conceito e natureza	38	6,48%	6,48%
Jurisdição Administrativa	jurisdição administrativa	96	16,38%	16,38%

O segundo tema mais importante é, assim como já se verificara na obra de Pimenta Bueno, o das atribuições políticas do governo imperial brasileiro (27,82%). O fato pode parecer surpreendente, especialmente ao se considerar que, diferentemente do que ocorrera com Pimenta Bueno, trata-se de uma obra exclusivamente dedicada ao direito administrativo, e não de um livro de direito constitucional. Deve-se compreender, contudo, que a importância dada às funções de governo em sua obra não decorre somente de uma indevida confusão teórica entre os temas tradicionais do direito administrativo e os debates típicos de direito constitucional, como se poderia supor para a obra de Pimenta Bueno; ela é resultado de uma confusão muito real verificada nas funções práticas desempenhadas pelo direito administrativo brasileiro do período, que ao chegar ao território nacional é ressignificado para cumprir a função constituinte-soberana de fundação e organização da estrutura do nascente Estado brasileiro¹⁵.

Autores como Pereira do Rego e Veiga Cabral, pouco atentos às circunstâncias específicas da realidade brasileira¹⁶, parecem contentar-se em transpor ao território nacional as categorias, instituições e os conceitos típicos da administração disciplinar francesa, talvez na expectativa de que o passar do tempo e o trabalho da doutrina jurídica naturalmente condu-

15 – Como já se mencionou anteriormente, a tese é melhor desenvolvida e demonstrada em GUANDALINI JR., Walter. *História do Direito Administrativo Brasileiro: Formação (1821-1895)*. Curitiba: Juruá, 2016; e GUANDALINI JR., Walter. A tradução do conceito de direito administrativo pela cultura jurídica brasileira do século XIX, in: *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n° 74. Belo Horizonte: UFMG, 2019, p. 473-498.

16 – Como se verifica da análise das referências por eles empregadas – GUANDALINI JR., Walter. As razões do direito administrativo na doutrina brasileira do século XIX (1857-1884), in: *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, a. 180, n° 481, set./dez. Rio de Janeiro: IHGB, 2019, p. 219-254.

zisses a administração pública brasileira ao mesmo estágio; mas Pimenta Bueno e Paulino de Sousa, magistrados experientes, políticos maduros, *homens públicos* no mais amplo sentido da palavra, não cometem o mesmo erro: dirigindo o olhar atento às necessidades e peculiaridades da realidade nacional, são capazes de discernir os temas mais importantes para nós em meio às preocupações europeias; e de distingui-los dos demais, conferindo-lhes mais atenção justamente por perceber a sua importância para a necessária constituição do nosso Estado Nacional e a adequada organização do nosso direito administrativo.

Não por outro motivo o terceiro tema mais importante é justamente o da organização da jurisdição administrativa (16,38%), seguido de longe pelos temas teóricos da natureza da administração (6,66%), do conceito de direito administrativo (6,48%) e da divisão territorial do império (2,56%).

e.) *Paulino José Soares de Sousa – Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil (1865)*

Paulino de Sousa é o único autor brasileiro do século XIX a publicar duas obras sobre o direito administrativo. Enquanto o *Ensaio* possui um caráter mais teórico, buscando refletir sobre as características do direito administrativo no país, os seus *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil (1865)* têm um viés bastante prático, dedicando-se principalmente à questão das relações entre a administração provincial e a administração central a partir das alterações realizadas pelo Ato Adicional de 1834 – que apesar das três décadas desde sua aprovação ainda suscitava dificuldades administrativas e problemas jurídicos.

O livro é dividido em dois volumes com 877 páginas no total, e se apresenta como obra de continuação ao *Ensaio* – enquanto o primeiro livro é dedicado aos “rudimentos da ciência”, o segundo pretende examinar questões práticas que possam servir de “guia aos que se ocupam da administração¹⁷”.

17 – SOUSA, Paulino José Soares. *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862, p. X e XIX.

A natureza e os objetivos da obra explicam a enorme discrepância verificada entre os seus temas principais e os examinados nas demais obras publicadas no período: 96,81% do texto é dedicado à administração provincial, especialmente às suas atribuições (82,25%) e à atuação das assembleias provinciais (14,56%).

Quadro 5 – Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias (Soares de Sousa, 1865)

Categorias Gerais	Categorias Específicas	Páginas	Percentual	Total
Administração	conceito de administração	0	0,00%	0,00%
	funcionamento e agentes	0	0,00%	
	atos administrativos	0	0,00%	
Descentralização	divisão territorial do Império	0	0,00%	3,19%
	ato adicional	28	3,19%	
Administração Central	Natureza	0	0,00%	0,00%
	Imperador	0	0,00%	
	Poder Executivo	0	0,00%	
	Conselho de Estado	0	0,00%	
Administração Provincial	Ministros	0	0,00%	96,81%
	noções gerais	0	0,00%	
	Presidente	0	0,00%	
	Assembleias Provinciais	128	14,56%	
Administração Municipal	Atribuições	723	82,25%	0,00%
	Câmaras Municipais	0	0,00%	
	juizes municipais	0	0,00%	
Administração Municipal	reforma municipal	0	0,00%	0,00%
	Administrados	0	0,00%	
	Nacionais	0	0,00%	
Administrados	Estrangeiros	0	0,00%	0,00%
	Escravos	0	0,00%	
Atribuições Políticas	atribuições governamentais	0	0,00%	0,00%
Atribuições Administrativas	atribuições dos ministérios	0	0,00%	0,00%
	atribuições administrativas	0	0,00%	
Direito Administrativo	conceito e natureza	0	0,00%	0,00%
Jurisdição Administrativa	jurisdição administrativa	0	0,00%	0,00%

Apresenta-se também alguma reflexão acerca da descentralização e dos impactos do ato adicional (3,19%), mas não são enfrentados quaisquer temas teóricos relacionados à natureza, às atribuições ou às funções desempenhadas pelo direito administrativo.

Como já se demonstrou em Guandalini¹⁸, Sousa segue em toda a obra a mesma estrutura argumentativa: inicia os capítulos por exposição da legislação constitucional sobre a questão em análise, avaliando os impactos do ato adicional; apresenta leis provinciais que tenham pretendido regular a questão, expondo eventuais antinomias em relação à legislação central; examina a posição do conselho de Estado sobre o tema e o modo como foi solucionado o conflito. A estrutura cíclica é preenchida por reflexões teóricas e práticas sobre a natureza administrativa, as características e o funcionamento do Estado brasileiro.

As especificidades da obra em relação às demais publicadas no período talvez inviabilizem uma comparação mais direta, mas demonstram a riqueza e a variedade do pensamento jurídico-administrativo brasileiro do século XIX, e o modo como os debates teóricos se articulavam com os problemas práticos cotidianamente enfrentados pelos agentes da administração.

f.) *Francisco Maria de Souza Furtado de Mendonça – Excerto de Direito Administrativo Pátrio (1865)*

Francisco Maria de Souza Furtado de Mendonça nasceu em Angola, em 1812. Foi professor da Faculdade de Direito de São Paulo, delegado de polícia e bibliotecário da Academia de Direito. Em 1856 assumiu a disciplina de direito administrativo e em 1865 publicou o seu *Excerto de Direito Administrativo Pátrio*, que deveria servir como compêndio para as suas aulas. Aposentou-se em 1882 e faleceu em 1890.

O *Excerto* tem 191 páginas, e os seus conteúdos dão continuidade às tendências inauguradas por Paulino de Sousa: o tema mais importante continua a ser o da administração central (29,38% da obra), mas agora ele é seguido de perto pelos temas da administração provincial (28,87%) e da administração municipal (14,95%). O esforço realizado por Sousa (1865) para a transposição das reflexões teórico-abstratas para a prática da admi-

18 – GUANDALINI JR., Walter. *Raízes históricas do direito administrativo brasileiro: fontes do direito administrativo na doutrina brasileira do século XIX (1857-1884)*. Curitiba: Appris, 2019, p. 52.

nistração local parece ter surtido efeito, e Furtado de Mendonça distribui melhor o esforço de análise da estrutura administrativa do Estado brasileiro, dedicando 73,20% de sua obra à compreensão da estrutura e funcionamento dos corpos administrativos nos três níveis do governo imperial.

Quadro 6 – Excerto de Direito Administrativo Pátrio (Furtado de Mendonça, 1865)

Categorias Gerais	Categorias Específicas	Páginas	Percentual	Total
Administração	conceito de administração	7	3,61%	12,37%
	funcionamento e agentes	17	8,76%	
	atos administrativos	0	0,00%	
Descentralização	divisão territorial do Império	13	6,70%	6,70%
	ato adicional	0	0,00%	
Administração Central	natureza	6	3,09%	29,38%
	Imperador	9	4,64%	
	Poder Executivo	0	0,00%	
	Conselho de Estado	16	8,25%	
Administração Provincial	noções gerais	0	0,00%	28,87%
	Presidente	12	6,19%	
	Assembleias Provinciais	44	22,68%	
	atribuições	0	0,00%	
Administração Municipal	Câmaras Municipais	29	14,95%	14,95%
	juizes municipais	0	0,00%	
	reforma municipal	0	0,00%	
Administrados	administrados	0	0,00%	0,00%
	nacionais	0	0,00%	
	estrangeiros	0	0,00%	
	escravos	0	0,00%	
Atribuições Políticas	atribuições governamentais	0	0,00%	0,00%
Atribuições Administrativas	atribuições dos ministérios	0	0,00%	0,00%
	atribuições administrativas	0	0,00%	
Direito Administrativo	conceito e natureza	15	7,73%	7,73%
Jurisdição Administrativa	jurisdição administrativa	0	0,00%	0,00%

As atribuições administrativas são novamente ignoradas, mas agora também o são as atribuições políticas – indicativo de que nesse momento o direito administrativo brasileiro parece estar adquirindo maior autonomia científica, e começando a superar os vínculos que até então mantinha com o direito constitucional e a atuação política do governo imperial. Os dados parecem confirmar cronologia anteriormente proposta, que sugeria o ano de 1865 como um ponto de virada na história do direito administra-

tivo brasileiro: a partir dessa data a doutrina supera a sua primeira fase de formação e ingressa em uma segunda fase de consolidação, reduzindo a atenção dada à legitimação do poder soberano exercido pelo imperador e se concentrando com mais atenção no estudo da estrutura do Estado e das competências dos órgãos estatais.

PERÍODO	FASE	DESCRIÇÃO
1854-1865	Formação	Função constituinte-soberana de função do Estado brasileiro, atuando como fundamento de legitimidade do poder soberano exercido pelo Imperador.
1865-1891	Consolidação	Função de consolidação da autoridade estatal, debruçando-se sobre o estudo da estrutura do Estado e das competências dos órgãos estatais.
1891-1895	Disciplinarização	Função disciplinar, regulando as intervenções de polícia que o Estado realiza sobre a sociedade.

Quadro 5 – Fases da Ciência do Direito Administrativo Brasileiro no século XIX.

Fonte: tabela produzida por Guandalini Jr.

Ganham importância, então, reflexões teóricas sobre a estrutura e o funcionamento da administração pública (12,37%), a natureza do direito administrativo (7,73%) e a divisão territorial do Império (6,70%).

g.) Antônio Joaquim Ribas – Direito Administrativo Brasileiro (1866)

Antônio Joaquim Ribas nasceu em 1818 e se formou em São Paulo, no ano de 1840. Tornou-se professor do Curso Anexo da Faculdade de Direito de São Paulo e foi eleito deputado provincial por mais de dez anos. Tornou-se professor substituto da Faculdade de Direito em 1854, tendo substituído no ano de 1855 o professor José Inácio Silveira da Mota na cadeira de direito administrativo. Durante esse período organizou apontamentos para o acompanhamento dos estudantes, posteriormente publicados como o livro *Direito Administrativo Brasileiro* (1866), aprovado para servir como compêndio nas faculdades de direito. Publicou obras sobre diversos ramos do direito e faleceu em 1890.

O *Direito Administrativo Brasileiro* tem 376 páginas, e o seu conteúdo destoa um pouco dos demais livros do período. Preparado para

cumprir função introdutória a uma coleção de cinco volumes jamais escrita¹⁹, tem o seu conteúdo limitado a uma discussão preliminar sobre as categorias básicas do direito administrativo, o que aumenta a importância proporcional das reflexões teóricas sobre o conceito e a natureza jurídica da Administração (38,99% da obra), do direito administrativo (10,88%) e da jurisdição administrativa (10,08%).

Quadro 7 – Direito Administrativo Brasileiro (Ribas, 1866)

Categorias Gerais	Categorias Específicas	Páginas	Percentual	Total
Administração	conceito de administração	56	14,85%	38,99%
	funcionamento e agentes	45	11,94%	
	atos administrativos	46	12,20%	
Descentralização	divisão territorial do Império	0	0,00%	0,00%
	ato adicional	0	0,00%	
Administração Central	Natureza	0	0,00%	1,33%
	Imperador	3	0,80%	
	Poder Executivo	0	0,00%	
	Conselho de Estado	0	0,00%	
	Ministros	2	0,53%	
Administração Provincial	noções gerais	0	0,00%	1,86%
	Presidente	7	1,86%	
	Assembleias Provinciais	0	0,00%	
	Atribuições	0	0,00%	
Administração Municipal	Câmaras Municipais	4	1,06%	1,59%
	juizes municipais	2	0,53%	
	reforma municipal	0	0,00%	
Administrados	Administrados	5	1,33%	35,28%
	Nacionais	33	8,75%	
	Estrangeiros	61	16,18%	
	Escravos	34	9,02%	
Atribuições Políticas	atribuições governamentais	0	0,00%	0,00%
Atribuições Administrativas	atribuições dos ministérios	0	0,00%	0,00%
	atribuições administrativas	0	0,00%	
Direito Administrativo	conceito e natureza	41	10,88%	10,88%
Jurisdição Administrativa	jurisdição administrativa	38	10,08%	10,08%

São poucas as páginas dedicadas à organização das administrações central (1,33%), provincial (1,86%) e municipal (1,59%); Ribas prometia examiná-los nos demais volumes da coleção, que seriam consagrados à

19 – RIBAS, Antonio Joaquim. *Direito Administrativo Brasileiro*. Rio de Janeiro: F. L. Pinto & C. Livreiros Editores, 1866, p. XI.

organização da administração espontânea, aos serviços administrativos relativos aos interesses do estado, aos serviços relativos aos interesses dos administrados e à administração contenciosa²⁰. Feita de coração puro ou com os dedos cruzados, o fato é que a promessa não foi cumprida, o que indica que a ordem discursiva do direito administrativo no período dirigia os esforços dos seus cultores com muito mais ênfase à reconstrução teórica dos fundamentos da disciplina do que ao desenvolvimento de seus prolongamentos dogmáticos.

Uma novidade relevante é a atenção dedicada por Ribas à figura dos “administrados”, tema até então ignorado pelos administrativistas brasileiros. A categoria ocupa 35,28% das páginas do livro, dedicadas à análise jurídica das figuras dos nacionais (8,75%), dos estrangeiros (16,18%) e dos escravos (9,02%) em suas relações com a administração estatal. Aos poucos a doutrina administrativista parece superar os esforços de construção jurídica da estrutura administrativa do Estado brasileiro para passar a se preocupar com as relações existentes entre essa estrutura e os indivíduos submetidos à sua autoridade – aproximando o direito administrativo da sua função “original” francesa de disciplinar as relações jurídicas estabelecidas entre cidadãos e Estado no exercício de seu poder de governo.

h.) *José Rubino de Oliveira – Epítome de Direito Administrativo segundo o programa do curso de 1884 (1884)*

José Rubino de Oliveira nasceu em 1837 e se formou em 1868. Atuou como advogado e em 1879 foi aprovado no concurso para professor da Faculdade de Direito de São Paulo, tendo se tornado o primeiro professor negro da história da instituição. Em 1882 se tornou catedrático de direito administrativo e publicou em seguida a sua *Epítome de Direito Administrativo* (1884), que pretendia usar como texto-base da disciplina. Faleceu em 1891.

A Epítome de Direito Administrativo é o último livro de direito administrativo publicado no século XIX, e dessa forma encerra a lista de

20 – RIBAS, Antonio Joaquim. *Direito Administrativo Brasileiro*. Rio de Janeiro: F. L. Pinto & C. Livresiros Editores, 1866, p. XI.

obras selecionadas para este estudo. Tem 243 páginas, e talvez seja a obra com distribuição temática mais equânime entre todas as analisadas. O tema mais debatido é a categoria teórica da Administração, que ocupa 25,31% das páginas do livro. Se a agruparmos às páginas dedicadas ao conceito de direito administrativo (8,16%) temos mais de um terço da obra dedicada a reflexões teóricas, o que continua a tendência que já havíamos percebido em Ribas.

Em segundo lugar, no entanto, encontram-se empatadas as categorias da Administração Provincial (14,29%), das atribuições administrativas dos ministérios (14,29%) e da jurisdição administrativa (14,29%), o que indica ter Rubino de Oliveira atribuído aos temas da administração prática grau de importância ainda maior do que o que atribuiu aos temas teóricos, dedicando-lhes quase metade das páginas de seu livro.

Quadro 8 – Epítome de Direito Administrativo (Rubino de Oliveira, 1884)

Categorias Gerais	Categorias Específicas	Pá- ginas	Percentual	Total
Administração	conceito de administração	32	13,06%	25,31%
	funcionamento e agentes	30	12,24%	
	atos administrativos	0	0,00%	
Descentralização	divisão territorial do Império	0	0,00%	0,00%
	ato adicional	0	0,00%	
Administração Central	Natureza	0	0,00%	6,12%
	Imperador	6	2,45%	
	Poder Executivo	0	0,00%	
	Conselho de Estado	0	0,00%	
Administração Provincial	Ministros	9	3,67%	14,29%
	noções gerais	0	0,00%	
	Presidente	30	12,24%	
	Assembleias Provinciais	5	2,04%	
Administração Municipal	Atribuições	0	0,00%	0,00%
	Câmaras Municipais	26	10,61%	
	juizes municipais	0	0,00%	
Administrados	reforma municipal	0	0,00%	6,94%
	Administrados	2	0,82%	
	Nacionais	5	2,04%	
	Estrangeiros	10	4,08%	
Atribuições Políticas	Escravos	0	0,00%	0,00%
	atribuições governamentais	0	0,00%	

Atribuições Administrativas	atribuições dos ministérios	35	14,29%	14,29%
	atribuições administrativas	0	0,00%	
Direito Administrativo	conceito e natureza	20	8,16%	8,16%
Jurisdição Administrativa	jurisdição administrativa	35	14,29%	14,29%

O tema dos administrados aparece na sequência (6,94%) sendo digno de nota que, contrariando a prática inaugurada por Ribas, Rubino de Oliveira não abre um capítulo específico para tratar da figura jurídica dos escravos. Arriscando uma hipótese que talvez padeça de excesso de psicologismo, às vésperas da abolição o único autor negro de nossa lista parece ter se recusado a reconhecer dignidade jurídica ao tema, admitindo apenas duas categorias de indivíduos a estabelecerem relações com a administração pública brasileira: brasileiros e estrangeiros.

E o tema ao qual é dedicada a menor quantidade de páginas é justamente aquele que parece ter exigido por mais tempo as atenções dos publicistas do império: o da administração central (6,12%).

O livro de Rubino de Oliveira, publicado quase 20 anos após o seu último antecedente, já às vésperas da República, parece antecipar algumas das transformações que viriam a se concretizar na virada para o século XX. Como já se demonstrou, a doutrina de direito administrativo produzida na Primeira República brasileira se caracteriza como uma doutrina de transição, de um direito administrativo constituinte para um direito administrativo interventor, voltado à estruturação da nova administração pública federativa e “concebido essencialmente como instrumento de exercício das prerrogativas estatais sobre os particulares em seu trabalho de reorganização da vida em sociedade²¹”.

Embora não se verifique ainda, em Rubino de Oliveira, essa dedicação ao tema da intervenção que mais tarde encontraremos nos administrativistas da República, a redução proporcional da importância atribuída aos temas ligados à estruturação da administração central e o correspondente

21 – GUANDALINI JR., Walter; TEIXEIRA, Livia Solana Pfuutzenreiter de Lima. Um Direito Administrativo de Transição: o conceito de direito administrativo na cultura jurídica da Primeira República Brasileira (1889-1930), in: *Direito, Estado e Sociedade*, nº 58, jan.-jun. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 2021, p. 454.

aumento da atenção dada às atribuições dos ministérios, das províncias e da jurisdição administrativa parecem marcar a sua obra como um ponto de inflexão, a partir do qual o direito administrativo brasileiro começa a abandonar a sua função inaugural de estruturação do Estado para começar a assumir a sua tarefa mais característica de organização das intervenções disciplinares do governo sobre a vida social. Apenas um primeiro passo dado no sentido da efetiva “administrativização” do nosso direito administrativo, que só viria a se concluir de fato após a Revolução de 1930.

4. Conclusões

A análise do conjunto dos dados coletados pode contribuir para uma compreensão mais abrangente dos principais temas tratados pela doutrina brasileira sobre o direito administrativo durante o século XIX.

Quadro 9 – Temas do Direito Administrativo Brasileiro no séc. XIX

Categorias Gerais	Categorias Específicas	Páginas	Percentual	Média: percentuais por obra[†]	Percentual Total^{**}
Administração	conceito de administração	113	3,30%	4,39%	8,18%
	funcionamento e agentes	121	3,53%	4,74%	
	atos administrativos	46	1,34%	1,53%	
Descentralização	divisão territorial do Império	36	1,05%	1,34%	1,87%
	ato adicional	28	0,82%	0,40%	
Administração Central	natureza	136	3,97%	3,40%	15,92%
	Imperador	31	0,91%	1,62%	
	Poder Executivo	25	0,73%	0,90%	
	Conselho de Estado	256	7,48%	9,20%	
	Ministros	97	2,83%	3,67%	
Administração Provincial	noções gerais	7	0,20%	0,26%	29,23%
	Presidente	71	2,07%	3,44%	
	Assembleias Provinciais	200	5,84%	5,51%	
	atribuições	723	21,12%	10,28%	
Administração Municipal	Câmaras Municipais	93	2,72%	4,44%	3,89%
	juizes municipais	8	0,23%	0,24%	
	reforma municipal	32	0,93%	0,71%	

Administrados	administrados	7	0,20%	0,27%	4,38%
	nacionais	38	1,11%	1,35%	
	estrangeiros	71	2,07%	2,53%	
	escravos	34	0,99%	1,13%	
Atribuições Políticas	atribuições governamentais	206	6,02%	6,88%	6,02%
Atribuições Administrativas	atribuições dos ministérios	35	1,02%	1,79%	20,63%
	atribuições administrativas	671	19,60%	17,02%	
Direito Administrativo	conceito e natureza	127	3,71%	4,45%	3,71%
Jurisdição Administrativa	jurisdição administrativa	211	6,16%	6,65%	6,16%

* – Média dos percentuais dedicados a cada tema no interior de cada obra analisada. Informação inserida por recomendação do parecerista anônimo, a quem agradeço pela pertinente sugestão, para a verificação de eventuais distorções de resultado. Verifica-se não haver diferenças significativas em relação à avaliação dos percentuais globais, exceto pelo percentual dedicado às atribuições da administração provincial, que cai de 21,12% para 10,28% quando consideradas as médias por obra.

** – Percentual global, considerando todas as páginas analisadas.

Considerando-se a quantidade de páginas dedicada pela doutrina como um todo a cada tema específico, sobressai o tema da Administração Provincial como o mais importante – com 29,23% das páginas sendo-lhe dedicadas. É claro que essa ênfase aparente na Administração Provincial é efeito de uma distorção²², gerada pelas 877 páginas dos *Estudos Práticos* de Paulino de Sousa dedicadas ao tema, jamais examinado com a mesma dedicação pelos demais autores do período. Não obstante, o simples fato de um dos nossos maiores administrativistas ter optado por consagrar um livro inteiro ao tema da administração provincial em vez de outros supostamente mais relevantes (como o das atribuições administrativas, por exemplo) já indica a sua importância para a adequada compreensão do direito administrativo imperial, tão preocupado com a estruturação administrativa do Estado e com a garantia do equilíbrio das relações entre a administração central e as administrações locais das províncias. A conclusão é reforçada pela quantidade de páginas dedicadas ao tema da administração central (15,92% do total), sempre presente em todas as obras

22 – Como se verifica da análise das médias por obra – ver quadro 9 – nota *.

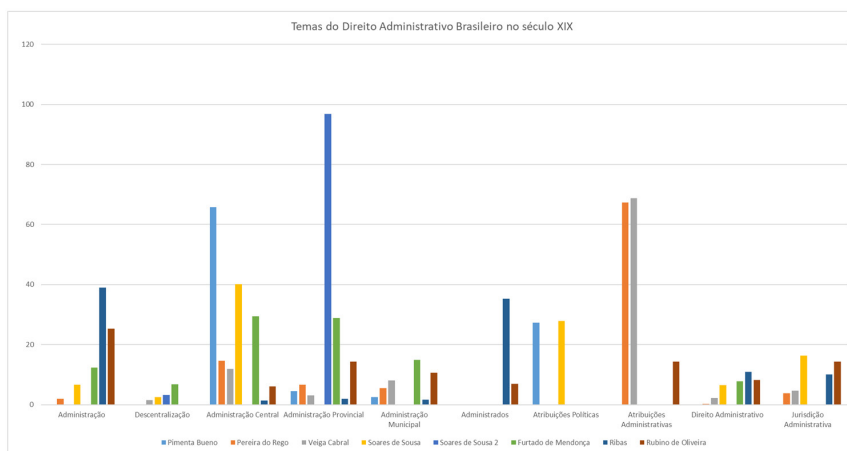
analisadas – mas também ao menos importante tema da administração municipal (3,89%).

Em segundo lugar aparece o tema das atribuições administrativas, que ocupa 20,63% das páginas. Trata-se novamente de distorção, visto que esse tema é muito mais presente nos autores da década de 50 (Pereira do Rego e Veiga Cabral), ainda bastante influenciados pela doutrina administrativista francesa e pouco atentos às peculiaridades da realidade brasileira. Mostra, porém, a importância desse esforço de tradução para a formação de um direito administrativo brasileiro, ao menos nos seus primeiros anos de existência.

Em terceiro lugar aparece o tema mais teórico do conceito de administração (8,18%), que acompanhado da categoria de direito administrativo (3,71%) indica a necessidade de elaboração das bases teóricas da disciplina durante os seus anos de formação.

Às categorias da jurisdição administrativa (6,16%), das atribuições políticas do Estado (6,02%), dos administrados (4,38%) e da descentralização (1,87%) é dada menos importância, sendo as referências a esses temas geralmente concentradas em períodos e contextos específicos.

A análise diacrônica pode contribuir para a melhor compreensão dos contextos e circunstâncias dessas referências temáticas.



Quadro 10 – Temas do Direito Administrativo brasileiro no século XIX.

Chama a atenção, em primeiro lugar, a progressiva importância proporcionalmente dada aos temas teóricos da natureza da administração, da descentralização e do conceito de direito administrativo. Isso pode ser efeito de uma sofisticação teórica dos juristas brasileiros com o passar do tempo e do desenvolvimento da disciplina, ou pode ilustrar a necessidade de retorno aos fundamentos teóricos, conforme se aproxima a transição para um novo modelo de direito administrativo – não mais estruturador do Estado, mas organizador de sua atividade interventiva.

A proporção de páginas dedicadas à administração central cai progressivamente com o tempo, mas o tema se mantém importante em todas as obras analisadas. O movimento indica que a doutrina administrativista parece estar aos poucos se desprendendo da necessidade de refletir juridicamente sobre o tema da estruturação do Estado Nacional, para começar a se dedicar a outros assuntos mais típicos da natureza “administrativa” da disciplina. A hipótese se confirma pela constatação da importância dada às atribuições políticas do governo nos primeiros anos – tema tornado irrelevante após o *Ensaio* de Soares de Sousa.

O tema das atribuições administrativas aparece, curiosamente, apenas no início e no final do período examinado. Embora não seja objeto do presente estudo, a análise qualitativa já iniciada sugere uma hipótese explicativa: nas obras de Pereira do Rego e Veiga Cabral, publicadas no início do período, a atenção dada às atribuições administrativas é reflexo de uma tradução sem mediações da doutrina francesa, e das dificuldades dos autores em compatibilizarem-na com as circunstâncias locais específicas; já na obra de Rubino de Oliveira, última a ser publicada no século XIX, o tema retorna com outra roupagem: não mais tradução acrítica da doutrina francesa, mas esforço de adaptação do direito administrativo brasileiro a uma nova função disciplinadora, e de superação da função constituinte que havia cumprido nas primeiras décadas de sua existência. Esse argumento também explica a diferença entre os dois primeiros e o último quanto à importância proporcional atribuída ao tema no interior de suas obras. A progressiva importância dada ao tema da jurisdição administrativa e a aparição do tema dos administrados somente nas duas últimas obras do período também reforçam essa hipótese.

Por fim, constata-se um crescimento progressivo da atenção conferida aos temas da administração provincial e da administração municipal, o que indica um duplo movimento: de continuidade do esforço de construção de uma estrutura administrativa para o Estado Nacional, prolongando até as administrações locais a estrutura administrativa inicialmente proposta com mais vigor para a administração central; mas também de atenção aos desenvolvimentos práticos dessa estrutura administrativa, pela maior atenção dada às relações efetivas estabelecidas entre centro e províncias e à atuação administrativa concreta das administrações locais nos territórios sob sua responsabilidade.

Temas do Direito Administrativo Brasileiro no século XIX – Conclusões Gerais

Grande importância dada ao esforço de construção jurídica de uma estrutura administrativa para o Estado Imperial (função constituinte)

Pouca importância dada a temas tipicamente “administrativos”, como os das atribuições administrativas do Estado (função administrativa)

Atenção progressivamente maior a temas teóricos como a natureza da administração, o conceito de direito administrativo e a noção de descentralização, o que indica um esforço de consolidação da nova disciplina

Importação acrítica da doutrina francesa nas primeiras obras publicadas

Muita atenção às circunstâncias específicas da realidade nacional a partir da década de 1860

Redução progressiva da importância concedida a temas relativos à construção da estrutura administrativa do Estado Imperial (função constituinte)

Aumento progressivo da importância concedida a temas relativos à atuação administrativa do Estado Imperial, como o das atribuições administrativas, dos administrados e da jurisdição administrativa (função administrativa)

Referências bibliográficas

BARROS JÚNIOR, Carlos S. Antonio Joaquim Ribas (o conselheiro Ribas), *in: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 69, nº 2. São Paulo: USP, 1974, p. 239-253.

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

CARVALHO, José Murilo. Entre a autoridade e a liberdade. *In: Paulino José Soares de Sousa, Visconde do Uruguai*. São Paulo: Ed. 34, 2002.

CRUZ, Ricardo Alexandre. *Negros e Educação: as trajetórias e estratégias de dois professores da Faculdade de Direito de São Paulo nos séculos XIX e XX*. Dissertação (Mestrado) – PUC-SP. São Paulo, 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Pimenta Bueno, o constitucionalista do Império, *in: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 72, n. 2. São Paulo: USP, 1977, p. 123-131.

FONSECA, Ricardo Marcelo. Os Juristas e a Cultura Jurídica Brasileira na Segunda Metade do Século XIX, *in: Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 35. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 2006, p. 339-371.

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

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

GUANDALINI JR., Walter. *História do Direito Administrativo Brasileiro: Formação (1821-1895)*. Curitiba: Juruá, 2016.

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

GUANDALINI JR., Walter. Chave ou Fecho? O debate jurídico erudito sobre a responsabilidade do poder moderador, *in: Quaestio Iuris*, v. 09, nº 02. Rio de Janeiro: UERJ, 2016, p. 1031-1059.

GUANDALINI JR., Walter. A tradução do conceito de direito administrativo pela cultura jurídica brasileira do século XIX, *in: Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, nº 74. Belo Horizonte: UFMG, 2019, p. 473-498.

GUANDALINI JR., Walter. As razões do direito administrativo na doutrina brasileira do século XIX (1857-1884), *in: Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, a. 180, nº 481, set./dez. Rio de Janeiro: IHGB, 2019, p. 219-254.

GUANDALINI JR., Walter. *Raízes históricas do direito administrativo brasileiro: fontes do direito administrativo na doutrina brasileira do século XIX (1857-1884)*. Curitiba: Appris, 2019.

GUANDALINI JR., 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), *in: Direito, Estado e Sociedade*, nº 58, jan.-jun. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 2021, p. 422-459.

HESPANHA, António Manuel. Razões de decidir na doutrina portuguesa e brasileira do século XIX. Um ensaio de análise de conteúdo, *in: Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 39. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 2010, p. 109-151.

HESPANHA, António Manuel; GUANDALINI JR., Walter. A Motivação das Decisões sobre Revista nas Primeiras Décadas dos Supremos Tribunais de Justiça no Brasil e em Portugal (1834-1866), *in: Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, v. 65, nº 1, jan./abr. Curitiba: UFPR, 2020.

KRIPPENDORFF, Klaus. *Content Analysis: an introduction to its methodology*. Los Angeles: Sage, 2013.

KUGELMAS, Eduardo. Pimenta Bueno, o jurista da Coroa. *In: José Antônio Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente*. São Paulo: Ed. 34, 2002.

MONTESQUIEU, Charles Secondat. *De L'Esprit des Lois*. Paris: Gallimard, 1995.

NOGUEIRA, Almeida. *A Academia de São Paulo – tradições e reminiscências*. São Paulo: A Editora, 1909.

PIMENTA BUENO, José Antônio. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro: Tipografia Imp. E Const. De J. Villeneuve E. C., 1857.

PORTES, Écio Antônio; CRUZ, Ricardo Alexandre. Trajetórias e estratégias

sociais e escolares do pardo José Rubino de Oliveira (1837-1891): da selaria em Sorocaba às arcadas jurídicas do Largo de São Francisco, São Paulo, in: *Práticas Educativas: discursos e produção de saberes* (org. PEREIRA, Lucia Helena Pena; e OLIVEIRA, Wanderley Cardoso). Rio de Janeiro: e-papers, 2007, p. 149-172.

REGO, Vicente Pereira. *Elementos de Direito Administrativo Brasileiro, para uso das Faculdades de Direito do Império*. 2. ed. Recife: Tipografia Comercial de Geraldo Henrique de Mira & C., 1860.

RIBAS, Antonio Joaquim. *Direito Administrativo Brasileiro*. Rio de Janeiro: F. L. Pinto & C. Livreiros Editores, 1866.

RUBINO DE OLIVEIRA, José. *Eptome de Direito Administrativo Brasileiro segundo o Programa do Curso de 1884*. São Paulo: Leroy King Bookwalter, 1884.

SALGADO, César. José Antônio Pimenta Bueno, bandeirante do direito brasileiro, in: *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, v. 68, n. 1. São Paulo: USP, 1973, p. 455-472.

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, in: *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, a. 180, nº 485, jan./abr. Rio de Janeiro: IHGB, 2021, p. 165-202.

SOUSA, Paulino José Soares. *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862.

SOUSA, Paulino José Soares. *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1865.

TEIXEIRA, Lívia Solana Pfuetszenreiter de Lima; GUANDALINI JR., Walter. Mitologias Jurídicas do Estado Administrativo: crítica genealógica da noção de interesse público, in: *Revista Eletrônica do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria*, v. 14, nº 2. Santa Maria: UFSM, 2019.

TEIXEIRA, Lívia Solana Pfuetszenreiter de Lima. *Discursos sobre o Interesse Público na Primeira República: análise da doutrina de direito administrativo entre 1889-1930*. São Paulo: Editora Dialética, 2021.

VEIGA CABRAL, Prudêncio Giraldes Tavares. *Direito Administrativo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Tipografia Universal de Laemmert, 1859.

Texto apresentado em abril de 2022. Aprovado para publicação em junho de 2022.