

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

GUSTAVO ZATELLI CORREA

DIREITO ADMINISTRATIVO, ESTADO INTERVENTOR E TÉCNICA: UMA
BIOGRAFIA JURÍDICA DE HELY LOPES MEIRELLES (1917-1990)

BRASÍLIA
2022

GUSTAVO ZATELLI CORREA

DIREITO ADMINISTRATIVO, ESTADO INTERVENTOR E TÉCNICA: UMA
BIOGRAFIA JURÍDICA DE HELY LOPES MEIRELLES (1917-1990)

Tese apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Direito da UnB, como
requisito para obtenção de título de doutor.

Orientador: Prof. Airton Lisle Cerqueira Leite Seelaender

BRASÍLIA

2022

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Zd Zatelli, Gustavo
 Direito Administrativo, Estado Interventor e Técnica:
 uma Biografia Jurídica de Hely Lopes Meirelles (1917-1990) /
 Gustavo Zatelli; orientador Airton L. Cerqueira Leite
 Seelaender. -- Brasília, 2022.
 317 p.

 Tese (Doutorado - Doutorado em Direito) -- Universidade
 de Brasília, 2022.

 1. Poder de polícia. 2. direito administrativo. 3.
 história do direito. 4. intervenção estatal. 5. Ditadura
 Militar. I. L. Cerqueira Leite Seelaender, Airton , orient.
 II. Título.

RESUMO

A presente tese analisa a produção textual e a atuação profissional de Hely Lopes Meirelles mediante aportes historiográficos, sobretudo da história intelectual. As fontes exploradas serão: a produção jurídica de Hely (manuais, livros, artigos, pareceres, projetos de lei) e a de seus contemporâneos e referências, além de jornais, biografias e entrevistas. A investigação possui como delimitação e fio condutor a utilização, pelo autor, da linguagem do direito administrativo para lidar com o problema da intervenção estatal, especialmente quando em relação ao conceito de “técnica”. A hipótese é a de que o conceito de “técnica” funcionou como componente central na construção da estrutura argumentativa sobre intervenção estatal. Tendo em conta tal fio condutor, pretende-se relacionar os textos dogmáticos de Hely Lopes Meirelles à sua carreira profissional e aos contextos diversos a que pertenceu. Nesse sentido, o conceito de “técnica” pôde ser útil tanto no contexto do final dos anos 50 e começo dos 60 quanto na ditadura militar, tanto em ressonância aos debates de subdesenvolvimento e atraso nacionais quanto como legitimação de um saber que se contrapõe ao campo “político”.

Palavras-chave: Hely Lopes Meirelles; Poder de Polícia; Direito Administrativo; Serviço Público; Ditadura Militar.

ABSTRACT

This thesis analyzes the textual and professional performance of Hely Lopes Meirelles through historiographical lenses, especially that of intellectual history. The sources explored will be Meirelles' legal production (manuals, books, articles, legal opinions) and that of his contemporaries and references, in addition newspapers, biographies and interviews will also be used. The delimitation and guideline for this research is the use, by the author, of the language of administrative law to deal with the problem of state intervention, especially when related to the concept of "technique". The hypothesis is that the concept of "technique" worked as a central component in the argumentative structure on state intervention. Bearing this in mind, we intend to relate the legal texts of Hely Lopes Meirelles to his professional career and to the different contexts to which he belonged. In this sense, the concept of "technique" could be useful both in the context of the late 1950s and early 1960s and in the military dictatorship, in resonance with debates on national underdevelopment and backwardness as well as a to legitimate a knowledge (administrative law) that opposes the field "political".

Keywords: Hely Lopes Meirelles; Police power; Administrative law; Public Service; Military Dictatorship.

Agradecimentos

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer meus pais, Albertina Zatelli e Roberto Correa da Silva, pelo apoio incondicional durante todo o período de formação e ingresso na vida acadêmica. Sem o exemplo deles ou seu incentivo, acredito que seguir esse tipo de carreira seria quase impensável.

Em segundo lugar, gostaria de agradecer meu orientador de graduação e de doutorado, Airton L. C. L. Seelaender. Foi ele, que logo no primeiro semestre da graduação, mostrou-me a possibilidade de pensar o Direito para além dos códigos, de enfadonhas discussões sobre tecnicidades e usos vazios de bordões em latim. Ao introduzir nossa turma à área de História do Direito, o professor Airton deu uma amostra grátis àqueles calouros do que seria um tratamento intelectual sério num curso de Direito – algo que não comumente se encontrava no ambiente de então. Por sorte, acabei trabalhando próximo a ele desde o final do segundo semestre em projetos de iniciação científica e tutoria na disciplina, algo que continuaria até o final da graduação. Foi ele que me ensinou a pensar e trabalhar na História do Direito, mostrando os atalhos e macetes desse ofício tão complexo. Ao Airton, devo o estilo de como me portar na academia, de como ser crítico ao fazer História do Direito e do padrão de exigência adotado – enfim, de como ser um “resmungão” na área. Brincadeiras à parte, algum dia espero me tornar um historiador do Direito como ele é. Enquanto isso, ressoam suas palavras na minha cabeça: “precisa comer mais feijão...”.

Agradeço também à CAPES e ao CNPq pelas bolsas de doutorado que me foram concedidas, permitindo a realização da tese. Sem o financiamento público, o qual me ajudou desde o tempo de graduação, é provável também que eu não tivesse conseguido me dedicar inteiramente à carreira acadêmica.

Agradeço ao grupo de orientandos do professor Airton, cujo convívio (em Santa Catarina e especialmente em Brasília) construiu um espaço de trocas e diálogos que definitivamente forjaram partes desse trabalho. Especial agradecimento a Guilherme Ricken,

Fernando Nagib, Joanir Fernando Rigo, Bruno Arthur Hochheim e Patrícia Soster Bortolotto. Ao Joanir e ao Bruno agradeço pelos comentários no esboço dessa tese, que foram em grande medida incorporados ao texto final. À Patrícia, ainda devo agradecer imensamente pelo trabalho de revisão que me ajudou a fazer em toda a tese, pela leitura minuciosa do texto e pelas conversas produtivas. Sem dúvida, eles me ajudaram a ver erros grosseiros e a aprimorar o texto.

Agradeço ao grupo Percursos, do qual participo desde o começo do doutorado. Muitas das discussões ali travadas foram incorporadas ao trabalho final. As reuniões do Percursos serviram como um laboratório para testar as ideias: a reação do grupo me permitiu, muitas vezes, separar o joio do trigo. Em particular, agradeço à professora Maria Pia, que participou da banca de qualificação, pela discussão mais próxima sobre a tese e os temas de história do direito administrativo.

Agradeço aos demais professores e colegas do doutorado da UnB com quem travei diálogos ao longo desses últimos anos. Agradeço aos professores Argemiro Martins e Marcelo Neves pelas aulas cursadas e pelo exemplo de como conduzir uma classe em sala de aula. Das amizades dali, gostaria de citar ao menos Ricardo Spíndola e Jivago Quirino. Agradeço ao Ricardo pela leitura atenta do esboço final, pela curiosidade incansável em sempre debater detalhadamente partes do projeto de tese e por tantas sugestões de leituras e referências (em especial, agradeço a sugestão de dar uma espiada no discurso do paraninfo da turma de Hely para formar uma ideia do ambiente intelectual e de sociabilidade de então).

Agradeço ainda ao grupo GEHSDA da Universidade Mackenzie, coordenado pela professora Carolina Mota Mourão. Pude acompanhar, durante a pandemia, algumas reuniões de forma digital, que certamente enriqueceram o meu entendimento sobre a história do direito administrativo. Um especial agradecimento ao jovem pesquisador Caio Leonardo Corralo Tornincasa, com quem dividi por um breve período o mesmo objeto de pesquisa e algumas impressões sobre os trabalhos de Hely Lopes Meirelles. Uma intuição que Caio e eu compartilhamos, que durante as nossas conversas foi aos poucos ficando mais clara e que procurei explicar durante a tese foi exatamente a similaridade da argumentação de Hely com as

interpretações do Brasil feitas na primeira metade do séc. XX. Por fim, pude participar como arguidor na banca de defesa da monografia de Caio.

Agradeço ao prof. Milos Vec e todos os colegas do *Institut für Rechts- und Verfassungsgeschichte* da Universidade de Viena, que gentilmente acolheram a mim e a Nathaly em nossa estadia de pesquisa em 2020 até o final de 2021. Agradeço também ao *Ars Iuris*, instituição de ex-alunos e professores, pela bolsa concedida para permanecer por mais tempo em Viena.

Agradeço ao grupo CoCoLaw de Helsinki, coordenado pelo prof. Heikki Pihlajamäki, que nos acolheu no último ano. Foi ali em que escrevi, aos trancos e barrancos, o texto final da tese.

Agradeço à banca examinadora, Heikki Pihlajamäki, Gilberto Bercovici e Cristiano Paixão, por terem aceitado o convite, e pelos comentários, críticas e correções.

Agradeço aos amigos mais próximos, que nos últimos anos não pude conviver pela distância: Lui Barbosa Almeida, Arthur Mello Brotto, Guilherme Boing Ouriques, Guilherme Amaral, Marcelo Boing Ouriques, André Amaral, Vitor Kormann, Felipe Pizolatti, Fernando Vasconcellos, Josiane Leitold, Thiago Rausch, André Rausch, Leonardo Farage, Heloísa Simon, Matheus Rufino, Bruno George Moraes, Emílio Wuerges, Rennan Scarpatti, Carmen Lúcia Alves, Laíse Cabral, José Cerqueira Nunes.

Por fim, agradeço à Nathaly, que esteve efetivamente comigo durante toda essa jornada. Se não fosse pelo seu amor e apoio (segurando as pontas ao final, reconfortando-me nos momentos difíceis, incentivando-me a ir sempre para frente), essa tese não existiria. É possível que eu, como me entendo agora, também não existiria. A ela eu devo muito, e espero finalmente depois desse período conturbado de escrita, poder retribuir tudo o que me fez e aproveitar a vida junto com ela.

SUMÁRIO

Introdução	11
1 Termos-Chave e Delimitação do Objeto	14
1.1 “Direito Administrativo”	15
1.1.1 O Direito Administrativo como Linguagem	23
1.1.2 A Construção do “Direito Administrativo” como Ramo Autônomo	26
1.1.3 A Consolidação do “Direito Administrativo” como Campo	35
1.1.4 O “Direito Administrativo” no Brasil	37
1.2 “Estado Interventor”	59
1.2.1 O “Estado Interventor” como categoria historiográfica	59
1.2.2 O “Estado Interventor” como Conceito e como Problema	61
1.3 “Técnica”	74
1.3.1 O Direito Administrativo no Brasil e as Interpretações do Brasil	77
1.3.2 “Técnica” e Direito Administrativo no Brasil	82
1.4 “Biografia Jurídica”	88
2 A Origem, o Contexto Cultural e a Formação de Hely Lopes Meirelles (1917-1956)	90
2.1 O <i>Hinterland</i> brasileiro e as Interpretações do Brasil	91
2.2 Mudança para a Capital, os Anos na Faculdade de Direito de São Paulo	99
2.3 Depois de 1942: da Primeira Passagem pela Advocacia ao Início da Carreira na Magistratura	111
2.4 A vida em São Carlos e as Primeiras Publicações	119

2.4.1	Municipalização dos Serviços Públicos	123
2.4.2	Educação, Ensino e Cultura no Município	139
3	A Fase Municipalista (1957-1967)	141
3.1	A Primeira Edição do Livro <i>Direito Municipal Brasileiro</i>	142
3.1.1	Narrativa Histórica e Diagnóstico de Problemas	144
3.1.2	A Crítica ao Coronelismo e à Herança Vargasista	148
3.1.3	A Construção Jurídica da Autonomia Municipal como Solução ao “Centralismo”	156
3.1.4	O Município enquanto Ente Político-Administrativo no Sistema Federativo	160
3.1.5	A Centralidade Argumentativa da Constituição	164
3.1.6	<i>Realismo</i> e “Teorismo”: o Direito Administrativo como Questão de Técnica e Progresso	168
3.1.7	O “Poder de Polícia”	176
3.1.8	O Conceito de Estado no livro <i>Direito Municipal Brasileiro</i>	195
3.1.9	A Fortuna da obra	197
3.2	O livro <i>Direito de Construir</i>	199
3.3	O Desdobrar do Modelo de Estado Atual e Descentralizado no Conceito de Autarquia	207
3.4	Promoção a Juiz da Fazenda	210
3.5	A Segunda Edição de <i>Direito Municipal Brasileiro</i>	214
3.6	A Primeira Edição de <i>Direito Administrativo Brasileiro</i>	219
4	Hely na Ditadura: Do Governo Abreu Sodré à Adaptação Política e Doutrinária (1967-1982)	225
4.1	Aposentadoria e Nomeação no Governo Estadual de São Paulo	225

4.2 Hely, Secretário da Segurança Pública	236
4.3 De Volta à pasta do Interior, e depois à de Justiça	254
4.5 A Adaptação Doutrinária: A Ligação do “Poder de Polícia” à “Segurança Nacional”	264
4.6 A Terceira edição de <i>Direito Administrativo Brasileiro</i>	271
4.7 O ano de 1975, Segurança Nacional e Desenvolvimento	282
4.8 O Abandono do Intervencionismo: <i>O Estado e suas Empresas</i>	286
Considerações Finais	290
Fontes Primárias	295
Referências Bibliográficas	298

Introdução

A produção textual e a atuação profissional de Hely Lopes Meirelles serão aqui analisadas mediante aportes historiográficos, sobretudo da história intelectual. As fontes exploradas serão: a produção jurídica de Hely (manuais, livros, artigos, pareceres, projetos de lei) e a de seus contemporâneos e referências, além de jornais, biografias e entrevistas. O escopo da investigação possui como delimitação e fio condutor a construção jurídica do Estado interventor e sua relação com o direito administrativo, considerando que as redefinições de espaços de intervenção estatal interagem tanto com mudanças ideológicas quanto com o desenvolvimento de saberes específicos (neste caso, o direito administrativo). A hipótese é que a incorporação do conceito de “técnica”, com toda a polissemia que envolve a palavra, teve um papel central na argumentação jurídica de Meirelles. O projeto se direcionava à incorporação e ao fomento da “técnica” num modelo de desenvolvimento nacional executado pelo Estado, ordenando e dirigindo a estrutura social segundo um diagnóstico do Brasil como um país periférico na ordem mundial.

A discussão em torno do Estado Interventor foi escolhida para fixar a análise dentro de um tópico delimitável. Por conseguinte, os institutos jurídicos e argumentos que diretamente se ligam à construção jurídica dos poderes discricionários do Estado foram os principais objetos da análise. As perguntas a serem respondidas serão: que tipo de Estado e intervenção estatal foram propostos na argumentação jurídica desse autor? Quais os traços característicos dessa estrutura argumentativa desde a perspectiva da história do direito?

Para elaborar uma resposta, as publicações de Meirelles serão observadas a partir de dois aspectos discursivos: i) os problemas ali identificados como justificação para seus escritos; i.e., os alvos explícitos de seu discurso; e ii) as soluções jurídicas ali propostas.

Numa literatura especializada que possui a pretensão de ser pragmática, o diagnóstico de problemas é constitutivo na elaboração de um prognóstico. Isso porque a estrutura lógica de persuasão demanda uma mínima correlação entre esses dois polos para ser

efetiva. Assim, é possível entender melhor dada argumentação jurídica ou política quando ela se volta aos problemas que ela procura solucionar. Os problemas especificados são importantes mesmo quando possuem uma função performativa mais acentuada, pois a seleção do que é apresentado ou não pode também ser indicativa de formas de conceber a sociedade, de posições ideológicas ou até mesmo de táticas de pertencimento (acadêmicas ou políticas).

Mais importante, tanto a apresentação de problemas quanto a formulação de soluções são carregadas de historicidade. Isso significa que ambos os aspectos se relacionam a conceitos, interpretações e discursos herdados do passado, os quais, não obstante, ainda se encontram em circulação e são operativos. Enxergá-los dessa maneira torna visível a acumulação de camadas temporais nos argumentos das fontes, i.e., faz perceptível uma ressonância ou mesmo sobrevivência de significados vindos do passado. O objetivo é também expor e dissecar as camadas históricas no discurso de Meirelles pois isso ajuda a explicar este último.

O diagnóstico de problemas de Hely Lopes era em grande medida direcionado a observações das circunstâncias brasileiras. Nesse sentido, ele estava inserido num debate acerca das “Interpretações do Brasil”, típico de sua contemporaneidade, embora tivesse sido aceso já na segunda metade do séc. XIX. Não obstante, Meirelles também compartilhava preocupações transnacionais e de cunho mais teórico – como a compatibilização da intervenção estatal com os direitos individuais e do liberalismo político com a sociedade industrial. Todos esses pontos estavam de alguma forma conectados à noção de técnica. Não só a palavra em si é empregada bastante, como também assuntos relacionados a seus significados são recorrentes nos textos de Meirelles – por exemplo, as implicações jurídicas e sociais do avanço tecnológico em face às particularidades brasileiras.

O prognóstico de soluções foi articulado mediante a linguagem do direito, sobretudo a do direito administrativo. Tomando institutos jurídicos já consolidados (como os de “poder de polícia” e “serviço público”), Meirelles procurou sistematizar o campo da forma que acreditava ser a mais eficiente. A apropriação desses conceitos jurídicos não raramente provocou mudanças nos contornos e conteúdos deles, o que, em retorno, transformou a

linguagem do direito administrativo ela mesma. Vale mencionar que até aqui há uma relação com a noção de técnica: o direito era apresentado predominantemente como uma técnica que deveria ser manejada por um grupo de especialistas em prol do bem-comum.

A explicação histórica trilhada aqui enfatiza a importância conceitual da técnica. Esse foi o caminho que parecia mais claro para formular uma hipótese a partir da leitura preliminar das fontes.

A hipótese principal é a de que a noção de “técnica”, embora sem clara definição e muitas vezes empregada ambigualmente, teria sido fundamental para a articulação tanto dos problemas quanto das soluções que Hely Lopes Meirelles concatenava em seu discurso.

Entretanto, essa não era uma singularidade do autor: muitos de seus contemporâneos compartilhavam com ele a impressão de que o direito administrativo deveria solucionar as questões em aberto da aceleração social e da modernidade. É possível a partir daí escrever uma história de como a transformação técnica foi incorporada na linguagem do direito administrativo - e aqui será fornecida uma parcela dessa história, com foco nos escritos de Meirelles. Ao seguir o uso da palavra “técnica” e os significados que lhe eram atribuídos, parece possível investigar os principais núdulos da comunicação jurídica no campo do direito administrativo nos anos 1950 até os 1980.

1 Termos-Chave e Delimitação do Objeto

A presente tese trata de investigar a construção dogmática de Hely Lopes Meirelles enquanto um objeto histórico, ou seja, contextualizando-a e realçando as camadas históricas de significado ali contidas.

O objetivo final é produzir uma *biografia intelectual de Hely Lopes Meirelles enquanto jurista*, a qual possa fornecer subsídios tanto para a história do direito administrativo e do direito público quanto para interpretações contextualizadas da obra dogmática desse autor.

O objeto de pesquisa, portanto, é a argumentação jurídica de um autor específico. A delimitação escolhida foi analisar como, nessa argumentação jurídica autoral, a linguagem do direito administrativo foi utilizada para lidar com a intervenção estatal de maneira entrecruzada com o conceito de técnica. A hipótese é de que o autor empregou a linguagem do direito administrativo para legitimar maior intervenção estatal na solução do que percebia como problemas sociais e políticos.

Nessa construção argumentativa do direito e do Estado, o conceito de técnica desempenhava em Hely, realmente, um papel central. O conceito de técnica foi usado, por ele, de duas maneiras: i) na elaboração do diagnóstico de problemas sociais e políticos que deveriam ser solucionados pela argumentação jurídica; ii) na confecção da própria solução jurídica, como elemento que deveria ser incorporado na argumentação.

O objeto é formado por elementos distintos: direito administrativo, Estado interventor, técnica. Todos eles merecem consideração detida- o que se reflete na divisão das seções deste capítulo. A vida, a formação e a carreira jurídica também merecem, é claro, atenção, para que o leitor se situe e o esforço de contextualização seja produtivo.

1.1 “Direito Administrativo”

Crucial para a conformação e legitimação da autoridade pública contemporânea, o direito administrativo foi (e ainda é) um dos saberes comumente evocados para instituir estatalidade. O direito administrativo pode ser encarado como a manifestação jurídica da atividade estatal no cotidiano: por ele se regula uma miríade de “interações triviais, envolvendo carteiras de motoristas, alvarás, pagamentos de segurança social e impostos”¹. Sua presença ubíqua e difusa na vida social faz com que seus efeitos sejam pouco perceptíveis, mas ao mesmo tempo “muito mais propensos a afetar uma grande parcela da população”². Tal ramo jurídico é, portanto, vital para a relação entre Estado e cidadãos, o que levou Tom Ginsburg a descrevê-lo como “mais ‘constitucional’ que o direito constitucional” e “constitucionalista em sua orientação e discutivelmente mais importante para a maioria das pessoas do que os grandes assuntos de direito constitucional”³.

Considerações similares estão por trás da agora já bem conhecida caracterização, no contexto alemão, do direito administrativo enquanto “direito constitucional concretizado” (*konkretisiertes Verfassungsrecht*).

Ambas as designações servem para apontar como o campo do direito administrativo, ao regular o grosso da ação estatal, estaria (ou deveria estar), no fundo, inserido na seara constitucional.⁴

¹ GINSBURG, 2010, p. 118.

² Idem, *ibidem*.

³ GINSBURG, 2010, p.117-118. Aqui, o autor utiliza o adjetivo “constitucional” como indicativo do processo de limitação da autoridade pública refletido na expressão *Rule of Law*. A maioria das citações anteriores que aparecem no parágrafo vêm do mesmo trecho, que no original está: “(...) [T]he average citizen encounters the state in myriad petty interactions, involving drivers’ licenses, small business permits, social security payments, and taxes. It is here that the rubber meets the road for constitutionalism, where predictability and curbs on arbitrariness are least likely to be noticed but most likely to affect a large number of citizens. So it seems clear that administrative law is constitutionalist in orientation and arguably more important to more people than the grand issues of constitutional law” (GINSBURG, 2010, p.118). Esta tradução e todas as seguintes são de minha autoria, exceto quando expressamente escrito o contrário.

⁴ Assim, as questões jurídicas da administração passam a ser entendidas pela chave “constitucional” devido à sua centralidade para a vida social e autonomia privada, devendo, por consequência, ser o direito administrativo concebido dentro do esquema interpretativo do constitucionalismo – de liberdades e garantias individuais perante o poder público.

Essas breves constatações já bastariam para direcionar o foco de qualquer um que pretenda compreender relações de poder e controle social na contemporaneidade ocidental para a análise desse campo jurídico. Contudo, apesar de acertadamente destacarem a relevância social e política do campo, definições atuais e abstratas como as apresentadas são frequentemente enganadoras se o objetivo é entender *como opera* o direito administrativo.⁵ Por exemplo, o vínculo entre direito administrativo e constituição estabelecido pelas definições acima citadas não pode ser entendido como algo estrutural ou sequer presente, seja na dogmática ou na aplicação desse direito, em todos os tempos e lugares – sendo, portanto, um elemento fugidivo para entender as funções sociais (sempre contextuais) do direito administrativo.

Se o intuito é compreendê-lo como um objeto socialmente construído (que ao mesmo tempo opera na sociedade) então, um dos rumos mais seguros é distanciar-se de generalizações e voltar-se à sua formação histórica.⁶

Para tanto, uma breve exposição do estado da arte precisa ser feita. A literatura sobre história do direito administrativo vem crescendo desde a segunda metade do séc. XX. Na década de 1960, por exemplo, começaram a surgir trabalhos como os de François Burdeau e Pierre Legrende, cuja contribuição foi lançar questões metodológicas acerca da pesquisa em história da administração e compilar fontes para sua realização. Ainda hoje esses trabalhos são úteis para entender o contexto francês da história do direito administrativo. No entanto, deve ser frisado que o enfoque dessas pesquisas (sobretudo a de Legrende) foi muito mais a administração do que o direito administrativo em si – o que causou uma marginalização do aspecto intelectual, parcialmente autônomo, deste último em relação à organização e à ação administrativas.

⁵ Antes de buscarem oferecer uma descrição precisa, elas mesmas podem estar “fazendo algo”, e.g.: i) tentando mudar a disciplina “internamente”; ii) somente apontando tendências inovadoras, não ainda estruturalmente incorporadas; iii) ou até mesmo encobrendo os traços mais incômodos da área.

⁶ Como lembra François Burdeau, “*L'Administration d'aujourd'hui est une production historique, le fruit d'un processus lent et continu.*” (1994, p.13). A administração, portanto, escapa aos esforços de compreensão puramente abstrata, sem o auxílio da história – o mesmo vale para o direito administrativo, que também em parte reage a esse quadro contingencial das práticas administrativas, buscando ordená-lo mas ainda assim reproduzindo parcialmente suas características. Para uma elaboração aprofundada sobre as relações entre história e administração, cf. HEYEN, 2000.

Nas décadas seguintes, os trabalhos de Michael Stolleis⁷ e Erk Volkmar Heyen⁸ foram pioneiros em analisar a disciplina do direito administrativo propriamente como objeto historiográfico. Seus trabalhos não apenas conservaram-se pertinentes como são referências incontornáveis, embora pouco divulgados no meio acadêmico brasileiro. Eles permanecem sendo os que melhor apresentam uma descrição geral sobre a forma que o direito administrativo tomou no contexto alemão, oferecendo além disso um instrumental metodológico apropriado para a análise e crítica de fontes pelas lentes da história intelectual.

A historiografia jurídica italiana contribuiu também para a área, com relevante produção de Massimo Giannini⁹, Sabino Cassese¹⁰ e Maurizio Fioravanti¹¹. Mais recentemente, os trabalhos de Bernardo Sordi¹² e Luca Mannori¹³ na Itália são provavelmente os que mais vêm gerando frutos, merecendo destaque. No livro *Storia del diritto amministrativo*, Sordi e Mannori fornecem o panorama mais contundente sobre a formação transnacional do direito administrativo, apresentando um quadro composto de passagens por países centrais da Europa continental (como França, Alemanha, Itália) e por países situados *oltre la Manica* (como Inglaterra e Estados Unidos). Para além disso, as considerações metodológicas do livro também foram bem-afortunadas em problematizar historiograficamente o objeto de maneira clara, desbravando caminhos possíveis de inquirição, capazes de serem continuados em pesquisas futuras.

Partindo dessa literatura para se aproximar ao direito administrativo enquanto um objeto historiográfico, dois questionamentos algo relacionados devem ser preliminarmente confrontados: a qual direito administrativo se está referindo, à *coisa* ou à *palavra*? E quais são as suas origens?¹⁴

⁷ STOLLEIS, 2001a, 2001b, 2008, 2017.

⁸ HEYEN, 1976, 1980, 1983.

⁹ GIANNINI, 1973.

¹⁰ CASSESE, 2010.

¹¹ FIORAVANTI, 2001.

¹² SORDI, 1985, 1987, 1991, 2012, 2018a, 2018b; SORDI e MANNORI, 2001.

¹³ MANNORI, 1984, 1987, 2007; SORDI e MANNORI, 2001.

¹⁴ A forma como essas questões estão propostas e as respostas possíveis lançadas aqui devem bastar aos trabalhos de Bernardo Sordi e Luca Mannori. Para uma explicação desses pontos em português, em muito similar ou

A primeira pergunta traz a distinção entre o direito administrativo enquanto *coisa*, ou *prática* (a legislação e a jurisprudência em matéria administrativa, sua aplicação e observância, as práticas institucionais relativas à administração etc.) e como *palavra*, ou *formulação intelectual* (a formação de um campo de saber especializado, o seu vocabulário próprio, a literatura jurídica relativa à área etc.). Trata-se de uma divisão heurística, pois serve apenas para entender e explicar um fenômeno complexo, já que o “discurso falado ou o escrito lido e os respectivos acontecimentos que (a partir deles) tomam lugar não podem ser separados *in actu*, somente diferenciados analiticamente”.¹⁵

Nesse sentido, as trocas entre a *coisa* e a *palavra* são muito mais intensas e fluidas do que podem parecer de início e, de fato, um entendimento muito rígido de que essas duas dimensões possam ser isoladas induziria qualquer um a erro. No caso, a legislação, a jurisprudência e a prática institucional se servem constantemente da linguagem dogmática do direito administrativo, e vice-versa – todos esses elementos entram em conjunção na comunicação que se produz na comunidade de juristas e na sociedade, sendo impossível isolá-los completamente nos seus processos de produção e circulação.

Mas, ultrapassada essa questão, o ponto é que cada tipo de ação social (seja a *palavra* ou a *coisa*) possui especificidade, dificilmente podendo ser compreendida sem se atentar à sua lógica interna de produção – algo que, por si só, já justificaria a utilidade da distinção para fins explicativos. Além disso, ela permite realçar pontos ou influxos e correlações que se efetuam entre a coisa e a *palavra*, o que permite testar hipóteses e aprimorar a explicação sobre o fenômeno. Seguindo tais premissas, alguns autores já projetaram uma divisão de

mesmo complementar ao caminho aqui trilhado, com a mesma inspiração nos autores italianos citados, cf. GUANDALINI, 2011, p.45-55.

¹⁵ Koselleck: “*Die gesprochene Rede oder gelesene Schrift und das jeweils sich vollziehende Geschehen können in actu nicht getrennt, nur analytisch unterschieden werden*” (2006, p.17), cf. também para entender a passagem idem, p. 14-17. A afirmação é igualmente válida e relevante para a escrita da história do direito, como já apontou Stolleis, inspirando-se em parte nas contribuições de Koselleck, mas também nas de Quentin Skinner, J. G. A. Pocock e outros autores sensíveis ao *giro linguístico* (STOLLEIS, 2008a; o texto conta com recente tradução ao português: STOLLEIS, 2020). Para uma apresentação resumida do argumento de Stolleis, formulada então como a indivisibilidade entre “pensamento” e “ação” (“*Denken und Handeln*”), igualmente frisando a importância dessa divisão analítica para a história do direito público, cf. STOLLEIS, 2017, p.13-14; p.53-56.

trabalho historiográfico possível entre as áreas de história da administração e história do direito administrativo ou história da ciência do direito público.

O presente trabalho procura se inserir nessas últimas duas áreas. O objeto principal de investigação será essa dimensão parcialmente autônoma do direito administrativo enquanto um campo intelectual, um discurso, uma linguagem.

O que se deve sublinhar por enquanto, já antecipando algo da explicação histórica, é que a formulação e articulação da *palavra* direito administrativo acarretou uma mudança estrutural no tratamento e aplicação da *coisa*. Isso quer dizer que a formulação de uma série de argumentos concatenados (como a criação de uma parte geral, com pressupostos próprios, e de institutos ou conceitos jurídicos particulares da área) em torno do que se começou a entender como o saber dogmático do direito administrativo foi fundamental para as mudanças jurídicas mais amplas ocorridas no séc. XIX – refletidas, claro, na prática judicial, na legislação, nos atos de governo, nas instituições etc.

Desdobrando a segunda pergunta lançada anteriormente, mostra-se útil a advertência sobre as armadilhas que o “ídolo das origens” impõe para o ofício do historiador.¹⁶ Traçar cada fio de vestígio do passado em fenômenos sociais (não importando quão bem delimitados) potencialmente levaria o observador até a Antiguidade, tendo de enfrentar então o ônus de lidar com uma massa de fontes e informação impossível de ser coberta suficientemente por uma única pesquisa. Não só isso: uma ênfase muito exagerada nas origens e nas continuidades pode facilmente ainda pôr em risco até mesmo a percepção da historicidade dos objetos analisados, impedindo que sejam entendidos em seus contextos próprios. Isso é igualmente verdadeiro para o direito administrativo.

Por exemplo, a afirmação de que toda civilização minimamente desenvolvida necessita e produz um direito administrativo deve ser tomada em conta com bastante cautela. Essa perspectiva pode facilmente levar à desconsideração do direito administrativo como *palavra*, entendendo a aparição desta em termos de uma descoberta – i.e., apenas para descrever a *coisa*, supostamente já existente, em óbvia retroprojeção da *Weltanschauung* do intérprete.

¹⁶ A expressão vem de BLOCH, 2001.

Nessa linha, a *coisa* é percebida praticamente como um elemento da natureza, ou como se estivesse num vácuo, pois tornam-se irrelevantes os contextos sociais e linguísticos que a produzem. Isso leva a uma miopia historiográfica. Só que essa lente mal regulada não causa apenas distorções na descrição do objeto, como também invisibiliza uma série de processos fundamentais para o seu entendimento.

Uma ilustração típica do problema aqui aludido pode ajudar o leitor a se situar: embora seja possível apontar origens pré-modernas de partes do direito administrativo no tópico geral da *polícia* (sobretudo nas ordenações de polícia e na ciência da polícia ou *Polizeiwissenschaft*), simplesmente igualar essas duas experiências históricas significaria apagar rupturas fundamentais desencadeadas principalmente pelo período revolucionário. A título exemplificativo dessas rupturas, pode-se nomear os processos de: a) reações, na maioria liberais, contra o vocabulário tradicional do Antigo Regime no séc. XIX (em que o conceito de *polícia* foi um dos alvos favoritos), que foram estruturalmente transformadoras¹⁷; b) diferenciação entre justiça e administração (o que levou, em muitos países, à formação do contencioso administrativo¹⁸), entre política e administração e a própria distinção entre direito público e direito privado¹⁹; c) gradual *juridificação* da disciplina, que culminou com a adoção do *método jurídico* e da criação de uma parte geral para o direito administrativo²⁰; d) transformação de um aparato de poder cujo modelo de funcionamento era predominantemente jurisdicional para outro em que prevalece o modelo administrativo²¹.

Não é desprezível que, para muitos observadores (do séc. XIX e até mesmo recentes), a domesticação do *Polizeistaat* seja uma das tarefas ou realizações que define o

¹⁷ Para algumas considerações sobre o conceito na passagem ao séc. XIX, cf. KNEMEYER, 2004. Para um estudo sobre o assunto no contexto do império português, cf. SEELAENDER, 2003.

¹⁸ Sobre o contexto alemão, cf. SIMON, 2004; Para o contexto italiano, cf. SORDI 1985; Para o contexto brasileiro, cf. WEHLING e WEHLING, 2004.

¹⁹ A distinção entre direito público e privado é um traço presente até mesmo no pensamento romano clássico, mas isso não significa que não houve transformações em seu significado ao longo dos séculos. Não só, pode-se afirmar que a autonomia do direito público foi um fenômeno moderno, interdependente da formação do Estado. É nesse sentido que se entende que ao longo do séc. XIX essa distinção passou por um dos momentos de inflexão e mudança. Para uma pesquisa aprofundada de tal dicotomia, cf. SORDI, 2020. Para um panorama do assunto em português, cf. SEELAENDER, 2007 e toda a literatura ali referenciada.

²⁰ Sobre isso, cf. STOLLEIS, 2014 e BADURA, 1987.

²¹ Cf. SORDI e MANNORI, 2001.

próprio direito administrativo. Ou seja, tal corrente tratou a *polícia*, no sentido antigo, em contraposição ao direito administrativo, um e outro como elementos antagônicos. Apesar dessa polarização muitas vezes projetar uma narrativa heroica para o campo, ofuscando o seu traço potencialmente “autoritário” ou autocrático, não se pode negligenciar que houve esforços continuados no sentido de formular e seguir padrões do Estado de Direito dentro ou por meio do direito administrativo (princípio da legalidade, separação de poderes, disponibilidade de garantias individuais). Tampouco se pode negar o quão constitutivos foram esses esforços para a disciplina. O direito administrativo formado no séc. XIX, por conseguinte, possui tanto elos de continuidade como de ruptura com a *polícia*, mas são estes últimos que devem ser realçados no presente tratamento historiográfico – exatamente porque se interessa aqui pela formação do direito administrativo enquanto disciplina ou linguagem própria, especializada.

Cuidando para não cair em outro extremo, deve-se frisar novamente que o direito administrativo não foi o mero triunfo liberal sobre as ruínas de arbitrariedade do Antigo Regime, como propagam comodamente alguns autores (mais preocupados com a legitimação do próprio saber do que na precisão de sua observação histórica). Essa perspectiva supõe que o Estado absolutista tenha tido sucesso total em sua empreitada de centralização, expandindo seu poder a uma medida insuportável até ser limitado e comprimido pelas revoluções liberais. Mas os ímpetus absolutistas sempre encontraram obstáculos, seja de ordem material ou intelectual, que não permitiam uma dominação “absoluta” da Coroa.²² O Estado pós-revolucionário, por sua vez, além de colonizar áreas nunca antes tocadas pelo seu antecessor, também passou por uma mudança estrutural quanto à sua atuação – e o direito administrativo foi um instrumento-chave para tanto.

Tal ramo jurídico efetivamente propiciou o surgimento de um novo tipo de autoridade pública, até então desconhecida: uma configuração institucional que abandonou o modelo jurisdicional²³, o qual a *polícia* não foi capaz de ultrapassar, e passou a fazer coisas por si só. O direito administrativo, de certa forma, é diferente da *polícia* tanto no que toca à parte

²² Para apenas um exemplo de pesquisa que aponta para tanto, de um dos autores mais consagrados ao lidar com o tema, cf. HESPANHA, 1994.

²³ Para essa categoria, cf. MANNORI, 2007.

adaptada ao Estado de direito, que institui garantias e limites ao poder, quanto na parte que fundamenta atos autocráticos, permitindo às instituições estatais um grau amplo de iniciativa distinto do modelo anterior.

O novo modelo de poder, todavia, dificilmente poderia ser legitimado caso não fosse em alguma medida limitado e amoldado ao conceito de Estado de Direito, que foi adquirindo força ao longo do séc. XIX. Nesse contexto, o direito administrativo de pronto se tornou um objeto de disputa – ou seja, desde o seu surgimento, feições e tendências distintas, até mesmo contraditórias, expressaram-se por meio da linguagem do direito administrativo. Uma multiplicidade de orientações faz parte do que se comumente entende pela expressão “direito administrativo”. Assim, o direito administrativo deve ser simultaneamente caracterizado por ser um saber que tanto constitui um novo tipo de autoridade pública detentora de poder discricionário e faz coisas por si só como um saber que institui garantias individuais e limites contra esta mesma autoridade.

Se se quer estipular um ponto de partida, então talvez o mais seguro seja tomar o período em que a expressão “direito administrativo” passou a ser largamente empregada e quando começou a designar uma disciplina específica. Por isso o percurso do séc. XIX, em especial da segunda metade em diante, é o mais profícuo para se analisar a formação do direito administrativo enquanto uma linguagem e um saber. Como dito anteriormente, o objeto de análise aqui será muito mais a *palavra* que a *coisa* – um argumento a mais para tomar esse período como o ponto de partida para o presente tratamento historiográfico.

Além do já apresentado nessas questões preliminares, vale destacar também que o direito administrativo foi uma linguagem confeccionada pela circulação transnacional de conhecimentos, textos e agentes – e não só moldada, portanto, por influxos puramente ideológicos ou politicamente determinantes.²⁴ Não que ideologias e interesses políticos não sejam relevantes, mas explicações monocausais são em geral infrutíferas ao tratar de fenômenos complexos – e fenômenos linguísticos geralmente o são. Uma visão atenta a como estes

²⁴ Cf. SORDI, 1987, p.4ss. Para mais sobre o argumento, ver PLOTKIN e ZIMMERMANN, 2012, p.10-11. Para um caso de estudo do contexto argentino (tratando de debates locais em torno do direito administrativo, da formação de redes internacionais, especialmente entre Argentina e Europa, e da circulação de juristas famosos na época, como Duguit e Jezè, em território latino-americano), cf. ZIMMERMANN, 2015.

elementos, sejam ideológicos ou locais, se intercalaram com a dimensão intelectual de formação de um saber transnacional (isto é, que tem a ver com a formação de uma figura que se autodescreve como intelectual e especialista em determinada área) pode oferecer explicações mais sofisticadas acerca da argumentação confeccionada na literatura desse ramo jurídico.²⁵

Já que o objetivo aqui é explicar, de certo modo, o direito administrativo brasileiro na segunda metade do séc. XX pela perspectiva da história intelectual, analisando seus argumentos internos, não haveria grandes ganhos, em princípio, em ir muito antes que a formação da disciplina no séc. XIX e de sua consolidação no contexto ocidental de trocas transnacionais entre Europa e América.

1.1.1 O Direito Administrativo como Linguagem

Antes de partir para uma exposição da história da formação do direito administrativo, é necessário abordar uma questão metaconceitual e metodológica de fundo da presente pesquisa. Como se afirmou na seção anterior, o objeto de investigação desta tese é o direito administrativo como linguagem. Mas a categoria analítica de “linguagem” não é autoevidente, tampouco sendo óbvias quais perspectivas de leitura das fontes históricas são facilitadas ou dificultadas por uma abordagem sensível à dimensão linguística.

A presente pesquisa toma como marco teórico um grupo de autores dedicados à historiografia que foram impactados pelo *giro linguístico* nas humanidades. De especial menção são: Reinhart Koselleck, J. G. A. Pocock e Quentin Skinner. Mesmo tomando em conta que cada um desses autores possui diferenças intelectuais entre si²⁶, algumas vezes

²⁵ De fato, talvez até abandonar maiores esforços de encaixar a narrativa em explicações causais na historiografia possam ser benéficas, ao menos no trabalho aqui proposto – focando-se mais em descrições densas de *como* os processos históricos se sucederam, não tanto no porquê.

²⁶ A primeira diferença notável entre eles seria a escolha de qual a categoria (ou objeto) mais básica e elementar de sua observação. Para Koselleck, seriam os conceitos; para Pocock, os vocabulários ou linguagens; e para Skinner, os atos de fala ou ações linguísticas (embora o ponto seja discutível, pois Skinner também se refere constantemente a “ideologias”). Tais diferenças já indicam um aspecto mais “estruturalista” nos dois primeiros

explicitamente destacadas pelos próprios²⁷, não parece ser um erro falar em uma compatibilidade de suas teorias²⁸. Tal vertente será aqui denominada por conveniência de “história intelectual”.²⁹

autores, enquanto no último há uma ênfase maior na agência, nas ações individuais e na dimensão pragmática da linguagem. Além disso, as tradições intelectuais em que esses autores procuram se inserir ou utilizar são também distintas. Em Koselleck, há a influência da tradição filosófica fenomenológica alemã, assim como trabalhos de hermenêutica – Gadamer e Heidegger aparecem como os principais autores citados para fundamentar afirmações mais abstratas na teoria da história. As suas concepções, porém, também são por vezes pautadas por autores clássicos, como Aristóteles e São Tomás de Aquino. Koselleck segue, assim, uma corrente conservadora da filosofia analítica, ocasionalmente utilizando também Carl Schmitt, seu “orientador” informal na tese que deu fruto ao livro “Crítica e crise”. O foco de interesse de Koselleck está na passagem à “modernidade” (*Neuzeit*), e o que esse “tempo novo” acarretou para a percepção do tempo histórico – uma das preocupações prediletas, por sinal, do pensamento conservador. Nessa linha, sua análise se concentra mais no entendimento do fenômeno do tempo histórico, ou a experiência deste, e apenas incidentalmente com apreciações metodológicas de como o historiador deve ou não ler suas fontes. Já em Skinner, os autores mais citados em sua fundamentação teórica são J. L. Austin e J. Searle, filósofos anglo-saxões altamente inspirados pelo argumento do segundo Wittgenstein de que “*words are deeds*”. Além desses, Skinner recorre constantemente a R. G. Collingwood para considerações de como entender o passado. Skinner está interessado na relação entre a linguagem e o poder, no que é feito e legitimado por meio da linguagem. Em poucas linhas: “*The plea is to recognise that the pen is a mighty sword*” (SKINNER, 2001, p.7). Por fim, Pocock é o que menos procura se inserir em uma linhagem filosófica definida, citando autores diversos como Michael Oakeshott, Thomas Kuhn e Ferdinand de Saussure para embasar suas ideias. Seu interesse reside na formulação de diferentes vocabulários ou linguagens que se formaram no período moderno, como a linguagem da economia, do republicanismo, do direito etc.

²⁷ Quentin Skinner, em entrevista a Javier Fernández Sebastián, apresentou descontentamento ao ser perguntado sobre a relação de sua obra com a de Koselleck, levantando dúvidas sobre os possíveis paralelos entre eles. Dentre outras coisas, afirmou: que Koselleck não fazia “história dos conceitos”, mas sim uma “história das palavras”; que a hipótese do *Sattelzeit* dificilmente poderia servir para o caso britânico; e que havia algo de “*unhistorical*” na empreitada do dicionário, aludindo ao *Grundbegriffe* de Koselleck (SKINNER, 2007, p.114-115). Também é possível notar uma sutil crítica na edição revista do artigo *Meaning and understanding in the history of ideas*, publicado em 2001 no volume I de *Visions of politics*, em que Skinner afirma permanecer cético quanto ao valor de escrever “histories of concepts or ‘unit ideas’” (SKINNER, 2001, p.86), numa passagem não presente na versão original do artigo de 1969. Ao equiparar a história dos conceitos às *unit ideas* de Arhtur Lovejoy, seu maior alvo de críticas no texto, Skinner sinaliza, para o leitor atento, uma reprovação ao projeto Koselleckiano. Quanto a Pocock, Skinner se mostrou, na mesma entrevista citada, igualmente direto em apontar as diferenças, mas menos propenso a críticas mais severas, apenas afirmando concordar bastante que Pocock é um “historiador mais estruturalista” que ele mesmo (SKINNER, 2007, p.107).

²⁸ Ao menos essa é a defesa que faz Melvin Richter sobre a *Begriffsgeschichte* e a Escola de Cambridge. Também no mesmo sentido, cf. FERES Júnior, Marcelo Jasmin e Ricardo Silva.

²⁹ O rótulo “história intelectual” em si não é desprovido de disputa e polissemia. Colocar todos esses autores numa classificação só pode suscitar críticas, mas o objetivo aqui não é negar as particularidades de cada um e sim apontar a compatibilidade entre eles para apresentar um modelo metodológico útil, algo mais relevante para a presente pesquisa. Além disso, o rótulo também pode servir para escapar de outra confusão: a nomenclatura “história das ideias” permanece sendo utilizada para designar o mesmo grupo de autores que o de “história intelectual”, embora alguns destes a usem para criticar uma corrente de moldes clássicos do historicismo. Para fins dessa exposição, preferi adotar “história intelectual” como um rótulo geral para os autores aqui tratados e deixar “história das ideias” para designar a tradição criticada por eles. Para uma defesa dessa escolha, ver SILVA, 2009.

Em linhas muito grossas, ela é contrária à subestimação da linguagem – e demais planos simbólicos de representação semântica e semióticos – como mero epifenômeno da realidade material ou mesmo do plano abstrato das ideias.³⁰ Mais do que simples reflexo ou descrição das experiências históricas, a linguagem passa a ser entendida como constitutiva dessa mesma experiência – operando como engrenagem no desdobramento e dinâmica dos eventos históricos e estruturas sociais. A linguagem é percebida, então, como um repertório de ferramentas intersubjetivamente compartilhado por um grupo de pessoas, que está sujeito a constantes modificações, transformações e disputas. O passado é visto como um “país estrangeiro”, o qual possui convenções de significados muito distintas daquelas do historiador contemporâneo – mesmo, ou sobretudo, quando veiculados por significantes familiares. Por isso recuperar o contexto de convenções é essencial para entender as ações linguísticas do passado.

Apontamentos úteis fornece Pocock ao indicar que a “linguagem” é um dos contextos pelos quais a enunciação de atos de fala toma sentido. Quando se fala em “linguagem” nesse sentido, trata-se geralmente de “sublinguagens”: “idiomas, retóricas, modos de falar sobre política, jogos de linguagens distinguíveis pelos quais cada um pode ter seu próprio vocabulário, regras, precondições e implicações, tons e estilos”³¹. Uma “linguagem” deve ser, ao contrário de um estilo, um jogo reconhecido como aberto a mais de um praticante. Ela é, portanto, uma estrutura, que determina o que pode ser dito, mas uma estrutura dinâmica, pois

³⁰ Nesse sentido, a “história intelectual” também pode ser entendida como uma reação a duas correntes de interpretação histórica em voga nos anos 50-60 do séc. XX, se seguirmos os ataques que Skinner desferiu no artigo *Meaning and Understanding in the history of ideas*. Primeiro, foi contrária à crescente tendência dos anos 60 para as pesquisas no campo da história social, geralmente de inclinações marxistas, que tomavam como base de seus estudos os dados ditos “concretos” e quantitativos, desconsiderando os discursos por serem, supostamente, somente superestruturas da luta de classes ou de menor importância para a análise social materialista. Segundo, igualmente crítica foi a reação à clássica “história das ideias”, uma forma quase platonizante de historicismo tendente a enxergar as ideias quase como essências presentes nas sociedades ao longo do tempo. Para essa perspectiva, existiriam ideias básicas (como a de “família” ou “soberania”) encontráveis em todas as sociedades em todos os tempos, mesmo quando apresentassem metamorfoses ou se o significante empregado não fosse o mesmo. Vale ressaltar, entretanto, que as críticas de Skinner não deixam muito espaço para leituras caridosas, colocando um grupo heterogêneo de autores num mesmo vau. Nem todos os marxistas, ao contrário do que parece afirmar Skinner, seguiram uma cartilha vulgarizada do pensamento de Marx, cuja própria teoria é mais complexa do que os seus críticos tendem a levar em conta. Bastaria lembrar de E. P. Thompson para mostrar que houve reflexões historiográficas sofisticadas partindo da mesma corrente acadêmica.

³¹ POCOCK, 2009, p. 89.

pode ser igualmente modificada por aquilo que é dito, tomando forma num processo contínuo de “apropriação e expropriação”.³²

Não é preciso um pulo muito longo para encaixar o direito enquanto uma “linguagem”, no sentido aqui exposto, pertencente um grupo profissional específico, ou até mesmo difusa na sociedade. O direito administrativo, nesse sentido, pode ser observado como uma sublinguagem especializada desse grupo profissional, que, apesar de manter vínculos com a linguagem mais ampla do direito, manifesta seus próprios jargões, gramática, convenções e implicações.

Já se falou, com certa razão, em uma “marginalização da linguagem do direito nos discursos de uma história global das ideias e dos saberes”³³. Apesar de um certo descaso com a linguagem jurídica por parte dos historiadores intelectuais, os impactos dessa historiografia não demoraram a ser sentidos no campo da própria história do direito. Para referenciar apenas alguns dos autores que mais notavelmente incorporaram essas reflexões em seus escritos, basta lembrar de: Antonio Manuel Hespanha³⁴, Pietro Costa³⁵ e Michael Stolleis³⁶.

1.1.2 A Construção do “Direito Administrativo” como Ramo Autônomo³⁷

Ao final do século XVIII, já começavam a se dissolver as bases intelectuais do Antigo Regime mediante múltiplos influxos: pelo iluminismo, pelo sentimento antiabsolutista

³² Idem.

³³ SCHUPPERT, 2019, p.12.

³⁴ Não se pode esquecer que uma das primeiras empreitadas intelectuais de fôlego de Hespanha foi uma incursão teórica sobre a combinação da análise do discurso com a história do direito, cf.: HESPANHA, 1970. Outras obras relevantes para o ponto aqui abordado são HESPANHA, 1990, 2011, 2013.

³⁵ COSTA, 1972, 1986, 2002 e 2010; COSTA e ZOLO, 2006 e 2007.

³⁶ STOLLEIS, 1997 e 2008.

³⁷ Esta subseção e a seguinte usaram como base textos de minha autoria já escritos e publicados anteriormente, nomeadamente a monografia de conclusão de curso (ZATELLI, 2013).

dos revolucionários e por teorias econômicas como as fisiocráticas e liberais, por exemplo.³⁸ Kant, ao rejeitar o conceito antigo de *felicidade*, expunha o indivíduo como sujeito central no plano filosófico, destruindo as fundamentações do empirismo eudemonístico.³⁹ Esforços teóricos, como o de Humboldt, em restringir as aspirações absolutistas do poder político ao elencar as finalidades legítimas do Estado num rol definido adquiriam aceitação nos meios acadêmicos.⁴⁰ Os fisiocratas e liberais encaravam o paternalismo estatal como superado devido à crença na autoregulação por parte dos interesses privados que operavam o mercado. Esses impulsos diversos confluíram para uma remodelação estrutural da sociedade e do Estado levada a cabo principalmente ao longo do séc. XIX.

Na França, a Revolução acelerou a revisão radical do papel do Estado. A *Police* foi substituída, logo nos primeiros passos da Revolução, pelo conceito operacional de *administration générale*. A administração foi, em grande medida, fruto de uma soberania que pretendia recriar os arranjos políticos: o legislador estaria capacitado de voluntariamente criar aparatos administrativos e atribuir a estes suas respectivas funções por meio da lei – concebida como expressão da “vontade geral” da Nação.

É verdade, todavia, que muitas dessas funções foram herdadas do Antigo Regime – ou seja, eram em grande parte idênticas àquelas inventariadas pela *polícia*.⁴¹ No entanto, nem

³⁸ Essas bases sustentavam a *polícia* no seu sentido pré-liberal (SEELAENDER, 2009, p.79-80; STOLLEIS, 2008, p.515-516).

³⁹ STOLLEIS, 2001a, p. 220. Kant substituiu a *felicidade* pela liberdade, ou autonomia, como princípio maior da sua ética, e consequentemente da filosofia prática. A natureza radical de seu comprometimento com a liberdade fez com que esta passasse a ser contraposta a uma *felicidade* “externa” (ou imposta) ao indivíduo, também negando o “entendimento teleológico da realidade” de uma tradição que vinha de Platão (Para uma síntese do assunto, entre muitas outras, cf. MITSCHERLICH-SCHONHERR, 2011, p.183-188).

⁴⁰ O exemplo de Humboldt ainda não foi o passo completo ao liberalismo político clássico, já que esse autor continuou atribuindo ao Estado um rol amplo de tarefas, não restrito às de segurança, inclusive mediante o emprego do conceito de *polícia* (STOLLEIS, 2001a, p. 228). Mas o empenho de limitar os objetivos do Estado num rol definido era mais um dos fatores contribuindo para a dissolução do poder absolutista.

⁴¹ Tal fato é ressaltado por diversos autores, dentre os quais Sordi e Mannori: “Sembra di rileggere l'antico inventario dei compiti della *police*: sono spariti, è vero, delegittimati dalla ventata fisiocratica e dal trionfante individualismo, interi settori portanti della vecchia regolazione sociale: la religione, i costumi, la disciplina di arti, corporazioni, manifatture, **ma se la Costituente può rapidamente elencare i compiti dell'amministrazione generale, questo dipende in gran parte dal pedante lavoro di schedatura compiuto dalla letteratura di polizia. (...) Il campo teorico incentrato su *police* è stato sostituito da un campo teorico sinora ignoto nei suoi enunciati costituzionali e che fa ormai perno sull'amministrazione generale.**” (2001, p.209-210, G.N.). Cf. também a fonte, apresentada por Rosanvallon, demonstrando o perfeito paralelo entre as atribuições do ministro do interior de 1800 com aquelas do intendente de *polícia* do Antigo Regime (p.296).

todas as matérias da antiga *polícia* foram incorporadas pela recém-chegada administração pública. Houve uma filtragem impedindo que certas atribuições perdurassem na passagem ao Estado liberal – notadamente, o controle interventor no setor econômico e religioso. Além disso, as novas exigências do Estado de Direito, como a separação de poderes e o princípio da legalidade, drasticamente modificaram o quadro institucional em que a *polícia* poderia ser aplicada, impossibilitando a sobrevivência de certas prerrogativas desta.⁴² As continuidades entre *polícia* e as novas fórmulas “direito administrativo” e “administração pública”, portanto, não devem eclipsar as discontinuidades – relevantes para compreender todo o fenômeno histórico descrito.⁴³

O primeiro modelo de departamentalização adotado pelos franceses pós-revolucionários estabeleceu um sistema novo de divisão distrital que, além de sua função eleitoral, serviu para três objetivos distintos: uniformização e integração do reino; eficiência administrativa; e autogoverno local. As medidas tomadas na era napoleônica, cruciais para a formulação da administração em moldes modernos, excluíram o último componente da equação.⁴⁴ A lei de 28 pluviôso do ano VII (17 de fevereiro de 1800) transferiu as competências administrativas, que haviam sido anteriormente atribuídas aos *corps administratifs* eleitos, para três funcionários monocráticos cuja nomeação cabia ao executivo – o *prefêt* no departamento, o *sous-prefêt* no *arrondissement* e o *maire* na *commune*. Criou-se, assim, uma estrutura administrativa muito mais centralizada e apta a intervir com maior efetividade em locais periféricos, aumentando a capilaridade da administração pública. Quando proferiu o mote “*Administrer doit être le fait d'un seul*”, exposto na lei acima citada, P. L. Roederer⁴⁵ exprimiu não só uma busca por eficiência, mas o deslocamento de toda atividade administrativa cumulada

⁴² O *se e como* da implementação da *polícia* passou a depender então de regulação legislativa aprovada por parlamento (STOLLEIS, 2001a, p.233). Importante para entender esse quadro também é a mudança de entendimento sobre a validade do direito e a própria legislação, em que se pode descrever a passagem tipológica da validade “usual” ou “material” para a validade “formal” (SIMON, 2009, p.109-117).

⁴³ Para alguns estudos aprofundados sobre o tópico no contexto alemão, cf. MATSUMOTO, 1999 e PREU, 1983.

⁴⁴ WOLOCH, 1995, p.54.

⁴⁵ Para mais dessa personagem, que foi conselheiro de Estado e um dos mais destacados colaboradores de Napoleão, cf. MENICHETTI, 2013 e MARGERISON, 1983.

nas mãos do Estado – entendido como aparato, sujeito e complexo institucional separado da sociedade.⁴⁶

Como é sabido, a dissociação entre administração e justiça foi outro fator central na passagem do modelo jurisdicional do Antigo Regime para o Estado administrativo. No período revolucionário, já se esboçava a implementação institucional dessa divisão – não como uma aplicação lógico-dedutiva do princípio da separação dos poderes, mas a partir de embates contingentes entre administradores e juízes que incitavam a preocupação política de preservar as conquistas da revolução.⁴⁷ No período napoleônico, essa tendência foi cristalizada no desenho institucional a partir do qual se formaria o contencioso administrativo.⁴⁸ A criação de uma instância própria que decidisse sobre casos administrativos serviu para impedir a interferência do judiciário: se a administração é o “ato de um só”, não se poderia admitir estar sujeita a outro poder. Criaram-se, para tanto, duas das instituições mais importantes para o Estado administrativo oitocentescas: o Conselho de Estado e os conselhos de prefeitura. A fórmula “*juger l'administration, c'est encore administrer*” representou a formulação a *posteriori* da não sujeição da administração ao judiciário.⁴⁹

⁴⁶ SORDI e MANNORI, 2001, p.247-248

⁴⁷ MESTRE, 2002, p.73. Sobre o tema cf. também SORDI e MANNORI, 2001, p.239-245. O artigo de J.L. Mestre aponta o tortuoso caminho que foi levando ao desenvolvimento da “teoria francesa da separação dos poderes”. Ao enfrentar os problemas causados pelo modelo jurisdicional herdado do Antigo Regime, o diretório da revolução respondeu com reformas que mais e mais encarregaram a administração central de decidir sobre os recursos em assuntos de natureza administrativa de instâncias hierárquicas subordinadas, sem interferência judicial. A desconfiança quanto aos juízes, vistos como símbolo do Antigo Regime, também deve ter pesado para a escolha de uma via que evitasse a “confusão de poderes”. Os primeiros passos dessa construção já podem ser encontrados no art.13, título II, da lei de 16-24 de agosto de 1790, que firmou a distinção entre funções judiciais e administrativas, e também nos dispositivos da lei de 15-25 de março de 1791, mais tarde consagrados na constituição de 1791, voltados a tornar mais eficiente a “subordinação hierárquica” no julgamento de irregularidades cometidas pelos *corps administratifs*. Mas vale complementar que não havia, no projeto revolucionário, nem uma concepção acabada de um Estado administrativo centralizado nem a noção de um direito administrativo, no sentido de um direito especializado que legitimasse a superioridade da administração pública em relação aos particulares (SORDI e MANNORI, 2001, p. 225ss e p.269).

⁴⁸ Sobre o tema, cf. a literatura da nota anterior.

⁴⁹ SORDI e MANNORI, 2001, p.257-269 e p.284. A afirmação faz ainda mais sentido ao se destacar que o conselho de Estado francês, no início do séc. XIX, ainda não pode ser descrito propriamente como contencioso administrativo, funcionando muito mais como um órgão da alta cúpula política. Isso sobretudo porque a atividade contenciosa dessa instituição encontrava-se em tudo indiferenciada, sob o plano processual, das suas demais funções consultivas.

Devido ao caráter essencialmente repertorístico das primeiras obras sobre direito administrativo e à incapacidade delas de elaborar uma teoria geral do direito administrativo⁵⁰, geralmente frisa-se a importância da jurisprudência do Conselho de Estado francês no modelamento de uma “espinha-dorsal” que faltava à matéria e de um complexo de garantias individuais que não obtiveram muita atenção do legislador. Ainda que haja algo de razão na afirmação, se a jurisprudência alcançou tais objetivos foi unicamente porque houve uma doutrina capaz de refletir sua argumentação de maneira coerente, atribuindo-lhe um grau de autoconsciência. Não menos importante foi que a literatura jurídica representou a principal via de publicização da produção jurisprudencial.⁵¹

A expressão “direito administrativo” foi utilizada, aparentemente pela primeira vez, em um programa de 1798 de um obscuro professor de legislação da *École centrale de la Charente-Inférieure*. Posteriormente, ela aparece em discursos dos conselheiros de Estado e, em 1814, no título da obra *Instituzioni di diritto amministrativo* do italiano Gian Domenico Romagnosi. Em 1815, a disciplina passou a fazer parte oficial do currículo das faculdades jurídicas francesas, embora seu ensino tenha demorado até 1828 para ser implementado sem interrupção na Universidade de Paris, sendo pouco a pouco também adotado nas outras regiões do país. A partir daí, houve uma proliferação da literatura francesa nessa área – dignos de nota são os nomes de Joseph-Marie de Gérando, Louis-Antoine Macarel e Louis de Cormenin.⁵²

A primeira leva dessas obras possuía norte legalista, influenciado pelo culto à lei do período revolucionário, e um de seus objetivos principais era fornecer, junto a uma análise da jurisprudência do *Conseil d'État*, uma exposição inteligível do quadro normativo disponível.

⁵⁰ Era essa já a opinião contemporânea de Tocqueville, que, em discurso sobre obra de Macarel, colocava em questão a compatibilidade da área com o “direito político”, a constituição e a liberdade, cf. TOCQUEVILLE, 1969, p. 244. Para uma análise desse discurso e do pensamento político de Tocqueville em português, cf. a última parte do segundo capítulo de GONÇALVES, 2020.

⁵¹ SORDI e MANNORI, 2001, p.280.

⁵² Para todo o parágrafo, cf. MESTRE, 2002, p.73ss. Também SORDI e MANNORI, 2001, p.277-278. Para uma exposição em português desse processo de formação literária francesa, com uma análise dos autores franceses, cf. GUANDALINI JR., 2019, p.480-483. Guandalini procura demonstrar com sua análise que a tendência inicial foi de utilizar a expressão “direito administrativo” mais para designar o conjunto da legislação administrativa, sem que lhe fosse atribuída “o significado de um campo específico de saber”. A primeira tentativa ali rastreada de conceituação do campo foi oferecida por De Gérando em 1829. Apenas de 1840 em diante, porém, “a abordagem analítica começa a dar lugar a uma abordagem mais teórica” (idem, p. 482).

Ainda assim, estavam muito em dívida com a literatura da *polícia*, especialmente quanto à estruturação do conteúdo, e algumas homenagens feitas aos antigos tratadistas de *polícia* estão ali presentes. Além disso, aceitavam-se as normas de *polícia* não explicitamente ab-rogadas após a Revolução como normas da administração, sem critério diferenciado – ou seja, aceitáveis como objeto de estudo.⁵³ Os autores do recém-criado direito administrativo não deixaram, portanto, de tomar emprestados os parâmetros de elaboração da tradição da *polícia*, nem de aproveitar a autoridade desta para se legitimarem. Isto reconhecido, prevalece uma diferença fundamental entre o direito administrativo e seu precedente setecentista: a identidade daquele deriva menos da genérica finalidade do “bem público” e mais no fato de regular uma relação intersubjetiva entre indivíduo e administração pública, inexistente no Antigo Regime.⁵⁴

Importante para entender esse processo de construção disciplinar foi o esforço dessa literatura em afirmar a autonomia administrativa, o qual rapidamente obteve sucesso em estabelecer como pressuposto indiscutível que a administração era um poder autônomo em relação ao judiciário e ao legislativo. Os autores conceberam o tríplice postulado que: a administração existe, não possui nenhum ponto em comum com a Justiça, e, justamente por isso, é poder.⁵⁵ Foi difundida, então, uma noção residualista do direito administrativo: este abarcaria tudo que concernia ao governo do país, excetuando a confecção das leis e a ação da Justiça entre os privados. A administração, dessa maneira, confundia-se com a própria essência do Estado enquanto sujeito munido de vontade e orientado para a realização do interesse geral. Assim, a administração pública possuiria direitos e deveres, podendo, portanto, fazer coisas por si só – atributo este justificado pela fórmula do “*privilège du préalable*”, ou caráter de “executoriedade”.⁵⁶

⁵³ BURDEAU, 1995, p.111 e 113.

⁵⁴ SORDI e MANNORI, 2001, p.287-289 e p.301. De maneira semelhante a Sordi e Mannori, Stolleis ressalta a diferença entre a “velha *Polizeiwissenschaft*” e o “novo direito administrativo”: a primeira trata do arsenal de conhecimentos úteis para a otimização dos objetivos estatais a ser manuseado pela burocracia, enquanto o segundo se bifurca em tanto ser instrumento dirigente para a realização dos objetivos estatais estabelecidos em lei como o limite da liberdade do cidadão (STOLLEIS, 2001a, p.233). A. M. Hespanha também elaborou a distinção de forma parecida a Sordi e Mannori (2005, p.120).

⁵⁵ SORDI e MANNORI, 2001, p.281. Embora afirmem que tal postulado já aparece num nível intuitivo completamente “metabolizado” por essa literatura inicial, Sordi e Mannori admitem, em contrapartida, que ele demoraria algumas décadas para ser formulado explicitamente de maneira completa.

⁵⁶ SORDI e MANNORI, 2001, p.279-286.

O itinerário alemão, por outro lado, apresentou uma ruptura menos abrupta entre *polícia* e administração. A transição estava em parte condicionada à política constitucional de cada principado⁵⁷, em parte ao modelo de formação burocrática escolhido. O núcleo da “ciência da *polícia*” (*Polizeiwissenschaft*), já ao final do séc. XVIII, começava a ser separado do estudo das “leis de *polícia*” – incorporado este último, mesmo que com hesitação, às faculdades de direito, tornando-se o ponto de partida para o direito administrativo (*Administrativ- ou Verwaltungsrecht*).⁵⁸ A divisão entre conteúdo substancial (i.e., elementos históricos, políticos e econômicos) e conteúdo jurídico foi se acentuando ao decorrer do séc. XIX, sobretudo após 1848.⁵⁹ As reformas prussianas da formação burocrática sinalizavam uma tendência de priorizar o conhecimento jurídico e a preparação prática em detrimento dos estudos acadêmicos. Tal modelo obteve êxito em grande parte dos territórios alemães, enquanto a “ciência da *polícia*” perdeu gradualmente ali seu prestígio - com exceção da Áustria, onde foi criada uma tradição particular de uma *Polizeiwissenschaft* adaptada à moldura do Estado de Direito.⁶⁰

Quanto maior se tornava a distância entre o Estado e a sociedade, proporcionalmente mais clara tornava-se a separação entre a promoção do bem-estar social

⁵⁷ STOLLEIS, 2001a, p.208. Onde havia constituição, uma divisão entre direito constitucional e direito administrativo foi rapidamente estabelecida, e a literatura jurídica voltou-se aos problemas de suas interrelações. Onde a situação de ausência constitucional durou mais, como no caso da Prússia e da Áustria, todo o esforço voltava-se à questão administrativa – na qual a *polícia* continuou, por grande parte do séc. XIX, sendo o canal fundamental de reflexão teórica e de disciplina normativa das funções públicas.

⁵⁸ Idem, p. 208ss.

⁵⁹ Além disso, sobretudo após 1850, a especialização gradualmente desmembrou o saber da *polícia*: o estudo econômico foi deslocado às faculdades de economia e finanças, os saberes técnicos passaram a ser o objeto de academias e instituições técnicas voltadas a conhecimentos especializados, como a agricultura, a veterinária, a mineração etc. STOLLEIS, 2001a, p.235.

⁶⁰ Para todo o parágrafo, cf. STOLLEIS, 2001a, p.208-213. As imposições do *Rechtsstaat* e a contínua especialização do conhecimento técnico colocavam em xeque a “ciência da *polícia*”, que apenas com dificuldade, e não livre de controvérsias, conseguiu manter-se como disciplina válida. Nem a tentativa de renovar o saber na forma da “ciência da administração” (*Verwaltungslehre*) foi capaz de salvá-la ao final, perecendo à tendência do cada vez mais persuasivo positivismo jurídico. Lorenz von Stein representou o último esforço em apresentar conjuntamente a *Verwaltungslehre* com o direito administrativo – o que talvez, inclusive, explique em parte a situação da Áustria, já que Stein foi, de 1855 até sua aposentadoria em 1885, professor em Viena. Mas a descrição da Áustria como excepcional deve ser repensada: ela talvez valha comparativamente para o contexto alemão, mas certamente não aparece como exceção no contexto latino-americano, onde parece que a junção entre direito administrativo e ciência da administração igualmente permaneceu como um modelo convincente e predominante até a década de 1930.

(*Wohlfahrtsförderung*) e a liberdade individual.⁶¹ Tal movimento repercutia no tratamento da disciplina da “ciência da *polícia*”, provocando problemas significativos de arranjo sistemático. O que se pode perceber como padrão foi a divisão entre duas tarefas essenciais da *polícia*: uma voltada à defesa contra ameaças e perigos concretos e à segurança interna; a outra voltada ao assistencialismo e à remoção de todos os obstáculos ao autodesenvolvimento de uma sociedade livre. A ênfase de uma ou outra parte dependia da proximidade dos autores com o pensamento liberal clássico ou constitucional: quanto mais próximos destes, mais tendiam a privilegiar a tarefa preventiva e a defesa de direitos individuais em detrimento da outra parte. De qualquer modo, mesmo considerando todas as disputas internas à disciplina, a tendência das primeiras décadas do séc. XIX foi de uma harmonização entre as duas partes, permitindo simultaneamente preservar a práxis abrangente da *polícia* e possibilitar a ênfase, de norte liberal, na segurança e defesa contra perigos.⁶²

A tensão envolvendo o conceito de *polícia* no contexto alemão refletia as dificuldades da transição do absolutismo tardio para um Estado constitucional com separação de poderes. Tal percurso histórico inicialmente destituído de grandes rupturas revolucionárias, mas rico em continuidades institucionais e permanências estamentais, apresentou tanto a consolidação da autoridade central por meio de reformas como, paralelamente, a progressiva *juridificação* de seu poder. A rigorosa redução da *polícia* às finalidades de segurança e prevenção, antes de 1848, permaneceu como uma demanda liberal – sem se cumprir nitidamente, mas sendo uma tendência paulatinamente crescente.⁶³

Em ambos os países, França e Alemanha, portanto, o campo de atuação administrativa teve suas funções limitadas em virtude de dois aspectos importantes: o

⁶¹ Este parágrafo segue, em linhas gerais, STOLLEIS, 2001a, p. 220ss. Para outros trabalhos que aprofundam o mesmo argumento, cf. MATSUMOTO, 1999 e PREU, 1983.

⁶² Para um panorama desse processo e uma descrição mais detalhada sobre os autores envolvidos e suas particularidades, cf. STOLLEIS, 2001a, p.222-229. Um representante importante desse período foi Robert von Mohl, que com o seu *Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaat* consolidou o emprego da expressão Estado de direito (*Rechtsstaat*) no contexto alemão. Sua contribuição foi a de tomar os primeiros passos em direção a uma independência do direito administrativo. Apesar disso, Mohl partia da acepção abrangente de *polícia*, negando ainda a prevalência dos elementos jurídicos sobre aqueles orientados a fins. Para mais sobre Mohl, cf. STOLLEIS, 2001a, p.229-231. Para uma breve análise desse autor, no mesmo sentido, em português, cf. SEELAENDER, 2009, p.79-81.

⁶³ STOLLEIS, 2001a, p.226-227.

liberalismo econômico e as amarras constitucionais que protegiam os direitos individuais. Mas, ao contrário do que se poderia supor, houve um acréscimo da atividade estatal e de suas funções durante a passagem do Antigo Regime para o Estado moderno. Talvez mais apropriado seja, mesmo, referir-se a um reagrupamento dessas funções, embora seja evidente o acréscimo quantitativo geral dessas. Para o contexto alemão, em muito similar à França e demais países da Europa central, Stolleis aponta que apesar das áreas universitária, comercial e eclesiástica terem adquirido maior liberdade, o Estado continuou agindo em diversos campos da antiga *polícia*, além de ter de lidar com os novos problemas decorrentes da industrialização e do aumento populacional.⁶⁴

A fórmula “direito administrativo/administração” foi a solução encontrada para racionalizar as operações administrativas submetidas às constituições liberais. Mas foi sobretudo responsável pela vitória completa da heteroadministração, identificada no Estado, ante a autoadministração. Desaparecem os corpos intermediários entre o sujeito e o Estado, ainda tão numerosos no Antigo Regime: a administração surge como poder e sujeito, quase que confundida com o próprio Estado, relacionando-se de forma direta com o indivíduo. Nesse quadro, a expansão de produção literária do direito administrativo, juntamente com a incorporação deste ao ensino jurídico, vem a sedimentar a administração como poder constituído do Estado, que em tese figuraria então de igual para igual ao lado do Judiciário e o Legislativo.

⁶⁴ “The transitions among the functions of the state were pushed forward by radical changes in the social reality, which were occurring by leaps and bounds at the time. Included among these changes were the increase in population at a pace never before seen and industrialization, which presented the administration of the state with completely new tasks. (...) The state of the nineteenth century (...) attained those goals toward which absolutism had striven but never actually achieved: the unity of state powers, the complete creation of internal sovereignty, the building up of a unified public-law, guided civil service, and a modern system of taxation. With these instruments one could hope to master the social tension, the internal migrations of the population, and the challenges of the Industrial Revolution and could then begin to address the demands of the third estate of political participation. That these goals were not achieved in many cases is proven by the rebellions and revolution as much as by the mass emigration to America” (STOLLEIS, 2001a, p.214-215).

1.1.3 A Consolidação do “Direito Administrativo” como Campo

Ao decorrer do séc. XIX, o direito administrativo conquistou autonomia e contornos jurídicos cada vez mais delineados. Em grande parte, isso foi resultado do esforço dogmático de juristas que utilizaram o “método jurídico” (*juristische Methodenlehre*) para apurar institutos jurídicos próprios ao direito público – dissociando este do direito civil ao criar um sistema geral de princípios e dogmas próprios. A abordagem estritamente jurídica no direito público teve como precursor Carl Friedrich von Gerber (1823-1891), civilista por formação e discípulo de Puchta, que transpôs o “método jurídico” já empregado na civilística para o direito público.

Mas a distinção entre direito constitucional e direito administrativo ainda não era totalmente clara – alguns autores consideravam que o direito administrativo fazia parte do constitucional, entendendo como impossível separá-los; outros sustentavam a completa autonomia do direito administrativo. Ocorria, no mesmo período, outra relevante cisão: a da “ciência da administração” (*Verwaltungslehre*)⁶⁵ com o campo puramente jurídico do direito administrativo.⁶⁶

Ambas as cisões estariam concretizadas ao final do séc. XIX na Alemanha. O “método jurídico” e o *Rechtsstaat*, assim como fizeram com a “ciência da polícia”, dificultariam a permanência da *Verwaltungslehre* no estudo do direito administrativo. O conhecimento histórico-político perdia qualquer elemento de validade perante o Estado de Direito, cuja base é o império da lei. Se determinada conclusão da *Verwaltungslehre* não fosse convertida em lei, ela não seria válida nem para o estudo do direito administrativo, nem para a prática administrativa. Da mesma forma, a transição metodológica no direito público forçou um escanteamento das fundamentações sociológicas e não-jurídicas.⁶⁷

⁶⁵ A *Verwaltungslehre* pode ser compreendida como a sucessora histórica da “ciência da polícia”, é um saber que engloba diversos saberes (e.g., história, política, filosofia, sociologia, economia), os quais eram otimizados no intuito de racionalizar a administração.

⁶⁶ Importantes exemplos dessa linha foram ORLANDO, 1891 e STEIN, 1867. Para mais sobre este, cf. STOLLEIS, 2001a, p. 379ss.

⁶⁷ Para todo o parágrafo, cf. STOLLEIS, 2001a, p. 403ss.

Otto Mayer representou um dos maiores marcos para o direito administrativo. Foi ele o responsável por aplicar o “método jurídico” (*juristische Methodenlehre*) – em consonância com a *Begriffsjurisprudenz* de Puchta e Jhering, e também com aquela *ciência do Estado* de Gerber, Laband e Jellinek - ao direito administrativo, projetando uma moldura jurídica sistemática para a organização e a ação administrativas. O resultado foi a consolidação da “parte geral” (*der Allgemeine Teil*) do direito administrativo num sistema de princípios e institutos jurídicos, dando vida a uma dogmática jusadministrativa propriamente dita.⁶⁸

Se por um lado Mayer foi adepto da linha proposta por Gerber, operando um distanciamento da *Verwaltungslehre*, de outra parte não deixaram de existir certos dissensos entre sua teoria e aquelas da escola do “método jurídico”. Afinal, Mayer partia, mesmo no plano do entendimento do fenômeno jurídico, de pressupostos naturalistas – o Estado e sua atividade não foram por isso, nele, completamente conformados em uma lógica jurídica pura, tendo sempre prevalecido uma parcela de poder natural concedida ao Estado. Além do mais, alguns autores, como Laband, ainda não aceitavam a autonomia do direito administrativo.

O conceito de “Estado de Direito” possibilitara a concepção de uma estrutura autônoma, em sentido jurídico, da administração pública – agora vista como não mais sujeita ao arbítrio do soberano ou às formas juscivilísticas. A *Verwaltung* não seria organizável segundo o direito civil. Nem poderia ser encarada como mero plano de realização de princípios constitucionais – tais como o primado da lei e a reserva da lei (os quais, inclusive, podiam entrar eventualmente em conflito).⁶⁹

A criação de uma série de vínculos da administração pública com o direito – o processo de juridificação (*Verrechtlichung*) da administração pública – não se destinou por inteiro, nem talvez em grande parte, à realização dos princípios constitucionais. Almejava,

⁶⁸ cf. FIORAVANTI, 2001, p.452-453; STOLLEIS, 2001a, p.392.

⁶⁹ Maurizio Fioravanti demonstra tal tensão partindo do entendimento de Polzei de Mayer: “Come specifica componente della *Verwaltung*, la Polzei pone in rilievo di essa un aspetto diverso da quello dell'attuazione dei principii costituzionali dello Stato di diritto, consistente nel continuo ed incessante tentativo di mantenere in equilibrio le “*wirtschaftlichen, geistigen, sittlichen Kräfte*” della società. Di fronte allo Stato, non vi sono dunque solo individui con i quali instaurare rapporti giuridici, ed ai quali garantire la certezza di un limite all'attività statuale, ma anche una “*Gesellschaft*” intesa come complesso di *Kräfte* da mantenere faticosamente in equilibrio, anche com eventuale sacrificio delle libertà individuali, e dunque in possibile contraddizione com il Formalismus dello Stato di diritto” (FIORAVANTI, 2001, p.486).

muito mais, individuar “formas constantes” (institutos jurídicos) do agir administrativo. Estas representam também momentos de garantia a favor dos cidadãos, por permitirem previsibilidade da atividade do poder executivo.⁷⁰ O problema é que, estabelecida a autonomia da administração pública em um regime jurídico próprio, foi concedida a ela a prerrogativa, fundamentada no “interesse geral”, de limitar alguns direitos individuais quando necessário. Em outras palavras, a juridificação do direito administrativo servia para legitimar a linguagem do direito administrativo enquanto uma linguagem da discricionariedade.

O que importa:

a) O direito administrativo, assim como o direito público, adquiriu regime jurídico próprio – nele, a relação entre Estado/Administração e indivíduo não é mais regida pela lógica do direito comum (lógica de igualdade entre as partes), mas por uma lógica de desigualdade jurídica pressuposta;

a.i) do que decorre uma separação ainda mais enfática entre Jurisdição e Administração – a jurisdição comum não pode conhecer da jurisdição administrativa, já que não compartilha inteiramente dos mesmos dogmas;

b) O conceito de *Polizei* é revisto como instituto jurídico, mas que, em última instância (descrita como exceção), não obedece ou se limita aos moldes do “Estado de Direito”. Nesse sentido, o conceito carrega em si uma potencialidade de quebrar com os moldes estabelecidos seja pela lei ou pela constituição de acordo com o seu emprego concreto.

1.1.4 O “Direito Administrativo” no Brasil

A história do direito administrativo ainda é uma área relativamente jovem no Brasil, ao menos quanto a uma produção minimamente ciente das dificuldades da escrita historiográfica. Entretanto, os últimos anos vêm se mostrando promissores para o

⁷⁰ FIORAVANTI, 2001, p.475.

amadurecimento da área, com o crescimento de pesquisas produzidas por historiadores do direito “treinados”. Até pouco tempo atrás, era perceptível, nesses estudos, uma predileção quanto ao período imperial e a era Vargas, refletindo não por acaso os interesses de costume de pesquisa da história administrativa, da história da intervenção estatal e da ciência política brasileiras. O período da Primeira República, todavia, vem ultimamente recebendo considerável atenção. Os períodos após 1945 permanecem, no mais, como campos inexplorados.

Para o período imperial (1821-1889), destacam-se os trabalhos de José Reinaldo Lima Lopes⁷¹, Fernando Nagib Coelho⁷², Gabriela Lima Ramenzoni⁷³, Arthur Barrettô de Almeida Costa⁷⁴ e Walter Guandalini Jr⁷⁵. Este último vem produzindo nos últimos anos o maior material de fôlego sobre o período, tentando formular hipóteses de interpretação para a recepção, apropriação e reprodução da disciplina do direito administrativo no Brasil.

As pesquisas desse período poderiam ser enriquecidas em muito por meio da comparação com o contexto de Portugal, cuja comunidade de juristas guardava grandes semelhanças com a brasileira por razões conhecidas. Neste quesito, ainda há o que se explorar em pesquisas futuras.

Sobre a época, vale destacar que o ensino do direito administrativo foi implementado no Brasil, em suas duas únicas faculdades de direito da época, pela reforma nos estatutos de ensino jurídico, em 1854.⁷⁶ É a partir daí que começa a produção literária brasileira

⁷¹ LIMA LOPES, 2010. O livro traz um tratamento historiográfico do Conselho de Estado brasileiro no séc. XIX. Ao analisar a questão da interpretação jurídica nas fontes publicadas das consultas do Conselho, Lopes tratou de questões de direito administrativo, que começavam a se tornar preponderantes na jurisprudência da instituição na segunda metade do séc. XIX. Lopes trata desse ponto no terceiro capítulo da obra, fornecendo subsídios para entender melhor os entendimentos acerca da área no período para além da literatura jurídica.

⁷² COELHO, 2012, 2016.

⁷³ RAMENZONI, 2014. Este trabalho é relevante por lidar com fontes pouco utilizadas. Elegendo o ensino do direito administrativo na faculdade de direito de São Paulo, no séc. XIX como objeto de pesquisa, a autora analisou as dissertações dos alunos sobre temas de direito administrativo. A partir dessa leitura, percebeu que algumas características típicas da literatura jurídica não eram reproduzidas pela nova geração de juristas, demonstrando que o quadro é mais complexo do que a simples leitura dos livros publicados, todos com a permissão do Imperador, permitia notar.

⁷⁴ ALMEIDA COSTA, 2019, 2021.

⁷⁵ GUANDALINI JR., 2011, 2015, 2018, 2019a, 2019b.

⁷⁶ Cf. GUANDALINI JR., 2011, p.156ss e 2019, p.486ss. Em comparação, Portugal instituiu o ensino da disciplina em 1836 (cf. HESPANHA, 2005, p.122ss). Mas deve-se atentar aqui que a disciplina de direito administrativo era, inicialmente, lecionada conjuntamente com direito público e das gentes e, mais tarde, a partir de 1843, com

da disciplina.⁷⁷ A literatura do período foi, na maioria das vezes, fruto da atividade docente dos autores. Quando os livros serviam mais para fins didáticos, como material introdutório para os alunos, tendiam a refletir, em sua estrutura, o modelo expositivo das preleções – em geral, pouco sistemáticas se comparado com o padrão francês de então. As exceções foram os livros de Veiga Cabral e do Visconde do Uruguai, cujas aspirações estavam direcionadas a um tratamento científico da matéria que pudesse ensejar reformas políticas.⁷⁸

As tendências gerais dos autores foram de defender a centralização política, enaltecer a figura do imperador como elemento unificador do ordenamento jurídico, realçar o caráter “científico” da disciplina (de acordo com os padrões da época, de uma sistematização de princípios por via dedutiva, um molde que ainda ressoava o iluminismo) e propor uma adaptação da disciplina às circunstâncias brasileiras. O conceito de administração, apesar dos esforços em sentido contrário, ainda aparecia confundido com o de política – e, ligado a isto, o direito administrativo poucas vezes era caracterizado como uma disciplina completamente autônoma em relação ao direito constitucional. Não havia rígida separação entre a parte jurídica e os conteúdos da administração prática, guardando assim semelhanças com a “ciência da polícia” na exposição da matéria.⁷⁹ A parte “jurídica”, por seu turno, não era desenvolvida para

o direito criminal. O ensino completamente autonomizado de direito administrativo só aconteceu em 1853 – bem próximo, portanto, da instituição na sua ex-colônia.

⁷⁷ O estabelecimento curricular da disciplina foi, portanto, uma condição de desenvolvimento do saber e da literatura – da mesma forma que em outros países, os alunos da faculdade de direito foram um dos principais destinatários do gênero literário de tratados, compêndios e manuais em direito administrativo. Mesmo ao se aceitar a ressalva de que o ambiente universitário no Brasil teve um perfil menos acadêmico que as congêneres franceses, italianas e alemãs, esse espaço permaneceu importante para a sociabilidade da elite e o preparo mínimo à prática burocrática (cf. ADORNO, 1988; VENÂNCIO FILHO, 2011; CARVALHO, 2008). Apesar de uma usualmente destacada “falta de compromisso” tanto do corpo docente quanto do docente nas faculdades jurídicas brasileiras do período, é difícil desconsiderar que o ambiente institucional de fato ensinou a produção e aprendizagem de um *habitus* ou, para usar o termo aqui sugerido, *linguagem* do direito própria aos juristas letrados, composta de *sublinguagens* variadas (o direito civil, o criminal, o constitucional etc.). A *sublinguagem* do direito administrativo passava então a estar disponível no repertório retórico desses atores sociais para ser utilizado não somente em seus estudos, mas também posteriormente ao assumirem posições na magistratura e no governo.

⁷⁸ Com leituras próximas, cf. ALMEIDA, 2015, p.204-210.

⁷⁹ Para um exemplo disso, ver em especial a terceira parte do livro de Veiga Cabral, *Direito Administrativo brasileiro: compreende os projectos de reforma das administrações provinciaes e municipaes e as instituições que o progresso da civilização reclama*, relativa à “administração geral, direito administrativo nas suas relações com o fim da sociedade” (1859). Ali, misturado com uma tentativa de caracterização de alguns tipos de garantias (como direito de votar e elegibilidade, garantias profissionais e de caução e fiança para funcionários da fazenda pública), há uma série de informações práticas e dados estatísticos sobre as principais atividades econômicas

além da análise da legislação, de “avisos ministeriais”⁸⁰ e da jurisprudência do Conselho de Estado ou de nortes normativos muito genéricos (como a centralização), que dificilmente poderiam ser caracterizados, pelos parâmetros atuais, como institutos ou conceitos propriamente jurídicos. O quadro de referências era composto predominantemente por franceses, sendo a França em geral vista como possuidora do modelo administrativo mais aperfeiçoado.⁸¹ Notável aqui, por fim, é uma sobrevivência maior de usos linguísticos vindos do Antigo Regime. O contínuo emprego do conceito de “felicidade” para designar uma das principais finalidades do Estado aponta para tanto.⁸²

As preocupações principais nessa literatura foram a formação de uma estrutura estatal e a não desintegração territorial. Por isso, as obras se voltaram em geral a temas como as relações entre centro e províncias, a separação entre justiça e administração, as atribuições do Conselho de Estado e dos ministros (e a responsabilidade destes), assim como o Poder Moderador. A vinda da família real ao Brasil em 1808 trouxe a demanda urgente pela construção institucional do Estado, não podendo o governo herdar, como nos casos europeus, uma malha institucional já bem costurada e tendente à centralização.⁸³

Não se pode ir ao extremo, contudo, de afirmar que a *polícia* “se perde na mudança” da Coroa portuguesa, como faz Guandalini.⁸⁴ Isso porque instituições próprias do modelo da *polícia*, como as intendências, já haviam sido implementadas em lugares estratégicos para a

que Veiga Cabral projetava ao Estado. A parte relativa à mineração é especialmente elucidativa sobre a falta de separação clara entre conhecimento administrativo “prático” e parte “jurídica” nesse tipo de literatura.

⁸⁰ Para esses, cf. COELHO, 2016.

⁸¹ Cf. GUANDALINI JR., 2019b, p. 230, 232, 237, 249-250.

⁸² Para exemplos do emprego nas fontes, cf. REGO, 1857, p. 1; URUGUAI, 1862, p. IV, p. 276, e, do Volume II dessa obra, p. 45 e 276; MENDONÇA, 1865, p. 9 e 20; RIBAS, 1866, p. 83.

⁸³ Vale lembrar a observação aguçada de Tocqueville de que a centralização foi um fruto do Antigo Regime e não da Revolução. A sugestão de Tocqueville continua sendo produtiva enquanto hipótese a ser trabalhada, como demonstram os trabalhos de Pierre Rosanvallon. A interpretação aqui, de acordo com o exposto em seção anterior, é que o processo de centralização foi engatilhado com o Antigo Regime, mas sem nunca realmente ultrapassar o “paradigma jurisdicional”, nem conseguir suprimir os concorrentes pólos de poder dos corpos sociais ou impor suficientemente um monopólio da violência ou do plano jurídico (já Gehard Oestreich no final dos anos 60 sublinhava, sem sinal de apoio, como cada vez se pesquisava mais sobre o “*Nichtabsolutistischen im Absolutism*”, 1968, p.333). O Estado administrativo, aqui entendido como um tipo ideal, só é verdadeiramente consumado no pós-revolução.

⁸⁴ 2019, p.486.

Coroa portuguesa desde pelo menos o séc. XVIII.⁸⁵ A Junta de Comércio, o Jardim Botânico e demais instituições de fomento a áreas específicas, instauradas após a vinda da Coroa portuguesa ao Brasil, também eram classificadas, à época, como "tribunais de polícia". Além disso, não se pode esquecer a instauração de uma "Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil"⁸⁶ em 1808, seguindo os moldes antigos. Esta, porém, teve, de fato, uma vida curta: a instituição foi logo suprimida em 1831 pelos impulsos liberais. Além disso, seus feitos tiveram majoritariamente escopo urbano, sentidos especialmente na cidade do Rio de Janeiro⁸⁷. No mais, as velhas práticas de *polícia* puderam sobreviver a nível local, nas mãos de autoridades municipais e provinciais, o que também aportava uma dificuldade para o governo imperial na domesticação das províncias, não muito propensas a conceder as franquias de autogoverno a que estavam acostumadas.⁸⁸ Faltava, portanto, capilaridade ao Estado: a administração, como descrevia o Visconde de Uruguai já na segunda metade do séc. XIX, possuía "uma cabeça enorme em um corpo entanguido", que "quase não tem braços e pernas"⁸⁹.

Para além desses obstáculos, a independência pôs em relevo o problema da legitimação do poder político, que não poderia mais se escorar na tradição portuguesa. A necessidade de criar uma fundação própria foi sentida durante esses primeiros passos da formação do Estado-nacional brasileiro.⁹⁰

⁸⁵ Para o caso típico da Real Extração, no distrito diamantino, cf. a tese que sairá em breve de Nathaly Mancilla Ordenes.

⁸⁶ Sobre a vinda da Coroa portuguesa e a instituição no Brasil, ou mais especificamente no Rio de Janeiro, da intendência de *polícia* enquanto um aparato de governamentalidade, voltado ao controle da circulação de pessoas e censura de escritos e discursos, cf. GESTERNBERGER, 2010 e 2012.

⁸⁷ Cf. CARVALHO, 2008.

⁸⁸ Uma defesa das províncias nesses moldes já foi analisada no discurso de Diogo Antônio Feijó, relevante político liberal do séc. XIX, por Airton Seelaender: "Interpretando o recente direito público à luz de velhos conceitos do Antigo Regime, Feijó conseguiu, inclusive, fundamentar seu discurso contra a centralização: foi por essa via que tentou legitimar a concessão, às províncias, de poderes de autogestão, abarcando inclusive medidas de saúde pública e controle de ciganos e 'marotos'. Se 'Pode o homem na sua casa' exercer poderes ordenadores, como negar 'este direito às províncias?'" (SEELAENDER, 2018, p. 350, também ver p. 351).

⁸⁹ URUGUAI, 1862, p.184. O Visconde do Uruguai está, nessa passagem, criticando, dentre outros fatores, a falta de "agentes administrativos distintos nas localidades, aos quaes podessem ser incumbidas atribuições de natureza meramente administrativa e geral", e mesmo a falta de "pessoal suficiente e suficientes negocios para uma completa separação" entre justiça e administração. "Os antigos Juizes de Fôra, e Ouvidores de Comarca", assim como os "Juizes de Paz, Delegados, Subdelegados, Juizes municipaes e de Direito", continuavam a acumular "atribuições de natureza administrativa e judicial" – como escrevia o Visconde, em tom de reprovação (1862, p.187).

⁹⁰ Cf. o segundo capítulo de SCHWARCZ, 1999.

Acima de tudo, parece ter sido o prestígio da (presumida) cientificidade da área um dos pontos que mais chamou a atenção dos contemporâneos. Esperava-se que a linguagem do direito administrativo, uma vez esclarecida e organizada, estabilizasse os ânimos políticos e as “facções”, servindo como base para uma construção institucional de unidade nacional.⁹¹ Indicativo desse propósito foi o discurso sobre a “importância e necessidade” da criação da cadeira de direito administrativo nas faculdades, proferido pelo Conselheiro Montezuma já em 7 de setembro de 1848, em sessão geral do Instituto dos Advogados Brasileiros. Nele, a justificativa para o estudo do direito administrativo já sintetiza sentido muito próximo ao reproduzido nas publicações posteriores:

Com o estudo (...) do direito público e administrativo, **além das idéias do bom e do justo, aprende-se sua utilidade prática**, compenetra-se o cidadão de sua própria dignidade, familiariza-se com as questões que fazem da política uma ciência difícil e talvez conjectural, aprende a avaliar os atos da administração, comparando-os com as leis fundamentais do Estado, torna-se o amigo sincero de seus deveres, ama finalmente o país, não tanto porque nasceu nêle; mas muito principalmente pelos direitos que goza, e a parte que lhe é dado tomar na pública administração. Se a legislação civil nos ensina e prega a honestidade, a justiça rigorosa, a franqueza, a dedicação para tudo que interessa o país e os nossos concidadãos, **funda o patriotismo em fim**.

(...) Senhores, é êsse estudo sublime, são **suas inspirações científicas**, que patenteiam os vícios, e as belezas, as lacunas, as incoerências, os erros e as verdades do sistema político adotado pela nação. Nêle encontra o cidadão, amigo do seu país, os argumentos mais poderosos, e concludentes para combater as teorias exageradas, e as utopias perniciosas, inimigas de todo o bem, e grandeza social.

As alicantinas do ambicioso, os pérfidos queixumes das facções, suas sedutoras declamações de fingido patriotismo, só êle descobre, confunde, e profliga.⁹²

⁹¹ É essa a hipótese de Fernando Nagib Coelho ao analisar a passagem conceitual de “ofício” ao “cargo” no Brasil oitocentista, com especial análise do Visconde de Uruguai sobre o assunto (COELHO, 2013). Claro deve estar, contudo, que o direito administrativo não foi concebido como o único e talvez nem o principal instrumento para essa estabilização, servindo também a história, os símbolos e a iconografia nacionais (Nesse sentido, ver CARVALHO, 1990).

⁹² MONTEZUMA, 1945, p.305-306, G.N. O discurso de Montezuma possui outros traços que foram posteriormente ecoados ou são similares na literatura do direito administrativo. Por exemplo, o enaltecimento da figura pessoal do imperador, como “fonte de todo bem, o complexo de tôdas as virtudes sociais, o emblema majestoso da sabedoria nacional, o primeiro brasileiro, o brasileiro por excelência!”. A defesa da centralização também está presente, por meio de máximas como a de que o “monarca reina e governa!” e de que a “hierarquia administrativa principia no Imperador, e desce até o último empregado do poder administrativo” (1945, p. 308). Por fim, semelhantes são o reconhecimento da França como modelo (a “França ilustrada”, “filha querida da civilização”), mas também a necessidade de adequar o estudo às próprias circunstâncias: “hoje aprenderemos nos escritores estrangeiros a ciência da administração. É comparando o que êles dizem relativamente ao seu país, e as leis que nêle vigoram, com o que determina a nossa legislação e ordenam os nossos poderes” que “descortinamos os remédios com que devemos satisfazê-las” (1945, p.306).

A principal leitura sugerida por Walter Guandalini Jr. para essas fontes é de que a função do conceito de direito administrativo, antes de ser predominantemente “disciplinadora”, como foi na Europa, foi muito mais “constituente” – i.e., voltada à legitimação “do recém-criado Estado brasileiro”, especialmente na figura pessoal do Imperador. A hipótese é aceitável, mas merece algumas considerações, as quais o próprio Guandalini tangencialmente leva em conta, embora não tenham sido incorporadas na formulação explicativa final.

A primeira seria sobre o entendimento de *disciplinamento social* que se adota. Guandalini⁹³ o toma de Foucault, entendendo a disciplina enquanto um dispositivo de poder, de controle minucioso e sujeição dos corpos, que impõe uma relação de docilidade-utilidade na população geral, ligado à industrialização e ao domínio de uma lógica econômica burguesa. Mas a questão pode ser recolocada se se tomam as indicações de Gerhard Oestreich⁹⁴, de que o “primeiro resultado administrativo e institucional tangível e perceptível (do *disciplinamento social*) foi o poder e autoridade mesma do Estado absolutista pré-moderno”, e as de Stolleis⁹⁵, de que “a administração e os funcionários foram” as “primeiras vítimas” desse processo. Nesse sentido, a leitura das fontes brasileiras sobre direito administrativo do Império também poderia igualmente ser guiada pela categoria de *disciplinamento social*, só que este voltado primariamente à submissão das autoridades locais, municipais e provinciais, à autoridade do governo central.⁹⁶ A diferença de escopo e alvos entre os dois disciplinamentos manteria a relevância da formulação de Guandalini, mas o possível entendimento divergente da categoria deve ser tomado em conta.

A segunda consideração seria do ganho em combinar a explicação *funcional* com a percepção da permanência do imaginário jurídico do Antigo Regime.⁹⁷ A função enfatizada por

⁹³ 2011, p.4-5.

⁹⁴ OESTREICH, 1968, p.346.

⁹⁵ STOLLEIS, 2008, p. 442.

⁹⁶ Para reforçar esse ponto, deve-se considerar que os próprios autores brasileiros podiam estar muito bem cientes de que a primeira etapa para que se levasse a cabo um direcionamento de toda a população aos fins pretendidos (pensando em moldes similares ao do pensamento da cameralística) seria a consolidação de um governo administrativo mediante a domesticação das autoridades locais. Assim, o objetivo “amplo” de disciplinamento social permaneceria em segundo plano, como uma segunda etapa para o futuro, mas não totalmente esquecido em suas implicações.

⁹⁷ Demonstrada, para Portugal do século XIX, em um importante trabalho (HESPANHA, 2009), tal permanência também já foi levantada como hipótese de leitura da cultura jurídica do Império por Fernando Nagib Coelho.

Guandalini é a função política do discurso jusadministrativista.⁹⁸ Tal perspectiva aponta as necessidades e os interesses políticos como os motores principais para as elaborações linguísticas ou discursivas do direito administrativo durante o período imperial. Ela, porém, deve ser combinada com a análise da permanência de fórmulas e esquemas interpretativos típicos do Antigo Regime. A partir daí pode-se perguntar: o imperador foi estabelecido como “fonte e fundamento de todo o poder político nacional” por causa da conjuntura política ou devido à afinidade da elite imperial com a forma de argumentação mais tradicional do Antigo Regime (caso em que apenas se substituíu a figura do rei pela do imperador, seja por comodidade intelectual, estratégia de convencimento ou visão de mundo)? A pergunta talvez não seja totalmente respondível. Mas é necessário refletir sobre a força do quadro intelectual tradicional nos autores do período como possível concausa, ao lado da situação política e do estado das coisas, para explicar o perfil de argumentação das obras.

Outra explicação avançada por Guandalini em trabalhos recentes é a de que o processo de apropriação, recepção e adaptação do direito administrativo no Brasil deva ser entendido pela chave da “tradução”. Nesse sentido, o conceito de direito administrativo teria sido “traduzido” para o contexto brasileiro, de acordo com suas especificidades. A categoria de “tradução”⁹⁹ pode ser útil para afastar a possibilidade de conceber um “transplante jurídico”¹⁰⁰ que mantenha intacto seus significados e para realçar o aspecto linguístico do plano intelectual. Ela ainda pode se encaixar mais facilmente nesse momento histórico, pois os autores brasileiros muitas vezes realizaram um efetivo processo de tradução, ao ler, no mais das vezes, os franceses para conscientemente utilizar esse conhecimento para suas próprias circunstâncias.¹⁰¹ Nesse

Ao pesquisar sobre os avisos ministeriais da época, propôs que os poderes ministeriais eram lidos muito mais como prerrogativas monárquicas do que como atribuições constitucionais (COELHO, 2016). Ainda em linha similar, mas analisando o uso de conceitos como “equidade”, “Graça” e até mesmo a constatação de um pluralismo jurídico como formas de flexibilização do direito legislado nos pareceres do Conselho de Estado entre 1841 e 1889, cf. LEHMANN MARTINS e ALMEIDA COSTA, 2021.

⁹⁸ GUANDALINI, 2011, p.18-19; p. 211-214.

⁹⁹ Guandalini, porém, não explicita o seu entendimento sobre a categoria. Para uma proposta de uso da categoria na história do direito, ver FOLYJANTY, 2015.

¹⁰⁰Para o debate sobre “transplantes jurídicos”, cf. WATSON, 1993, 1996, 2013; para a crítica da categoria, cf. LEGRAND, 1997, 2021.

¹⁰¹Aqui, basta lembrar que o primeiro livro sobre direito administrativo publicado no Brasil, em 1857, copiou em grande medida o manual de P. Pradier-Fodéré – podendo ser, de maneira talvez exagerada, caracterizado como uma tradução que passou por algumas alterações. Vicente Pereira Rego utilizou o livro do francês como base

sentido, a categoria pode servir para realçar esse caráter ativo na recepção da linguagem do direito administrativo.¹⁰²

Só que o uso da “tradução cultural” como explicação pode também apresentar limites e problemas. Primeiro, porque define uma origem nacional muito forte à área, ignorando que o Brasil já estava inserido, desde pelo menos o séc. XVII, numa rede de comunicação global, em que circulavam textos e agentes, veiculadores do saber e informação normativos. Assim, o direito administrativo, antes de ser percebido como uma “espécie invasora”¹⁰³, provavelmente era uma formulação muito mais familiar à elite letrada brasileira do que o emprego da “tradução” como categoria explicativa parece insinuar.¹⁰⁴ Segundo, porque o direito administrativo nessa chave é percebido sobretudo como um conceito¹⁰⁵, não como linguagem – não se traduz uma linguagem, utiliza-se dela ou não. Com esse olhar, o foco do historiador fixa-se nos momentos em que os autores implicitamente ou explicitamente definiram a área, dando menos importância à estrutura argumentativa como um todo. Assim, a formação argumentativa e linguística do direito administrativo, com suas regras, lugares-comuns e implicações parece ser ofuscada por algumas breves passagens. Por mais elucidativas que estas possam ser, uma perspectiva não deveria apagar a outra.

para as suas aulas na faculdade do Recife, mas afirmou, no prefácio de seu livro, que logo sentiu a necessidade de adicionar o tratamento das “especialidades da nossa organização e legislação administrativa” (REGO, 1857, p. II). A disposição da matéria, porém, continuou muito dependente da de Pradier-Fodéré.

¹⁰²Essa discussão não é inovadora no meio intelectual brasileiro, como demonstra o debate clássico em torno das “ideias fora do lugar” lançado nos anos 1970 por Roberto Schwarz (cf. SCHWARZ, 2000). Para impactos dessa discussão na história do direito, cf. FONSECA, 2013 e SEELAENDER, 2013a.

¹⁰³A expressão foi utilizada por Guandalini (cf. GUANDALINI JR., 2015). Para uma crítica à fórmula, cf. SEELAENDER, 2021, p. 171.

¹⁰⁴É o argumento de Seelaender ao tratar da mesma questão: “Visto a maior distância e na metragem dos séculos, o direito luso-brasileiro compartilhou por muito tempo textos de referência do *ius publicum* da França e de outras partes do continente europeu, o que facilitou a recepção da doutrina juspublicista estrangeira também durante a crise do Antigo Regime e nas décadas posteriores. Como ocorria em Portugal, no Brasil o meio jurídico letrado já demonstrava em certa medida, no século XIX, uma capacidade “local” de buscar, reler, digerir, usar seletivamente e aplicar à sua maneira a literatura francesa de Direito Público” (idem, p.171).

¹⁰⁵Para notar que o direito administrativo vem sendo abordado como um conceito nos escritos mais recentes de Guandalini, cf. GUANDALINI JR., 2019a e GUANDALINI JR. e TEXEIRA, 2021, p. 423. É curioso que, em interpretações iniciais, Guandalini, seguindo a influência foucaultiana, tratava o direito administrativo como um discurso e um saber (GUANDALINI JR., 2011, p.3ss), concepções muito mais próximas à sugestão da categoria de linguagem aqui avançada.

Para o período da Primeira República (1889-1930), existem os trabalhos de nossa autoria¹⁰⁶, Guilherme Ricken¹⁰⁷, Livia Solana Pfuetzenreiter Teixeira¹⁰⁸ (um em conjunto com Walter Guandalini Jr.¹⁰⁹), Patrícia Soster Bortolotto¹¹⁰, Arthur Barrettô Almeida Costa¹¹¹, Pedro Cantisano¹¹² e Airton L. C. L. Seelaender¹¹³. Em geral, essa historiografia concentrou-se na literatura jurídica e na análise discursiva desse tipo de fontes. Arthur Barrêto, Pedro Cantisano e Airton Seelaender complementam a análise por outras fontes, como a legislação, os pareceres e a jurisprudência – os dois primeiros especialmente sobre a desapropriação, o terceiro por um olhar mais amplo na intervenção estatal, ligada sobretudo à higiene pública no Rio de Janeiro. Em artigo de Pfuetzenreiter e Guandalini, há um olhar panorâmico sobre o ensino do direito administrativo até 1930.¹¹⁴

A transição do Império para a República no Brasil significou uma ruptura no desenho institucional do Estado. Com a extinção da figura do Imperador, do Poder Moderador

¹⁰⁶ZATELLI, 2013. Trata-se de estudo sobre o instituto do poder de polícia na literatura jurídica da primeira república.

¹⁰⁷RICKEN, 2020. No segundo capítulo dessa tese sobre as origens do direito urbanístico, há uma análise das principais obras publicadas entre 1889 e 1930. O autor preocupa-se em contextualizar as diferentes posições sobre a intervenção estatal presente na literatura jurídica desse período.

¹⁰⁸TEIXEIRA, 2019. A autora faz uma leitura das principais obras publicadas no período, grosso modo as mesmas analisadas nas outras pesquisas mencionadas, com foco na temática do interesse público.

¹⁰⁹TEIXEIRA e GUANDALINI, 2019.

¹¹⁰BORTOLOTTI, 2019. A autora produziu uma biografia jurídica de Castro Nunes. Apesar de não ser um autor comumente elencado entre os juristas que escreveram sobre direito administrativo na primeira república, as considerações deste sobre o poder de polícia nos anos 1920 são de maior importância para a história do direito administrativo.

¹¹¹ALMEIDA COSTA, 2021.

¹¹²CANTISANO, 2016, 2018. Destacando aspectos jurídicos usualmente menosprezados pelos historiadores políticos e sociais nesse campo temático, o autor escreveu uma história social das desapropriações conduzidas pela reforma Perreira Passos no Rio de Janeiro no começo do séc. XX. Tal reforma procurou transformar a cidade, de acordo com os padrões arquitetônicos e estéticos da Paris da *Belle Époque*. O autor lidou também com a análise de vários autores da época, em especial Augusto Viveiros de Castro.

¹¹³SEELAENDER, 2006, 2021.

¹¹⁴Ainda há, contudo, muito a ser explorado. Uma boa história do direito administrativo durante a Primeira República que utilize todas as revistas jurídicas disponíveis como fontes ainda não existe. Tampouco existem análises sobre os congressos, eventos e instituições transnacionais dedicados (mesmo que não inteiramente) à disciplina nesse período. Apesar dos esforços mencionados, muito há, ainda, por fazer, quanto às análises da legislação, que proliferava, e da jurisprudência, agora mais descentralizada. Até mesmo uma história intelectual de fôlego que vá além de uma análise dos argumentos apresentados nas fontes (relacionando estes com o ambiente intelectual mais amplo, com outras áreas jurídicas, com os espaços transnacionais de formação do direito administrativo, com os próprios argumentos da área utilizados por juristas de outros países etc.) ainda está por ser feita.

e do Conselho de Estado, o país adotou, por meio de uma nova Constituição, os sistemas presidencialista e federativo, além de outras instituições de inspiração norte-americana, como o Supremo Tribunal Federal. As áreas de influência econômica se deslocavam no final do séc. XIX com o declínio do açúcar e a ascensão do café como principal produto de extração, em uma economia cada vez mais internacionalizada e complexa, o que provocava conseqüentemente uma distribuição distinta de poder político no país. Além disso, uma incipiente industrialização já era perceptível, juntamente com um crescimento exponencial de áreas urbanas e formação da classe operária¹¹⁵ (em especial no Distrito Federal e nas cidades mais influentes dos estados que prosperavam economicamente, como o Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul). Todos esses processos institucionais, econômicos e sociais impulsionaram maior atuação estatal tanto no cotidiano quanto na economia e mesmo no âmbito político, gerando mais “ilhas de intervenção estatal”.¹¹⁶

No plano intelectual, também muito se modificava. O impacto do positivismo sociológico do Brasil, a partir de 1870, foi de grande repercussão.¹¹⁷ A tradição filosófica da “metafísica” e o jusnaturalismo eram alvos de duras críticas, mesmo que por vezes de maneira quase inteiramente performativa, sem maiores implicações argumentativas. Na elite jurídica da época, era forte a tendência de um certo “naturalismo jurídico”, que concebia o direito como um fenômeno natural da sociedade.¹¹⁸ O ideal de ciência deixava de ser a sistematização dedutiva do saber por via abstrata para ser predominantemente a confecção de um saber por via

¹¹⁵Este crescimento populacional decorreu em grande medida da imigração (principalmente europeia) e do fim da escravidão, que suscitaram a formação de uma classe operária e o aparecimento de uma série de problemas típicos de cidades grandes (problemas habitacionais, sanitários, de transporte, ligados à criminalização etc).

¹¹⁶Para a metáfora das “ilhas de intervenção”, cf. SEELAENDER, 2006. O panorama de mudanças sociais, políticas e jurídicas do período pode ser mais bem entendido com o auxílio de passagens que logo serão publicadas na tese sobre Victor Nunes Leal de Bruno Arthur Hochheim, as quais me foram gentilmente oferecidas numa leitura prévia.

¹¹⁷Cf. ALONSO, 2002; SCHWARCZ, 1993.

¹¹⁸ Para uma abordagem do tema, cf. LOPES, 2014. Para o autor: “A expressão naturalismo jurídico é usada (...) para designar aquelas concepções do direito que procuravam assemelhá-lo a um fenômeno da natureza física, um fato do poder nas relações entre os membros da espécie humana, sobretudo fatos de natureza biológica, as quais em geral tomaram a nascente sociologia como paradigma de ciência a ser imitada pelo direito” (2014, p. 44). O “naturalismo jurídico” divergia tanto do jusnaturalismo quanto da pandectística – o que não significa que essas correntes não impactaram o meio jurídico brasileiro do séc. XIX, que, no mais das vezes, combinava ecleticamente as ideias ditas importadas.

indutiva com o objetivo de encontrar leis gerais.¹¹⁹ A sociologia, antes do que a filosofia, tornava-se o saber aglutinador e preponderante.

Além disso, novas faculdades de direito, para além das já existentes em São Paulo e Recife, foram então criadas. Aos poucos, cada estado foi ganhando ao menos uma faculdade jurídica própria. As revistas e congressos igualmente começaram a florescer, embora ainda não houvesse tendência à especialização das revistas em subáreas do direito.

No campo específico do direito administrativo, foi relevante a circulação global de ideias jurídicas. No final do séc. XIX ao começo do XX, começava a se deslocar o foco de atenção na literatura jurídica francesa para aquelas vindas da Alemanha e da Itália, principalmente.¹²⁰

As características mais comuns da literatura de direito administrativo desse período foram: i) uma valorização da “sciencia da administração”, geralmente em detrimento do direito administrativo propriamente dito; ii) um crescente interesse na intervenção estatal, especialmente em questões sanitárias e de higiene pública; iii) maior relevância das questões de disciplinamento social (como a vadiagem, a prostituição, a embriaguez etc.); iv) esforço de autonomização da esfera administrativa em relação à política; v) tendência “cosmopolita” ou “comparatista”.

Com o fim do debate sobre o contencioso administrativo pela adoção constitucional do sistema da jurisdição una, a separação entre justiça e administração parecia estar muito mais assentada do que no Império. Os conceitos jurídicos empregados na linguagem do direito administrativo também pareciam estar se aprimorando, já havendo um tratamento mais

¹¹⁹LIMA LOPES, 2014. Para uma ilustrativa fonte do período sobre esse ponto, cf. BEVILÁQUA, 1897.

¹²⁰Outros autores de países considerados centrais também eram referenciados, como os espanhóis (em especial, Adolfo Posada). Havia um predomínio de citações internacionais em comparação às nacionais, o que conferia um aspecto “cosmopolita” a essa literatura. O estudo bibliométrico de Arthur Barrettô dessa literatura comprova esses dados, cf. ALMEIDA COSTA, 2021. A repercussão da literatura da Alemanha pode ser atribuída ao prestígio que os autores da área recebiam internacionalmente. Além disso, o país era considerado um exemplo de êxito, em que se adotou, com aparente sucesso, uma via de modernização acelerada por meio da intervenção estatal devido ao seu próprio atraso econômico em relação os países vizinhos. A repercussão dos autores italianos pode estar mais relacionada com a proximidade linguística e com a familiaridade dos problemas sentidos no sul da Itália.

detalhado do poder de polícia e do ato administrativo, por exemplo.¹²¹ Contudo, estes ainda não eram o centro de atenção da ciência jurídica da época, perdendo em muito o espaço para a “sciencia da administração”.¹²²

Numa tentativa artificial de sistematização dos conteúdos de interesse, pode-se elencar os assuntos jurídicos mais recorrentes da seguinte maneira: i) organização da administração do poder executivo e desenho institucional dos ministérios; ii) atribuição e responsabilização dos agentes do poder executivo; iii) funcionalismo público; iv) desapropriação; v) naturalização e expulsão de estrangeiros; vi) organização administrativa dos estados na federação e impostos; vii) poder de polícia; viii) responsabilidade civil do Estado.¹²³

Em muito continuadora da análise histórica dada à literatura jurídica do Império, uma interpretação abrangente do conceito de direito administrativo da época é proposta por Walter Guandalini e Livia Pfuentzenreiter Teixeira: tratar-se-ia de um “direito administrativo de transição”. O argumento é que teria se formado, em comparação com o período anterior, uma “concepção de direito administrativo mais moderna e disciplinar, mais próxima das concepções em voga na Europa, voltada à regulação da atividade interventiva do Estado sobre a organização da vida urbana”. Porém, a literatura não teria sido capaz de desvencilhar-se de lidar com problemas estruturais da sociedade brasileira, tendo de continuar a “promover a estruturação administrativa do Estado nacional”.¹²⁴

As características apontadas estão presentes nessa literatura. Mas a definição pela expressão “direito administrativo de transição” é bastante problemática, pois confere uma carga teleológica à explicação histórica. O direito administrativo da primeira república seria, então,

¹²¹Viveiros de Castro já dividia a *polícia administrativa* em tipos específicos, dando especial ênfase à polícia sanitária, apesar de não considerar as *polícias* como tema jurídico, mas sim da “sciencia da administração”, cf. VIVEIROS DE CASTRO, 1914, p. 156-157; p. 172. Já Porto Carreiro tratou dos “actos administrativos” em uma de suas lições, cf. CARREIRO, 1919, p. 138ss. O que se nota, todavia, da leitura dessas passagens é que os contornos jurídicos desses conceitos ainda eram bastante nebulosos.

¹²²Apenas basta observar que Augusto Viveiros de Castro, considerado por muitos como o tratadista mais importante do período, dedicou um terço do livro às “idéias propedeuticas”, um terço à “sciencia da administração” e apenas um terço a questões mais próprias do direito administrativo, cf. o sumário de VIVEIROS DE CASTRO, 1914.

¹²³Cf. os sumários de VIVEIROS DE CASTRO, 1914 e o de CARREIRO, 1919.

¹²⁴GUANDALINI JR. e TEIXEIRA, 2021, p. 455.

uma mera transição entre o do Império e o dos anos 1930 – um híbrido, com elementos de um e outro, mas nenhum próprio. Ele teria incorporado a função disciplinar, mas ainda não teria completado sua função de formação do Estado.

Por um lado, essa explicação ainda se prende muito a uma comparação do direito administrativo europeu com o brasileiro. A comparação é uma ferramenta útil para a história do direito, mas nela o historiador não pode basear toda sua análise. A pergunta fica se o direito administrativo brasileiro, após completar sua função de formação do Estado, seria então estruturalmente igual ao europeu. Por outro lado, tal explicação apaga completamente grande parte de suas características próprias do direito administrativo da Primeira República, como o ecletismo (ou “caráter gelatinoso” da área)¹²⁵, muito mais gritante do que o do período anterior, e a relevância da “sciencia da administração”.

A importância da “sciencia da administração” ainda foi pouco abordada pelos estudos em história do direito administrativo. No entanto, a valorização desta área no período era uma marca inconfundível da literatura jusadministrativista nacional.¹²⁶ O estudo dessa temática ainda pode mostrar como o conceito de “técnica” detinha, já nessa época, significância na argumentação do direito administrativo.

Um exemplo, tomado de fonte não analisada em outros trabalhos, pode ser ilustrativo do quanto este ponto pode ser relevante à história do direito. No texto *Diferença entre Direito Administrativo e Sciencia da Administração*, de 1913, Braz de Sousa Arruda¹²⁷

¹²⁵Para esse ponto, cf. SEELAENDER, 2021, p. 191ss.

¹²⁶A defesa da “sciencia da administração” enquanto área relevante e autônoma, muitas vezes dividindo a atenção da exposição com o direito administrativo, é marca da literatura do período. Clóvis Bevilacqua dedicou um capítulo à “renascença da sciencia da administração” num escrito de juventude (cf. 1902). Em Augusto Viveiros de Castro, a própria exposição da obra já demonstra o lugar de destaque que a “sciencia da administração” recebeu – ali, o estudo desta precede ao do direito administrativo, dividindo com este quase a mesma atenção recebida em número de páginas (cf. 1914, p. 95ss). Em Alcides Cruz, a argumentação também vai no mesmo sentido, baseando-se bastante no italiano Vittorio Emanuele Orlando (cf. 1910, p.10-12). Em Oliveira Santos (cf. 1919, p. 30ss, p. 210ss, p.221, p.226ss) e em Carlos Porto Carreiro (cf. 1918, p. 87ss), apesar da argumentação em torno da “sciencia da administração” receber atenção menor, talvez sinal dos tempos ou por essas publicações estarem em formato de lições, o destaque dela permanece presente.

¹²⁷Braz de Sousa Arruda nasceu em 1895, Campinas, filho do também professor da faculdade de direito de São Paulo, João Arruda, cuja família fazia parte da elite local, de juristas de carreira. Bacharelou-se em 1916 e no ano posterior logo foi aprovado, por unanimidade dos votos, como substituto na cadeira de “Economia Política, Ciência das Finanças e Direito Administrativo”. Mais tarde, tornou-se livre-docente e professor de Direito Internacional Público. Esse autor não se tornou parte relevante do cânone do pensamento jurídico nacional,

enfaticava como a “sciencia do direito administrativo” não deveria ser confundida com a chamada “sciencia da administração”. Esta última não apenas possuiria um estatuto científico próprio, com método e objetos só seus, como teria uma finalidade especial: “ela examina o que há na sociedade de forças aproveitáveis, e dirige essas forças em proveito da própria communhão, ingerindo-se na vida social, sem dependência de normas jurídicas”¹²⁸. À “sciencia da administração” caberia aglutinar outras áreas do conhecimento (como a biologia, a estatística, a psicologia, a sociologia etc.) para fornecer um repertório de preceitos, colhidos pela observação científica da natureza social, a ser utilizado na arte da administração.¹²⁹

O Estado estaria movimentando-se no campo da “sciencia da administração” toda vez que, fora “das prescrições” que “lhe impõe a lei”: melhorasse as “condições econômicas por meio de medidas acertadas”; aprimorasse “os elementos de defesa contra os ataques dos inimigos internos e externos”; ou se ocupasse “com a cultura physica e intelectual”.¹³⁰ Em outras palavras, toda intervenção estatal¹³¹ com fins de aperfeiçoamento social¹³², que não

sendo no geral completamente esquecido – o que pode ter a ver com o seu estilo prolixo e algo pernóstico. Além disso, as datas demonstram que o texto foi escrito enquanto ainda era um aluno da faculdade. Mesmo assim, a fonte ainda é ilustrativa de como se poderia entender a área no período.

¹²⁸ARRUDA, 1913. p. 96.

¹²⁹ O autor fez questão de distinguir a “sciencia da administração” da arte da administração. A primeira serviria como repositório do conhecimento científico sintetizado em princípios. A segunda seria a aplicação dos preceitos da “sciencia da administração”, que, porém, deveria ser diferenciada do saber em si: “Quando a autoridade estuda as necessidades sociaes, procede a inquéritos, anima ou consegue realizar exposições, faz estatísticas, e consegue formular certos principios relativos á administração, está operando scientificamente. Quando, porém, conhecedora das necessidades sociaes, das forças da sociedade, procura dirigir essas forças em proveito da própria sociedade, formula regras jurídicas, estabelece motores artificiaes (penas e prêmios) está operando artisticamente” (idem, p. 95). Em resumo, “seria sciencia emquanto estuda as forças sociaes e as necessidades dessas sociedades; é arte quando dirige a sociedade” (p. 96). Aqui, tem-se um certo esforço de separar as dimensões de “dever-ser” e “ser” não com base no direito e sua aplicação, mas no modelo de diferença entre ciência e arte utilizados na época. Em especial, o autor faz referência várias vezes a Pedro Lessa para elaborar esses argumentos. A obra que aqui parece ser citada é *Estudos de Philosophia do Direito*, primeiro publicada em 1912 (consultada para essa pesquisa foi a segunda edição, de 1916).

¹³⁰No esquema do autor, a justificativa da intervenção estatal estaria bastante calcada na solidariedade social: a “autoridade administrativa resolve fazer-se industrial para evitar os abusos de industriaes contra as classes menos protegidas da sociedade”. O Estado atuaria como um ente conciliador no conflito de classes, para remediar os efeitos colaterais do que se considerava um individualismo excessivo. Essa ideia é bastante similar ao socialismo jurídico de Anton Menger ou ao solidarismo de Leon Duguit. Também é próximo de algumas ideias de Lorenz von Stein, que é citado pelo autor, embora os autores principais de referência sejam Orlando e Ferraris.

¹³¹O autor prefere o termo “ingerência”, o qual teria um caráter social e não jurídico, referenciando-o de Orlando (ARRUDA, 1913, p. 92).

¹³²O sentido geral de aperfeiçoamento deve ser aqui entendido como equivalente a “progresso”, com características antiindividualistas. Em outro texto, o autor emprega o neologismo “melhorismo” (contraposto ao otimismo e ao

estivesse já regulada pelo direito, deveria ser guiada pela “sciencia da administração”, estando sujeita aos seus critérios de avaliação – não aos da política ou mesmo do direito.

A “sciencia da administração” teria, portanto, uma função de desbravar terrenos anteriormente não ocupados pelo direito, ao ditar como determinadas intervenções deveriam ser realizadas sem se prender ao ordenamento jurídico vigente. Um argumento útil num momento em que a legislação parecia não ser suficiente para cobrir situações sociais novas que demandavam ação. Tal ponto de vista baseava-se, em grande medida, na distinção entre atividade social e atividade jurídica.¹³³ Outros autores, como Augusto Viveiros de Castro e Carlos Porto Carreiro, descreveram a distinção entre direito administrativo e “sciencia da administração” como se o primeiro fosse o estudo da administração no ponto de vista formal e jurídico e a outra o estudo no sentido “technico e material”¹³⁴ ou “social e technico”¹³⁵.

O destaque da “sciencia da administração” também indicava esforços de despolitização e autonomização da administração, buscando firmá-la enquanto um âmbito em que os argumentos científicos e técnicos de utilidade prevaleceriam diante de determinados dispositivos legais e decisões políticas.¹³⁶ A “sciencia da administração” era, por essa

pessimismo) para sinalizar a postura que se deveria adotar no Brasil. Descreve-o como “utilitarismo científico, que descança na lei da causalidade e na efficacia da acção humana bem dirigida”. Seria “opposto ao *laisser-faire* clássico, procura o aperfeiçoamento social, não se contenta em alliviar os soffrimentos presentes, como faz a caridade sentimental e van, mas quer estabelecer um estado de cousas duravel (...)”. A ideia de um aperfeiçoamento social em contraposição ao liberalismo econômico (ao menos na sua forma mais radical e individualista) estava, portanto, já articulada no seu discurso: “procuremos pela sciencia, pelo estudo, pela experiência, realizar o melhorismo, aperfeiçoar as nossas condições de desenvolvimento, tornando cada vez mais perfeita nossa organização social, obtendo assim a grandeza da nossa Patria e a felicidade do nosso povo” (1913, p. 119).

¹³³ As fronteiras, contudo, entre social e jurídico nem sempre eram claras, o que permitiu uma série de críticas a esta distinção. Isso porque os autores eram unânimes em negar possibilidade de influência direta da “Sciencia da Administração” na interpretação jurídica do direito administrativo. A interpretação deveria seguir no geral o modelo consolidado de hermenêutica civilista, de formalismo e respeito ao princípio da legalidade (i.e., só o que estava em lei poderia ser considerado para a interpretação do direito). Em poucas palavras, o embaralhamento entre *ser* e *dever-ser* gerava problemas para a perpetuação dessa distinção na argumentação do Direito.

¹³⁴VIVEIROS DE CASTRO, 1914, p. 95.

¹³⁵PORTO CARREIRO, 1918, p. 87. Nas palavras de Porto Carreiro: “A sciencia da administração tem por ponto de vista a feição technica e pratica dos objetivos relativos á Administração” (idem, p. 88).

¹³⁶Arruda destacou que Orlando supostamente acreditaria ser um erro distinguir entre “administração política e social”. Ideia a qual se contrapôs: “Longe estamos de compartir a opinião de Orlando: julgamos que ha a politica e ha a administração, sciencias e artes diversas, como abaixo mostraremos, fazendo ao mesmo tempo sentir que a administração tem carактер social. Vamos mostrar abaixo que se distingue a Politica da Sciencia da Administração, embora não haja scientificamente uma diferença essencial entre actos políticos e

perspectiva, um espaço privilegiado de reconfiguração e expansão da estatalidade, num contexto em que se demandava mais e mais intervenção estatal.¹³⁷

O direito administrativo propriamente dito muitas vezes aparecia como a parte menos importante do trato intelectual dessa literatura. Em parte, por ser considerado contingente e não científico o suficiente. Por outra, porque os esforços de teorização da área estavam concentrados na construção do Estado¹³⁸ e na feitura de novas normas jurídicas – sem os quais não poderia haver estudo nem interpretação de regras jurídicas, no sentido de dogmática jurídica.

Talvez, possa-se lançar a hipótese que o público-alvo dessa literatura fosse muito mais o legislador e o estadista do que o jurista atuante na advocacia. A esmagadora maioria da elite política possuía formação jurídica, permitindo maior versatilidade e abrangência de temas considerados adequados para o tratamento dos juristas. Para além disso, no contexto social do final do séc. XIX e começo do XX, também se percebe um gradual desprestígio do bacharelismo em relação às ciências biológicas e naturais (como a medicina e a engenharia).¹³⁹ Assim, como se sabe, os juristas disputavam os espaços simbólicos de influência social tentando se apresentar como “homens de ciência”.¹⁴⁰

Mesmo assim, no período, a área e a literatura do direito administrativo continuaram marginalizadas na formação e prática jurídicas, nas quais ainda dominava o

administrativos. Força é porém reconhecer que está consagrada a diferença entre Política e Administração, assim como entre Direito Constitucional e outros ramos do Direito” (ARRUDA, 1913, p. 87).

¹³⁷Encontramos a projeção de um Estado interventor nos exemplos que Braz Arruda traz (para além das citações de definições mais gerais de “ingerência” já apresentadas). O Estado deveria intervir abrindo “açougues, padarias”, comprando “terrenos para revender a operários”, organizando “seguros contra accidentes de trabalho”, abrindo “mercados livres, etc.” (idem, p. 92). O “estabelecimento de uma estrada de ferro” também foi outro dos exemplos levantados pelo autor dessa “ingerência” estatal. Em outro texto, o autor atestou: “Hoje, a missão do governo é essencialmente interventora, inovadora, reformadora...” (idem, p. 117).

¹³⁸O que contrasta esse quadro com o europeu do mesmo período é que é questionável até que ponto o Estado estava consolidado. Isso foi destacado até na própria observação contemporâneos, que não estavam certos de que a etapa de construção do Estado estivesse concluída. Nas palavras de Braz Arruda: “(...) falando com precisão e franqueza, ainda estejamos a trabalhar para definitiva transformação do Estado que possuímos em *Estado de Direito*, tal qual é por nós desejado, tal qual é nosso ideal” (idem, p.63).

¹³⁹Para uma ilustração bem-feita do quadro, cf. SONTAG, 2008.

¹⁴⁰Para apenas um dentre tantos estudos sobre o tema, cf. SCHWARCZ, 1993.

prestígio do direito civil – uma preponderância que sobreviveria nas décadas seguintes.¹⁴¹ Isso se explica, parcialmente, pelos obstáculos internos que a “sciencia da administração” colocava para a linguagem do direito administrativo.¹⁴² Porém, sem dúvida muito mais relevante foi que o país continuou voltado predominantemente à exportação de produtos agrícolas, com processos de urbanização e industrialização concentrados nas grandes cidades. Consequentemente, o tamanho do Estado ainda era modesto e sua capilaridade restrita, o que limitava o mercado para os advogados administrativistas, mantendo baixa a demanda por aprofundamento e sofisticação na área.¹⁴³

Diante de todo o exposto, deve ficar claro que o direito administrativo da primeira república tem de ser estudado nas suas próprias particularidades.

Para o período posterior à revolução de 1930 até o final da era Vargas, são úteis, além das análises mais amplas de Alberto Venâncio Filho e Gilberto Bercovici¹⁴⁴, os trabalhos

¹⁴¹Sobre esse ponto, cf. VENÂNCIO FILHO, 2011. Além desse, ver também a explicação da “mentalidade privatista” e os exemplos trazidos por HOCHHEIM, 2017, p. 36 e 194-195.

¹⁴²O naturalismo jurídico, e a abordagem da “sciencia da administração”, tiveram dificuldades de provocar mudanças substanciais na estrutura da interpretação do direito positivo (ao menos no direito administrativo). Acerca do naturalismo jurídico, José Lima Lopes afirma: “o largo espaço, a bem dizer o espaço dominante, que a epistemologia passou a ocupar no campo da filosofia do direito,” deslocou “a reflexão sobre os sentidos do ordenamento jurídico para um plano secundário” (LOPES, 2014, p. 72). A renúncia de levar em conta qualquer conteúdo jurídico *a priori* permitiu a adoção de uma concepção bastante instrumentalista do direito. Esta, no entanto, esbarrava na submissão da ordem jurídica ao princípio da legalidade, já sedimentado no Brasil à época – ou seja, não seria possível nem aceitável que os aplicadores do direito ou os filósofos manipulassem facilmente, ao menos explicitamente, o direito vigente. Disso nascia uma tensão: apesar dos autores admitirem que suas obras não tinham vinculação à interpretação e à aplicação do direito, elas possuíam claras pretensões normativas. Essa aporia foi uma das razões que levaram, mais tarde, ao declínio de tal abordagem no direito administrativo.

¹⁴³A explicação é uma simplificação do que foi trabalhado em SEELAENDER, 2021, p.171ss.

¹⁴⁴BERCOVICI, 2009a, 2009b.

monográficos de Rogério Madeira Pinto¹⁴⁵, Joanir Fernando Rigo¹⁴⁶, Thiago Hansen¹⁴⁷, Bruno Arthur Hochheim¹⁴⁸, Maurício Mesurini¹⁴⁹, Mariana Silveira¹⁵⁰, Airton Seelaender¹⁵¹.

A contínua especialização das áreas do conhecimento, a formação de novas faculdades (como história e geografia), a multiplicação dos profissionais liberais na vida pública e o início da profissionalização na administração pública geraram uma pressão por especialização no meio jurídico das primeiras décadas do séc. XX. A maioria dos juristas que lidavam com o direito administrativo voltaram-se gradualmente mais à dogmática propriamente, abandonando grandes pretensões de incorporar elementos estranhos ao saber jurídico na sua argumentação.¹⁵²

As publicações de livros e revistas jurídicas aumentaram exponencialmente, não obstante, estas revistas continuassem sendo gerais, como a Revista Forense.¹⁵³ O Direito Público começava a ganhar maior espaço na formação, estudo e prática da comunidade jurídica. Isso se dava sobretudo devido à sua relevância na fundamentação do Estado Interventor, que

¹⁴⁵PINTO, 2018.

¹⁴⁶RIGO, 2018.

¹⁴⁷HANSEN, 2018.

¹⁴⁸HOCHHEIM, 2017. O autor fez uma pesquisa acerca da comissão do Itmaraty, que foi um dos principais grupos de discussão para a feitura da constituição de 1934, mapeando os debates ali travados acerca da intervenção estatal e do federalismo.

¹⁴⁹MESURINI, 2016a, 2016b. Mesurini realizou uma biografia jurídica de um personagem crucial ao período: Themistocles Brandão Cavalcanti. Seu artigo sobre o debate das delegações legislativas também interessa à história do direito administrativo.

¹⁵⁰SILVEIRA, 2013, 2017.

¹⁵¹SEELAENDER, 2010, 2013a, 2013b, 2018.

¹⁵²Essa transição pode ser percebida comparando os manuais de direito administrativo da Primeira República com aqueles dos anos 30. Durante o primeiro período, como já salientado, a exposição das obras, por um lado, dividia espaço com a “sciencia da administração”. Por outro, não havia uniformidade quanto aos pontos e institutos estudados nem quanto à localização exata destes segundo a divisão entre “sciencia da administração” e a parte dogmática. Além disso, os autores lidavam recorrentemente com temas que hoje seriam identificados com o direito constitucional, não com o administrativo (como a intervenção federal e o estado de sítio). Se, porém, formos à obra de Tito Prates da Fonseca, *Direito Administrativo*, de 1939, por ex., o quadro de apresentação é diferente. Primeiro, a sistematização começa a se assemelhar os manuais dogmáticos atuais. A ciência da administração, dedica-se agora apenas um capítulo breve ao início da obra. Os primeiros capítulos também começam a esboçar uma “parte geral”, ao definir conceitos bases e apresentar princípios. Os demais capítulos demonstram um tratamento muito mais jurídico, propriamente, dos conceitos, como “ato administrativo” e “contrato administrativo”. cf. FONSECA, 1939.

¹⁵³Para um estudo sobre duas das principais revistas do período, cf. SILVEIRA, 2013.

ganhava uma estrutura muito mais arrojada no momento.¹⁵⁴ O clima político também favorecia esse movimento, com a crítica generalizada ao liberalismo, a resposta norte-americana à Crise de 1929 (“*New Deal*”) e a propagação de ideias europeias favoráveis a um Estado Interventor e mesmo a modelos políticos antiliberais. Além disso, uma série de reformas legislativas (como o Código de Águas, o Código Florestal, o Código de Minas etc.) levada a cabo após a ascensão de Getúlio Vargas ao poder também foi essencial para a mudança do tratamento do Direito Administrativo na época.¹⁵⁵

Gilberto Bercovici demonstrou que o Estado Interventor (ou dirigente) não triunfou no Brasil como reflexo da Constituição de 1934 ou do debate constitucional a ela conducente: sua efetiva implementação deu-se no Governo Provisório e no restante do período varguista, sobretudo por meio de medidas de direito administrativo e direito econômico.¹⁵⁶ Segundo o autor, o que se sucedeu, após a Revolução de 30, foi a criação de novas instâncias administrativas que passaram a gerenciar e interferir em setores específicos da sociedade, com especial ênfase na economia e no processo de industrialização nacional. Conforme tal modelo, a malha estatal foi crescendo e se ramificando. O Estado passou a fomentar centros técnicos e de pesquisa que internalizavam as decisões econômicas na Administração Pública. Dessa maneira, direcionava-se cada vez mais o desenvolvimento econômico nacional considerando-se pressupostos técnicos, ditados por instituições estatais.¹⁵⁷

¹⁵⁴Cf. VENÂNCIO FILHO, 1968.

¹⁵⁵Sobre essas, em geral, ver VENÂNCIO FILHO, 1968. Para o uso dos decreto-lei pós-30 e do debate em torno do “código de minas”, cf. SEELAENDER, 2018. Sobre a feitura do código florestal, cf. HANSEN, 2018.

¹⁵⁶Isto é, nem a Constituição nem a teoria constitucional foram acionadas com grande destaque para legitimar juridicamente o papel do Estado após a crise do pensamento liberal. Antes, foram os direitos administrativo e econômico os saberes predominantemente instrumentalizados para dar forma jurídica à atuação estatal da era Vargas em diante. Bercovici caracteriza a relação entre Constituição e Estado dirigente como “um diálogo entre ausentes”, no qual reina “um silêncio ensurdecedor” – situação que, bem ou mal, persistiria até os dias atuais (cf. 2009a).

¹⁵⁷Vale ressaltar que esse movimento se desenrolou complexamente, num vai e vem paulatino, sem ter ocorrido pacificamente ou de uma vez só. Uma descrição panorâmica oferece o autor: “A grande diretriz política econômica e social da chamada Era Vargas (1930-1964), ou seja, a internalização dos centros de decisão econômica, por meio de processos de industrialização e urbanização, se dá apesar da constituição. A constituição simplesmente não é a referência do projeto nacional-desenvolvimentista (...). A concepção do Estado como promotor do desenvolvimento, coordenado por meio do planejamento, dando ênfase à integração do mercado interno e à internalização dos centros de decisão econômica, bem como o reformismo social (...), foram plenamente incorporados pelos nacional-desenvolvimentistas brasileiros. Com o desenvolvimentismo, o

Tal modificação do funcionamento estatal não foi, contudo, uniforme: o Estado Interventor formado em tal conjuntura longe esteve de adotar o perfil de bem-estar social em todas as suas particularidades, não abandonando completamente uma postura repressora em determinadas questões sociais.¹⁵⁸ Ocorre, nessa reestruturação do desenho institucional estatal, uma concentração ainda maior de poder no Executivo.¹⁵⁹ Não obstante, a tensão entre intervencionismo e liberalismo não foi resolvida nem nos ápices autoritários do país, sendo sua equação um desafio constante aos juspublicistas da época.¹⁶⁰

A capacidade do direito administrativo de atuar fora da chave *constituição-cidadão*, substituindo-a pela *administração-administrado* – criando assim uma autoridade pública cujos atos passam a ser discricionários e autoexecutáveis –, foi habilmente explorada pelos juristas

Estado evolui de mero prestador de serviços para agente responsável pela transformação das estruturas econômicas, promovendo a industrialização” (BERCOVICI, 2009a, p.729-730).

¹⁵⁸Pode-se afirmar, até, que aumentou sua capacidade repressiva, se pensarmos sobretudo na perseguição política, no aparelhamento policial e na criação da censura no pós-30. O esforço de encaixar as atuações estatais concretas de determinado país em um modelo ou tipo-ideal (no caso, o de Estado de bem-estar social) geralmente apresenta dificuldades ou incongruências, porém estas parecem ser particularmente patentes no caso brasileiro dos anos 30: “O Estado brasileiro constituído após a Revolução de 1930 é (...) um Estado estruturalmente heterogêneo e contraditório. É um Estado Social sem nunca ter conseguido instaurar uma sociedade de bem-estar: moderno e avançado em determinados setores da economia, mas tradicional e repressor em boa parte das questões sociais. Apesar de ser considerado um Estado forte e intervencionista é, paradoxalmente, impotente perante fortes interesses privados e corporativos de setores mais privilegiados. Entretanto, apesar das contradições e limitações estruturais é um Estado que pode terminar o projeto de formação nacional, ultrapassando a barreira do subdesenvolvimento” (BERCOVICI, 2009b, p.377).

¹⁵⁹Como sinteticamente explica Mesurini: “[...] com a tendência à intervenção vista por muitos como ‘necessária’, a economia passou a integrar mais abertamente a política, potencializando-se a dominação técnica, o que se refletiu diretamente na dinâmica da separação dos poderes e na própria democracia, já que na medida em que os espaços deliberativos foram enfraquecidos, fortaleceram-se os órgãos técnicos. A política ganhou um viés de ciência, restringindo a participação dos ‘leigos’. O Poder Executivo foi fortalecido, tanto em sua estrutura como nas suas competências e houve um deslocamento do poder normativo em direção ao Executivo. Estas transformações se operaram muitas vezes à margem dos textos constitucionais e com lastro na doutrina jurídica produzida na época” (2016, p.14).

¹⁶⁰Segundo Mesurini: “Nos anos pós-1930 buscou-se adotar um modelo interventor de Estado, que se chocava com uma cultura jurídica e política liberal (pelo menos em teoria). Havia autores que elaboraram um pensamento jurídico e político antiliberal (Francisco Campos, Azevedo Amaral e Oliveira Vianna), mas também autores que tentaram conciliar a modernização do Estado interventor com uma releitura dos conceitos e instituições liberais, de modo a preservar alguns de seus elementos, buscando uma síntese e não uma negação do liberalismo. É esta que parece ser a proposta de Themistocles Cavalcanti. Porém, a manutenção do liberalismo guardará suas ambiguidades, tais como a repulsa pela democracia popular, o elitismo e até mesmo a pregação do golpe como uma estratégia política válida. Ou seja, a construção desse Estado Interventor deveria se dar ao longe das intervenções populares ‘irracionais’; e mais no âmbito do Executivo do que do Legislativo” (2016, p.23).

brasileiros que pretendiam instrumentalizar o Estado para concretizar e acelerar a modernização.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e do Estado Novo, o Brasil aos poucos foi consolidando o perfil de um país de democracia de massa. O modelo administrativo de Estado, no entanto, continuou muito devedor das estruturas criadas na era Vargas. Dessas, destaca-se o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão baseado na proposta de um *Bureau of General Administration* de William F. Willoughby em seu livro *Principles of Public Administration*.¹⁶¹ O DASP foi criado em 1938 com fins de centralização, racionalização e reforma da administração pública. Mesmo após 1945, com o fim do regime de Vargas, o DASP continuou como um dos principais centros de formação e assessoramento técnico ao poder executivo no Brasil.

Não só, o DASP também foi bastante responsável até pelo fomento da área de Direito Administrativo no Brasil. Isso porque o órgão, após 1945, passou a publicar a *Revista de Direito Administrativo*, a qual se tornou rapidamente um dos principais veículos de divulgação da área, e até do Direito Público como um todo, em solo nacional.

Informação relevante sobre o perfil da revista é dada pelo estudo quantitativo de Bento, Engelmann e Penna sobre os autores que ali publicavam. Foi constatado que, no período 1945-1961,

A maior quantidade de artigos por autor é de 11, de autoria de Miguel Seabra Fagundes e, também, do tributarista Rubens Gomes de Sousa. Oswaldo Aranha Bandeira de Melo e Carlos Medeiros Silva escreveram cada um dez artigos. Themistocles Brandão Cavalcanti e Caio Tácito foram autores de seis, cada um. Estes seis doutrinadores são responsáveis por quase 25% do total das doutrinas. Concentra-se, entre eles, portanto, importante setor da revista. A exceção de Bandeira de Melo, cuja trajetória profissional é mais restrita a São Paulo, todos os cinco demais têm grande proximidade com o regime varguista, apresentando-se como verdadeiros difusores da visão administrativa promovida pelo DASP.¹⁶²

Essa composição de autores com mais publicações na revista, de acordo com Engelmann e Cia., aponta para uma predominância de juristas cariocas, que tiveram laços com o regime de Getúlio Vargas, até pelos menos 1960. Depois disso, a ordem dos publicistas

¹⁶¹BERCOVICI, 2018, p. 156.

¹⁶²BENTO, ENGELMANN e PENNA, 2017, p. 297.

passaria por uma pluralização regional. Nessa conjuntura, a balança começaria a pender para o aumento de publicistas paulistas. A análise é um tanto simplificadora, mas indica deslocamentos regionais de prestígio dos juristas de acordo com a transferência de centros de poder político e econômico.

1.2 “Estado Interventor”

Nesta pesquisa, a categoria de Estado Interventor serve para a delimitação temática e fio condutor na leitura das fontes. Nesse sentido, interessa-nos o tratamento argumentativo do Estado Interventor nas fontes selecionadas, em que tanto aparece como um conceito quanto como um tema e um problema. Ao mesmo tempo, a designação “Estado Interventor” pode ser uma categoria usada pelo historiador para costurar a narrativa sobre o fenômeno histórico que ocorreu para além da argumentação jurídica.¹⁶³

Primeiramente, será apresentado o tratamento historiográfico do Estado Interventor como um fenômeno ou processo histórico. Depois, será abordada a perspectiva que mais interessa especificamente aqui quanto ao tratamento das fontes, verificando-se como aparece o Estado Interventor em alguns exemplos.

1.2.1 O “Estado Interventor” como categoria historiográfica

Enquanto uma categoria para explicar um processo histórico, o Estado Interventor ou Intervencionista pode ser definido, em linhas grossas, como uma organização política em que, sob a vigência de um regime juridicamente regulado, o Estado interfere recorrentemente

¹⁶³Nesse sentido, em termos de utilidade, a categoria analítica de Estado Interventor se iguala a um tipo ideal weberiano (WEBER, 1949, p.89-92). Interessantemente, Weber teceu ainda, no mesmo artigo, breves considerações sobre como fazer uma possível história do Estado que até hoje podem ser úteis (idem, 1904, p.79 e idem, 1949, p.99).

nas relações jurídicas dos atores privados.¹⁶⁴ Na passagem do séc. XIX para o XX, operou-se uma mudança da estatalidade de proporção global, resultante da expansão das tarefas e atividades do Estado, que pôs em questão a dicotomia público/privado pela integração e formação de atores e instrumentos mistos inseridos numa economia de mercado industrializada (ou em vias de se industrializar) tendente à internacionalização. Para implementar objetivos de redistribuição e assistência social ou mesmo de disciplinamento, repressão e segregação voltados à questão social, o Estado Interventor serviu-se sobretudo do direito público, da criação de estruturas de incentivo e coerção e da cooperação ou integração com outros atores (e.g., as associações). Este processo simultaneamente provocou e foi impulsionado por transformações significativas em diversos âmbitos jurídicos, tendo como uma de suas principais áreas jurídicas de referência o direito administrativo (junto com suas subáreas ligadas à regulação de setores produtivos).¹⁶⁵

As variantes nacionais e regionais do Estado Interventor são inúmeras. A emergência do Estado Interventor ocorreu, nos países centrais, concomitantemente à industrialização e ao avanço tecnológico e de áreas científicas – e em razão delas. Essa relação se efetuou por uma série de fatores interconectados, dos quais se destacam três. Primeiro, tem a ver com uma ideologia do progresso disseminada no séc. XIX, época de acirrada competição internacional entre centros políticos e econômicos. Ela levava os estadistas a compararem as situações locais com os exemplos de países vistos como mais avançados nos aspectos econômico e civilizatório, estimulando-os a tomarem medidas de industrialização e modernização de cima para baixo, de acordo com essas comparações. Segundo, liga-se à racionalização e à especialização da sociedade como um todo, tendo reflexo na administração estatal. A atribuição de capital simbólico a intelectuais e cientistas na opinião pública fazia com que estes fossem absorvidos na estrutura administrativa do Estado ou que suas produções e pareceres acadêmicos fossem utilizados como base ou justificativa para a confecção de

¹⁶⁴Para este parágrafo, utilizou-se em grande medida o conteúdo do léxico sobre *Interventionsstaat* de VEC, 2011a. Os termos da definição da categoria devem ser entendidos como tipo ideais: dificilmente os chamados “atores privados” serão puramente privados. O mercado não pode existir, na forma moderna, sem lastro mínimo de estatalidade. Mas a categoria pode servir como uma chave para entender o fenômeno moderno de crescimento da intervenção estatal e das relações cada vez mais próximas entre a esfera do mercado e do público.

¹⁶⁵STOLLEIS, 2001b.

legislação e políticas públicas. Terceiro, a participação popular por meio das eleições e a formação de uma esfera pública, embora ambas de alcance limitado no início, fez com que os políticos tivessem de tomar medidas levando em consideração a opinião pública e as demandas sociais.

Relaciona-se a estes pontos o bastante ressaltado caráter contingencial da expansão estatal, i.e., que a intervenção estatal e o próprio Estado em si se expandiram mais como reações às circunstâncias e problemas enfrentados pelas sociedades do que por ação premeditada e propositada de alguns poucos governantes enérgicos ou devido a uma evolução lineal e teleológica.¹⁶⁶ Por consequência, houve um acréscimo legislativo em matérias diversas – desde a regulação do comércio e áreas de produção econômica até o disciplinamento social – de maneira cada vez mais acelerada a partir do final do séc. XIX, em países distintos. Além disso, as burocracias estatais também tenderam a se ramificar e aumentar – por meio de autarquias, agências ou órgãos promovedores de regulação e políticas públicas.

1.2.2 O “Estado Interventor” como Conceito e como Problema

As mudanças e características da atuação estatal até agora descritas foram incorporadas e problematizadas, mas também legitimadas, moldadas e impulsionadas na linguagem do direito administrativo. Como se deu essa articulação no caso delimitado é um dos fios condutores desta pesquisa.

O ambiente acadêmico recente da história do direito no Brasil já se mostra atento à advertência de que o pesquisador, ao se deparar nas fontes com o significante “Estado”, deve

¹⁶⁶Para essa interpretação no contexto alemão, ver STOLLEIS, 2001a, p.214. Para o mesmo no contexto italiano, também tratando de alguns outros países europeus, cf. MANNORI e SORDI, 2001, p.402-403. Para uma defesa de que “as políticas de Vargas” deveriam ser interpretadas “como resposta, isto é, como reação a estímulos e desafios propostos pelas circunstâncias, independentes de seu castilhismo ou autoritarismo”, cf. SANTOS, 2006, p.17. Para uma crítica à visão que o intervencionismo estatal teria começado com Vargas nos anos 30, mas com uma defesa que a contingência é especialmente útil inclusive para a análise da Primeira República, cf. SEELAENDER, 2006, p.13-16.

tratá-lo como um conceito polissêmico e disputado. Na pena dos autores analisados, tal uso conceitual procura “fazer algo”: seja inscrever-se numa tradição ou criticar outra; seja legitimar atuação estatal existente e sua expansão ou, ao contrário, propor a limitação destas; seja modificar o procedimento da intervenção, adicionando ou subtraindo critérios necessários para que se efetue etc. No geral, contudo, as incoerências, tensões e oscilações em torno do uso do conceito de Estado, num mesmo autor ou em um grupo, ainda foram pouco exploradas pela nossa literatura histórico-jurídica, em relação a fontes nacionais.

Exceção é o texto *O direito administrativo e a expansão do Estado na Primeira República: notas preliminares a uma história da doutrina administrativista no Brasil* de Airton L. C. L. Seelaender. Apresentando um quadro muito mais complexo de posições titubeantes em relação à intervenção estatal (seja legitimadoras ou recalcitrantes), Seelaender demonstra como nas primeiras décadas republicanas houve uma dificuldade, por parte da literatura jurídica e da jurisprudência, em assimilar as ilhas de intervenção estatal existentes como conquistas destinadas a perdurar – já havendo, porém, uma reflexão jurídica intensa sobre o assunto.

Os autores poderiam pender entre posições mais ou menos intervencionistas, dependendo de seu contexto particular¹⁶⁷, e havia áreas mais ou menos pacíficas quanto à intervenção ou impossibilidade desta (é notável um consenso maior de necessidade de intervenção na área sanitária¹⁶⁸ e de impossibilidade no âmbito econômico), mas o problema estava em aberto e era enfrentado recorrentemente nessas fontes. A naturalização da intervenção estatal enquanto atividade regular do Estado apenas seria firmada no pensamento

¹⁶⁷E.g., Alcides Cruz tinha menos embaraços que a maioria de seus colegas ao tratar da intervenção estatal, muito provavelmente devido ao contexto regional gaúcho, do castilhismo e das ideias em circulação críticas à separação de poderes, favoráveis à predominância do executivo e da unidade governamental (para uma análise dessas pela perspectiva da história do direito, analisando tanto o texto da constituição estadual do Rio Grande do Sul quanto artigos de jornal que professavam os ideais castilhistas, cf. PINTO, 2018, p.37ss; para literatura contextual sobre o posicionamento político e biográfico de Alcides Cruz, cf. FELONIUK, 2017). No outro espectro, Eurico de Oliveira Santos foi certamente o autor mais refratário à atuação estatal no campo do direito administrativo do período, algo que pode ser em parte explicado pela sua postura tradicionalista e católica, crítica ao positivismo sociológico e mais favorável a posições filosóficas que se baseavam no direito natural e na ideia da prevalência do indivíduo, como Ahrens (e.g. cf. OLIVEIRA SANTOS, 1919, p. 20-21; p. 38-43; p. 57; p.213; p.340-347 – inclusive, para críticas explícitas à constituição estadual do Rio Grande do Sul e sua posição positivista, cf. p. 61-63).

¹⁶⁸Mesmo aqui não havia consenso total, como aponta Seelaender mediante algumas passagens de Ruy Barbosa e Pedro Lessa, cf. 2021, p.183.

jurídico após 1914-1918, com a Primeira Guerra mundial e as crises econômicas decorrentes¹⁶⁹ – e mesmo a partir daí ainda é possível perceber recorrentes tentativas de balancear a atuação estatal com esferas sociais autônomas, seja por meio de noções como as de liberdade individual, liberdade econômica ou mesmo de esferas de autonomia institucional, como a “casa” ou a igreja.

Dessa maneira, o quadro apresentado pelas fontes é mais complexo do que a simples identificação de conceitos de Estado nelas permite ilustrar. Tão ou mais explicativo que a análise conceitual é notar que a intervenção se apresentava, ali, sobretudo, como um problema a ser solucionado pela linguagem do direito administrativo. A análise do conceito de Estado conserva seu valor enquanto objeto de investigação, mas nela não se pode encerrar a história intelectual do campo jurídico. A proposta desta pesquisa, portanto, é analisar o Estado Interventor tanto como um conceito quanto como um problema argumentativo¹⁷⁰ que nas fontes foi equacionado por meio da linguagem do direito administrativo, para o qual os autores buscaram formular soluções jurídicas (nem sempre completamente coerentes ou claras).

Ao enxergar a intervenção como um problema intelectual ou argumentativo que os autores estudados procuravam resolver pela linguagem do direito administrativo, pode-se analisar conjuntamente os cálculos (políticos e intelectuais) que cada autor efetivava, pragmaticamente, na argumentação. A preocupação investigativa deixa de recair fortemente em uma obsessão classificatória dos autores como “liberais”, “conservadores” ou o que quer que seja – no fundo, uma empreitada de resultados bastante insatisfatórios no contexto brasileiro. Muito mais instigante é poder perceber as camadas históricas dos argumentos heterogêneos empregados, estes sim mais facilmente enquadrados em tendências ideológicas ou intelectuais típicas.

Essa forma de leitura pode ser ilustrada por dois exemplos – um com base em fontes da Primeira República, em grande medida analisadas por Seelaender e outros autores, mas lidas

¹⁶⁹Uma mudança descrita pelas próprias fontes, como analisa SEELAENDER, 2021, p.191, 196 e 201.

¹⁷⁰Aqui se entende problema argumentativo (ou intelectual) como um quebra-cabeça que os autores procuravam resolver no seu processo de argumentação: havia um esforço de equilibrar princípios e correntes diferentes, aquisições históricas não facilmente contornáveis (como o princípio da legalidade e a necessidade de intervenção) num discurso pretensamente coerente.

por perspectiva diversa; e o outro por outras fontes, mais próximas temporalmente ao objeto desta tese.

O primeiro exemplo é a obra *Tratado de Direito Administrativo e Sciencia da Administração*¹⁷¹ de Augusto Viveiros de Castro (1867-1927)¹⁷², a qual parece ter gerado interpretações à primeira vista díspares na história do direito administrativo nacional.¹⁷³ As leituras divergentes desse autor manifestam uma dificuldade para a história do direito: nenhuma das classificações (como, e.g., “liberal” de tendências spencerianas ou “reformista progressista”) parece ser satisfatória para capturar o perfil de sua argumentação. Nesse caso, talvez o melhor seja entendê-lo antes como um jurista que procurava, com muita dificuldade e de modo eclético, achar um meio termo entre atuação estatal e liberdade individual.

Afinal, foi, em certa medida, essa a própria linha explícita de argumentação de Viveiros de Castro, como demonstra a sequência argumentativa do começo de sua obra. No primeiro capítulo do livro, relativo exatamente ao “conceito de Estado”, há um vai e vem de argumentos que pendem ora para a legitimação do Estado atuante, ora para a deslegitimação deste em favor de esferas autônomas de liberdade.¹⁷⁴ A solução do autor foi a de recomendar

¹⁷¹A primeira edição do livro é de 1906, havendo reedições em 1912 e 1914.

¹⁷²Para dados biográficos do autor, que foi ministro do Tribunal de Contas e do Supremo Tribunal Federal, cf. RICKEN, 2020, p. 88ss.

¹⁷³Na leitura de Seelaender, transparece um “fundo spenceriano” ao longo da argumentação desse autor, ao menos na terceira edição do livro, de 1914 (SEELAENDER, 2021, p.185). Mas há entendimentos diversos. Seelaender mesmo já aponta em seu artigo a leitura de Pedro Cantisano, que entende Viveiros de Castro como “um reformista com traços progressistas, que defendia o uso do poder de polícia para a melhoria das condições de vida e trabalho da classe trabalhadora” (CANTISANO, 2018a, p. 30). O trabalho de Guilherme Ricken foi em linha próxima a esta última, sem enfatizar a defesa aos trabalhadores, mas entendendo o ex-ministro do STF como um defensor de um Estado mais atuante, especialmente frente aos problemas da urbanização (cf. RICKEN, 2020, p. 90ss; em linha similar GUANDALINI JR. e TEIXEIRA, 2021, p.444). Por fim, duas leituras seguiram uma linha mais próxima da que se seguiu aqui, de enfatizar o caráter “volátil” ou até titubeante da argumentação de Viveiros, que por vezes pendia para a defesa do conceito de liberdade e, por outras, para a de um Estado atuante (TEIXEIRA, 2019, p. 97; ZATELLI, 2013, p.54).

¹⁷⁴Cf. VIVEIROS DE CASTRO, 1914, p. 27-36. Para ilustrar o argumento: ao criticar a corrente “individualista”, o autor afirmou que o “Estado não é um mal necessário, um espantinho, e sim um factor poderosíssimo do bem-estar social”, sendo uma “actividade ao mesmo tempo conservadora e aperfeçoadora, promovendo incessantemente o progresso social” (idem, p.27). Por outro lado, advertiu dos perigos do “socialismo”, tendência “que exaggera a intervenção do Estado, como o individualismo exaggera os efeitos da acção individual” (idem, p.28). Em seguida, apontou a existência de “grãos intermédios” “entre as duas theorias extremas do Estado inactivo ou negativo e do Estado omnifaciente” (idem, p.31). Defendeu, nesse ponto, que, inicialmente, “o melhor partido a seguir, na resolução do problema, é lançar mão de uma fórmula negativa” (idem, p.32). Isso porque o “organismo administrativo é sempre uma machina pesada, cheia de engrenagens, que se move lentamente e com dificuldade” (idem, p.33). A iniciativa privada, portanto, seria preferível por sua

uma fórmula intermediária entre intervenção e abstenção estatal, a partir da dicotomia conceitual “individualismo”/“socialismo”. Nota-se nas fontes um nítido esforço de equilibrar argumentos contrapostos.

Por um lado, há, no capítulo mencionado, a comparação, bem sublinhada por Seelaender¹⁷⁵, entre os Estados modernos com o “Oriente” – um *topos* que demonstra o desconforto do autor em relação à expansão do Estado. Por outro, em vez de enxergar os momentos em que o autor fez efetivamente uma defesa do Estado ativo e uso de referências como Mayer, Orlando e Posada¹⁷⁶ como simples reflexo da “incessante tentativa de Viveiros de apresentar-se como jurista culto e atualizado”¹⁷⁷, talvez o mais aconselhável seja levar a sério (ao menos inicialmente) o autor em sua tentativa de argumentação racional.¹⁷⁸

dinamicidade em se adaptar a novas situações. Além disso, a estrutura do Estado deveria ser manejada com muita cautela por causa de seu caráter coercitivo. O autor ainda citou uma lista de vícios do “Estado electivo e do pessoal variável”, tomada de Leroy-Beaulieu, que indica sua desconfiança quanto ao governo representativo, enxergando a arena política e a legislação produzida por esta como instável, demasiadamente susceptível às “massas”. Só que, ao final do capítulo, “feitas essas ressalvas”, voltou a enfatizar que o Estado deveria suprir as áreas que a iniciativa privada falhasse em fornecer, atuando como “força auxiliadora e de integração”. O distanciamento de Viveiros de Castro da ideologia liberal clássica parece ficar patente na seguinte frase: “O horizonte do homem político, do publico administrador, portanto, não pode deixar de ser mais vasto do que o do dono de um estabelecimento commercial ou industrial” (idem, p. 36, e repetida na p. 230 exatamente para contrapor as críticas do italiano Guido Ribera ao “direito de intervenção” nas estradas de ferro).

¹⁷⁵SEELAENDER, 2021, p. 185ss.

¹⁷⁶ Em verdade, desses autores estrangeiros, o que mais deve ser destacado para a interpretação da obra de Viveiros é Adolfo Posada. Primeiramente, a quantidade de referências no livro em questão já indica a predileção: para Mayer foram contabilizadas 14 citações nominais (o que foi dificultado porque algumas vezes foi utilizada a grafia “Meyer”, confundindo com outro autor, mas em todo momento de dúvida foi contabilizado para mais); para Orlando foram contabilizadas 28 referências nominais; enquanto para Posada foram 33. Os momentos em que foram citados também importa: Posada foi citado em questões essenciais de fundo “teórico” da obra, demonstrando afinidade intelectual muito maior com este autor, ou ao menos uma tentativa de Viveiros de aparentar uma afinidade. Não pode escapar ao leitor a menção que o próprio Viveiros fez no prefácio dessa edição à resenha publicada por Adolfo Posada sobre a primeira edição de sua obra, sinalizando possivelmente a tentativa de criação de uma rede internacional ou de validação por proximidade e *Pedigree* acadêmico.

¹⁷⁷SEELAENDER, 2021, p. 185.

¹⁷⁸Sem dúvida, Viveiros procurou incansavelmente mostrar-se um jurista erudito em sua obra, mas mesmo assim ele poderia ter escolhido formas diferentes de expressar-se – se não o fez, talvez desconfiar que seu texto seja uma mera mimetização de argumentos estrangeiros ou uma falha de compreensão destes leve mais a uma infantilização do que a um entendimento concreto do autor. A leitura de um uso “meramente retórico” desses argumentos poderia ser demonstrada comparando outras fontes, como os acórdãos e demais publicações do autor, numa biografia intelectual de fôlego, havendo espaço para maior aprofundamento futuro. Porém, como exposto em nota anterior, talvez o uso de Otto Mayer tenha sido bastante pontual, e o de Orlando dúvida, mas o de Posada parece apontar algo mais substancial na argumentação de Viveiros – o que dificulta sustentar a hipótese de um uso meramente instrumental de todos esses autores e argumentos.

Diante tanto dos processos de industrialização e urbanização que ocorriam na cidade do Rio de Janeiro¹⁷⁹ quanto da autoobservação da condição periférica de seu país, Viveiros de Castro podia, a partir de um quadro eclético de fontes, sugerir posturas bem variadas ao Estado. Isso aparece claramente quando Viveiros tratou da intervenção do Estado nas ferrovias.¹⁸⁰ A avaliação de Viveiros no capítulo VI do livro foi de que o “assumpto não comporta soluções à priori”, pois “a resolução do problema” dependeria “das circunstancias peculiares de cada paiz”¹⁸¹.

No caso do Brasil, a falta de iniciativa privada interessada em se encarregar das ferrovias obrigava que o Estado cuidasse dos “interesses sociaes, que nem sempre podem ficar á mercê da iniciativa individual”¹⁸². O objetivo dessa ingerência estatal seria exatamente o de consolidar a “conquista do nosso sertão”, aludindo à necessidade de povoar (quicá civilizar) o ambiente rural e com linguagem orneada de imagens do progresso tecnológico:

Ora, nestas condições, tanto a construcção como a exploração das estradas de ferro são geralmente custosas, e assim nem sempre se pôde contar exclusivamente com os esforços da iniciativa individual.

É este exactamente o nosso caso.

A conquista do nosso sertão é um programma de governo que se impunha e que foi adoptado pelo Presidente da Republica Affonso Pena (cujo fallecimento foi uma calamidade nacional), sendo em grande parte realizado graças á operosidade e competência do seu ministro da viação, o illustre Dr. Miguel Calmon du Pin e Almeida.

Já era tempo de mudar de rumo e de cuidar seriamente das forças vitaes da nação.

Na situação actual, o Estado tem o dever de promover a construcção de estradas de penetração, mesmo se tornando industrial, quando os resultados prováveis da empresa não forem suffcientes para estimular a iniciativa individual.

O problema do povoamento do nosso solo está indissolvelmente ligado ao da nossa viação férrea.

¹⁷⁹Ambos os fatores já apontados por RICKEN, 2020 e SEELAENDER, 2021.

¹⁸⁰Aqui, em sentido diverso do exposto, não se deve esquecer as ressalvas à intervenção no setor ferroviário presentes em outros trechos do livro de Viveiros de Castro. Para elas, cf. SEELAENDER, 2021, p.185.

¹⁸¹Viveiros de Castro, 1914, p. 230.

¹⁸²Idem.

Os esforços do pioneiro americano ficariam em grande parte improduttivos se ao machado devastador não seguisse a locomotiva veloz.¹⁸³

Curioso aqui é o entrecruzamento do tópicu das “circumstancias peculiares de cada paiz” com o da condição periférica de seu país, algo já presente em obras anteriores da área de direito administrativo. No caso de Viveiros, esse entrecruzamento gerava uma argumentação que inclusive parece se distanciar da predileção ideológica e teórica liberal, em vários momentos explicitada, do autor.

O recurso às “circumstancias” foi ainda usado para aludir a um tempo social acelerado, numa temática que tem seus pontos de contato com o conceito de “técnica” no sentido de avanço tecnológico e do advento da sociedade industrial. A justificativa para a adequação à “civilização moderna” por meio de atuação estatal era que o pólo mais fraco da sociedade deveria ser protegido dos excessos da lei natural “da oferta e da procura”:

Circumstancias sociaes e políticas tornam inevitável essa transformação.

A civilização moderna, se tornando mais complexa e refinada, tornou-se também mais exigente.

Ella discerne um maior numero de benefícios, que podem ser garantidos pelo governo, e deseja vivamente aproveitá-los.

Os homens vivem rapidamente, e supportam impacientemente a lentidão das leis naturaes.

Ha vantagens que não podem ser proporcionadas pela lei da oferta e da procura; uma concorrência illimitada pesaria excessivamente sobre os fracos.¹⁸⁴

A citação anterior já dá indícios da presença do pensamento social católico em Viveiros de Castro. Acima de tudo, parece ser por essa chave, apesar de apenas ocasionalmente presente na argumentação do autor (muito mais recheada de referências do positivismo

¹⁸³VIVEIROS DE CASTRO, 1914, p. 232-233.

¹⁸⁴VIVEIROS DE CASTRO, 1914, p. 215. Depois da passagem, passou a elencar leis pontuais feitas em diversos estados do EUA que protegiam, na sua visão, de uma maneira ou outra “os mais fracos”: desde uma lei de Nova York que proibiu “ser recusada a um indivíduo a entrada num hotel, por causa da sua raça, côr ou das suas crenças religiosas” até uma de Colorado que estipulou que “as mulheres não podem entrar nos logares destinados á venda de bebidas alcoólicas” (idem, p. 215-216). Dessa lista um tanto eclética de leis, pode-se inferir que todas elas tratam de limitar a liberdade individual de uma forma ou outra em favor de um interesse público qualquer.

sociológico ou de fontes pretensamente científicas), que se compreende melhor suas críticas tanto ao “individualismo” como ao exagero de atuação estatal.¹⁸⁵

A afinidade de Viveiros com o pensamento social católico explica também a sua defesa aos trabalhadores enquanto o pólo mais fraco na dinâmica econômica industrial. Talvez antes de um grande defensor da classe trabalhadora por ser um reformista de traços “progressistas”, como descreve Cantisano, Viveiros foi um defensor do operariado por razões conservadoras. Nessa linha, Seelaender aponta as várias críticas que Viveiros fez às correntes mais radicais ou revolucionárias de movimentos trabalhistas, como o anarquismo ou o “socialismo militante”, também notando como Viveiros alternou “a defesa católica da caridade com a rejeição a medidas estatais vistas como excessivamente intervencionistas”.¹⁸⁶ Por último, Seelaender demonstra como muitas vezes Viveiros mostrou-se menos propenso a defender a liberdade individual “quando os problemas concretos pareciam mais restritos à base da pirâmide social”¹⁸⁷, sendo o autor muito mais favorável ao controle administrativo da camada social mais baixa do que a políticas de apoio social.¹⁸⁸

O esforço de leitura crítica dessas fontes não encerra todas as interrogações possíveis sobre esse personagem da história brasileira do direito.¹⁸⁹ Mas a intenção não é

¹⁸⁵Uma fonte pouco analisada esclarece a afirmação: o discurso proferido à associação brasileira de estudantes em 27 de maio de 1915, praticamente um ano após a edição do livro até agora analisada, intitulado *O conceito Jurídico de Liberdade*. Ali, Viveiros de Castro ressaltou novamente os exageros tanto da “escola individualista” quanto da “escola socialista”, trazendo o conceito de solidariedade de Leon Bourgeois para “estabelecer um justo meio” entre as duas. Após, denunciou as ideias de Augusto Comte, Littré e Herbert Spencer como “teorias absolutistas” e “absolutamente inaceitáveis”. A frase de conclusão evidenciou bem a posição de Viveiros: “Absorver o individuo pelo Estado, ou subordinar-o á inflexível lei da selecção natural, é renegar todas as brilhantes conquistas do Christianismo, é voltar a um cyclo historico que devemos considerar definitivamente encerrado” (VIVEIROS DE CASTRO, 1915).

¹⁸⁶Cf. SEELAENDER, 2021, p.188.

¹⁸⁷SEELAENDER, 2021, p.186.

¹⁸⁸Essa postura algo classista, ou ao menos desconfiada de parte das classes mais populares, fica bem ilustrada na frase em que encerrou sua crítica à possível instauração de um órgão público de assistência social: “Os inevitáveis abusos da intervenção official tornam a caridade legal uma taxa lançada sobre os trabalhadores, em beneficio dos malandrins” (VIVEIROS DE CASTRO, 1914, p. 187).

¹⁸⁹Ainda restaria em aberto testar a hipótese (que soa bem provável) de que as primeiras edições do livro de Viveiros de Castro teriam traços mais fortes de uma influência de Herbert Spencer, a qual pode ter sido atenuada em edições posteriores, comprovando mudanças de posição do próprio Viveiros. A intuição de Seelaender pode não ter acertado longe nesse ponto se se considerar que a matriz do texto pode ter tido uma verve muito mais spenceriana do que alterações posteriores deixariam notar. Sem dúvida, a investigação do impacto de Spencer em Viveiros e seus contemporâneos, a qual passaria largamente despercebida sem a insistência de Seelaender, pode ainda ser frutífera para a história do direito e precisa ser mais explorada. Não obstante, a classificação de

realizar uma incursão exaustiva sobre o perfil intelectual de Viveiros, e sim lançar uma perspectiva de pesquisa possível para a história intelectual da argumentação jurídica. Dessa forma, ao abordar a intervenção estatal como um problema argumentativo nas fontes, torna-se mais fácil rastrear as diferentes linhas argumentativas e soluções ali expostas (mesmo quando aparentemente contraditórias).

Dificuldades em lidar com o assunto da intervenção estatal, contudo, são perceptíveis até mesmo décadas mais tarde, nos anos 1950, gerando, aliás, visões bastante pessimistas sobre o próprio direito administrativo nacional. No diagnóstico de João Lyra Filho¹⁹⁰, em artigo publicado na *Revista de Direito da Procuradoria da Prefeitura do Distrito Federal*,¹⁹¹ a posição do direito administrativo em 1955 era “insegura, imprecisa e incôgrua”¹⁹². Na sua visão, a área não teria alcançado “período sedimentário, neste nosso país tulmutuado pela variação das dominantes constitucionais”¹⁹³. Isso estaria evidente na “impossibilidade de dar-se precisão ao conceito de serviço público, ante as alternativas entre a frouxidão liberal e a rigidez intervencionista do Estado”.¹⁹⁴ As “alternativas” levantadas já

Viveiros enquanto um seguidor de Spencer, especialmente para o período analisado de 1914 e 1915, deve ser revista em razão do aqui exposto.

¹⁹⁰ João de Lyra Tavares Filho (1906-1988) nasceu na capital da Paraíba, em 1906, filho do senador João de Lyra Tavares. Adquiriu o diploma de Bacharel em Direito pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil em 1926. Posteriormente, tornou-se professor da Universidade do Estado da Guanabara, atual Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), da qual também foi reitor. “Como seu pai, seguiu carreira na área das finanças públicas, tendo exercido o cargo de ministro do Tribunal de Contas do Distrito Federal, chegando à vice-presidência desta corte entre 1951 e 1952. Foi Presidente do Botafogo de Futebol e Regatas entre 1941 e 1942 e o grande nome do Estado Novo na área da gestão esportiva. Foi nomeado pelo então presidente Getúlio Vargas como segundo presidente do Conselho Nacional de Desportos - CND - e foi o principal responsável pela redação da legislação esportiva pioneira no Brasil após a edição do Decreto-lei nº 3.199, de 1941”. Notabilizou-se como autor da obra *Introdução ao Direito Desportivo*, sendo hoje “reconhecido como Patrono do Direito Desportivo no Brasil”. Faleceu no Rio de Janeiro, RJ, em 1988. Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Jo%C3%A3o_Lyra_Filho.

¹⁹¹ Essa é a mesma revista em que Hely Lopes Meirelles publicou um de seus primeiros artigos, sobre poder de polícia municipal, em 1956, e em que ele publicaria ainda vários outros artigos.

¹⁹² LYRA FILHO, 1955, p. 21.

¹⁹³ Idem, p. 9.

¹⁹⁴ Ibidem. A ideia foi repetida no texto posteriormente: “Enquanto não é possível tornar-se pacífico o entendimento sobre o que sejam serviço público e interesse público, sobretudo, como se sabe o que são serviço particular e interesse particular, é temerário construir-se doutrina irrevogável de direito administrativo. Faz-se construção na areia” (idem, p. 17). A preocupação de Lyra Filho aqui foi expressa pela possibilidade de que o rótulo “interesse público” fosse utilizado para esconder interesses pessoais dos administradores: “(...) o interesse administrativo é, às vezes, postigo, refletindo a supremacia de uma vontade individual sobre outra, ou a relaização de uma vontade ímpar, disfarçada no relêvo de um ato de autoridade livre à censura daquele próprio

indicam que Lyra Filho tinha algo em comum com Viveiros: a busca por um meio termo entre extremos indesejados de insuficiência ou demasia de atuação estatal.

Para Lyra Filho, a “imaturidade” do direito administrativo brasileiro teria uma série de causas: i) a instabilidade política e constitucional do país; ii) a desorganização legislativa provocada pela sobrevivência de leis e regulamentos do regime de Vargas; iii) o não reconhecimento da preponderância dos “interesses da administração” por “muitos tribunais judiciários apegados à ortodoxia civilista”; e iv) “a contradição forçada entre a substância constitucional do poder econômico intervencionista e a amplitude do rol das liberdades individuais”, que abriria “margem a conflitos judiciais de tal monta que se torna inoperante, às vezes, o exercício daquele poder econômico”. Acima de tudo, tal diagnóstico estava ligado à dificuldade do autor de perceber uma tendência clara da intervenção estatal, expressada pelo próprio em sua crítica diante do “nomadismo das atividades incursionistas do Estado”: somente “quando o Estado esgotar sua capacidade de incursão, retomando destino mais sedentário, será possível pensar-se na calcificação do direito administrativo”¹⁹⁵.

Particularmente evidente nessa fonte é que o problema argumentativo da equalização da intervenção estatal era um problema político, pois o que se queria evitar era o acúmulo de poder em certas “oligarquias” (divididas pelo autor entre oligarquias políticas e econômicas). Essa situação estava ligada ao conceito de “técnica” em seu diagnóstico. Tomando as considerações de Bertrand Russel no livro *“The impact of science on society”*, Lyra Filho articulou como as descobertas científicas do telégrafo, do avião, do rádio e da televisão modificaram a organização e distribuição do poder nas sociedades de então:

A crescente socialização das atividades humanas, determinada inclusive pelo maior número de instrumentos e proveitos originários da intensificação industrial e dos avanços da técnica científica, operou o simultâneo desenvolvimento do controle central, no maior número de países, mesmo os de índole eminentemente democrática. (...) Menos homens têm poder executivo, em consequência, mas os que dominam o executivo têm poder maior do que tinham. (...) O crescente poder dos servidores públicos é resultado inevitável do maior grau de organização produzido pela técnica

direito descalço” (idem, p. 16). Aqui se nota toques de uma desconfiança quanto ao ambiente político, que poderia muito bem ter a ver com o contexto brasileiro dos anos 50.

¹⁹⁵LYRA FILHO, 1955, p.11; 15-16; 18; 20-21.

científica, a despeito do inconveniente de estar sujeito a ser um poder irresponsável, oculto atrás dos bastidores.¹⁹⁶

A preocupação prevaemente do autor foi a expansão estatal e os maus usos que a “oligarquia” poderia fazer deste poder estatal alargado. Sua desconfiança maior, portanto, recaía no âmbito político, respingando, todavia, no próprio direito administrativo, por ser um direito “autoritário” que “opera em sentido largamente intervencionista”¹⁹⁷:

Não é provável que o direito administrativo possa capitular, paradoxalmente todos os complexos meios de contenção do discricionarismo do poder do Estado. O direito administrativo tende, ao contrário, a dar cobertura a todos os efeitos da incursão socializadora do Estado, que em último termo, produz a compressão da liberdade individual e o sacrifício da autonomia de vontade de cada um de nós. Por não haver esgotado sua crescente capacidade intervencionista, o Estado não está em condições de textualizá-lo em definitivo; sua substância reflete as ondulações do movimento socializador, adjetivadas na expressão de atos de hierarquia subalterna, entre avanços e recuos, à feição da índole dos próprios governantes. O ânimo responsável pela construção do direito varia na tábua furta-côr do poder oligárquico. O excesso de liberdade pode ser daninho, mas a inflação arbitrária do poder é igualmente danosa ao bem-estar dos súditos, cada vez mais acorretados às atividades diretas do Estado.¹⁹⁸

No artigo *Do Serviço Público*¹⁹⁹, de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello²⁰⁰, publicado na *Revista de Direito Administrativo* no ano de 1950, há indícios de outros motivos

¹⁹⁶LYRA FILHO, 1950, p. 18-19.

¹⁹⁷LYRA FILHO, 1955, p. 13 e 15. Importante aqui o uso de Ripert para sustentar a visão de um direito administrativo “autoritário” e de um direito civil “liberal” assim como, mais tarde, embasar a denúncia do “excesso da regulamentação” como causa do aumento do poder “compressor” do Estado. Importante porque Georges Ripert, civilista de formação, foi conhecidamente um dos colaboracionistas ao regime de Vichy na França ocupada, apresentando fortes traços conservadores e de repulsa à esquerda (tanto no campo político quanto no jurídico, em que era contrário à “bolchevização” do direito). Essa linha foi mantida mesmo após o final da guerra, numa postura católica diante do direito, que se contrapunha aos avanços do Estado Social: em seus últimos escritos, profetizava o “declínio do direito” e o fim dos direitos individuais. Importante, por último, porque a referência a Ripert era recorrente no meio jurídico brasileiro do período e foi empregado por Hely Lopes Meirelles. Cf. AUDREN, 2019. Para Audren, o sucesso de Ripert vinha também da arguta percepção de seu tempo, seu interesse nas mudanças sociais causadas pela aceleração e no senso de urgência que transmitia nos seus textos: “Ripert thus faced the acceleration of history, which saw an intensification of sociotechnical progress, an increase in demands for social regulation and state intervention, as well as an intensification of exchanges between people and goods” (idem, p. 375).

¹⁹⁸LYRA FILHO, 1955, p. 20.

¹⁹⁹Esse artigo serviu de base para a argumentação de Hely Lopes Meirelles em torno do instituto do serviço público, daí a relevância de sua análise. Meirelles praticamente repetiu as mesmas divisões do conceito de serviço público que Bandeira de Mello,

²⁰⁰Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1908-1980), nascido em São Paulo (SP), vinha de família da elite política e de juristas, da qual seguiu a carreira, atuando na advocacia, em cargos públicos do judiciário, e como professor universitário. Formou-se em 1930 pela Faculdade de Direito de São Paulo. Entre 1938 e 1956, dirigiu o Departamento Jurídico da Prefeitura de São Paulo. Em 1963, tornou-se o primeiro reitor leigo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

para Lyra Filho perceber o conceito do serviço público como flutuante e até perigoso, embora Aranha Bandeira de Mello não compactuasse com o mesmo entendimento:

Não existem e não podem existir contornos precisos estabelecendo a esfera tanto dos serviços públicos, como dos de utilidade pública, como, ainda, dos privados. À medida do evoluer das sociedades políticas, êsses serviços saem de uma zona para serem encaixados na outra. Sem dúvida, constituem conceitos fixos, mas de conteúdo variável. Variáveis segundo o grau de civilização e progresso do Estado, as necessidades do povo e as condições peculiares de cada local. Há mesmo uma zona crepuscular entre muitos dêles, em cuja linha de circunferência as esferas se interpenetram.²⁰¹

O conteúdo dos conceitos de serviço público, serviço de utilidade pública e serviço privado deveria variar de acordo com o “grau de civilização e progresso do Estado, as necessidades do povo e as condições peculiares de cada local” – formulações essas que parecem exprimir função equivalente à de “circunstâncias” para a literatura das décadas anteriores. O avanço tecnológico, o nível de industrialização, as condições sócioeconômicas, geográficas e até mesmo políticas dos locais (fenômenos sociais sintetizados como “civilização e progresso” e “necessidades”) deveriam ser levados em conta no momento de definir quais atividades estariam abarcadas pelo guarda-chuva do serviço público. Toda essa abertura ao “real”, ao contingente e ao futuro imprevisível fazia com que a definição conceitual não pudesse ser completamente estabilizada.

O manuseio desse conceito jurídico era delicado pois legitimava a intervenção estatal – e esta não era sempre o propósito dos autores. Reproduzindo fórmulas quase idênticas às propagadas por Viveiros décadas atrás²⁰², Bandeira de Mello acreditava num meio termo de

²⁰¹BANDEIRA DE MELLO, 1950, p.10. Em parágrafo anterior a esta passagem, o autor esmiuça a ideia: “Desenvolvem-se, dia a dia, êsses serviços em virtude do crescimento da população e, conseqüentemente, das cidades, originando maior densidade de habitantes nas zonas urbanas, impelindo à divisão intensa do trabalho, forçando alterações da técnica da vida e dos processos de sua satisfação, impondo ainda a colocação, em diferentes locais, de produtos cujo consumo é necessário à coletividade e, assim, as comodidades são produzidas em larga escala, oferecidas ao público, por organizações especializadas, que têm por objetivo a prestação de serviços havidos como públicos, dadas as necessidades sentidas em determinada época, segundo o estado de cultura da sociedade, aferido êsse estado pelos imperativos ambientes do homem e do meio”.

²⁰²A fórmula pode ser quase idêntica, mas não pode escapar ao historiador do direito que os significados que a envolvem não eram percebidos da mesma maneira que no final do séc. XIX e começo do XX. A experiência soviética, após 1917, torna-se central na observação geopolítica global, modificando os parâmetros com os quais os autores liam a contraposição entre “individualismo” e “socialismo” nos anos 1950. Certamente, o receio ao “socialismo” e a relação com o marxismo estão muito mais presentes no texto de Bandeira de Mello do que de Viveiros de Castro, por exemplo.

atuação estatal: “não se sufoca o homem pelo socialismo, nem se anarquiza a sociedade pelo individualismo”, mas “se harmonizam os extremos, substituindo-se o egoísmo, de um ou de muitos, pelo solidarismo”.²⁰³ Mais uma vez, “individualismo” e “socialismo” eram usados como parâmetros de erro: o jurista deveria realizar, em seus argumentos, um sopesamento que pudesse evitar tanto um quanto outro extremo. Esse ônus de justificar a sua posição produzia dificuldades reais de arranjo lógico na argumentação dos juristas. Não menos verdade é que se apresentar como um perito equilibrado, aquele que encontra o “justo meio” para os problemas sociais, era uma estratégia de convencimento bastante difundida, aceita e efetiva.

Uma série de distinções conceituais serviu para precisar os usos possíveis do vocabulário jurídico em torno do serviço público. Por exemplo, a distinção entre a exploração exercida diretamente pelo poder público (denominada de “socialização”) e aquela exercida por “particulares em virtude de delegação do poder público” (a concessão) servia para designar quando o Estado deveria atuar mais ou menos. No entender de Bandeira de Mello, contudo, a opção preferível era esta última:

Dada a intervenção, muito intensa, nos países latinos, dos políticos na atuação do Governo, prejudicando os interesses coletivos em proveito das conveniências partidárias, parece-nos, todavia, preferível o regime de concessão ao de exploração direta pelo Estado, mesmo sob forma autárquica, dos serviços públicos de sua atividade social de caráter industrial. Mais fácil será se encontrarem nesses povos -"equipes" de funcionários dedicados e hábeis que exercerão convenientemente a fiscalização dos serviços concedidos, do que conseguir-se organização satisfatória do poder público para diretamente gerir tais atividades, de forma que essas repartições fiquem alheias ao bafejo da politicagem ou do emperramento burocrático. A socialização deve ser usada apenas como último recurso, quando a fiscalização dos serviços concedidos vier de todo a falhar. Na verdade, preferimos constitua antes uma ameaça contra possíveis abusos dos concessionários, de que um processo normal de execução do serviço.²⁰⁴

A autopercepção periférica do país trazia em si uma desconfiança quanto ao âmbito político. As práticas populistas ou coronelistas dos mandões locais ainda pareciam ser alvo de extrema preocupação do debate jurídico. Diante dessas circunstâncias, o jurista via-se compelido a modificar a própria argumentação jurídica (ou ao menos assim queria se apresentar ao seu público).

²⁰³BANDEIRA DE MELLO, 1950, p. 3-4.

²⁰⁴BANDEIRA DE MELLO, 1950.

Claro, tais circunstâncias também se mostravam elas mesmas argumentos úteis para a modulação do discurso de acordo com os interesses diversos dos juristas. O quadro ideológico do pós-guerra se mostrava mais aberto que o anterior, até no Brasil. As experiências de países considerados centrais mostravam um relativo sucesso do modelo de intervenção estatal (até a URSS não poderia simplesmente, nesse momento, ser declarada como fracasso – afinal, havia vencido a guerra). A defesa ou não da intervenção ficava mais pendente da habilidade retórica do jurista e de seus interesses em favorecer clientes, possíveis clientes ou ideologias. Ao final, o ponto é que essa percepção “local” fazia parte de um jogo intrincado de confecção da argumentação jurídica, a qual apontava quando e como o Estado deveria ou poderia intervir na sociedade.

1.3 “Técnica”

A categoria de técnica não é isenta de problematizações teóricas. Primeiro, é uma palavra polissêmica, sujeita a uma série de entendimentos e atribuição de significados. Segundo, nesta pesquisa, é uma palavra que o historiador compartilha com suas fontes, o que já indica um problema da escrita histórica.²⁰⁵ Além disso, quando considerados esses dois pontos conjuntamente, há um problema adicional: os juristas que escreveram as fontes aqui tratadas não estavam preocupados com sua definição – esta parecia estar pressuposta para seu público. Terceiro, há uma tradição filosófica bastante elaborada que desenvolve o tema da técnica já desde o início do século XX, sublinhando sua potencialidade de explicar transformações sociais essenciais da modernidade.²⁰⁶ Então, ao mesmo tempo, o conceito de técnica está nas fontes e é uma categoria de análise para entendê-las (assim como o de Estado Interventor), o que pode gerar confusão se não houver cuidado.

²⁰⁵ Não obstante a proximidade temporal com as fontes aqui selecionadas permitir, no caso particular, algumas aproximações, a mesma proximidade pode também facilmente ofuscar diferenças, constituindo uma armadilha ao pesquisador.

²⁰⁶ Para citar alguns principais: SPENGLER, 1933; GEHLEN, 1984; HEIDEGGER, 1953; HABERMAS, 1968.

A história conceitual da técnica, por seu turno, é um campo bastante explorado, particularmente nos Estados Unidos.²⁰⁷ Apesar de contar com uma literatura significativa na área de história social, no Brasil, até o momento, há poucos trabalhos de tratamento histórico-conceitual da técnica.

Sobre os trabalhos que relacionam direito e técnica, especialmente do ponto de vista histórico, a literatura até há pouco ainda era escassa, focando-se geralmente nos processos históricos de regulação jurídica das inovações e aplicações tecnológicas.²⁰⁸ Entretanto, de um ponto de vista mais abrangente acerca da relação entre direito e técnica, trabalhos brasileiros recentes na área de história do direito mostram enfaticamente que a “técnica” foi capaz de impactar diferentes ramos jurídicos e até mesmo como se percebia e apresentava o direito num modo geral. Apesar de restarem vários aspectos inexplorados quanto ao tópico, os resultados dessas pesquisas confirmam ser essa uma relação de longa duração, que permeou a cultura jurídica brasileira do século XX.²⁰⁹

De modo geral, três significados de “técnica” relacionados ao Estado interventor e direito administrativo foram distinguidos nas fontes consultadas de Hely Lopes Meirelles. Em primeiro lugar, a “técnica” enquanto avanço tecnológico e/ou advento da sociedade industrial. Nesse sentido, ela é descrita como um problema social ou como causa de inquietação ou mudança social, percebida como um fenômeno reestruturador tanto do Estado quanto do direito. Esse significado de “técnica” reivindicava muitas vezes uma estrutura jurídica que pudesse responder em outro ritmo – um tempo acelerado, que acompanhe o progresso. Em segundo lugar, a “técnica” enquanto conjunto de saberes e conhecimentos científicos ou especializados.

²⁰⁷Para todos, cf. SCHATZBERG, 2018. A hipótese principal é que o conceito de técnica e de tecnologia teriam sido introduzidos nos Estados Unidos no início do séc. XX a partir de referências alemãs, cuja produção intelectual na temática, devedora do cameralismo, estaria bastante adiantada. Ver também essa hipótese resumida no artigo: SCHATZBERG, 2006. O ponto curioso aqui é como o próprio conceito de técnica possui um elo talvez não tão distante com a própria *Polizeiwissenschaft*. Nesse sentido, os frutos possíveis da reflexão que envolve técnica, direito administrativo e formação do Estado parecem estar ainda a serem colhidos, mas cada vez mais evidentes ao ligar os pontos com o auxílio desse tipo de historiografia.

²⁰⁸Mais proeminente na Alemanha, estudos sobre o tema tendem a se focar no campo do que denominam de *Technikrecht*, cf. VEC, 2006, 2011 e 2011a; e KARL, 2018. Todavia, a situação é diferente no Brasil da última década, cuja produção acadêmica demonstra cada vez maior interesse na temática para a história do direito nacional.

²⁰⁹Cf. SONTAG, 2009 e 2015; SILVEIRA, 2013, 2016 e 2017; HANSEN, 2018.

Nesse sentido, a “técnica” é entendida como um instrumento racionalizador do Estado, que precisaria ser traduzida em fórmulas e regras jurídicas. Estas, por sua vez, reconfigurariam o desenho institucional do Estado (comumente tornando-o mais complexo) com a criação de agências e órgãos especializados. Por último, a “técnica” como “técnica jurídica”, ou seja, como um novo enquadramento para o conhecimento jurídico, trazendo uma renovada legitimação ao saber do direito diante de outros ramos do conhecimento.

Ao ser apresentado como “técnico”, e aceito por seu público como tal, o direito ganharia força em sua capacidade de convencimento. Tal movimento, porém, pode até mesmo modificar a estrutura da argumentação jurídica. Exemplo disso é a abertura semântica dos conceitos jurídicos ao imprevisível, dando vida a conceitos jurídicos indeterminados. É dizer que a “técnica” é constitutiva até do próprio saber jurídico, uma forma particular de perceber e aplicar o direito – muitos juristas brasileiros se autoperceberam e se legitimaram como “técnicos” do direito.

Outro fator importante para explicar a relevância do conceito de “técnica” na linguagem do direito brasileiro é a autopercepção periférica dominante na elite jurídica e política. Assim, os apelos constantes à “técnica” também são formas de legitimação, caracterizando os adversários como atrasados. Mais importante, todavia, é que o uso do conceito está geralmente ligado a uma contraposição à esfera política tradicional, tida como principal causa de atraso do país. O tema é ainda mais relevante porque a presença de um diagnóstico de problemas nacionais vinculado às *interpretações do Brasil* é marca constante da literatura pátria sobre direito administrativo no Brasil.

1.3.1 O Direito Administrativo no Brasil e as Interpretações do Brasil

Apesar dos esforços pontuais²¹⁰, ainda há maiores possibilidades para aprofundar a análise sobre a presença de *topoi do pensamento social brasileiro*²¹¹ nas fontes de análise da história do direito. Em outras palavras, apontar e desdobrar os elos possíveis entre o campo de estudos das *interpretações do Brasil*²¹² ou do *pensamento social brasileiro* com a história do direito ainda continua sendo uma empreitada acadêmica frutífera. No caso do direito administrativo, a ligação entre linguagem jurídica e percepção de peculiaridades do Brasil já é bastante explícita desde os primeiros passos da disciplina em solo nacional, a começar por um dos livros percussores desta: o *Ensaio de Direito Administrativo* do Visconde de Uruguai.²¹³

Mariana de Moraes Silveira já apontou como o subtítulo desta obra é de imediato bastante elucidativo nesse ponto: *referências ao Estado e instituições peculiares ao Brasil*. A hipótese do qual parte Moraes é de que “a centralidade do tema da correlação entre leis e ‘peculiaridades locais’” nesse livro “expressaria o seu compromisso com a afirmação de uma noção de direito fundada em pretensões de cientificidade e voltada ao aprimoramento das leis

²¹⁰Cf. SEELAENDER, 2017.

²¹¹Sobre o tema, ver LYNCH, 2013; e demais trabalhos do autor. Apesar de sua proximidade com a área de História do Direito, a maioria das análises empreendidas por Christian Lynch sobre o *pensamento social brasileiro* focaram-se muito mais na perspectiva da Ciência Política e menos na análise histórico-jurídica – embora esses campos estejam evidentemente entrelaçados.

²¹²A expressão *intérpretes do Brasil*, sugerida por Antônio Candido no prefácio à reedição de 1967 de *Raízes do Brasil* de Sérgio Buarque, serviu para rotular um grupo de autores que assumiram uma postura específica de análise da “realidade nacional”. Tal postura seria a de tomar o nacional como objeto central de estudo sem usar lentes teóricas estrangeiras. Apesar da inicial designação de um cânone desses *intérpretes do Brasil* (e.g. Caio Prado Júnior, Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda), a expressão foi logo alargada, englobando diferentes personalidades do debate público no Brasil (Alberto Torres, Oliveira Vianna, Victor Nunes Leal, Darcy Ribeiro, Nelson Werneck Viana, Celso Furtado etc.). Assim, condensou-se, na temática da *Interpretação do Brasil*, um amontado de significados e temas enfrentados historicamente pelo pensamento social no Brasil, sobretudo a questão do atraso. Intimamente relacionada a esta, está uma autopercepção periférica presente na comunicação social – sobretudo da elite brasileira. Não se pode, portanto, negligenciar a diversidade de diagnósticos nacionais e problematizações do atraso brasileiro em relação países tidos como centrais evocadas pela expressão. Porém, possibilidades são abertas ao se tomar as diferentes *Interpretações do Brasil* enquanto reservatório semântico do processo de formação de saberes específicos – dentre eles, o Direito Administrativo. Nesse sentido, a temática constitui uma porta de entrada, ou delimitação, para entender as condições de possibilidade nas quais a disciplina se desenvolveu, suas problemáticas particulares e as respostas dadas pelos autores.

²¹³Paulino José Soares de Sousa, o Visconde de Uruguai, (1807-1866) já é objeto de pesquisa de longa data das ciências sociais no Brasil. Sobre ele, cf. CARVALHO, 2002; FERREIRA, 1999 e 2009; COSER, 2008; MATTOS, 1987.

e instituições do país ao mesmo tempo em que funcionaria como justificativa para um poder estatal forte e centralizado”²¹⁴.

No preambulo do livro, Uruguai atestou a convicção na importância da adaptação das instituições jurídico-políticas às “circunstâncias” brasileiras, firmando um *topos*²¹⁵ importante tanto para as discussões jurídicas quanto para o debate político posteriores:

Convenci-me ainda mais de que se a liberdade política he essencial para a felicidade de uma Nação, boas instituições administrativas ás suas circumstancias, e convenientemente desenvolvidas não o são menos, Aquella sem estas não pode produzir bons resultados.²¹⁶

A partir daí já se percebe que o argumento serviu para equilibrar um jogo de forças no qual a liberdade política deveria ou ser flexibilizada ou ao menos nem sempre ocupar o primeiro plano diante da adequação das instituições administrativas às “circunstâncias”. O argumento está em sintonia com: i) uma posição conservadora, contrária à revolução, que entende que rupturas desestabilizam, corrompem ou causam a ruína de governos e nações; e ii) uma noção de que o direito, para se fazer valer e produzir estabilidade, deve florescer dos costumes e inclinações de uma nação, pois não se aclimata bem a uma sociedade cujas características contradizem ou são estranhas à razão de ser desse direito. Esta última ideia teve inspiração não, como se poderia supor, do conservadorismo romântico de Edmund Burke, mas sim do liberalismo doutrinário de François Guizot, como já apontado por Mariana Silveira.

É nesse esquema que, para o Visconde de Uruguai, a distinção entre administração e governo torna-se valorizada. O governo e a política passam a ser os espaços onde dominam as paixões, os interesses, o favorecimento de aliados e a perseguição aos adversários. Enquanto isso, a administração passa a ser o plano neutro, racional, formal e isento, garantidor de ordem e do “espírito público”. A administração (que não brota da sociedade, mas é imposta *de cima para baixo*) torna-se uma barragem contra as desestabilizações provocadas por mudanças políticas:

²¹⁴SILVEIRA, 2020, p.187. Ideias muito similares já haviam sido trabalhadas por COELHO, 2012; e GUANDALINI JR., 2011.

²¹⁵SILVEIRA, 2020, p. 187.

²¹⁶URUGUAI, 1862, p. IV.

Quando uma Nação tem instituições administrativas conformes com os bons princípios, uteis, protectoras, arraigadas nos hábitos da população, os novos governos, dada uma mudança política, servem-se delas; apenas modificão uma ou outra base, um ou outro princípio, mas não as destroem, nem podem destruir. Servem contudo de garantias. Quando o paiz não tem essas instituições, ou as tem mal concebidas, mal assentadas, mal desenvolvidas, cada mudança política traz completa mudança administrativa, e o arbítrio revolucionario não encontra empecilho algum.

Taes são as Republicas Hispano-Americanas. Tem organização política constantemente mudável. Quasi não tem organização administrativa. Tudo he precario e depende do arbitrio dos chefes das revoluções.²¹⁷

A última observação sobre as particularidades locais da América Latina reflete a autopercepção periférica do Visconde de Uruguai. O território da América Latina era projetado como o palco de uma anarquia generalizada, um ambiente político caótico e instável, ao qual reagia o Visconde com indignação: “He assim que somos administrados! A cada mudança tudo fica suspenso, posto em duvida para começar a ser examinado de novo, com grande desanimo, desespero, e prejuizo das partes”²¹⁸. Para ilustrar tal “instabilidade constante” e precariedade da administração local, Uruguai recorreu a uma analogia da mitologia clássica: “a administração torna-se, como tem sido entre nós, uma verdadeira teya de Penelope”²¹⁹, a qual seria feita de dia para ser desfeita na noite.

De acordo com o Visconde de Uruguai, a relação entre peculiaridades locais e ordem normativa seria especialmente importante devido à própria natureza do direito administrativo. Neste, ao contrário do “direito civil ou privado”, as “considerações de equidade e utilidade pública” seriam mais relevantes, fazendo com que assumisse, assim, “os caracteres de diversidade e mobilidade”, já que os “interesses sociais” eram “mui variaveis, segundo as circunstancias do tempo e do lugar”²²⁰.

²¹⁷ URUGUAI, 1862, p.20, G.N. Os argumentos, e o sentido da obra como um todo, foram uma defesa do projeto de centralização que ele mesmo e seus aliados iniciaram durante o Período Regencial. Na argumentação do Visconde, as iniciativas liberais como o Júri, o Juiz de Paz e o Ato Adicional foram pintados como meras imitações estrangeiras, que não se aclimatavam ao Brasil e ainda poderiam ser mesmo perigosas para sua estabilidade política. Nesse sentido, é um texto partidário – os baderneiros de Nova Granada e do Prata teriam, no Brasil, semeadores de monstros análogos.

²¹⁸ Idem, p.22.

²¹⁹ Idem, p.22-23.

²²⁰ Idem, p.37.

O direito administrativo foi entendido, pelo Visconde, como o principal instrumento jurídico de formação das instituições brasileiras. Tratava-se de uma tentativa de formação do Estado mediante a linguagem do direito administrativo, em que o tratamento intelectual serviu como legitimação a *posteriori* da obra política levado a cabo durante o chamado “Regresso Conservador”²²¹, de finais de 1830 a 1840, num momento de maior estabilidade política no Segundo Reinado. Ao mesmo tempo, o Visconde reivindicava um retorno a esse projeto, considerado inacabado. As instituições estatais dariam sustento para que o país, e a sociedade civil, seguisse o caminho da civilização.

Décadas mais tarde, os escritos da área do direito administrativo tendiam ao foco na “sciencia da administração” em detrimento da parte propriamente jurídico-dogmática. Era a “sciencia” que chamava a atenção pelas supostas vantagens de sua adoção em solo nacional. Diante da autopercepção do Brasil como um país atrasado e incivilizado, o prestígio da ciência crescia em perspectiva. Havia uma necessidade de, antes de todo o resto, decifrar uma natureza selvagem por meio das lentes da ciência. Seu objetivo exato era domá-la, indicando os caminhos possíveis da superação de sua condição periférica. Tal conclusão levava, não raro, também a uma crença maior no papel ativo do Estado nesse processo por parte das elites.²²²

Difícilmente uma citação mostraria de forma tão didática a explicação acima quanto a de Clóvis Beviláqua no texto *Renascença da Sciencia da Administração*, publicado em seu livro *Estudos de direito e Economia Política*, cuja primeira edição data de 1886:

²²¹Para um entendimento sobre o contexto do “sistema do regresso” por meio de uma análise dos discursos parlamentares de Bernardo Pereira de Vasconcelos, cf. LYNCH, 2015.

²²²Tanto o significado de Estado quanto a amplitude de sua ação não foram pacíficos no período. Trata-se de um conceito em disputa. Não obstante, o entendimento de que imperava na Primeira República brasileira uma visão de um Estado abstencionista, nos moldes de um liberalismo clássico radical (em que o Estado ficaria limitado à segurança interna e externa do território e à administração da justiça), é errônea. Para um exemplo, cf. as críticas de Pedro Lessa ao conceito de história de Henry Thomas Buckle, ao afastar noções deste, como a do determinismo do meio e a de que o Estado seria um obstáculo ao progresso e civilização. Nas palavras de Lessa: “Ainda no século XIX, o Estado, mais do que os indivíduos foi o grande propulsor das investigações científicas”, tendo seu “espírito protector” não impedido, mas favorecido “o desenvolvimento, em proporções nunca antes observadas, das sciencias que estudam os agentes naturaes” (LESSA, 1906, p. 252). Para uma análise deste texto de Lessa e o contexto de sua produção no IHGB, cf. GOMES, 2009. Para análises do conceito do Estado nas obras de direito administrativo do período, que mostram como todos os autores em alguma medida defendiam a concepção de um Estado interventor, ao menos em múltiplas questões urbanísticas e unanimemente nas de saúde e higiene públicas, cf. ZATELLI, 2013; e RICKEN 2020.

Mais que nenhum outro povo necessita o brasileiro de entregar-se ao cultivo da sciencia da administração. Trazendo na massa do sangue mais de um vicio herdado, disseminado por um grande retalho da superficie terrestre, onde ha diversas condições mesológicas, costumes diversos e diversas aspirações, a braços com gravissimos problemas economicos que fazem estremecer o subsolo do paiz, esperando, a cada momento, mudar-se, para felicidade sua, o trabalho escravo em trabalho intelligente e livre, sentindo se atrazado e pobre nos resultados scientificos e nas produções litterarias, o povo brasileiro encontrará, no estudo meditado e serio da sciencia da administração, muito conselho salutar, muita indicação util, para sahir-se do *in pace*, em que se vê arremessado, para conhecer e remediar os males que o desolam.²²³

Beviláqua parece sugerir um caminho diferente daquele que o Visconde do Uruguai propunha. Para este, a adaptação das instituições seria a principal tarefa do jurista que lidasse com o direito administrativo. Já no caso de Beviláqua, a “sciencia da administração”, enquanto um saber transnacional, serviria para lidar com o problema do atraso, dela devendo se ocupar o jurista. As adaptações necessárias do direito administrativo ao meio nacional, seguindo a lógica implícita da fonte, viriam como resultado do emprego da “sciencia da administração”. Esta, por sua vez, fornecia não só métodos de observação como fixava padrões de progresso, os quais tinham como ideal os países tidos como centrais e de maior avanço econômico e científico. A consequência desses argumentos foi uma diminuição de espaço do tema da adaptação em detrimento dos estudos comparativos, perceptível na literatura do direito administrativo durante o final do séc. XIX e primeiras décadas do XX. Mesmo assim, até nessa literatura é possível encontrar eventualmente o tema das adaptações às “circumstancias” – como já demonstrado em Viveiros de Castro.

Além disso, apesar do receio de Beviláqua, seguindo uma tendência spenceriana, de atribuir ao Estado maiores funções que já possuía, a argumentação parecia não conseguir deixar de concluir uma certa necessidade de intervenção estatal no caso brasileiro.

Que o problema do atraso, portanto, pairava no fundo do debate sobre o direito administrativo não pode ser um ponto ignorado pelo historiador do direito.

²²³ BEVILÁQUA, 1902, p. 142-143, grifo do autor. A leitura dessa fonte foi feita pela segunda edição da obra, de 1902.

1.3.2 “Técnica” e Direito Administrativo no Brasil

Não faltam exemplos mais concretos de como o conceito de “técnica” foi adentrando a linguagem do Direito Administrativo e do Direito Público no Brasil, vinculado à questão da autopercepção periférica. As fontes analisadas aqui serão alguns textos de dois autores renomados do período de 1930: Francisco Campos e Themistocles Brandão Cavalcanti.

Ao diagnosticar o desgaste e fracasso do liberalismo político, Francisco Campos (1891-1968)²²⁴ não deixou de ressaltar a mudança de temporalidade dos anos 1930. Para ele, os processos de industrialização e inovação tecnológica provocaram uma aceleração disruptiva, que teria solapado os valores antigos e imposto drásticas transformações na sociedade. Campos não deixava de lamentar que o mundo estaria “mudando à nossa vista”, e os “valores consagrados (...) postos em dúvida, sem que se fizesse a sua substituição por outros valores”.²²⁵

A perda de referências provocava um considerável sentimento de falta de segurança e angústia em determinados setores sociais, algo muito bem explorado por Francisco Campos, em sintonia com uma linhagem intelectual conservadora. Diante dessa conjuntura, não é de se estranhar a ânsia por respostas que estabilizassem a incerteza, muito menos a busca por formas de se adaptar aos novos tempos: “acelerado o ritmo da mudança, toda situação passa a provisória, e a atitude do espírito há de ser uma atitude de permanente adaptação não a situações definidas, mas simplesmente de adaptação à mudança”.²²⁶

Assim, o aumento de complexidade e a aceleração temporal exigiriam novas formas políticas e de atuação estatal. Estas não se ocupariam só da prestação de novos serviços ou de novas tarefas administrativas, mas também deveriam adotar uma dinâmica que permitisse responder de forma adequada e célere ao imprevisível. Tanto mais era assim porque os parlamentos não estariam à altura dos novos problemas:

Todos os processos, todas as técnicas surgidas da revolução industrial, cujo ciclo ainda não se encerrou, constituem outros tantos problemas legislativos, nos quais, ao lado do aspecto estritamente técnico, se encontra o aspecto da sua influência social ou

²²⁴CAMPOS, 2001, p.12ss.

²²⁵Para mais sobre o autor, cf. SEELAENDER, 2013a e 2013b e a literatura ali indicada.

²²⁶Idem, p.14.

da sua utilização em benefício do bem-estar público. A educação, a saúde pública, o comércio, a indústria, as novas técnicas de comunicação, os serviços públicos, a massa enorme de bens materiais e morais que constituem a nossa herança de civilização e de cultura, tudo isto constitui um imenso campo que, ao invés de vedado à ação do Governo, como na concepção individualista do Estado de polícia, exige, a todo momento, a intervenção do Governo ou a sua ação direta. A intervenção ou a ação do Governo pressupõe, porém, num Estado de direito, a legislação.

Ora, o Parlamento não dispõe de tempo, nem a sua organização, nem os seus processos de trabalho são adequados a uma tarefa para cujo desempenho se exigem condições especiais, que não podem encontrar-se reunidas em um corpo político, cujo recrutamento se faz de pontos de vista inteiramente estranhos à competência que lhe é delegada pelas Constituições. Só a ação dá conhecimento direto da matéria. Ao Executivo, que está em contato com a realidade, é que incumbe completar, por aproximações, retificações e prolongamentos, o esquema ou os lineamentos gerais traçados pelo Parlamento (...).²²⁷

Campos entendia que a “regulamentação e o controle da massa, dia a dia crescente, das forças e das riquezas acumuladas pelo homem” suscitavam “problemas essencialmente **técnicos**”²²⁸. Por isso, a própria legislação teria perdido “seu caráter exclusivamente político (...) para assumir um caráter eminentemente **técnico**”²²⁹. E, se o parlamento “não pode legislar sobre determinadas matérias com a urgência, a minúcia, a propriedade e a técnica que elas requerem, é necessário que outro poder tome a seu cargo a tarefa”²³⁰. Tal poder seria, convenientemente, o Executivo, que não estaria paralisado “pelos processos dilatórios, as improvisações e a confusão de línguas das babéis parlamentares”²³¹.

Outro aspecto relevante para a história intelectual, como contraponto e comparação, é rever a interpretação da influência de Carl Schmitt em Francisco Campos. Isso faz sentido porque Francisco Campos é recorrentemente descrito como um adepto das ideias schmittianas na historiografia brasileira.²³² Aqui, porém, ele destoa drasticamente de Schmitt quanto à

²²⁷Idem, p. 89-90.

²²⁸Idem, p. 99, G.N.

²²⁹Idem, p. 54, G.N.

²³⁰Idem, p. 92-93.

²³¹Idem, p. 99.

²³²A apropriação de várias ideias de Schmitt por Campos é inegável, já bem conhecida e notada pelo meio acadêmico (para um exemplo, cf. BERCOVICI, 2013, p.110-115). Porém, uma interpretação dessa relação entre Schmitt e Campos que não leve em conta os modos de leitura e uso instrumental da doutrina estrangeira por parte deste último parece encontrar obstáculos de análise. Para uma perspectiva mais abstrata, que coloca os dois autores num patamar de igualdade enquanto pensadores sociais, insinuando uma significativa sintonia intelectual, cf. SANTOS, 2007, p.285-286; 296; 298-318. Análise distinta é realizada por Airton Seelaender, que, vendo Francisco Campos como um *jurista adaptável*, o entende como “autor eclético, mais preocupado

avaliação da “técnica”, já que este a avaliava criticamente. Para Schmitt, a tendência de sua época em valorizar a “técnica” era problemática, porque esta não poderia se sobrepôr ao “político”.²³³

Para Campos, o mais desejado era a modernização, que não ocorreria espontaneamente, pois o povo era atrasado, devendo ser induzida pelo Estado, ou conduzida de forma autoritária pelo líder carismático. Se há um elemento que não se modificou significativamente na transição republicana para a ditadura Vargas foi o fetichismo científico – i.e., a crença disseminada de que o saber científico e técnico traria eficazmente o progresso. Até a autorrepresentação dos juristas começava a espelhar essa crença, na contraposição entre um perfil técnico, realista mais científico e o perfil do jurista da Primeira República, que seria bacharelesco, idealista e retórico.

Não foi nenhuma coincidência que Francisco Campos tenha se interessado e produzido no ramo jurídico do direito administrativo, tendo mais de um motivo influenciado para chamar sua atenção à área (ou mesmo formar sua perspectiva jurídica autocrática). Primeiro, porque o direito administrativo já havia, há décadas, incorporado a noção de um Estado atuante e interventor, quebrando a noção liberal clássica do Estado cujas funções se limitariam à segurança interna e externa e a administração da justiça. Segundo, já havia tendências claras e bem consolidadas de uma argumentação jurídica que possibilitasse a

com os resultados do que com as vias de sua argumentação”, sustentando não dever este ser visto como simplesmente um seguidor de Schmitt (SEELAENDER, 2010, p. 262;264).

²³³Cf. sobretudo MCCORMICK, 1997. Para apenas uma passagem da segunda edição de *Politische Theologie* de Schmitt, que deixa evidente sua posição: “Hoje, nada é mais moderno do que a luta contra tudo o que é político. Magnatas americanos, técnicos industriais, socialistas, marxistas e revolucionários anarco-sindicalistas juntam-se ao exigir a eliminação da dominação não-objetiva da política sobre a objetividade da vida econômica. Não deverão mais existir problemas políticos, só tarefas técnico-organizacionais e econômico-sociológicas. A espécie de pensamento técnico-econômico hoje dominante pode até nem aceitar mais uma ideia política. O Estado moderno parece realmente ter se transformado naquilo que Max Weber previu: uma grande empresa”. (SCHMITT, p.129) No original: „Heute ist nichts moderner als der Kampf gegen das Politische. Amerikanische Finanzleute, industrielle Techniker, marxistische Sozialisten und anarcho-syndikalistische Revolutionäre vereinigen sich in der Forderung, daß die unsachliche Herrschaft der Politik über die Sachlichkeit des wirtschaftlichen Lebens beseitigt werden müsse. Es soll nur noch organisatorisch-technische und ökonomisch-soziologische Aufgaben, aber keine politischen Probleme mehr geben. Die heute herrschende Art ökonomisch-technischen Denkens vermag eine politische Idee gar nicht mehr zu perzipieren. Der moderne Staat scheint wirklich das geworden zu sein, was Max Weber in ihm sieht: ein großer Betrieb“ (SCHMITT, 1934, p.82). Também importante sobre a visão do autor sobre o conceito de técnica é o texto *Das Zeitalter der Neutralisierungen und Entpolitisierungen*, publicado no livro *Der Begriff des Politischen*, cf. SCHMITT, 1932.

relativização de direitos individuais no campo jusadministrativista. Terceiro, o mais óbvio, porque a criação institucional das ambicionadas comissões técnicas teria de ser feita administrativamente.

Themistocles Brandão Cavalcanti, possivelmente o nome de maior referência no direito administrativo dos anos 30 até os anos 70, compartilhava das preocupações de Campos apresentadas até agora. Percebe-se, em Cavalcanti, a constatação da perda de “valores” e da consequente instabilidade causada pela nova temporalidade do séc. XX.²³⁴

Também há, em Themistocles, um claro elitismo: há uma desconfiança quanto ao povo, principalmente o brasileiro, por uma suposta falta de educação.²³⁵ Tampouco a representação parlamentar eleita pelo sufrágio popular era digna de respeito, pois não era detentora de conhecimento “técnico”:

A tarefa legislativa até antes da Guerra de 14 ainda podia ser exercida por um Parlamento constituído sob base exclusiva da seleção pelo voto, mas no momento que ocorre a multiplicação dos problemas puramente técnicos dos problemas políticos ligados a fatores econômicos dos mais complexos, são inacessíveis à grande maioria dos membros do Parlamento.²³⁶

Cavalcanti, assim como Campos, entendeu que os novos tempos exigiam novas soluções.²³⁷ Partindo da premissa de que o povo e seus representantes eleitos são inaptos para

²³⁴Em passagem ilustrativa: “O índice de valores e o seu padrão sofreram modificações – os homens representativos são outros – outra a concepção do heroísmo, das virtudes essenciais – D. Quixote foi substituído por Flash Gordon. A vida espiritual também foi obrigada a se transformar. O romantismo tranqüilo, seguro, com a sensibilidade e a emoção de suas expressões sociais, literárias, artísticas, foi substituído pela vida perigosa, pela luta, pela mobilidade” (CAVALCANTI, 1958, p. 7). Essa passagem foi anteriormente analisada em MESURINI, 2016 – o qual também já salientou que a preocupação com a “técnica” foi uma constante ao longo da obra de Cavalcanti. A pesquisa de Mesurini também serve para contextualizar o autor, sendo a melhor obra de base para tanto. Para um resumo biográfico bem detalhado, ver HOCHHEIM, 2017, p. 102-105.

²³⁵“São outros tantos problemas que não podem ser considerados levianamente, porque o impacto que a técnica e a ciência impuseram aos sistemas políticos produziu as mais graves conseqüências sôbre a massa da população, atingida também pelo choque da propaganda, da vulgarização dos conhecimentos e de um ilusório conhecimento dos mais graves problemas do govêrno. Mas, uma verdade é certa! Devemos possuir um sistema eleitoral que dê melhores oportunidades a uma certa parte da população, com melhores recursos de cultura e de educação, contrabalançando o poder puramente numérico de um eleitorado semi-alfabetizado” (CAVALCANTI, 1961, p.7).

²³⁶Idem, p.13.

²³⁷“Primeiro, a evolução do progresso técnico modificou completamente as condições da vida social. Segundo, todos os problemas devem ser tratados com maior flexibilidade, mais simplicidade, mais eficiência. Terceiro, as soluções são mais complexas, porque mais apurados os estudos técnicos e a investigação, jogando também com elementos novos e mais numerosos. Quarto, novos métodos de trabalho foram descobertos e se modificaram as relações humanas em sua natureza e em seu mecanismo.” (idem, p.4)

lidar com os problemas de uma sociedade cada vez mais complexa, a melhor saída era apostar no remodelamento do Estado para uma transformação de cima para baixo. Para tanto, era preciso não só modificar o desenho institucional do governo, abandonando os erros do modelo liberal, mas sobretudo acionar e criar uma argumentação jurídica capaz de legitimar as pretendidas mudanças:

Existe um sentimento geral de que os sistemas jurídicos que vigoram, não correspondem mais às exigências do progresso social e às transformações sofridas pela estrutura social, nessa primeira metade do século. (...) o fato mais sensível, entretanto, é que o progresso tecnológico, o desenvolvimento industrial, atuando decisivamente na estrutura social e no comportamento dos homens, terá necessariamente que impor novas técnicas de governo e novas estruturas constitucionais.²³⁸

O ramo jurídico mais propício para fornecer a consistência discursiva desejada era o direito administrativo, que segundo Cavalcanti, era “uma consequência da ampliação da intervenção do Estado em setores até há pouco imunes à sua influência”²³⁹.

Cavalcanti ainda apostava na “técnica” e na ciência como instrumentos para inverter o irracionalismo das massas e a lerdeza e inaptidão parlamentares. Um dos maiores obstáculos constitucionais para as ambições autocráticas, entretanto, seria a separação de poderes. Como já frisado, o direito administrativo era o instrumento de burlar os supostos impedimentos liberais de acúmulo de poder. A saída proposta para implantar um “regime mais flexível” era a descentralização do poder normativo por meio da atribuição de “certa autonomia aos órgãos técnicos de execução”²⁴⁰, pela formação das delegações legislativas²⁴¹:

Tem-se recorrido muito às assessorias técnicas, ao auxílio de órgãos especializados que trazem a contribuição dos seus estudos, das suas informações, das suas pesquisas, para que o legislador possa optar entre as diversas soluções. Ainda aqui o legislador esbarra com problemas de técnica legislativa dos mais intrincados, e que desafiam a competência e o saber de indivíduos com larga experiência em problemas dessa natureza. A solução aventada tem sido muitas vezes a da chamada delegação legislativa ou, como querem outros, a delegação de atribuições, a fim de permitir que certos órgãos técnicos possam elaborar os diplomas legislativos sujeitos

²³⁸Idem, p.3.

²³⁹CAVALCANTI, 1943, p. 469.

²⁴⁰CAVALCANTI, 1951, p. 446.

²⁴¹Sobre o ponto específico, ver MESURINI, 2016b.

posteriormente à aprovação e votação das Câmaras. Somos partidários de uma solução desse tipo.²⁴²

A reforma do Poder Executivo, além do mais, se processa no sentido de melhor utilização dos recursos fornecidos pelo progresso técnico. A colaboração tem de se fazer, por isso mesmo, fora dos quadros partidários, tão numerosos são os problemas e tão escasso o material humano apto para manejá-los. Recorre-se, para isso, à descentralização dos serviços por meio de comissões, geralmente especializadas; multiplicam-se os organismos de pesquisas e investigações; o poder normativo, em seus aspectos complementares da legislação, se desenvolve por meio de comissões com o poder de regulamentar certas atividades, mesmo a função jurisdicional, em seus casos mais elementares, a exigirem solução rápida e prática, se distribui por órgãos ligados à atividade administrativa.²⁴³

Não só, Cavalcanti ainda por cima defendia a criação de uma jurisdição administrativa distinta do judiciário regular. A adoção do modelo do contencioso administrativo serviria, no Brasil, para sanar um problema de interferência de juízes na ação administrativa. Ponto recorrente de discussão da área, desde que foi diagnosticado por Bilac Pinto nos anos 1950, vários autores da área atacavam a aplicação de um sistema de princípios do direito privado para avaliar os atos da administração:

Somos ainda partidários na reforma de base que desejaria, da organização de uma justiça administrativa e especializada, eliminando-se por essa forma um controle jurisdicional, que obedece a critérios e pressupostos jurídicos que não encontram eco na moderna concepção do direito e da ciência administrativa. Em nenhum país tem sido mais perturbador o controle judicial sobre a administração.²⁴⁴

Os exemplos de Francisco Campos e Themistocles Cavalcanti são suficientes, por enquanto, para comprovar como pode ser frutífera à história do direito uma perspectiva interessada na incorporação do conceito de técnica, junto com todos os problemas que traz junto consigo, à argumentação dos juristas. Eles também são indicativos de como esse fenômeno já estava ocorrendo antes de Hely Lopes começar a escrever suas obras. Além disso, mostram como a literatura do direito administrativo no Brasil apresentou uma tendência de articular o conceito intimamente na argumentação jurídica relacionada à intervenção estatal.

²⁴²CAVALCANTI, 1961, p.14.

²⁴³CAVALCANTI, 1961, p.19.

²⁴⁴CAVALCANTI, 1961, p.20.

1.4 “Biografia Jurídica”

A pesquisa tem como proposta, portanto, produzir uma “biografia jurídica” de Hely Lopes Meirelles. Embora as biografias jurídicas ainda não sejam amplamente reconhecidas enquanto uma vertente de investigação consolidada, já existem defesas engajadas, em diferentes países, quanto ao seu uso promissor como linha de pesquisa.²⁴⁵ Um relevante indício do maior destaque que vem recebendo a biografia jurídica dentro do meio acadêmico pode ser notado por: a) ter sido o enfoque temático de volumes de revistas jurídicas (por exemplo, o volume 14 da *Legal Information Management* e o volume 42 do *Journal of Law and Society*); b) pela criação de projetos totalmente dedicados a este tipo de investigação, um no *Department of Law at the London School of Economics (LSE)*, o *Legal Biography Project*, e outro na universidade de Stanford, o *Womens Legal History Biography Project*.

No Brasil, o que há sobre biografia de juristas, salvo raros esforços localizados, tende a ser predominantemente laudatório e enciclopédico.²⁴⁶ A ainda recente consolidação de um meio acadêmico próprio à pesquisa de história do direito no Brasil não foi capaz de suprir a lacuna que existe no país acerca da historiografia das ideias jurídicas e trabalhos básicos nesta

²⁴⁵Para tanto, já contendo a revisão bibliográfica de biografias intelectuais de juristas em seus países (Inglaterra e Austrália, cobrindo um pouco também da literatura norte-americana), cf. PARRY, 2010; SUGARMAN, 2014 e 2015; BARTIE, 2014. Para discussões mais centradas em aportes historiográficos (i.e., indicações sobre quais tipos de fontes se pode recorrer e com quais questionamentos) úteis à confecção de biografias jurídicas, cf. DINGLE, 2014; SIMS, 2014; DAWSON, 2014. Por outra parte, no contexto alemão, parece já estar consolidada uma produção acadêmica nesse sentido, apesar de não se rotular pela expressão biografia jurídica. Isto pode ser notado pela publicação do exaustivo léxico biográfico organizado por Stolleis (2001), mas mais evidentemente pela vasta literatura centrada em juristas e seus corpos de ideias (para se manter apenas no campo do direito administrativo, cf. HEYEN, 1980; HUEBER, 1982; SCHMIDT-DE CALUWE, 1999; MÜLLER, 2006; SCHÜTTE, 2006; MEINEL, 2011).

²⁴⁶Para citar somente alguns dos exemplos, dentre vários existentes, de publicações que acabam sendo mais apologéticas ou meramente descritivas de dados biográficos do que analíticas, contextualizadas e especializadas na historiografia jurídica: a coleção os Grandes Juristas brasileiros (RUFINO e PENTEADO, 2003 e 2006). Num meio termo, as biografias escritas por Sílvio Augusto Meira sobre Teixeira de Freitas e Clóvis Beviláqua (MEIRA, 2019a e 2019b), ainda muito apologéticas, mas contendo dados relevantes. Os três volumes da coleção *Os juristas na formação do estado-nação brasileiro* (MOTA, 2006, 2010, 2010a) também merecem destaque, apresentando tanto artigos em que foram empregadas ferramentas historiográficas para adquirir resultados palpáveis na área como outros mais superficiais ou que não escaparam de idealizar e heroicizar seu objeto de pesquisa (geralmente juristas ou ideias jurídicas abstratas). Para citar algumas pesquisas que representam a exceção, indo na direção do que se propõe aqui: SANTOS, 2012; RODRIGUES, 2014; MESURINI, 2016; BORTOLOTTI, 2019; GODOY, 2018.

linha sobre juristas brasileiros (isso mesmo se se limitar a um cânone abreviado de juristas comumente mais reconhecidos).

Poder-se-ia, todavia, duvidar que a biografia jurídica seja algo além do que uma história intelectual feita com uma delimitação específica, i.e., voltada ao corpo argumentativo ou conceitual de ideias jurídicas (não necessariamente coerente) expresso na produção literária de um jurista específico. Mesmo se só se resumisse a isso, tal delimitação já poderia trazer à pesquisa, na área da história intelectual, as vantagens de uma análise microscópica. Em poucas palavras, o ganho possível seria o de focar as atenções nas sutilezas e nuances da argumentação jurídica, ao observar detalhadamente usos de conceitos e ideias por parte do autor, de modo a identificar melhor quando ocorrem momentos de inovação, apropriação e/ou reprodução da linguagem jurídica.

A investigação, nesse sentido, tem menos o intuito de *coletar e descrever exaustivamente informações sobre o biografado para a elaboração de seu perfil do que de entender, a partir destas e do estudo de sua obra, como se podem relacionar determinados atos individuais de fala a estruturas simbólicas e linguísticas perpetuadas no meio jurídico*. É dizer que as publicações e as atuações de Hely enquanto jurista são relevantes à pesquisa pelo menos em dois sentidos: i) pela reprodução de lugares-comuns do restante da comunidade jurídica a que pertencia, sendo representativas ou indicativas de características dela; e ii) por produzir modificações discursivas suficientemente impactantes para serem incorporadas por seus pares, difundindo-se enquanto significados válidos dentro do saber jurídico. Por isso, os resultados deste estudo também servirão para entender melhor a cultura jurídica brasileira de que Hely fazia parte.

Pretende-se ler as fontes tendo em vista um fio condutor temático próprio: como o conceito de técnica entrelaçou-se discursivamente com o campo do direito administrativo e, sobretudo, com as contribuições deste entrelaçamento para as delineações do Estado Interventor.

2 A Origem, o Contexto Cultural e a Formação de Hely Lopes Meirelles (1917-1956)

Neste capítulo será analisado o período de formação de Hely Lopes Meirelles, do seu nascimento (1917) até 1957, alguns anos depois de sua transferência à comarca de São Carlos em 1952 e de suas publicações iniciais. O marco final do capítulo será a publicação de seu primeiro livro em 1957, o qual será analisado detidamente no capítulo seguinte. Além da coleta de dados biográficos, necessários para uma apresentação da dimensão contextual (ou intertextual) de sua obra, elementos do contexto linguístico do começo do séc. XX que parecem ter impactado sua argumentação posterior também serão levados em conta. Primeiro, como a circulação das *interpretações do Brasil* no começo do séc. XX veiculou significados mais tarde reavivados pela argumentação jurídica de Meirelles. Segundo, ao explorar possíveis influências do contexto político e de parte de seus professores em seu período de formação universitária na Faculdade de Direito de São Paulo. Por último, serão analisadas pontualmente algumas fontes

de seu ofício de magistrado, as quais já trazem elementos que mais tarde reaparecerão em sua obra, e os primeiros artigos antes da publicação de seu primeiro livro.

O período compreende um momento em que há pouquíssimas publicações da parte de Meirelles, por isso as análises remetem, sempre que possível, aos seus textos posteriores, de 1957, de forma a também estabelecer elos mais concretos entre contexto e texto para as explicações propostas. A escolha de parar antes da publicação de seu primeiro livro foi porque fazia mais sentido manter a análise detida dessa fonte em capítulo separado, já que a partir dela Meirelles construiu grande parte de sua argumentação posterior. Contudo, como já mencionado, o presente capítulo já procura, sempre que possível, conectar a análise de seus primeiros anos a suas primeiras publicações, antecipando assim a explicação dela em parte.

2.10 *Hinterland* brasileiro e as Interpretações do Brasil

Hely Lopes Meirelles nasceu em 5 de setembro de 1917, na cidade de Ribeirão Preto, São Paulo. Seu pai, Godofredo de Souza Meirelles, era farmacêutico e sua mãe, Vera Leite Lopes, era uma descendente de uma das famílias pioneiras que ocuparam a região.²⁴⁷ Logo após Hely Lopes completar um ano de idade, sua mãe faleceu por ter contraído a gripe espanhola.²⁴⁸ Depois dessa perda familiar, seu pai mudou-se, junto com membros da família Meirelles e Ribeiro, para o município de Fartura, localizado no sul do estado, onde estabeleceram fazendas. Ali, Hely foi educado por seus avós, até que foi enviado à capital do estado para completar a educação secundária.²⁴⁹

²⁴⁷Informação: <http://www.plataformaverri.com.br/?local=voceSabia&mes=9&dia=5>. Acessado em: 14 dez. 2021.

²⁴⁸A gripe espanhola chegou em São Paulo durante o mês de setembro de 1918, muito provavelmente carregada por passageiros que vinham do Rio de Janeiro pelo porto de Santos. A pandemia durou aproximadamente até dezembro. Na cidade de São Paulo foram contabilizadas mais de 5 mil mortes, embora o número real seja estimado maior. Sobre a epidemia, ver STARLING, SCHWARTZ, 2020 e BERTOLLI, 2003.

²⁴⁹AZEVEDO, 1996, p.121.

Ter sido criado no interior muito provavelmente impactou a sua percepção sobre quais eram os problemas do país, especialmente quando contrastado esse cenário com o da capital de São Paulo. No início do século XX, as dicotomias campo/cidade e urbano/rural ocupavam um lugar central no imaginário social, sendo o espaço interiorano percebido por muitos como a encarnação do atraso nacional no processo de modernização. Várias representações desse ambiente rural (presentes em ensaios, romances, pinturas, relatórios científicos etc.) exemplificaram e circularam essa cosmovisão.²⁵⁰ Tais fontes não são somente *indicadores* de como a experiência de viver em fazendas e a observação sobre o rural durante esse período poderiam ser articuladas em interpretações sociais e políticas, como também foram *fatores* nessa articulação.²⁵¹ O último ponto deve ser levado em conta já que Meirelles muito provavelmente tomou conhecimento delas, devido à alta circulação que adquiriram. Se se tomam alguns exemplos dessas representações culturais feitas por pessoas com bases sociais similares e da mesma região (São Paulo) que Meirelles, o quadro fica claro.

O primeiro exemplo é o personagem Jeca Tatu, criado por Monteiro Lobato em 1914 para uma série de artigos publicados no jornal O Estado de São Paulo. Reagindo aos discursos indianistas e românticos do séc. XIX, que fortemente valorizavam a beleza e a opulência do meio-ambiente natural brasileiro juntamente com a figura do nativo (neste caso, o índio), Monteiro Lobato acusou exatamente este último de ser a origem dos problemas do Brasil.²⁵² Para Lobato, o nativo não era mais identificado com o índio, mas sim com o

²⁵⁰Para uma análise de como o espaço era imaginado pelo nascente pensamento social brasileiro da primeira república, em especial nos textos de Vicente Licínio Cardoso e Euclides da Cunha, cf. EHLERT MAIA, 2008. Para uma síntese do argumento, cf. EHLERT MAIA, 2013. Uma das teses de Maia (a que mais interessa aqui) é que, no material tratado, a terra foi imaginada como uma “imagem espacial para pensar problemas da modernidade periférica, e não simplesmente uma variável científica do determinismo geográfico” (idem, p.89) e que tais “pensadores visualizaram no mundo agrário as chaves para o entendimento da condição periférica” (idem, p.90).

²⁵¹A distinção heurística entre fontes históricas como *indicadores* e como *fatores* foi tomada emprestada de Koselleck (1995, p.124). Se se quiser formular com mais profundidade, não se trata apenas de que essas fontes contribuíam à difusão e circulação de um imaginário social, mas, mais relevante, é que o (re)criavam constantemente na comunicação, ao movimentar uma série de discursos, significados e expectativas sociais.

²⁵²A reação ao indianismo foi claramente sintetizada em uma das frases de Lobato no artigo *Urupês*: “Pobre Jeca Tatu! Como és bonito no romance e feio na realidade!”. A referência provavelmente pode ser traçada a romances como *O Guarany*, de José de Alencar, um exemplo clássico da literatura nacionalista do romantismo e indianismo brasileiro.

caboclo,²⁵³ o qual foi retratado como uma praga: “Este funesto parasita da terra (...), espécie de homem baldio, seminômade, inadaptável à civilização, mas que vive à beira dela na penumbra das zonas fronteiriças”.²⁵⁴ Jeca Tatu seria a personificação de todos os defeitos imaginados do caboclo: ele era preguiçoso, bêbado, sem educação, supersticioso, demasiadamente religioso; enfim, um caipira.



²⁵³A interpretação de continuidade entre índio e o caboclo é perceptível na seguinte passagem do mesmo artigo: “O indianismo está de novo a deitar copa, de nome mudado. Crismou-se de ‘caboclismo’. O cocar de penas de arara passou a chapéu de palha rebatido à testa; a ocará virou rancho de sapé; o tacape afilou, criou gatilho, deitou ouvido e é hoje espingarda trouxada; o boré descaiu lamentavelmente para pio de inambu; a tanga ascendeu a camisa aberta ao peito”.

²⁵⁴Lobato contrastava essas feições com o que seria desejoso: “À medida que o progresso vem chegando com a via férrea, o italiano, o arado, a valorização da propriedade, vai ele refugindo em silêncio, com o seu cachorro, o seu pilão, a pica-pau e o isqueiro, de modo a sempre conservar-se fronteiriço, mudo e sorna. Encoscorado numa rotina de pedra, recua para não adaptar-se”.

A capa da 12ª edição de *Jeca Tatuzinho*, publicada em 1941

Muito próxima dessa representação foi a descrição do povo brasileiro pelos médicos Belisário Penna²⁵⁵ e Artur Neiva no relatório de sua expedição para o nordeste e regiões centrais, publicado em 1916.²⁵⁶ A diferença, porém, foi que os defeitos não eram mais apresentados como congênitos ao caboclo; em vez disso, seriam principalmente causados pelas péssimas condições sanitárias em que este vivia. Junto com outros intelectuais e políticos, Belisário Penna e Artur Neiva formaram a Liga Pró-Saneamento em 1918, iniciando o movimento ou campanha sanitaria, uma ação coletiva e organizada destinada a conscientizar e gerar engajamento nos problemas sanitários e de saúde pública.²⁵⁷

O movimento obteve rapidamente grande repercussão, inclusive porque a irrupção da gripe espanhola exacerbou os perigos epidêmicos na opinião pública. Não demorou muito para que várias figuras importantes aderissem à campanha, incluindo Monteiro Lobato. Uma das contribuições deste foi a reformulação do personagem de Jeca Tatu – o qual serviu conjuntamente como peça publicitária do movimento e da marca Biotônico Fontoura. Impulsionado pela perspectiva sanitaria, Lobato mudou de postura diante do caboclo, atestando: “O jeca não é assim: ele *está* assim”. Numa nova estória, Jeca Tatu reverte sua situação desfavorável ao aceitar as indicações do “dotô” de tomar medicações para suas doenças, tornando-se então sadio e civilizado – e até mais trabalhador que seu vizinho italiano, com quem antes era comparado em total desvantagem.

A descoberta que as mazelas do Brasil poderiam ser atribuídas à propagação de doenças e à falta de saneamento básico também foram disseminadas pelo médico Miguel Pereira em 1916.²⁵⁸ Durante um discurso na Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, Pereira proferiu uma afirmação de fama vindoura: a de que o Brasil seria “um enorme hospital” – já

²⁵⁵Sobre esse personagem e uma análise de sua produção intelectual, cf. a tese de DALLACQUA DE CARVALHO, 2019.

²⁵⁶TAMANO, 2017, p. 104-107. Cf. também LIMA, 1998, especialmente p. 15ss. Para o contexto das expedições científicas do começo do séc. XX e uma coleção de fotografias tomadas durante elas, ver o livro *A ciência a caminho da roça* (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. CASA DE OSWALDO CRUZ, 1992).

²⁵⁷HOCHMAN, 2015, p.62-87.

²⁵⁸Para uma leitura contextual desta fonte, ver SÁ, 2009.

que praticamente todos os seus habitantes estavam enfermos.²⁵⁹ A frase tornou-se um *slogan* da campanha sanitária, sendo repetida pelo próprio Pereira em outras ocasiões e continuamente utilizada no debate público por décadas. Tanto que até mesmo Hely fez referência a ela em seu primeiro livro sobre direito municipal, em 1957, ao lidar com o tema de saúde pública:

Antes de sermos doentes, somos um povo desnutrido. Não chegamos a ser nem "um vasto hospital" como MIGUEL PEREIRA chamou ao Brasil, porque num hospital se presume alimentação adequada e tratamento conveniente. Nós, entretanto, nem alimentamos, nem medicamos satisfatoriamente aos nossos doentes. Confiamos na resistência miraculosa da nossa gente, repetimos literariamente que "o sertanejo é antes de tudo um forte", não atentamos para os efeitos da fome, de que nos advertem os nutricionistas, e com isso assistimos ao enfraquecimento cada vez mais acentuado, cada vez mais crucial do homem e da economia nacional.²⁶⁰

Meirelles está aqui focado em algo ligeiramente diferente do que estava o movimento sanitarista. Os principais tópicos de preocupação nesse momento são a fome e a má nutrição – fortes indicativos de subdesenvolvimento econômico nos anos 50. De qualquer forma, o propósito da frase no texto de Meirelles tem algo de similar com o seu uso inicial: era o de apontar causas socioeconômicas para o atraso do país com o intuito de demandar mais ação estatal que as sanassem. Nota-se isso em Meirelles pela constatação, feita após a citação acima, de que o mais desolador não seria o “mal” em si, mas “o desinteresse dos governos para com a saúde do brasileiro”.²⁶¹

Não obstante as distinções que podem ser destacadas entre o discurso sanitarista e o de Meirelles,²⁶² o relevante aqui é que a frase e sua interpretação tiveram um apelo duradouro,

²⁵⁹Essa afirmação era acima de tudo uma reação a pronunciamentos políticos de Olavo Bilac feitos na época. Este, preocupado com a situação da Primeira Guerra e com as ameaças à independência nacional, propôs o recrutamento forçado da população da região interiorana do Brasil para servir o Exército, caso fosse necessário. Pereira foi contrário à proposta, retrucando que não se deveria “pensar no perigo externo, duvidoso e problemático, quando portas adentro, aqui o temos tangível, certo, palpável e implacável”. Para Pereira, a população do interior seria, “sem exagero”, “uma legião de doentes e de imprestáveis”. Indagava ainda: “Quaes os soldados que o orador irá equipar? Os do seu Estado natal? Mas foi exactamente ahi que o descobrimento genial de Chagas”, que teria revelado ao país “espectaculo dantesco de uma morbidade fatal e progressiva que amontoa gerações sobre gerações de disformes e paralyticos, de cretinos e idiotas” (PEREIRA, 1922, p.6).

²⁶⁰MEIRELLES, 1957, p. 239-240.

²⁶¹Para confirmar seu argumento, ele fez uma comparação entre o orçamento destinado a saúde e educação no Brasil com o do Uruguai no período: o primeiro alocava (de acordo com Meirelles) menos de 10%, enquanto o segundo 17%.

²⁶²A primeira seria que o discurso do movimento sanitário estava inclinado a defender a centralização. Os envolvidos foram geralmente críticos à configuração federativa adotada durante a Primeira República, que, na sua concepção, teria concedido demasiada autonomia aos estados, impedindo uma ação unificada pelo governo,

a ponto deste ser reacendido na argumentação dogmática de Meirelles, em seu próprio diagnóstico de problemas, décadas mais tarde. O uso contínuo da frase também parece indicar que o assunto não estava sendo resolvido satisfatoriamente.

Historiadores culturais, como Gilberto Hochman e Nísia Trindade Lima, sustentam que o discurso produzido pela campanha sanitária foi não só uma contraposição à postura ufanista como também a rejeição de outra, completamente pessimista quanto à situação e ao futuro do país (como seria, por exemplo, a de Lobato na primeira versão do Jeca Tatu). Ao retirar o foco do diagnóstico dos supostos defeitos naturais ou biológicos da população interiorana, a discussão pública voltava-se a como a ciência médica e as políticas públicas de saúde e saneamento poderiam higienizar a população, sanando tanto seus males fisiológicos quanto a própria condição de “barbárie e atraso” do país.²⁶³ Para Hochman e Lima, os relatórios e o debate público subsequente moldaram uma interpretação social do Brasil e consequentemente pautas governamentais a longo prazo. Resultado concreto desse movimento foi a criação, em 1920, do Departamento Nacional de Saúde Pública²⁶⁴, mais tarde transformado em ministério no Governo Vargas.

O segundo exemplo são duas pinturas de Portinari. Estas estão cronologicamente mais próximas do período em que Meirelles começa a publicar seus textos, e mostram como a

sobretudo no setor da saúde pública. Por outro lado, Hely Lopes era contrário à centralização, defendendo a descentralização e o fortalecimento dos municípios. A segunda distinção seria que o discurso do movimento apresentava o saber médico enquanto solução principal para os problemas. Para Meirelles, os conhecimentos científicos e técnicos eram necessários, mas ele estava empenhado em construir um arcabouço técnico-jurídico em que se pudesse organizar a sociedade e o uso desses saberes.

²⁶³LIMA, HOCHMAN, 1996 e 2004.

²⁶⁴Para uma narrativa dessa trajetória, analisando também a legislação que se seguiu após 1919, impulsionada pela liga pró-saneamento, que gradualmente criou uma malha estatal de instituições de pesquisa, destinação orçamentária ao problema sanitário e cooperações internacionais quanto ao assunto, cf. RANGEL, CAETANO e HABLE, 2021, p.35-36. Além disso, relevante é o dado, apontado no artigo citado, de que praticamente todos os higienistas ligados à liga pró-saneamento foram integrados ao DNSP após sua criação, demonstrando um vínculo bastante evidente do movimento sanitário com a criação do primeiro órgão de administração estatal com escopo nacional após a adoção do sistema federativo no Brasil. Tão relevante quanto essas informações sobre a reação governamental aos problemas suscitados na esfera pública, porém, é que a literatura jurídica não tardou a refletir sobre as repercussões da criação do DNSP, sendo esta percebida, em 1922, como “comprovação da moderna tendência centralizadora” por Castro Nunes, sendo então já cogitada a sua “promoção a Ministério”, como aponta Bortolotto em estudo aprofundado sobre o autor (2019, p. 85).

imagem pública da miséria e da pobreza do interior passava a incluir a fome enquanto ainda representava as condições sanitárias precárias da população.



Os Retirantes, 1944, Cândido Portinari



Criança Morta, 1944, Cândido portinari

Esses exemplos servem menos para dizer algo sobre como a experiência individual da criação de Meirelles moldou seus escritos de maturidade do que fornecer evidências de que ele estava inserido num contexto linguístico saturado de interpretações sociais e políticas do Brasil marcadas pela assinatura do atraso. Nesse esquema interpretativo, conceitos como civilização e progresso foram cruciais para os debates nacionais desde os finais do séc. XIX. Eles serviam, dentre outras coisas: para expressar o sentimento de defasagem ou assimetria em uma corrida internacional pela prosperidade; para criticar o estado de coisas; e para legitimar ações (supostamente) propícias a reverter este estado de coisas. Tais conceitos ainda detinham força quando os textos de Hely passam a ser publicados, já que ainda foram usados na sua argumentação, mas agora eles apareceriam conectados ou até mesmo subordinados à noção de desenvolvimento econômico, como esta passagem indica:

A cultura geral do povo é o mais eficiente fator de progresso de uma comunidade. quanto mais civilizado, maiores são as necessidades do homem, e daí decorre o maior desenvolvimento econômico para o completo atendimento de suas exigências individuais. Com a civilização lucram o comércio, a indústria, a agricultura, os transportes e todos os outros elementos de progresso do Município. Desenvolver a cultura geral dos munícipes equivale a desencadear necessidades que, por sua vez, vão estimular o desenvolvimento de todas as atividades criadoras de riqueza particular e pública.

Um povo inculto é apático e estático; um povo civilizado é vibrátil e dinâmico. Aquele, contenta-se com os minguados recursos que a natureza lhe oferece; não idealiza, nem realiza; este, exige o perene aperfeiçoamento da indústria, o aprimoramento da agricultura, a variedade do comércio, os requintes da arte, enfim todas as formas evoluídas da ciência e da técnica.²⁶⁵

Não deixa de ser curioso que esta passagem guarda similaridades com a narrativa do Jeca Tatu, especificamente, em como a apatia do povo incivilizado, acomodado com seus recursos naturais abundantes, foi contrastada com a desejada diligência e a apreciação de melhoramentos tecnológicos. Mas não é surpreendente que essas considerações fossem feitas num livro de direito administrativo. O *topos* do atraso e a preocupação com conceitos como *civilização*, *progresso* e *desenvolvimento* estão evidentemente relacionados, e tanto um como

²⁶⁵MEIRELLES, 1957, p. 314. A passagem se encontra na parte final do capítulo sobre poder de polícia, em que o autor trata do “poder de polícia de propulsão”. Mais sobre isso cf. infra.

o outro contribuíram para a legitimação do direito administrativo.²⁶⁶ Ao acionar esse repertório conceitual, o direito administrativo é projetado como um saber capaz de oferecer e organizar ferramentas de governança, cujo bom uso proporcionará o fim almejado de “progresso”.

No entanto, a associação do tratamento dogmático do direito administrativo ao diagnóstico de problemas nacionais e às *interpretações do Brasil* não ficou constricta à legitimação desse saber. Por vezes, essa associação foi capaz de modificar a disciplina ela mesma, em sua apreciação por autores brasileiros, como se verá extensamente no caso de Hely. Em outras palavras, a articulação de problemas nacionais junto com o vocabulário do direito administrativo levou muitas vezes à adaptação de institutos jurídicos específicos – e essas adaptações, mesmo quando pontuais, provocavam não raro uma mudança estrutural de maiores consequências para a mesma linguagem. Nesse sentido, tanto uma apreciação da circulação transnacional desse saber quanto o seu uso pragmático local são necessários para o entendimento de sua formação histórica.

2.2 Mudança para a Capital, os Anos na Faculdade de Direito de São Paulo

Depois de passar sua infância no interior, Meirelles mudou-se à capital do estado. Seu pai foi morar na cidade de São Paulo provavelmente devido à crise econômica de 1929, após ter constituído família nova. Não é totalmente claro se Hely Lopes morava com seu pai ou não no período – mas é provável, já que a data corresponde ao momento em que Meirelles tornou-se aluno no Liceu Rio Branco. Neste colégio, “fez amizades duradouras”, como, por

²⁶⁶É possível voltar bastante na relação entre esses conceitos e a tradição do direito administrativo: já o conceito de *polícia* no Antigo Regime era empregado, ocasionalmente, como sinônimo de civilização. Para uma análise geral, cf. KNEMEYER, 2004. Para o contexto português, cf. SEELAENDER, 2003; 2008; e 2009. Foi a partir da polícia que se continuou a conceber a intervenção estatal social por bastante tempo ainda na transição para um modelo jurídico, como demonstra a leitura do livro *Principii di Diritto Amministrativo* de Vittorio Emanuele Orlando. Ali também é clara a relação entre direito administrativo e progresso econômico e cultural, cf. ORLANDO, 1891, p. 23; 33; 35; 38; 41-42. Para o contexto brasileiro, a leitura aqui feita do Visconde de Uruguai e de outros autores da Primeira República demonstra exatamente esse ponto.

exemplo, com Roberto Abreu Costa Sodré.²⁶⁷ Anos mais tarde, Meirelles e Sodré ingressaram na mesma turma na Faculdade de Direito de São Paulo.

Sobre a vida de Hely Lopes Meirelles enquanto estudante não se sabe muito. Os registros encontrados em jornais apontam que ele encabeçou a chapa vitoriosa na eleição de 1941 para a diretoria da associação acadêmica “Álvares de Azevedo”, entidade beletrista da Faculdade de Direito de São Paulo. A sessão de empossamento da diretoria contou com a presença do embaixador José Carlos Macedo Soares e do professor Sebastião Soares de Faria (sobre o qual será mencionado mais a seguir), contando com algumas conferências sobre o poeta Álvares de Azevedo e com uma fala de encerramento realizada pelo próprio Hely.²⁶⁸ Ainda está documentada sua participação na primeira reunião do “centro de debates” da Faculdade de Direito de São Paulo, em junho de 1941. Na ocasião, discursariam Israel Dias Novaes²⁶⁹, Geraldo de Carvalho Syllos e Rivarildo de Assis Cintra respectivamente sobre os temas “A margem de Lobato”, “Em defesa de Machiavel” e “Sobre a arte”, os quais seriam arguídos por um grupo de alunos, do qual Meirelles fazia parte. Por fim, ele esteve envolvido no centro acadêmico ao menos em seu último ano, em janeiro de 1942, fazendo parte da

²⁶⁷Roberto Costa Abreu Sodré (1917-1999) foi um advogado, empresário e político paulista. Formou-se na Faculdade de Direito de São Paulo em 1942, junto com Hely Lopes Meirelles. Foi um dos fundadores da União Democrática Nacional (UDN), coligação partidária contrária a Vargas no pós-1945, sendo eleito como deputado estadual pela sigla. Depois do golpe de 1964, migrou para a ARENA, tendo sido nomeado indiretamente pelo regime militar como governador de São Paulo, durante 1967 a 1971. Após a democratização, foi um dos fundadores do Partido Democrático Social (PDS), sucessor da ARENA, e atuou como ministro das Relações Exteriores do governo Sarney, de 1986 a 1990.

²⁶⁸ASSOCIAÇÃO ACADÊMICA ALVARES DE AZEVEDO. Correio Paulistano, São Paulo, 11 de maio de 1941.

²⁶⁹Israel Dias Novaes (1920-2009) foi um político, empresário, jornalista e escritor paulista. Enquanto estudante da Faculdade de Direito de São Paulo, foi colaborador no periódico “Parnaso” e também signatário do Manifesto à nação lançado em novembro de 1943 contra o Estado Novo (1937-1945). Em 1956, exerceu cargos de confiança na gestão de Jânio Quadros como governador (1955-1959). Jornalista e empresário do ramo agropecuário, no pleito de outubro de 1958 elegeu-se deputado estadual por São Paulo, pela União Democrática Nacional (UDN). Foi reeleito em 1962, dessa vez com o apoio da Aliança Eleitoral pela Família, associação civil de âmbito nacional sucessora da Liga Eleitoral Católica, tornando-se também vice-líder da bancada da UDN. Com a extinção dos partidos políticos pelo Ato Institucional nº. 2 (27/10/65) e a posterior implantação do bipartidarismo, filiou-se à Aliança Renovadora Nacional (Arena), partido de apoio ao regime militar instaurado no país em abril de 1964. Na Assembléia Legislativa manteve a vice-liderança da Arena. Disputou por esta legenda uma cadeira de deputado federal por São Paulo no pleito de novembro de 1966. Em janeiro de 1969, por ter votado contra o pedido de licença para processar o deputado federal Márcio Moreira Alves, perdeu o mandato com base no Ato Institucional nº. 5 (13/12/68), mas manteve os direitos políticos. Mais tarde, filiou-se ao MDB. As informações foram colhidas de: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/novais-israel>.

comissão encarregada de desenvolver uma “campanha nacionalista e pan-americanista” em “prol de um comum entendimento entre todas as classes da Nação” sob a legenda “Pelo Brasil coeso e pela América unida”.²⁷⁰

Meirelles começou sua formação jurídica em 1937, finalizando-a em 1942. A sua geração vivenciou, portanto, momentos políticos turbulentos, no plano nacional e internacional. 1937 foi o ano em que o governo Vargas instaurou o chamado “Estado Novo”, com o fechamento do Congresso e a outorga de uma nova constituição. Dois anos mais tarde, o cenário internacional agitava-se com a deflagração da Segunda Guerra. E em 1942, o Brasil entrou no conflito em favor dos aliados – não de forma inteiramente pacífica, diga-se de passagem, impulsionado por um agitado debate público interno e por pressão dos EUA. Como descreveria o panorama anos mais tarde um membro da geração de 1941/1945 da mesma faculdade, citando Charles Dickens: “era o melhor dos tempos, era o pior dos tempos”:

Realmente, em 1941, prosseguia no plano internacional, a II Grande Guerra, com o lamentável cortejo de sangue e violência. A esse tempo, era ainda incerto o resultado da terrível conflagração, com o risco para a própria civilização cristã e ocidental, com a possível vitória da barbárie nazista. E, dentro de nossas fronteiras, grassava não menos lamentável ditadura dita “estadonovista”, que impedia toda e qualquer forma de liberdade de expressão e acolitava (em desejo e intenção, ao menos) o nazi-facismo então com ares de triunfante. Era, pois, 1941, o pior dos tempos. Mas, para os jovens, que sentem sempre dentro de si “o borbulhar do gênio” e acalentam uma “aurora de porvir”, as nuvens, por mais negras que sejam, nunca prenunciam tempestade arrasadora: os moços sonham e idealizam um “brave new world”.²⁷¹

Também era esse um momento em que o ritmo de expansão urbanístico da cidade de São Paulo impactava o imaginário dos observadores contemporâneos, como sublinhou o mesmo autor:

Era a época em que a própria metrópole se modificava, abandonando as ruas estreitas e coloniais do velho triângulo, projetando-se para além do Anhangabaú, com a inauguração do novo viaduto do Chá e abertura da Avenida Ipiranga. Sentia-se, na ocasião, a tendência para novos horizontes, como os representados, pela Avenida e Estádio do Pacaembú ou pela Avenida Nove de Julho, com o túnel que cortava o espigão da tradicional Avenida Paulista, bem assim com a “Ponte das Bandeiras”, que substituía a velha “Ponte Grande” (...).²⁷²

²⁷⁰CENTRO ACADÊMICO ‘XI DE AGOSTO’: *campanha nacionalista e pan-americana a ser feita pela nova diretoria de agremiação estudantil*. Correio Paulistano, São Paulo, 7 de janeiro de 1942.

²⁷¹FARIA, 1974, p.291-292.

²⁷²Idem, p.292.

O escritor dessas memórias, Anacleto Oliveira Faria, possuía semelhanças com Meirelles para além de terem sido alunos na Faculdade de Direito praticamente ao mesmo tempo: 1) vinha de origem familiar que tinha raízes no interior, ligada ao negócio do café; 2) sua família também teria, posteriormente, ligações com o partido União Democrática Nacional (UDN); e 3) a radical postura antivarguista, evidente inclusive na passagem citada acima.²⁷³

A turma de Hely Lopes graduou-se em 1942,²⁷⁴ ano em que, já tensa, crescia a animosidade entre o Largo de São Francisco e o governo central. A atmosfera latente de confrontação política com o regime de Vargas é notória, e.g., no discurso do patrono da classe de 1942, Sebastião Soares Faria²⁷⁵, que foi diretor da faculdade durante 1939-1940. Neste discurso, direcionado à turma de Meirelles, Soares Faria enalteceu o papel da faculdade em momentos históricos de resistência contra o autoritarismo (mencionando datas e eventos: 1842, a guerra do Paraguai, a abolição, a república, e 1932), com o claro intuito de reafirmar tal papel mais uma vez. O paraninfo conferiu um tom ideológico ao discurso, contrapondo a ideia de “liberalismo econômico” ao que rotulou de “heresias”, referindo-se ao dirigismo estatal.²⁷⁶ Ao final, fez uma súplica à turma: “não vos impressionei, com o triunfo momentâneo da fôrça, que

²⁷³Como descrito na entrevista com seu filho, José Eduardo Faria, concedida ao CPDOC.

²⁷⁴Para sanar algumas possíveis dúvidas sobre o grau de proximidade de Hely Lopes com sua turma de faculdade, vale ressaltar que ele manteve contato com os demais colegas pelo menos até 1962. Um anúncio de jornal de 1949 constava Meirelles como membro da “comissão incumbida de receber as adesões” para a solenidade da turma de bacharelados de 1942 (SOLENIDADES DE FORMATURA: bacharelados de 1942. Jornal de Notícias, São Paulo, 14 de janeiro de 1949. Seção “Sociedade”). Já outro anúncio, agora no jornal Estado de São Paulo, de 1957, informava que Meirelles foi parte da comissão organizadora para o 15º aniversário de formatura da turma de bacharéis de 1942 (BACHARÉIS de 1942, Estado de São Paulo, 12 de dezembro de 1957, p.19). Em 1962, mais uma notícia constava o seu nome, mostrando a continuidade de sua atuação na organização da comemoração da turma de 1942 (BACHARÉIS de 1942, O Estado de São Paulo, 11 de dezembro de 1962, p. 15)

²⁷⁵Sebastião Soares de Faria (1883-1952) foi advogado e professor na FDUSP. Natural do estado de São Paulo. Iniciou seus estudos pela Faculdade Livre de Direito do Rio de Janeiro, mas obteve transferência para a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, pela qual se formou bacharel em 1911. Após a formatura, lecionou na extinta Universidade de São Paulo, além de ter advogado. Aos 50 anos de idade, inscreveu-se no concurso para a cadeira de Direito Comercial do Largo São Francisco, tendo sido nela aprovado, tornando-se livre-docente. O cargo de catedrático foi obtido em 1936 em Direito Judiciário Civil. Entre os anos de 1939 e 1941, durante o Estado Novo, foi Diretor da Faculdade de Direito da USP. (REZENDE FILHO, 1952, p. 123-132).

²⁷⁶Entre outras críticas, pontuou que: “a experiência nos mostra, de modo incontestável, que as intervenções do Estado na economia, trazem, no seu bojo, a miséria e a ruína, que a proteção aproveita ao fabricante, ao intermediário e não ao consumidor, que é o mais digno de proteção e de amparo” (SOARES FARIA, 1950, p.154). A crítica do discurso utilizou a Rússia como exemplo de governo que adotou tal postura condenada, mas o claro alvo real era o governo de Vargas.

é efêmero, nem com o sacrifício da liberdade, que é passageiro”, clamando para que, em momentos de vacilação, olhassem para as Arcadas, para que obtivessem uma resposta segura e impávida: “(...) eia, pela Justiça e pela Liberdade!”.²⁷⁷

Soares Faria ainda sutilmente incitou a mobilização dos estudantes ao atestar que o silêncio da “mocidade” não seria sinal de acomodação: “O silêncio pode ser também, reprovação e anátema e, muitas vezes, é tempestuoso, por ser o prenúncio incoercível de grandes e intensas agitações”.²⁷⁸ Quase um ano após Meirelles ter se formado e deixado as Arcadas, em 2 de novembro de 1943, o Centro Acadêmico XI de Agosto foi invadido pela polícia especial do regime, que pretendia proceder investigações e muito possivelmente intimidar os estudantes. Esse evento desencadeou uma série de reações, como a Passeata do Silêncio – cuja inspiração pode ter mesmo surgido das palavras do paraninfo. O ato foi duramente reprimido, com saldo de um morto e dezenas de feridos.

As desavenças e tensões entre o governo de Vargas e os membros da Faculdade de Direito de São Paulo podem, todavia, ser rastreadas até o começo dos anos 1930, atingindo um clímax anterior com a Revolução Constitucionalista de 1932. A oposição ganhou novo alento em 1937²⁷⁹, com o endurecimento do regime, contra o qual várias vezes se contrapuseram veementemente – algumas delas de pessoas próximas a Hely.

Um exemplo é Antônio Carlos de Abreu Sodré, irmão mais velho de Roberto Costa de Abreu Sodré, que participou intensamente no levante armado de 1932. Após perder seu cargo de deputado²⁸⁰ com o fechamento do congresso em 1937, Antônio Carlos abriu em São Paulo um escritório que serviu como sede não oficial da resistência local a Vargas. Ele foi um dos

²⁷⁷SOARES FARIA, 1950, p.156.

²⁷⁸SOARES FARIA, 1950, p.148.

²⁷⁹Isso não significa que não houve adesões ao varguismo no seio da faculdade, por parte de alguns docentes e alunos. Tampouco foi impeditivo para que houvesse apoio de alguns destes à caça aos comunistas realizada pelo Tribunal de Segurança Nacional, geralmente por meios informais. Por outro lado, o fechamento do congresso e a intervenção no governo estadual barrava o retorno das oligarquias locais, o que também foi uma das causas de revolta de alunos e professores que por acaso tivessem laços familiares com os políticos desprestigiados.

²⁸⁰Antônio Carlos era deputado eleito pelo Partido Constitucionalista (PC). O PC foi o resultado de uma fusão, em 1934, do Partido Democrático (PD), que se opunha ao Partido Republicano Paulista (PRP), com outras agremiações políticas. Anteriormente, Antônio Carlos fazia parte do diretório geral do PD, sigla pela qual foi também eleito vereador.

principais articuladores da oposição política em São Paulo, em contato constante com aliados políticos de outros estados e com os estudantes da faculdade de direito (a quem concedeu inclusive apoio financeiro para diversas iniciativas).

Antônio Carlos foi preso duas vezes durante o regime. Em 1940, foi preso junto com um grupo, do qual também faziam parte Waldemar Ferreira e Francisco Morato, que comemorava o centenário de Antônio Prado, fundador do Partido Democrático (PD), sob a acusação de tentar reeditar o MMDC²⁸¹. Nessa ocasião, o grupo foi objeto de inquérito do Tribunal de Segurança Nacional. Em 1943, foi preso junto com Aureliano Leite e o jornalista Júlio Mesquita Filho.²⁸²

Outro exemplo é o Professor Antônio Sampaio Dória, que chegou a se recusar a ensinar a cadeira de direito constitucional após a outorga da constituição de 1937, publicamente atacando sempre que pôde. Para Sampaio Dória, o Estado Novo era uma ofensa à decência humana e ao direito constitucional. Em 1939, ele foi um dos três professores da faculdade de direito, junto com Waldemar Ferreira e Vicente Ráo, que foram retirados de seus cargos por ordem de Vargas. Em tom desafiador à atitude do regime, uma comissão de estudantes da faculdade de direito (na qual participou Roberto de Abreu Sodré), representando o centro acadêmico, ofereceu um jantar em homenagem a estes professores. Embora a polícia não tenha perturbado o jantar em si, alguns membros da comissão foram perseguidos e presos uma semana após o evento. Eles somente foram soltos depois de Sebastião Soares de Faria ter ameaçado o interventor Adhemar de Barros com sua demissão como diretor da Faculdade de Direito, a qual

²⁸¹O MMDC foi o nome de uma organização cívica e paramilitar representante do movimento responsável pela chamada “revolução constitucionalista” de 1932 em São Paulo. No período, crescia em São Paulo a reação, especialmente das elites locais, ao governo provisório de Getúlio Vargas, que havia subido ao poder em 30 e até então governara principalmente por meio de Decretos-Lei. O quadro era agravado pelo descontentamento com a nomeação inicial de João Alberto Lins de Barros (considerado “forasteiro” por parte da classe alta paulista) como interventor no governo estadual. A movimentação política reivindicava a derrubada do governo provisório e a convocação de uma Assembleia Constituinte. O MMDC, além da mobilização paramilitar e do recrutamento, esforçou-se em unir, nessa causa comum, diferentes grupos políticos, tais quais a Liga da Defesa Paulista e a Liga Paulista Pró-Constituinte, o Partido Democrático, o Partido Republicano Paulista, Associação Comercial de São Paulo. O nome MMDC é um acrônimo das iniciais de 4 representantes da causa mortos durante protestos contra o Governo Federal. As movimentações do MMDC levaram ao levante estadual contra o governo federal, no embate conhecido como “revolução constitucionalista”. Essa guerra civil durou 87 dias, até que o governo federal derrotou a tentativa de tomada do governo.

²⁸²Para essas informações, cg. A biografia do CPDOC: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/sodre-antonio-carlos-de-abreu>.

instigaria mais comoção política. Poucos anos depois, em 1941, os professores foram restituídos de seus cargos, mas as rugas com o governo já haviam consolidado um sentimento de aversão compartilhado por parte considerável da faculdade.²⁸³

Um último incidente deve ser levado em conta: a tentativa de conceder um título de doutor *honoris causa* a Getúlio Vargas. Em setembro de 1941, estudantes de diferentes faculdades da Universidade de São Paulo propuseram a concessão do título ao então presidente do país, encontrando forte oposição dos estudantes da Faculdade de Direito. Ao tomarem conhecimento da proposta, estes, mais uma vez com o envolvimento de Roberto Abreu Sodré, reuniram o conselho estudantil interno para debater o assunto. Ali, foram deliberados: o questionamento público da decisão de concessão do título, a determinação de uma greve estudantil contra ela e o uso de gravatas pretas (indicativas de luto) como sinal de protesto. Após a reunião, Abreu Sodré e outros colegas resolveram intensificar as manifestações contestatórias, planejando cobrir partes das instalações da faculdade com crepe negro. Na manhã seguinte, eles efetivamente concretizaram o plano, revestindo inclusive a estátua de José Bonifácio, o Moço, de crepe negro. O então diretor da faculdade, José Joaquim Cardoso de Melo Neto, ao chegar no local, ordenou indignado a remoção do material, somente para se deparar com a direta recusa de Roberto Abreu Sodré e Germinal Feijó. Ambos os estudantes foram suspensos imediatamente, o que motivou uma série de greves e revoltas dos discentes.

Os protestos logo disseminaram-se para além das fronteiras da faculdade, impelindo movimentações antivarguistas nas ruas com coros de “Abaixo à ditadura! Morra Getúlio Vargas!”.²⁸⁴ A atmosfera beligerante no Largo do São Francisco era tamanha que as classes foram suspensas por período indeterminado. A situação só foi apaziguada algumas semanas depois, com a visita oficial do Ministro Gustavo Capanema a Abreu Sodré e Germinal Feijó, comunicando a recusa do título por Vargas e a retirada da proposta.²⁸⁵

²⁸³DULLES, 1984, p.90-91; p.110-112.

²⁸⁴DULLES, 1984, p.179. As tensões na rua chegaram, aliás, a gerar uma anedota de um colega de turma de Hely Lopes e Abreu Sodré. Ao ser interrogado na rua por um policial sobre a gravata preta que usava, Horácio Cherkasky retrucou estar de luto por seu avô. O policial, então, indagou-o sobre a causa da morte de seu avô, obtendo a resposta que teria sido “de *honoris causa*” – aparentemente satisfatória o suficiente para o estudante ser deixado em paz (idem, p.180).

²⁸⁵Para um relato mais detalhado do evento, cf. DULLES, 1984, p.174-189.

A partir desse panorama, já se pode imaginar o porquê de Meirelles ter adotado uma forte postura antivarguista em seus primeiros escritos. Apesar do legado de Vargas ter sido criticado, após 1945, por variados setores (até mesmo por antigos aliados políticos de Getúlio) de forma quase oportunística, Meirelles, por sua parte, teria motivos de sobra para fazê-lo (e uma forte convicção, nesse sentido, tampouco pode ser simplesmente descartada). O contexto de perseguição a pessoas próximas de Hely Lopes Meirelles - conjuntamente à própria formação de identidade simbólica da faculdade pelos corpos discente e docente, durante esse período politicamente sensível - traz uma explicação plausível para seus ataques posteriores a Vargas.

No entanto, mesmo sendo possível achar motivações para essa postura na sua experiência de estudante (ao olhar sobretudo para sua *coorte de sociabilização*²⁸⁶), não se pode menosprezar que os ataques a Vargas podiam trazer benefícios pessoais nos anos 50. Ao mostrar sintonia com uma crítica que era lugar-comum à época, os ataques podiam tanto sinalizar apoio à UDN quanto a outras coalizões críticas à herança varguista, sendo um argumento facilmente vendável para diferentes setores ideológicos. A herança varguista passou a ser o alvo de críticas predileto no período pós-1945, até porque Vargas pessoalmente (e, depois de seu suicídio, os seus sucessores) permaneceu sendo o principal rival político da UDN nas duas décadas após 1945.

O ambiente da Faculdade de Direito não foi, entretanto, somente importante para Meirelles devido às interações sociais e à experiência política ali vivenciadas, mas também o foi, obviamente, para sua formação intelectual e profissional. O contato que teve com alguns professores e suas formulações argumentativas é algo a se considerar neste ponto. Ao menos dois professores devem ser levantados nessa contextualização.

O primeiro é o já mencionado Sampaio Dória, que foi influente para Meirelles em sua definição de democracia e para a importância do “interesse peculiar” enquanto um conceito distintivo para distribuição de competência constitucional para cada unidade federal (abrindo

²⁸⁶O conceito é tomado de RÜTHERS, 2001, e remete a “grupo de pessoas marcadas por experiências de vida comuns”. O conceito foi recepcionado, na história do direito brasileira, por Airton Seealender, que o explica melhor (cf. 2009, p. 416).

mais espaço para a concessão de competências ao município). Citações de Sampaio Dória aparecem esporadicamente nos primeiros escritos de Meirelles, em especial quanto a questões municipais e de pensamento constitucional.

O segundo é José Carlos Ataliba Nogueira, um jovem professor em 1940, que se encontrava em “lua-de-mel”²⁸⁷ com a cátedra de Teoria Geral do Estado. O programa da disciplina girava em torno de sua tese de que o “Estado é um meio, não um fim”, considerada por Anacleto Faria anos mais tarde como “oportuna, máxime para a época ditatorial em que se vivia”. A fórmula aparentemente virou um bordão do professor, tanto que anos mais tarde seria vulgarizado entre os alunos o verso em rima:

Os alunos estavam na praia,

Comendo amendoim,

Veio Ataliba e disse:

O Estado é um meio e não um fim.²⁸⁸

Em mais de um momento em seu primeiro livro sobre direito municipal, Hely faz menção reverente a J. C. Ataliba Nogueira, que teria a “dupla autoridade” de professor de direito e constituinte.²⁸⁹ Além disso, a “tese” sobre o Estado como “meio” foi diretamente referenciada por Meirelles na primeira edição da mesma obra, na sessão voltada a discutir serviço público. A passagem é especialmente importante no texto de Meirelles por ser o único momento destinado especificamente a uma conceptualização do Estado. O pontapé inicial da sua argumentação foi o conceito de Duguit de Estado enquanto prestador de serviços, do qual se seguiu a referência a Ataliba Nogueira:

A realização de serviços públicos pelo Estado, na sua significação mais ampla (União – Estados-membros – Municípios e suas autarquias), é característica mesma de sua atividade, e, até certo ponto, sua própria razão de ser. O Estado, como nação politicamente organizada, não se justifica senão como entidade prestadora de serviços aos indivíduos que o compõe. O Estado, já o disse magistralmente Ataliba Nogueira, não é fim, é meio para a realização das aspirações do povo, dos indivíduos coletivamente considerados. E, realmente, o Estado deve ser o meio condicionador e propulsor das atividades particulares; o meio para a satisfação das necessidades

²⁸⁷A descrição é de FARIA, 1974, p.296.

²⁸⁸Ibidem.

²⁸⁹MEIRELLES, 1957, p.11 e p.193.

coletivas; o meio propiciador de conforto e bem-estar físico, moral e espiritual a seu povo. O Estado tem por dever precípua humanizar as suas funções, no sentido de equacionar, com justiça e equidade, os superiores interesses da Administração, sempre em presença, e muitas vezes em atrito, com os direitos dos administrados. A função do Estado, em última análise, é a de assegurar a coexistência dos indivíduos em sociedade, mantendo a paz externa e a concórdia interna, assegurando e impulsionando a iniciativa particular, regulando a ordem econômica, promovendo a educação e o ensino, preservando a saúde e proporcionando o bem-estar da coletividade. Tais funções se traduzem em serviços públicos, vale dizer, em serviços a serem prestados ou oferecidos ao público, para a satisfação de necessidades coletivas (serviço público propriamente dito), ou para maior conforto da população (serviços de utilidade pública).”²⁹⁰

A afirmação de que o Estado é meio e não fim era útil por uma série de razões, respondendo tanto a pressões políticas como intelectuais no contexto dos anos 40. Para Ataliba Nogueira, serviu para legitimar a intervenção estatal em setores que o pensamento liberal econômico clássico não admitia²⁹¹, ao mesmo tempo em que rejeitava práticas autoritárias concretas (sobretudo o comunismo e o nazismo) e concepções estatais de cunho realista, cientificista, positivista, evolucionista, marxista, etc.²⁹²

Acima de tudo, a formulação era um esforço de concatenar certos fundamentos do pensamento católico (dignidade do homem, direito natural, valorização da família, da tradição e da esfera moral/espiritual) com o pensamento político acerca do Estado, ofertando uma alternativa de Teoria Geral do Estado compatível com o catolicismo (sem ser estritamente teológica).²⁹³ Nesse sentido, tratava-se de uma reação conservadora-católica aos tempos

²⁹⁰MEIRELLES, 1957, p.168.

²⁹¹Como nos setores econômico ou cultural – algo que após a Primeira Guerra e a Crise de 1929 já era largamente aceito tanto no Brasil como na maioria dos países ocidentais. Para perceber isso na própria faculdade de direito de São Paulo, basta ler os artigos das edições de sua revista institucional do período a partir de 1930 em diante (defesas pontuais de intervenção estatal, principalmente nas ferrovias e na área da saúde, já aparecem mesmo antes dessa data). Em artigos de Sampaio Dória e João Arruda do período 1930-40, por exemplo, já é possível encontrar o entendimento de que seria completamente pacífica a aceitação de intervenção estatal na sociedade, mesmo em setores delicados, desde que de forma a suplementar a iniciativa privada e sem nunca descambar em “estatismo”. Para além disso, Ataliba Nogueira baseou sua argumentação em grande medida na construção de uma solução intermediária entre o que se entendia por “individualismo” e “socialismo” (ou, para Ataliba Nogueira, “panestatismo”).

²⁹²A propósito desse último ponto, tomando o ambiente intelectual em particular, pode-se interpretar no argumento, ainda, uma reação à predominância da circulação de tendências positivistas e evolucionistas durante a Primeira República – algo perceptível na crítica mais extensa feita a Herbert Spencer (cf. ATALIBA NOGUEIRA, 1955, p. 77-80). Aqui, utilizou-se a terceira edição da obra, de 1955.

²⁹³Para as passagens que deixam a explicação patente: (idem, p. 60-61; 94-95) aqui, Ataliba Nogueira criticou o “individualismo” por ter acentuado a miséria, o que levaria à “corrupção dos costumes” com a “desagregação da família”, a “emancipação da mulher de todos os deveres do lar”, a “quebra da autoridade dos pais sobre os

modernos, pois se adaptava tanto aos novos fins que o Estado assumia quanto às exigências do sistema econômico capitalista, com o objetivo de criticar suas bases seculares e/ou científicas. Aceitava parcialmente a intervenção estatal pela fundamentação da caridade e da solidariedade e os liberalismos econômico e político pela dignidade do homem em si e no direito natural, mas rejeitava a exacerbação de um e outro polo quando agredisse quaisquer desses princípios.

A proximidade de Ataliba Nogueira com círculos integralistas é digna de nota, embora na edição do livro em questão não haja passagens totalmente explícitas dessa predileção política (talvez já suprimidas na edição de 1955). Após 1930, Ataliba Nogueira tomou parte na tentativa de criação do Partido Nacional Sindicalista – a qual não vingou, mas levou à iniciativa de formar a Ação Integralista Brasileira. Fez parte, em 1932, da Sociedade de Estudos Políticos (SEP), fundada por Plínio Salgado, ocupando ali cargos de coordenação.²⁹⁴ Se o seu envolvimento com o integralismo continuou a partir do começo dos anos 30 ou foi cortado não é claro nas fontes consultadas, não havendo um trabalho biográfico aprofundado sobre o autor.

De qualquer forma, chama a atenção também que Sampaio Dória tenha argumentado de maneira extremamente similar alguns anos antes da publicação do livro de Ataliba de 1940. Em preleção realizada em 1935 por razão da cerimônia de encerramento dos cursos da Faculdade de Direito, Sampaio Dória afirmou que “O Estado não é realmente o fim supremo de que o indivíduo seja simples meio. É antes o meio de autoridade, de que o indivíduo, na sua liberdade, é o fim”.²⁹⁵ As semelhanças não param por aí, tendo Sampaio Dória, no mesmo artigo, também criticado o “individualismo” e sendo o seu discurso marcado fortemente por elementos do pensamento católico.²⁹⁶

Que ambos os professores referenciados tenham um pé no pensamento católico talvez não deva ser visto como mera coincidência. A análise das primeiras edições dos livros de Hely mostra a utilização, mesmo que pontual e contida, de fontes católicas – encíclicas

filhos” e a ascensão do proletariado, “exército cheio de miséria, de ódio e de rancores”; (idem, p. 108) – aqui, igualou tanto o “individualismo” como o “socialismo” a “materialismo”, este entendido como ruína da civilização; (idem, p. 111; 150).

²⁹⁴Cf. a nota biográfica do CPDOC: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-carlos-de-ataliba-nogueira>.

²⁹⁵SAMPAIO DÓRIA, 1935, p. 579.

²⁹⁶SAMPAIO DÓRIA, 1935, *passim*.

papais e referências a São Tomás de Aquino (como será trabalhado adiante). Há uma certa sintonia entre a argumentação de Hely com a desses professores na afinidade com o pensamento social católico. Por outro lado, usar isso como explicação das referências aos professores serve somente até certo limite, já que as citações que Meirelles fez desses autores não trazem especificamente nenhum elemento que possa ser ligado diretamente ao pensamento católico. Além disso, o fato de Hely Lopes ter combinado Duguit com a citação de Ataliba Nogueira deve já ser visto como uma alteração da posição original, intimamente imbuída de influência católica. Para Ataliba Nogueira, Sampaio Dória e outros autores da mesma orientação intelectual, as posições realistas e positivistas em geral (e a de Duguit em particular) deveriam ser tratadas criticamente, senão com desconfiança, então de forma negativa mesmo – Ataliba Nogueira qualificava abertamente o entendimento de Durkheim quanto ao indivíduo e a sociedade, notadamente seguido por Duguit, como “estatólatra”.²⁹⁷

Inclusive, aqui vale ser mencionado que, na segunda edição do livro direito municipal de Meirelles, publicada em 1964, a referência a Ataliba Nogueira foi completamente suprimida, junto com todo o trecho que trazia a argumentação do Estado como meio e não fim e a elaboração do rol de atividades que estariam sob gerência estatal. Assim, a conceituação de Estado de Hely passou a ser muito mais enxuta, totalmente devedora da referência a Duguit (veremos isso mais à frente) e fundamentalmente vinculada ao conceito de serviço público. Essa seria, aliás, a forma a qual seria transplantada para seu livro de direito administrativo, persistindo assim até as últimas edições enquanto ainda estava vivo.

Tais modificações textuais parecem ser indicativas menos de mudanças de convicção do autor (algo ao final e ao cabo inacessível) e mais da dinamicidade de um contexto linguístico em constante movimentação. Mas as modificações podem fornecer subsídios para uma história da recepção de Duguit no Brasil e dar luz a graduais deslocamentos que ocorreram

²⁹⁷Para Ataliba Nogueira, a “doutrina sociológica” de Durkheim seria “estatólatra”, pois partiria do pressuposto de que o homem só é homem porque vive em sociedade (1955, p. 54). Apesar de seu contexto regional e político diferente, Eurico de Oliveira Santos, administrativista de período anterior, seguia linha similar ao tentar compactuar uma linha de defesa teórica com o catolicismo. Este autor afirmou, com certo alívio, que “o nosso direito administrativo ainda não sofreu a influencia das idéas positivistas, da nova escola a que pertencem Duguit, Houriot (*sic*) e outros, cujo principio é o da prevalencia dos direitos do Estado sobre os do individuo. Nada justifica essa estranha doutrina, pura revivescência do antigo predominio do Estado, posto em evidencia no tempo do imperialismo romano” (SANTOS, 1919, p. 213).

no contexto intelectual nacional. Para os anos 50, diferentemente do que no começo do séc. XX, qualquer controvérsia em torno de Duguit já havia se dissipado – sua autoridade estava consolidada, ainda mais no meio do direito administrativo. Por outro lado, a fundamentação católica poderia parecer quiçá algo ultrapassada, mas era aceitável (talvez não seja demais notar que mesmo o nome de Rui Cirne Lima na área do direito administrativo brasileiro validava a possibilidade de uma teorização nesses moldes). Para os anos 60, contudo, a fundamentação católica deveria soar demasiadamente antiquada ou deslocada neste ramo jurídico, enquanto o recurso a Duguit mantinha sua força persuasiva.

Contudo, não só isso pode ter influenciado na mudança textual: parte da passagem apagada ainda continha vários exemplos de áreas em que o Estado deveria intervir. O rol projetado dos fins do Estado na passagem talvez fosse detalhado demais para o gosto dos demais juristas da época, dando muitas ideias sobre quais deveriam ou não ser as áreas de intervenção. Para uma dogmática que procurava se despolitizar e servir a um público o mais amplo possível, o argumento podia ser mais empecilho que útil – e talvez Meirelles tenha notado esse problema ou ter sido alertado dele.

2.3 Depois de 1942: da Primeira Passagem pela Advocacia ao Início da Carreira na Magistratura

Após a graduação, Meirelles abriu um escritório de advocacia com um par de amigos, exercendo a advocacia até 1947, “quando ingressou, por concurso, na magistratura paulista, iniciando sua carreira no interior de São Paulo”.²⁹⁸ No meio tempo, casou-se com Consuelo Celidônio de Melo Reis.²⁹⁹ A sua atuação tanto como advogado quanto como juiz ainda mereceria mais destaque e uma análise própria em pesquisas futuras, sendo aqui realçadas

²⁹⁸PORTELA, 1985, p.11.

²⁹⁹NOIVADOS. O Estado de São Paulo, São Paulo, 4 de março de 1945, Sessão SOCIEDADE.

somente as informações consideradas mais relevantes para a escrita de uma biografia intelectual focada em sua produção dogmática.

Meirelles começou sua carreira de juiz no município de Ituverava, onde foi designado inicialmente à vara criminal. Logo durante seus primeiros anos de magistrado, foi vítima de um atentado potencialmente mortal no fórum local. Jurandir Portela³⁰⁰ fez breve relato do episódio num discurso em homenagem a Hely décadas mais tarde: em 1949, durante o julgamento de um caso envolvendo o sequestro de idosa³⁰¹, Meirelles decretou a prisão preventiva de “um rico fazendeiro”, “advogado da região” e “militar reformado”, suspeito das acusações, imediatamente após o interrogatório deste. Em rechaço à decisão, o acusado, “conhecido por sua valentia e truculência”, sacou um revólver, “que mantinha escondido sob as vestes”, disparando três tiros no peito³⁰² do então juiz. O transcorrido foi contado com detalhes ligeiramente diferentes no relato biográfico de Eurico de Azevedo:

Ao final de seu interrogatório, Hely, que tinha apenas 32 anos de idade, se convence da necessidade de decretação da prisão preventiva do acusado e o faz, determinando fosse ele imediatamente recolhido à prisão. Surpreendido pela coragem do Juiz, o réu solicita permissão para falar com sua mulher, que se encontrava na sala e dela recebe uma arma, escondendo-a sob o paletó. Voltando ao seu lugar e dirigindo-se ao Juiz, como que desejando parlamentar, saca do revólver e dispara três tiros no peito do magistrado. Ferido gravemente, foi socorrido pelo então Promotor Público da comarca, Dr. Nereu César de Moraes, futuro desembargador e presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo. Esse mesmo réu, alguns anos depois, atirou também contra os três desembargadores que estavam julgando o seu caso no Tribunal.³⁰³

O nome do acusado era Crisógono de Castro Corrêa, capitão do Exército. Como indicado na referência acima, as peripécias e incidentes envolvendo seus encontros com o

³⁰⁰PORTELA, 1985, p.11-12. O texto de Eurico Azevedo copia grande parte do de Portela, mas adiciona detalhes, cf. 1997.

³⁰¹A sequestrada foi a fazendeira Virgínia Peres Fernandes, a qual teria sido levada ao Rio de Janeiro com fim de que fosse coagida a passar uma procuração em nome do sequestrador para que este pudesse tomar a propriedade da idosa em Ituverava. Para essas informações: cf. <https://www.migalhas.com.br/quentes/87241/atentado-no-palacio-da-justica-de-sp---ano-de-1952> acessado em 14.02.2022.

³⁰²A reportagem do site Migalhas, anteriormente citada, de 2009, aponta controvérsias sobre o local dos tiros, alegando que o mais provável é que Meirelles tenha sido alvejado no braço esquerdo. Mais informação foi encontrada na manchete “Desaforamento de processo para Rio Claro” no jornal Estado de São Paulo, que tratou dos procedimentos quanto ao julgamento de Crisógono e alegou que Meirelles foi atingido no “pulmão e no ombro” (DESAFORAMENTO DE PROCESSO PARA RIO CLARO, Estado de São Paulo, 11 de março de 1956 na seção “notícias do interior”).

³⁰³AZEVEDO, 1996, p.121-122.

judiciário não cessaram após a investida contra o juiz de Ituverava – Crisógono teria disparado tiros ainda nos três desembargadores (sem atingir nenhum deles) que cuidavam do recurso ao seu julgamento em primeira instância. Depois, foi adicionalmente noticiado que, antes do julgamento acerca da tentativa de homicídio a Hely, teriam sido distribuídos a todas as esposas dos membros do júri panfletos assinados com o nome de um certo Padre Donizetti, popularmente famoso por realizar milagres em Tambaú.³⁰⁴ Os panfletos afirmavam que o réu seria primo do clérigo, que teria sido “preso inocentemente” e que deveria ser solto. O promotor do caso inquiriu então o padre, que negou qualquer autenticidade ao documento.³⁰⁵

Para além da personagem anedótica e do episódio inusitado, é difícil (se não quiser dizer impossível mesmo) averiguar como o incidente pode ter influenciado o pensamento jurídico de Hely diretamente. Seria plausível especular que o encontro reforçou ou direcionou as convicções de Hely contra o fenômeno do *coronelismo* – algo que será trabalhado adiante. Mas qualquer afirmação nesse sentido teria evidências muito débeis nas fontes consultadas para ser sustentada fortemente num trabalho de história intelectual, não podendo deixar de ser algo mais que conjectura.

De qualquer maneira, Hely ficou afastado por pelo menos um mês de licença para “tratamento de saúde” depois do atentado.³⁰⁶ É possível traçar seu retorno às atividades na vara criminal, pelo menos a partir de junho de 1950, pelas decisões de absolvição e condenação publicizadas nos jornais. A partir de fevereiro de 1951, as sentenças de Hely passam a ser relativas à Vara Cível de São Paulo, indicando sua transferência momentânea como juiz auxiliar na capital – informação confirmada nos relatos biográficos.³⁰⁷

Ocupando este cargo, Meirelles proferiu uma sentença que seria constantemente rememorada nos relatos biográficos e em seus próprios livros. A decisão julgava favorável uma ação cominatória proposta por Aristeu Dias Leme contra a Cia. Telefônica Brasileira requerendo que, em face à demora na prestação do serviço, a concessionária fosse compelida a

³⁰⁴Apenas para fins de identificação: https://pt.wikipedia.org/wiki/Donizetti_Tavares_de_Lima.

³⁰⁵VOLTARÁ A JULGAMENTO O CAPITÃO CRISÓGONO. Correio da Manhã, São Paulo, 9 de março de 1956.

³⁰⁶MAGISTRATURA: licença. Estado de São Paulo, São Paulo, 15 de janeiro de 1950.

³⁰⁷ AZEVEDO, 1996, p.122.

instalar um aparelho telefônico em sua residência. O proponente da ação alegou que a demora havia passado dos limites legais e dos estabelecidos no contrato de concessão do serviço. Em resposta, a ré contestou com dois argumentos. Primeiro, que o autor da ação não seria competente para ajuizar demanda sobre a realização do serviço, pois não era parte do contrato de concessão. E segundo, que “se” não pôde realizar o serviço, teria sido “por motivo de força maior”, consistente: a) “na deficiência ou falta de capacidade disponível na rede telefônica da Capital, motivada a princípio pela guerra mundial”; b) na “falta de financiamento para ampliações de grande vulto em serviços públicos”; e c) no “impressionante crescimento de nossa Capital, superando todos os cálculos estatísticos mais arrojados e otimistas, fazendo com que a nossa Capital seja uma das cidades de desenvolvimento mais rápido no mundo inteiro”³⁰⁸.

Meirelles utilizou em grande medida de doutrina estrangeira (demonstrando versatilidade³⁰⁹, ao citar Marcello Caetano, Marcel Waline, Rafael Bielsa, entre outros), para fundamentar sua decisão, refutando todos os argumentos da Cia. Telefônica Brasileira. Sobre a natureza jurídica do vínculo entre usuários e serviços concessionados, Meirelles assumiu a posição que considerava os “serviços assegurados ao público” como “estipulação em favor de terceiros”, tomada sobretudo de Bielsa. Juntamente a este argumento, porém, apresentou outras duas opiniões que igualmente confirmavam o direito subjetivo dos utentes de demandar pela via judicial a boa prestação de serviços públicos oferecidos, reforçando que grande parte da literatura estrangeira considerava este ponto pacífico. Assim, cautelosamente procurou se assegurar de que no mais importante não pudesse haver espaço de divergência, julgando procedente a ação³¹⁰.

³⁰⁸ MEIRELLES, 1951, p. 264.

³⁰⁹ Deve ficar evidente que a “versatilidade” é uma maneira de expressar erudição – que faz parte do jogo de convencimento da argumentação jurídica, especialmente em países periféricos. Além disso, ela demonstra, nesse caso, um tratamento de autores de linhas bem distintas sem levar muito em conta seus possíveis atritos ou discordâncias, ou seja, apresenta os argumentos como *opinião comum dos doutores* – outra marca tradicional da argumentação de letrados que vem de longa data. Para esse tema na história do direito, em português, cf. CABRAL, 2017 e toda a literatura ali indicada. Aqui, não se afirma, inocentemente, que o uso da *opinio communis* no séc. XVII permaneceu inalterado até o séc. XX. Porém, uma certa sobrevivência do estilo de argumentação, nesse ponto particular, mesmo rodeada por tantas outras transformações linguísticas e sociais do direito, pode ser um objeto de pesquisa a ser destrinchado futuramente.

³¹⁰ Idem, p.264-267.

Em relação ao mérito, Hely derrubou os três pontos de sustento da contestação. Sobre o “motivo de força maior”, afirmou que “no caso em tela” não havia se verificado nenhum “fato novo, imprevisto e imprevisível, de consequências inevitáveis e irremovíveis”³¹¹. Contra o argumento do advento da guerra mundial, juntou jurisprudência tanto internacional quanto nacional que descartava a possibilidade de usá-lo como motivo de força maior que autorizasse os fornecedores a escapar de seus deveres. Além disso, apontou a revisão contratual de concessão telefônica ocorrida em 1941, ou seja, no meio da guerra, para demonstrar que tal acontecimento e suas consequências não eram imprevisíveis à companhia³¹².

Sobre a suposta falta de financiamento público, afirmou que: “Se faltou-lhe numerário, se o capital da companhia é insuficiente, tais fatos só podem ser carregados à negligência ou inépcia de sua administração”, lembrando ainda que nada impediu a companhia de aumentar as tarifas de seu serviço no meio tempo – como efetivamente ela fez³¹³.

Sobre o terceiro argumento, pode-se estendê-lo aqui, pois toca essencialmente na temática de interesse sobre a técnica:

Certo é que a cidade de São Paulo se vem desenvolvendo em ritmo “impressionante”, como diz a ré, mas não em escala imprevista e imprevisível. Desde 1890 as estatísticas apontam a nossa Capital como a urbe de maior desenvolvimento mundial; os recenseamentos decenais vêm revelando o aumento da população; os estudos urbanísticos propalam o número de casas que se constrói por mês; a imprensa estampa, com freqüência, o movimento demográfico da cidade. e até nas ruas o paulistano comenta, em cifras, os índices desse progresso. Não é, pois, imprevisto e imprevisível o crescimento da cidade de São Paulo. Não é imprevisto, porque vem de longe o seu desenvolvimento; nem imprevisível, porque há uma constante no seu crescimento. Datando a concessão de 1926, tempo sobrou à Companhia para aparelhar-se convenientemente, de modo a sincronizar o seu desenvolvimento com o da cidade que depende de seus serviços. Se se atrasou no progresso de São Paulo; se seu serviço se tornou deficiente, anacrônico, inadequado, não pode culpar a cidade, mas, sim, ao desaparelhamento da empresa. Se é verdade que seu serviço está em atraso, não menos certo é que suas tarifas estão bem atualizadas, com os aumentos pleiteados e obtidos nas revisões de 1941, e de janeiro do corrente ano.³¹⁴

Na passagem, já é perceptível uma preocupação de Meirelles de refletir sobre as implicações jurídicas do avanço tecnológico e da aceleração social para fins pragmáticos – no

³¹¹ Idem, p.268.

³¹² Ibidem.

³¹³ Idem, p.270.

³¹⁴ MEIRELLES, 1951, p.271.

caso, implicava um dever jurídico de atualização do serviço público em relação ao avanço técnico. Claro que aqui houve uma refutação argumentativa em âmbito judicial – o que poderia levar à leitura de que se tratava menos de uma preocupação de fundo intelectual (i.e., que levaria a maiores repercussões e desdobramentos no saber jurídico) e mais retórica estratégica, pura e simples –, mas as reflexões sobre o tema perduraram em suas publicações futuras. Além disso, arrematou a argumentação com uma citação do manual de direito administrativo de Marcello Caetano de 1947, que deixa menos espaço para duvidar da presença de tal reflexão no discurso jurídico: “entre os deveres do concessionário”, figuraria “o de adequar os meios de exploração à evolução da necessidade coletiva e satisfazer de acôrdo com a marca do progresso técnico: é o que se chama o dever de atualização do serviço concedido”.³¹⁵

O que se pode afirmar aqui sobre a relação entre direito e *técnica* é que havia mais de um caminho pelo qual a discussão parecia chegar a Meirelles. Nessa fonte fica evidente como o próprio caso suscitava a discussão da *técnica*, pois Meirelles tinha o dever de enfrentar discursivamente a contestação da empresa ré, que alegava o “motivo de força maior” devido ao crescimento urbano. Mas a referência de Marcello Caetano também demonstra como essa relação era tematizada até mesmo na literatura jurídica em circulação no país. Além desses pontos, a citação de Meirelles sobre o crescimento de São Paulo mostra que se tratava de uma questão bem disseminada na comunicação social do período, ultrapassando as fronteiras do discurso jurídico.

Voltando à sentença: por fim, Meirelles firmou sua posição de que “o contrato não é mero instrumento de vantagens para o concessionário, nem pode se converter em patente de exploração contrária aos interesses da coletividade, a quem o poder concedente visou servir”.³¹⁶

Para a história do pensamento jurídico, os argumentos da sentença revelam movimentos e propósitos que merecem atenção. Primeiro, a crítica à concessionária pressupõe uma valorização maior do bem coletivo do que de vontades e interesses privados ou de uma esfera autônoma regida por estes, como seria entendido o contrato na concepção privatística. A partir desse indício, nota-se um deslocamento da predominância da lógica do direito privado

³¹⁵Idem, p.272.

³¹⁶MEIRELLES, 1951, p.272.

para a do direito público, o que é notável na argumentação. Argumentos de direito privado foram efetivamente usados ali, mas os argumentos de direito público são prevalentes – nas obras de Meirelles publicadas mais tarde, o emprego de argumentos vindos do direito privado vai diminuindo ainda mais. Para o contexto da época, é possível descrever esse deslocamento como um movimento estrutural que está acontecendo em larga escala na linguagem jurídica, inclusive notado e impulsionado pelos próprios autores pela chave da “socialização do direito”.

Segundo, o uso de argumentos do direito administrativo ainda pode dizer algo sobre a trajetória de Meirelles enquanto publicista. Embora a especialização de Hely Lopes nesta área seja notória para os contemporâneos, não há evidências nas fontes consultadas de que seu interesse tenha começado antes desse caso. Se se supõe essa sentença como a primeira incursão séria de Meirelles na linguagem do direito administrativo, pode-se conjecturar que os problemas enfrentados por ele na prática judicial o levaram a recorrer à literatura do direito administrativo na busca de justificativas que barrassem atos da iniciativa privada considerados exploratórios – algo facilmente encontrável numa literatura que privilegiava o “interesse coletivo” em desfavor dos direitos individuais. Tal explicação é altamente especulativa, partindo de suposição bastante duvidosa, mas pode servir como hipótese.

A sentença, conforme o relato de Jurandir Portela, foi mais tarde reformada pela segunda instância, “a pretexto de que, se vigorasse a tese, a concessionária iria à falência”³¹⁷. Mas nem por isso deixou de ser continuamente mencionada pelo próprio Hely e nos futuros relatos apologéticos de sua pessoa. Nas suas publicações, Meirelles continuou defendendo sua posição, usando a sentença como referência. No texto do livro de 1957, Meirelles ainda amargurou a reforma pela instância superior, da qual continuava discordando dos: “argumentos, que, com a devida vênia, não nos convenceram do desacerto de nossa tese, assentada na doutrina e na jurisprudência dos países mais adiantados em assuntos administrativos”.³¹⁸ Outras passagens do livro sugerem, entretanto, que os tribunais superiores não tardaram a encampar a sua tese, tendo ela supostamente “merecido o apoio dos Tribunais de São Paulo e do Distrito

³¹⁷ PORTELA, 1985, p.12.

³¹⁸Idem.

Federal”.³¹⁹ Para os relatos biográficos, o julgado serviu para enaltecer o pioneirismo (pouco relevante aqui se real ou não) de Meirelles na temática, ressaltando o “acerto da sentença em sua pureza legal e doutrinária”³²⁰ e como esta teria sido o “leading case” do “reconhecimento dos direitos dos usuários nos contratos de concessão” – algo que, para Eurico de Azevedo, seria “sacramentado pela recentíssima Lei 8.987, de 13.2.95, que dispõe sobre o regime de concessão dos serviços públicos no Brasil, quarenta e cinco anos depois!”.³²¹

Diante desses usos apologéticos, uma generalização do perfil de juiz ou mesmo intelectual de Hely Lopes a partir dessa sentença seria altamente desaconselhável. Não obstante, é razoável intuir que, neste caso em particular, ele tomou uma postura não convencional para um juiz nesse contexto, tanto ao julgar contra a multinacional concessionária quanto em sua argumentação jurídica mais voltada ao direito administrativo.

Meirelles foi destaque em notícias de jornais em mais dois casos da época: um sobre falsificações de endossos e documentos por funcionários do Banco do Brasil,³²² e outro em que limitou a competência do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, entidade autárquica, de requerer os livros comerciais das empresas fiscalizadas em sua totalidade (ou seja, limitou o número e tipos de documentos que poderiam ser exigidos pela autarquia).³²³

Em 1952, Meirelles foi promovido para a comarca de São Carlos. Duas solenidades em sua homenagem foram então realizadas em Ituverava: uma pelo Rotary Club, em 20 de fevereiro, e uma sessão solene no salão nobre do edifício do Fórum local. Nesta última, contando com a presença de prefeitos e outras figuras políticas, foram inaugurados um retrato no tribunal do júri e uma placa comemorativa dedicados a Hely.³²⁴ As homenagens em si

³¹⁹Ibidem.

³²⁰PORTELA, 1985, p.12.

³²¹AZEVEDO, 1996, p.122.

³²²cf. O DESFECHO DO RUMOROSO CASO DE “MERCADO NEGRO” DE DÓLARES. Correio Paulistano, São Paulo, 27 de junho de 1950, p.8

³²³LIMITADA A COMPETÊNCIA DOS I.A.P PARA O EXAME DE LIVROS COMERCIAIS. O Estado de São Paulo, São Paulo, 24 de setembro de 1953, p.13

³²⁴HOMENAGENS AO EX-JUIZ DE DIREITO DA COMARCA DE ITUVERAVA. O Estado de São Paulo, São Paulo, 26 de fevereiro de 1952, p.4

demonstram a inserção de Hely Lopes na rede política local, algo nada inusual para magistrados no interior.

2.4 A vida em São Carlos e as Primeiras Publicações

São Carlos é cidade do interior do estado de São Paulo, que apresentou uma industrialização rápida nos anos 30 em diante, devido à economia do café na região.

Em São Carlos, além de atuar como magistrado, Meirelles consolidou uma rede de interações sociais e políticas, sobretudo com a elite local, participando constantemente dos eventos políticos relevantes da cidade. A começar em janeiro de 1952, Meirelles presidiu a solenidade de posse do prefeito da cidade e instalação da nova câmara municipal. No mandato seguinte, em que ainda era juiz da comarca local, novamente exerceu a presidência das cerimônias de posse do executivo e legislativo municipal.

Ao mesmo tempo, Meirelles fez parte de comitês organizadores de uma série de festividades e eventos culturais da cidade. Já em 1952, foi presidente da comissão encarregada de planejar as festividades do 96º aniversário da cidade de São Carlos.³²⁵ Poucos anos depois, fez parte da comissão que organizou o primeiro centenário da cidade de São Carlos.³²⁶ Quase na mesma data, fez parte também da comissão central organizadora dos XXII jogos abertos do interior em São Carlos.³²⁷

Em certas ocasiões, Hely pôde servir como anfitrião da cidade para interlocutores de outros estados. Foi o caso quando o jornal carioca *Correio da Manhã* enviou um comitê de correspondentes jornalísticos à localidade para a inauguração de um teatro. O jornalista que

³²⁵OS PREPARATIVOS DA COMEMORAÇÃO DO 96º ANIVERSÁRIO DE SÃO CARLOS, O Estado de São Paulo, 19 de outubro de 1952, p. 5.

³²⁶O PRIMEIRO CENTENÁRIO, O Correio Paulistano, 4 de novembro de 1956, p.5.

³²⁷MAIS DE CEM CIDADES BRASILEIRAS DISPUTARÃO OS XXII JOGOS ABERTOS DO INTERIOR EM SÃO CARLOS, O Correio Paulistano, 5 de setembro de 1957, p. 8.

escreveu a peça de jornal relatou que ali descobriu “a cultura do juiz Hely Lopes Meirelles que nos ofereceu também, como todos os que conhecemos em S. Carlos, a presença da hospitalidade paulista em cada um dos seus gestos”. Meirelles e “a rapaziada da engenharia” foram muito elogiados pelo jornalista por não o deixar sozinho “em nenhum instante”.³²⁸

Não participou, contudo, só de solenidades e eventos públicos relativos exclusivamente à vida política e cultural da cidade de São Carlos, também estando presente em eventos comemorativos da elite econômica local. Em 1955, a fábrica “Lapis Johann Faber Ltda.”, completou seu “jubileu de prata” e decidiu realizar comemoração na cidade de São Carlos, onde “se iniciou a indústria de lápis no Brasil e na América do Sul”. A comemoração, “uma festa toda especial seguida de baile”, contou com a presença de mais de mil e quinhentas pessoas no Ginásio local, no dia 30 de dezembro de 1955. Dentre as personalidades presentes, Hely mereceu destaque no jornal “O Estado de São Paulo”.³²⁹

A sua inserção no meio local se notava até mesmo nas comemorações menos formais das elites. Por exemplo, o então juiz participou no “tradicional pega entre médicos e advogados”, partida de futebol beneficente de costume da cidade de São Carlos. Na ocasião, o time dos “advogados” sofreu uma derrota humilhante após “um deputado ‘frangueiro’, um juiz ‘liso’ e um promotor ‘pesado’” concorrerem para a “derrota dos causídicos”. O juiz, no caso, era Hely, que parece não ter causado boa impressão no analista esportivo, sendo descrito como um jogador “liso” e “sem fôlego”.³³⁰

³²⁸UM TEATRO SOB ÁRVORES EM S. CARLOS, Correio da Manhã, 24 de maio de 1957.

³²⁹JUBILEU DE PRATA, O Estado de São Paulo, 15 de janeiro de 1956, p. 4.

³³⁰O TRADICIONAL PEGA ENTRE MÉDICOS E ADVOGADOS, A Gazeta Esportiva, SP, 30 de janeiro de 1957, p.23.



Meirelles encontra-se na foto de baixo, o 4º da direita para a esquerda

Para além da inserção na elite local, foi em São Carlos que Meirelles começou a desenvolver atividades mais propriamente intelectuais: de ensino, de participação em eventos acadêmicos e de publicação em revistas especializadas. Logo que chegou à cidade, foi convidado a exercer o magistério na Escola de Engenharia de São Carlos, fundada em 1948, mas que somente passou a funcionar após 1952. Da década de 1950 em diante, Meirelles também participou de uma série de eventos jurídicos, todos eles indicativos de seu interesse intelectual e político na questão municipal.

No dia 26 de maio de 1954, por exemplo, Meirelles proferiu, no júri de Araraquara, a palestra *O regime municipal brasileiro em confronto com os de outros países* – a qual certamente serviu de base para o artigo de mesmo título publicado alguns anos depois. Em

cobertura do evento, os jornais também divulgavam que Meirelles estaria articulando um plano para promover um curso anual de organização municipal nas cidades de Araraquara, São Carlos e outras vizinhas.³³¹

O plano parece ter se concretizado, pois no ano seguinte, 1955, Hely constava como aluno e organizador no primeiro Curso de Administração Municipal em São Carlos, do qual participaram “prefeitos municipais, vereadores, funcionários municipais, professores e outros elementos das mais variadas atividades”. Foi provavelmente nesse curso que teve maior contato com o estudo do urbanismo, contando com o urbanista Luís Anhaia Melo³³² como professor. Este também foi “paraninfo” da turma, proferindo uma última aula de despedida na cerimônia de encerramento do curso. De acordo com o jornal, no dia 3 de julho de 1955, às 10 horas, no Instituto de Educação “Dr. Álvaro Guião” “procedeu-se a solenidade de encerramento”, em que Hely fez parte da mesa de cerimônias, compartilhando-a com outras autoridades locais. Em seguida, num “sadio ambiente de confraternização, às 13 horas, realizou-se na Estância Suíça, o banquete” entre professores e diplomados.³³³

O intervalo dos anos de 1955 até 1957 compreende o período inicial de publicações de artigos do autor, antes de seu primeiro grande livro. Antes disso, o autor havia publicado, de fato, apenas sentenças em revistas especializadas. Os artigos desse período foram todos voltados à temática municipal de alguma maneira: i) *O regime municipal brasileiro em confronto com o de outros países*, de 1955, publicado na *Revista dos Tribunais* e republicado na *Revista de Direito Administrativo*; ii) *Municipalização dos serviços públicos*, de 1956, publicado na *Revista dos Tribunais*; iii) *Educação, Ensino e Cultura no Município*, de 1956,

³³¹MUNICIPALISMO, O Estado de São Paulo, 6 de junho de 1954, p. 36.

³³²Luís Anhaia Melo (1891-1974) foi um político, professor universitário e engenheiro-arquiteto. Formou-se em Engenharia e Arquitetura pela Escola Politécnica de São Paulo em 1913, tomando cargo de docência em na mesma instituição em 1918. Mais tarde, arriscou-se na vida política nos anos 1920. Com a revolução de 1930, sua carreira política foi alavancada, sendo nomeado como prefeito da cidade de São Paulo nos primeiros anos da década. Continuou atuando na vida pública durante a década de 1930 e 1940, até que renunciou o cargo de Secretário de Viação de Obras Públicas do Estado após a repressão policial em manifestação na Faculdade de Direito de São Paulo em 1943. Foi um dos fundadores da Sociedade Amigos da Cidade em 1935, e da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, em 1948. Para mais informações cf. BRESCIANI e SCHICCHI, 2016.

³³³CURSO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL EM SÃO CARLOS, Correio Paulistano, SP, 7 de julho de 1955, p. 4.

publicado na *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*; iv) *O poder de polícia no município*, de 1956, publicado na *Revista da Procuradoria da Prefeitura do Distrito Federal* (na época, o Rio de Janeiro).

2.4.1 Municipalização dos Serviços Públicos

Em 1956, foi publicado, na *Revista dos Tribunais*, um dos primeiros artigos de Hely, no qual defendeu a municipalização dos serviços públicos.³³⁴ O artigo é relevante por várias razões: uma delas porque nele se encontram argumentos contextuais que foram suprimidos nos textos posteriores. Outro ponto importante é a possibilidade de ver aqui os desdobramentos da argumentação engatilhada pela sentença anteriormente analisada, cada vez mais tendentes a refletir e empregar o conceito de “técnica” por meio da linguagem jurídica.

Por exemplo, numa postura rara em comparação ao resto de sua produção textual, indicou explicitamente, logo nos primeiros parágrafos – os quais, curiosamente, não foram reutilizados em nenhuma edição de seus livros posteriores –, os elementos extrajurídicos de sua argumentação:

A crescente intensificação da vida urbana levou o município moderno a ampliar o seu campo de ação, emparelhando-se com o Estado no exercício de atividades econômico-sociais que abarquem as novas necessidades coletivas, cuja satisfação depende da administração local. O fenômeno deflui do êxodo das populações rurais, atraídas para as cidades pelo imã do industrialismo e pelo fogo fátuo do conforto das capitais. A consequência dessa perene migração da periferia para o centro é a hipertrofia dos problemas urbanos, com reflexos imediatos na execução dos serviços públicos.

As cidades passaram a crescer desmedidamente em área e população, ao passo que os serviços urbanos, notadamente os de transporte coletivo, de abastecimento de água, luz, energia elétrica, gás e outros mais de caráter industrial e de uso generalizado, bem como os de higiene pública, permanecem estacionários, obsoletos e insuficientes. Essa situação é hoje encontrada em quase todas as cidades de acentuado progresso, onde

³³⁴O título do artigo é “Municipalização dos serviços públicos”, cujo texto serviu como base dos trechos p. 343-346 do anterior 329 e ss e outros do livro *Direito Municipal Brasileiro*.

se observa com frequência o desajustamento entre as necessidades fundamentais da população e os serviços públicos que lhes são prestados.³³⁵

O fator apresentado como pano de fundo (ou, quiçá, justificativa mesmo) para a reformulação jurídica do aparelho estatal-municipal foi, portanto, o crescimento desordenado de centros urbanos em decorrência da migração campo-cidade. Tratava-se de um aumento da população urbana e da própria urbe provocado pela atração do “progresso” ou industrialização, cuja consequência seria o “desajustamento” entre serviços públicos e “necessidades” da população.

Para manter os serviços públicos em constante aperfeiçoamento, evitando sua desatualização, o município deveria retirá-los da direção dos particulares e tomá-los para si, por estar melhor capacitado para prestá-los satisfatoriamente.³³⁶ O grande adversário do texto eram os concessionários, mais preocupados com seus interesses individuais de lucro do que com o “bem-estar da população a que se obrigaram servir”.³³⁷ Assim, a proposta do autor foi reforçar as opções jurídicas alternativas à concessão na prestação de serviços públicos: as autarquias, as sociedades de economia mista e as empresas públicas. Além disso, também legitimou a competência do município de fiscalizar, intervir e até mesmo retirar a concessão do particular quando esta fosse desfavorável ao bem-estar coletivo.³³⁸

³³⁵MEIRELLES, 1956, p. 3. Como já mencionado, estes dois parágrafos não sobreviveram à transposição do texto do artigo à primeira edição do livro *Direito Municipal Brasileiro*, o que poderia indicar um esforço de despolitização do autor, i.e., de limpeza de elementos contextuais para sua empreitada mais abstrata e técnica de sistematização do direito municipal.

³³⁶Como será pontuado a seguir, esse processo não dependeria, em teoria, somente de discricionariedade estatal pura e simples, mas do cumprimento de algumas etapas anteriores (como um parecer favorável realizado por um estudo caso a caso) e de ser efetuado dentro das formas legais possíveis (tanto a retirada como a prestação de serviços poderiam ser efetivadas por conceitos jurídicos diferentes com efeitos também diversos). Pode-se falar aqui em *casuismo tecnicista*.

³³⁷A frase completa: “O ideal seria que as municipalidades suprissem prontamente a essas necessidades coletivas, mediante a prestação de serviços públicos adequados, contínuos, regulares e com tarifas módicas. Mas, a realidade, na maioria dos casos, é bem outra. **Tais serviços estão entregues a concessionários, mais preocupados com os dividendos da empresa, do que com o bem-estar da população a que se obrigaram servir**” (MEIRELLES, 1956, p.4, G.N.). Logo após, Meirelles invocou o jurista argentino Rafael Bielsa para afirmar que os serviços públicos, municipalizados ou não, deveriam ser regulamentados e fiscalizados pelas autoridades municipais “já por razões de ordem administrativa, já por razões de ordem policial, já por motivos de higiene pública” (idem, p.4).

³³⁸Em frase que resume do que se trata o texto e qual seu objetivo: “Dêse complexo de meios e formas de prestação de serviços à coletividade é que surge o problema da municipalização quando as circunstâncias exigem a substituição da exploração privada pela própria Administração Pública” (idem, p.4).

Uma demanda por ação estatal desse tipo não era, por definição, de linha ideológica específica (e.g., socialista ou ancorada no pensamento social católico). Sem dúvida, não é desprezível a pressão que eleitores desprovidos desses serviços faziam nos prefeitos e vereadores. Mas não eram somente os indivíduos e as famílias de classe média ou baixa do município que poderiam pressionar por mudanças nos serviços: as empresas precisavam dos serviços de luz, água, telefone e eletricidade para funcionar. Os empresários não podiam fazer – como não podem mais hoje – cálculo preciso de custos, se a concessionária de eletricidade ou água cobrasse quanto desejasse, quando quisesse. Os empresários precisavam de telefones para a empresa e bondes pontuais para os operários chegarem no horário. Todas essas pressões dificilmente passariam despercebidas para Meirelles, que estava inserido na rede política local de São Carlos – cidade cuja malha industrial crescia mais que as áreas vizinhas.³³⁹

Além disso, após a leitura da sentença de Meirelles de alguns anos atrás sobre a falta de serviço da companhia telefônica concessionária, pode-se interpretar esse artigo como um desdobramento em torno das questões anteriormente levantadas. Dessa forma, partindo do que havia enfrentado no caso concreto, Meirelles expandiu a problemática para diagnosticar uma ocorrência típica nas relações entre Estado, sociedade e empresas concessionárias, propondo ao final uma solução jurídica.

Não é por acaso, portanto, que o diagnóstico de problemas do texto tenha uma íntima ligação com pelo menos um significado de “técnica”. O descompasso social entre a oferta dos serviços e as “necessidades” seria uma consequência da migração campo-cidade e da urbanização, produtos do avanço tecnológico e da consequente aceleração social, no caso brasileiro. O avanço da “técnica” não seria problemático em si, mas a concentração do

³³⁹Para um pequeno exemplo de pressão política causada pela falta de serviços, pode-se elencar um despacho de 1953 do então prefeito de São Paulo, Jânio Quadros, ao engenheiro Plínio Branco, que era seu assistente à época. O despacho exigia que medidas fossem tomadas contra a concessionária de serviço telefônico da região, que aparentemente mais uma vez era alvo de críticas por falhas na prestação do serviço. O despacho iniciava com os resmungos de Quadros de que a dita “companhia faz perder a paciência” porque “requisições de telefones públicos de 1951 ainda” não haviam sido atendidas. As medidas determinadas foram: a) enviar um ofício à empresa, reclamando a prestação urgente das instalações requisitadas; b) requerer exame da responsabilização da empresa pela falta de serviço; c) entrar com processo que obrigasse a empresa a “estabelecer pontos de coleta de pedidos de instalação de novos telefones, para a formação de estações satélite” em outros bairros de São Paulo. O despacho chegou a ser publicado no jornal Estado de São Paulo, cf. *Observações do Prefeito a Respeito da Empresa*. Estado de São Paulo, SP, 7 de novembro de 1953, p. 8.

“progresso” nas capitais ou regiões urbanas geraria efeitos colaterais indesejados, como e.g. o desenvolvimento regional desigual característico do Brasil. Para solucionar esse ponto, o autor recebeu soluções jurídicas que legitimavam o fortalecimento e consolidação de prerrogativas no âmbito municipal: o argumento central do artigo era que “a escolha da forma de produção e prestação desses serviços” seria “atribuição privativa e indeclinável da Administração Pública”³⁴⁰.

Por enquanto, antes de seguir a análise do artigo, vale destacar o emprego do conceito de “necessidade” na fonte. Uma palavra que, a princípio, poderia passar despercebida como trivial e desimportante, mas que possui uma longa história e uma carga relevante de significados,³⁴¹ especialmente no seu manejo pelo saber jurídico do séc. XIX. H.-P. Haferkamp já apontou como o conceito de “necessidade” (*Bedürfnis*) foi comumente utilizado para estabelecer um elo entre a ciência jurídica e a “realidade” na argumentação da Pandectística – corrente esta tantas vezes criticada e caracterizada pelo seu apego aos textos romanos da Antiguidade e pelo desinteresse por questões práticas e sociais contemporâneas.³⁴² Isso não significa que houvesse uma teoria acabada sobre as “necessidades”, nem que sua definição

³⁴⁰Idem, p.4.

³⁴¹Um panorama das mudanças e das camadas históricas de sentido envolvendo o conceito podem ser encontrados no verbete *Bedürfnis* do dicionário *Grundbegriffe*. Ocorridas sobretudo durante e a partir do período denominado *Sattelzeit*, tais mudanças foram marcadas por uma perda de conotações confessionais (como as que envolviam a distinção entre “necessidade” e o pecado de “luxúria”) e pela incorporação do significado de “necessidades” espirituais ou imateriais, para o que antes era apenas indicativo do sustento material ou vital (como roupas e alimentação). Esta última transformação conceitual abriu caminho para o entendimento da “necessidade” como força motriz da história, ligada ao “desenvolvimento” (*Entwicklung*) e ao “espírito” (*Geist*) de um organismo (seja um indivíduo ou um grupo social). Entendida enquanto característica essencial dos seres vivos, foi, portanto, categoria central no pensamento organicista (*Organismusdenken*) – o que também explica sua ampla disseminação no séc. XIX. Por fim, ainda serviu para marcar a diferenciação entre nações ou culturas diferentes: as “necessidades” seriam reveladoras de tendências e aspirações de uma nação, concebida como uma unidade orgânica e cultural (cf. MÜLLER, 2004, p.440-489).

³⁴²HAFERKAMP, 2011, p.107-121. Para uma breve revisão das críticas à Pandectística por seu descolamento em relação à “vida”, cf. HAFERKAMP, 2011, p.107 e VEC, 2017, pp.565-567; 573-574. Mas avaliar a Pandectística por critérios alheios às suas próprias pretensões seria desconsiderar aspectos vitais para o entendimento histórico. Tal postura não só invisibiliza os esforços de criar conexões entre a ciência jurídica e a “vida” por parte dessa corrente, que ali estavam já presentes. Também não leva em conta que o próprio sucesso dela se baseou, ao menos em parte, na adoção de um programa metodológico-didático de sistematização dos critérios de validade do direito que procurava fechar-se em si mesmo, recusando trivializar-se por considerações de ordem diversa. A reivindicação de cientificidade era uma forma de construir um sistema fechado, com autonomia perante a política e a religião. Se é claro que esse projeto nunca deixou de ser uma mera pretensão, não é menos relevante que ele tenha sido bastante convincente e chamativo aos contemporâneos. Para mais sobre esta crítica da crítica à Pandectística, cf. VEC, 2017, pp.579ss.

estivesse consensualmente estabilizada. A mesma “abertura semântica” que fazia do termo algo “gelatinoso e mal delimitado”, contudo, também facilitava a sua popularização.³⁴³ Após a segunda metade do séc. XIX, apesar da negação generalizada de sua serventia como fonte do direito, é perceptível um recurso regular ao significante “necessidade” para aludir à industrialização, à questão social e à economia não só nos manuais das Pandectas, mas em outros tipos da literatura jurídica alemã.³⁴⁴

O conceito de “necessidade” podia ser útil até mesmo para uma teoria jurídica de abordagem realista e sociológica como a de León Duguit, que se mostrava, ao contrário da Pandectística, menos embaraçada de lidar abertamente com os novos desafios sociais.³⁴⁵ Nela, “necessidade” (*besoin*) servia para condensar e distinguir, num esquema racionalmente apresentável e convincente, os elementos do ambiente que deveriam influenciar as transformações do direito. Para Duguit, o fundamento do direito, da *règle du droit*, seria a solidariedade social. O fato “objetivo” da interdependência social (que é igualada ao conceito de solidariedade) deveria ser o pressuposto de um sistema jurídico no qual os governantes têm

³⁴³As palavras entre aspas vêm de VEC, 2017, p.589. Além da indeterminação envolvendo o significado de “necessidade”, ocorriam disputas acerca da sua utilidade para uma ciência do direito em busca da estabilização da interpretação jurídica por meio de critérios de aferição da validade do direito. Haferkamp levanta três exemplos de tratamento do conceito: a) de Savigny, para quem a busca da “necessidade”, nos textos clássicos, seria a parte intuitiva do processo hermenêutico do jurista; b) de Puchta, que, negando a combinação entre intuição e conhecimento científico, entendia a “necessidade” como uma fonte de direito costumeiro; e c) de Ihering, que negava a “necessidade” como um argumento jurídico, na medida em que só a prática ou a legislação seriam capazes de indicar quais “necessidades” poderiam ser consideradas pelo jurista (HAFERKAMP, 2011, p. 118-119). A partir desse espectro de posições distintas e flutuantes, é seguro afirmar que o conceito de “necessidade” teve menos um significado estável do que uma função de legitimação da ação política na estrutura discursiva do período (MÜLLER, 2004, p.441).

³⁴⁴A rigor, não se tratava de uma simples alusão, mas uma forma de articular retoricamente observações sobre mudanças sociais com o saber jurídico, o qual deveria de alguma forma se adequar às novas “necessidades”. Contudo, como isso deveria ser operacionalizado na ciência do direito permaneceu, como apontado na última nota de rodapé, um “problema de conhecimento” não resolvido (tomando emprestado o termo de Haferkamp: 2011, p.112ss).

³⁴⁵Seria impossível traçar com detalhes aqui a genealogia desse conceito no pensamento de Duguit. Parece possível, todavia, trabalhar futuramente com a hipótese de que Duguit tomou o conceito emprestado da literatura jurídica alemã. Embora o autor negue explicitamente a influência germânica no prefácio da obra *Traité de Droit Constitutionnel*, a afirmação deve ser matizada e pode ser mais explicada pelo contexto político da época. O livro havia sido escrito após a Primeira Guerra Mundial, e o autor faz questão de identificar o germanismo como uma defesa do “estatismo”, da ideia de “soberania” e poder público – todas noções, que de acordo com ele mesmo, estaria dedicado desde seu primeiro escrito a criticar (DUGUIT, 1921). Por outro lado, não deve ser negligenciado que Duguit pode ter tomado o conceito de outros lugares, já que era um conceito de emprego comum nesse período.

o dever de assistência aos desprovidos, exatamente satisfazendo suas necessidades comuns ou coletivas. Nesse esquema, há dois tipos de solidariedade social: a por similitude e a pela divisão do trabalho. Seria essa última a prevalente em sociedades modernas, plurais e diferenciadas³⁴⁶.

O pulo até Duguit não é despropositado, já que foi exatamente esse o autor utilizado por Hely Lopes para iniciar a seção do artigo dedicada à conceituação de serviço público.³⁴⁷ Meirelles ali sustentou que seria “tão característica a prestação de serviços públicos pelas entidades estatais que o clássico Duguit chegou a afirmar que o Estado é uma simples ‘cooperação de serviços públicos, organizados e controlados pelos governantes’”³⁴⁸. Apesar da ressalva que não existia “acôrdo completo sôbre a conceituação de serviço público”, a seção foi concluída com passagem que reforçava as ideias apresentadas no começo do artigo:

O que não se pode desconhecer ou negar é a relevância dos serviços públicos na atividade estatal ou comunal, bem como o dever que assiste ao Poder Público de velar pela sua eficiência e constante melhoria, a fim de acompanhar as necessidades crescentes dos administrados, que, por razões de toda ordem, adensam dia a dia o agregado urbano.³⁴⁹

Aqui, dois pontos merecem realce.

Primeiro, que o recurso ao conceito de serviço público foi central em sua argumentação jurídica. No caso, serviu para sustentar que o “poder-dever”³⁵⁰ de fiscalização, controle e tomada dos serviços públicos por parte da administração municipal seria algo intrínseco às clássicas orientações sobre o assunto. Ou seja, essas atribuições municipais foram naturalizadas (mesmo que, na prática, tenham sido ampliadas). A discricionariedade municipal não se limitaria à criação e regulamentação dos serviços públicos, mas abrangeria igualmente

³⁴⁶ DUGUIT, 1911, p. 11-12.

³⁴⁷Essa referência a Duguit (com a mesma página e a mesma ideia) foi empregada recorrentemente ao longo de sua obra, mesmo que posteriormente modificando substancialmente os argumentos ao redor da conceituação. Na continuação do artigo, Meirelles citou também a de Alcides Greca, destacando-a como uma “conceituação aceitável”. Esta citação expressava e enfatizava a preocupação de que a regulamentação estatal deveria determinar as “condições técnicas e econômicas” da prestação do serviço. Depois, citou Henry Laufenburger, Themistocles Cavalcanti e Bilac Pinto para realçar o caráter transacional do conceito de serviço público, i.e., que o próprio conceito de serviço público seria mutável e contingente no tempo.

³⁴⁸MEIRELLES, 1956, p. 4.

³⁴⁹Idem, p.5.

³⁵⁰O termo não é utilizado no artigo, mas sim no livro *Direito Municipal Brasileiro*. A ideia, no entanto, de que a prestação de serviços públicos seria tanto um poder quanto um dever para o Estado estava presente em ambos.

o gerenciamento, a possibilidade de tomada e até mesmo a prestação direta deles. A máquina estatal assumiria, portanto, uma série de poderes discricionários adicionais (para fiscalizar; para terminar e refazer contratos administrativos; para criar órgãos; para impor tarifas; para implementar novos serviços públicos; etc.). O que se destaca, na análise discursiva, é a mobilização de um vocabulário jurídico de longa duração, com o fim de legitimar um maior alcance de ação estatal – ainda que, aqui, voltado só à esfera municipal.

No meio brasileiro, tal estratégia retórica apenas em parte pode ser considerada inovadora na metade dos anos 1950. Já havia algumas décadas que o conceito de serviço público era uma chave importante para legitimar os processos de nacionalização e intervenção estatal.³⁵¹ Essa legitimação passava também por conceder ao Estado (entendido, na maioria das vezes, como a União ou os estados) a capacidade de terminar a delegação de poderes e de fiscalização, além de frisar que o caráter público da atividade não se perdia com a concessão.³⁵² O que parece ser algo menos comum no contexto da época em que Meirelles publicou o artigo foi a defesa de que essa argumentação serviria igualmente ao município enquanto ente estatal.³⁵³

³⁵¹O conceito já estava presente nos textos do período da Primeira República, embora sem muitos delineamentos e distinções internas. Por exemplo, as mudanças na segunda edição do livro de Alcides Cruz, na qual a expressão foi adicionada em passagens centrais (como conceituação do direito administrativo e de administração pública), mostram um uso mais voltado à legitimação geral do discurso e menos um tratamento enquanto um instituto jurídico, cf. ZATELLI, 2013, p.59. O conceito também ganhou maior importância nos escritos de Aarão Reis, que publicou seu livro em 1923, o que pode ser parcialmente explicado pela maior adesão deste autor ao pensamento de Duguit mas também pelo contexto posterior à 1ª Guerra (cf. ZATELLI, 2013, p. 73ss; RICKEN, 2020, p. 146ss; SEELAENDER, 2021, p. 191ss). Porém, desde pelo menos o livro de Odilon C. Andrade, *Serviços Públicos e de Utilidade Pública*, de 1937, já circulava na comunidade jurídica um tratamento mais propriamente jurídico ao conceito, com distinções e subclassificações internas.

³⁵²Disputas em torno dessas características são perceptíveis, por exemplo, no relatório “submetido à Comissão especial incumbida pelo ministro da Justiça, prof. Francisco Campos, de elaborar o ante-projeto de lei sobre a fiscalização e revisão das tarifas dos serviços públicos explorados por concessão, nos termos do art. 147 da Constituição de 1937”. Ali, Luis Anhaia Melo, Plínio Branco e Bilac Pinto (autores citados por Meirelles) exteriorizaram uma “declaração de princípios”, em que defendiam exatamente: i) que o caráter público do serviço não desaparecia com a concessão; e ii) que esta era uma “delegação”, não “abandono de autoridade” por parte do Estado. Em contraposição, um outro grupo (que contava com nomes como Eugênio Gudín, Oscar Weinschenck e Frederico Burlamáqui), embora aceitando os “princípios”, problematizou a implementação deles, indagando como seria efetuado o controle por parte do Estado de forma a não impor muitos riscos às empresas concessionárias e investidores (cf. BRAGA, 1947, p. 39ss). Anos mais tarde, essas ideias pareciam estar mais difundidamente aceitas na argumentação jurídica, como demonstra a referência aos argumentos de Francisco Campos (em texto de 1943 sobre o assunto) por Ruy de Sousa, em artigo publicado na *Revista de Direito Administrativo*, cf. SOUSA, 1952, p.26ss.

³⁵³Aqui pode ser útil lembrar que, em parecer ao Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica de 1945, o município foi categorizado como “concessionário”, em relação à União, do serviço público de eletricidade. O comentarista, Carlos Alberto Lúcio Bittencourt, do parecer, publicado na *Revista de Direito Administrativo*,

Segundo, que o núcleo do argumento residia na importância de manter a constante melhoria e a eficiência dos serviços públicos, com a justificativa de propiciar o bem-estar coletivo. Era esta a justificativa (do ponto de vista pragmático-racional e “realista”) da expansão da atividade estatal: ao ressaltar a falta de propensão ou incapacidade mesmo da iniciativa privada em manter a eficiência dos serviços públicos perante as “necessidades” crescentes dos administrados, a lógica pendia para a conclusão de que tal encargo deveria recair primariamente ao Estado. Tal ideia, que teria desdobramentos em textos posteriores de Hely, também possuía relação direta com o conceito de “técnica” – o que ficou evidente nas passagens seguintes da mesma fonte.

Os requisitos essenciais de um bom serviço público seriam: a sua permanência, a sua eficiência, a sua regularidade, a sua generalidade e a modicidade de suas tarifas.³⁵⁴ Dentre estes, particularmente a generalidade e a eficiência receberam maior atenção de Hely. A generalidade porque “em quase todos os serviços públicos concedidos, nomeadamente o de telefones, gás e energia elétrica nas grandes cidades” permaneciam “os utentes por longo tempo à espera das instalações solicitadas”. A generalidade foi apontada como “o defeito da atualidade” na prestação de serviços – afirmação diretamente ligada à sentença anteriormente analisada de Meirelles.³⁵⁵ A ênfase na generalidade parece corresponder às preocupações sociais de Hely, também recorrentes em seus escritos.

Já a eficiência seria importante porque se prenderia “não só à boa qualidade do serviço, como e principalmente à sua atualização com a **técnica e demais requisitos de progresso sempre previsto nos agrupamentos urbanos**”. A eficiência seria concretizada ao se levar os serviços ao estado da arte da “técnica”, incorporando-se os “demais requisitos do progresso”. A ideia geral era a de que a “técnica” seria intrínseca à eficiência: a perpétua atualização “técnica” seria o caminho para a eficiente prestação de serviços. Nesse sentido, a

mostrou-se um pouco perplexo em categorizar um “ente público” como “concessionário”, mas atestou que, apesar “dessas dificuldades”, seria “indiscutível o acerto da decisão comentada” (cf. BITTENCOURT, 1945). Esse parecer e comentário sugerem a perspectiva algo desfavorável ou precária com que os juristas lidavam com o município neste contexto.

³⁵⁴Em *Direito Municipal Brasileiro*, Hely adicionou ao rol o critério da comodidade da prestação, citando acórdão do STF da época.

³⁵⁵Para as citações desse parágrafo, cf. *Idem*, p.9, G.N.

“técnica” aparece nas fontes como um conceito utilizado para o diagnóstico de problemas, as imposições de melhoramentos devido à aceleração e ao avanço tecnológico, mas também como o principal elemento de eficiência a ser incorporado pelo Estado na prestação de serviços.

Tais requisitos dos serviços públicos, por comportarem ônus ao concessionário, não seriam geralmente cumpridos por iniciativa própria destes.³⁵⁶ Deveriam, pois, ser exigidos e promovidos mediante fiscalização e controle estatais permanentes:

Não raro (...), os serviços públicos concedidos se apresentam com deficiências perfeitamente sanáveis, mas relegadas ao descaso pela Administração Pública, embora possa e deva exercer permanente controle sobre a atividade das empresas e concessionárias, “tendo em vista o interesse coletivo e no exercício do poder de polícia inerente à Administração Pública”. Aliás, se cabe ao poder concedente – município – regulamentar a concessão, obviamente cabe-lhe fiscalizar a execução dos serviços e assumir a sua prestação quando a empresa encarregada do fornecimento não satisfaz às exigências do bem comum.³⁵⁷

A citação acima merece análise mais detida, particularmente devido às referências empregadas, as quais foram recicladas em textos futuros do autor. A primeira frase em aspas foi creditada a Luiz Anhaia de Mello, que, na nota de rodapé, foi confundido com Oswaldo Aranha Bandeira de Mello.³⁵⁸ Ao final do parágrafo, reforçou-se o exposto com uma citação de J. H. Meirelles Teixeira³⁵⁹. Poucos parágrafos antes, ancorado em Plínio Branco, afirmou que o Estado deveria revogar a concessão quando ela não mais atendesse o “interesse coletivo”. A citação de Branco aludia, por sinal, à relação com a “técnica”: o Estado ficaria “com o direito de determinar o aperfeiçoamento” do serviço público “sempre que julgado conveniente para que, mediante adaptação ao progresso social,” atingisse “cada vez melhor o seu escopo”.³⁶⁰

³⁵⁶cf. idem, p.9.

³⁵⁷Idem, p.9.

³⁵⁸Na nota de rodapé, Hely citou corretamente o livro *O Problema Econômico dos Serviços de Utilidade Pública* de Luiz Anhaia de Mello, mas parece ter confundido a autoria do artigo *O Aspecto Jurídico-Administrativo da Concessão de Serviço Público* de Oswaldo A. Bandeira de Mello, creditando a autoria deste texto ao outro autor. Na primeira edição de *Direito Municipal Brasileiro*, de Meirelles, provavelmente após ter se dado conta do equívoco, retirou a citação a Bandeira de Mello, citando diretamente o livro de Anhaia de Mello em uma passagem similar à anterior: “Deve o Estado, (e por extensão o Município) (...) no exercício do Poder de Polícia, inerente à sua soberania, fixar tarifas, determinar standards de serviço, fiscalizar a estrutura financeira de todas as empresas de serviços de utilidade pública” (MEIRELLES, 1957, p.174-175).

³⁵⁹José Horácio Meirelles Teixeira (1906-1972) foi procurador pelo estado de São Paulo, professor universitário e advogado. Foi professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo na matéria direito constitucional.

³⁶⁰Idem, p.8.

Após reformulação textual, tais referências foram reaproveitadas na primeira edição de *Direito Municipal Brasileiro* e copiadas dali para o livro *Direito Administrativo Brasileiro*. O texto em si foi abreviado em comparação ao artigo, indo Hely direto aos pontos principais sem maiores comentários, mas mantendo a linha geral de que o Estado deveria supervisionar ou administrar diretamente os serviços públicos, evitando o problema da má prestação destes pelos concessionários.³⁶¹ Foram, ainda, adicionadas outras citações. Uma citação direta, mas sem indicação de fontes, do “Justice Brandeis”³⁶², o qual atestaria que todos os prestadores de serviços públicos seriam, em última análise, “*public servants*”, sendo, por conseguinte, um “dever indeclinável do poder concedente” o poder de regulamentar, fiscalizar e intervir nos serviços concedidos. Mencionava-se, ainda, parecer de Francisco Campos, criticando os “serviços públicos, explorados mediante concessão, sujeitos apenas às regras do contrato”, que “na sua maioria” seriam “obsoletos” e “feitos quase sempre sem um estudo prévio de todos os elementos da questão, particularmente os relativos à economia e à tecnologia da sua produção e distribuição”.³⁶³

A análise dessas passagens e das referências empregadas dá base para o entendimento de que havia em Hely a preocupação – frisada não apenas em seu próprio texto, mas também por parte das citações escolhidas – em dar ênfase à “técnica” enquanto fator no diagnóstico dos problemas e como elemento que deveria ser incorporado pelo Estado. A intervenção estatal estaria associada, por um lado, à necessidade de incorporar a “técnica” na prestação de serviço dentro de sua própria estrutura, por outro, à maior facilidade que o Estado teria, em tese, para realizar tal operação. O Estado deveria implementar e fomentar a “técnica” na prestação dos serviços públicos sobretudo para suprir as eventuais falhas do mercado, objetivando propiciar o bem-estar para a coletividade.³⁶⁴

³⁶¹Os trechos reelaborados serviram como base para a seção sobre organização dos serviços públicos e mais tarde à parte sobre regulamentação e fiscalização dos serviços no capítulo sobre serviço público no *Direito Administrativo Brasileiro*.

³⁶²Para mais informações sobre o juiz da Suprema Corte dos EUA, Louis Dembitz Brandeis, cf. SCHÄFER, 2001, p.97-98.

³⁶³MEIRELLES, 1957, p.175.

³⁶⁴“O essencial”, como sublinhou repetidamente Hely no artigo, é que o serviço seja oferecido “a todos com regularidade, eficiência e a preço módico”, devendo ser atualizado “sempre que a técnica exija novos métodos ou sistemas de produção ou prestação da utilidade” (MEIRELLES, 1956, p.11).

Por mais de um motivo, o Poder Público seria mais apto a oferecer serviços públicos à população do que a iniciativa privada.

Primeiro, pelo “fator econômico”, pois a produção de serviços a baixo custo seria possibilitada “pelas maiores facilidades” de que disporia “o Poder Público na organização da empresa” por estar livre “do intuito de lucro, em contraste com a iniciativa privada”, que almejaria “sempre a obtenção de rendimentos no emprego de seus capitais”. O município não deveria ser um “comerciante”, pautando-se por critérios de lucro, mas “antes e acima de tudo prestador de serviços à coletividade”. A finalidade aqui deveria ser “a satisfação das necessidades públicas”, mesmo que “suportando o ônus de uma produção antieconômica do ponto de vista mercantil”.³⁶⁵

Segundo, pelo “fator financeiro”, porque o capital inicial da concessionária tenderia a corresponder às necessidades de sua época, o que o tornaria defasado com o passar do tempo.³⁶⁶ Sobre este ponto, Hely destacou a criação da Companhia Municipal de Transportes Coletivos em São Paulo, apresentando-a como uma saída aceitável ou mesmo necessária à faltosa prestação concessionária nessa área:

Via de regra o Poder Público é tolerante e o mau serviço se eterniza em flagrante desacôrdo com o avençado na concessão, como é caso notório das emprêsas concessionárias do serviço telefônico e de energia elétrica da capital paulista, e de muitas outras cidades do nosso interior. O mesmo desajustamento se apresentou no setor dos transportes coletivos, o que levou a Prefeitura de São Paulo a municipalizar as várias emprêsas concessionárias, transformando-as na Companhia Municipal de Transportes Coletivos (C.M.T.C.), sociedade de economia mista, constituída com o capital dos primitivos empresários, acrescido da participação do Estado e do Município, que assumiu a sua direção.³⁶⁷

³⁶⁵Ibidem, p.11.

³⁶⁶“As empresas particulares se organizam com um capital inicial geralmente restrito às necessidades da época, o que torna estacionária a prestação de seus serviços, por longos anos, enquanto cresce a população a ser servida e multiplicam as necessidades coletivas dos usuários. Desajustam-se, assim, os serviços públicos, enquanto a empresa invoca a falta de recursos financeiros para a ampliação de suas redes e instalações.” (idem, p.12).

³⁶⁷E continuou: “A experiência tem demonstrado que a atividade privada é insuficiente na maioria dos casos para os grandes empreendimentos públicos, já pela falta de recursos financeiros, já pelo conflito sempre presente, do interesse coletivo com o do particular, já pela situação de desigualdade salarial que se estabelece entre os empregados da empresa privada e os servidores públicos de atividades assemelhadas. Essas realidades estão a exigir solução, sob pena de se converterem em fatores de desorganização e imprestabilidade do serviço concedido.” (idem, p.12).

Terceiro, por causa do “fator social”, que seria relegado pela iniciativa privada. Neste ponto, Hely frisou os descuidos quanto ao conforto, à higiene e à saúde pública dos usuários nos serviços concedidos a particulares.³⁶⁸ Lembrou ainda, novamente com ênfase, os problemas relacionados à generalidade dos serviços – exatamente o problema que enfrentou no caso concreto de sua sentença.³⁶⁹

Em última análise, o cerne do problema seria a incompatibilidade e oposição entre o interesse individual e o interesse público, como argumentou com base em Rafael Bielsa³⁷⁰:

(...) Dêses inconvenientes encontradiços nos serviços concedidos concluiu Bielsa que a **prestação por emprêsas particulares não acompanha o incremento das**

³⁶⁸“O aspecto social na prestação do serviço público é outro argumento em prol da municipalização. A emprêsa privada, detentora de um privilégio, descarta muitas vêzes do conforto, da higiene e da saúde pública dos usuários, e até mesmo dos princípios de moralidade que devem acompanhar os serviços públicos, incompatibilizando-a com as finalidades sociais inerentes à prestação de todo serviço público.” (idem, p.12).

³⁶⁹Neste último ponto, afirmando que a situação seria análoga no Brasil, citou a sugestão da *National Civic Federation* dos Estados Unidos de municipalizar os serviços essenciais em grandes cidades, a qual se justificaria pela observação de discriminação classista na prestação concessionada dos serviços públicos: “Outras vêzes, é o desinteresse do concessionário por classes ou categorias de usuários menos favorecidos pela fortuna, consumidores humildes, e que por isso mesmo são desatendidos na obtenção do serviço, a benefício de melhores pretendentes. Tal fato assumiu proporções tão alarmantes em certas cidades norte-americanas, que a comissão de fiscalização de serviços públicos lá existente, a *National Civic Federation*, chegou a recomendar que os serviços públicos relacionados com as necessidades fundamentais da vida e da saúde pública fôssem municipalizados, para que cessassem as discriminações sociais na distribuição dessas utilidades. Os que conhecem as nossas cidades podem atestar em muitas delas a repetição do fenômeno norte-americano, do descaso das emprêsas concessionárias no atendimento de serviços fundamentais à vida e à saúde dos munícipes, servindo a uns e desservindo a outros, segundo as suas próprias conveniências, e sem a menor consideração da finalidade social da atividade pública que lhes foi concedida” (idem, p.12-13).

³⁷⁰Rafael Bielsa (1889-1966) foi um jurista, advogado e professor universitário argentino. Filho de carpinteiro, foi instruído pelo pai a cursar a Escola de Belas Artes em Buenos Aires. Ali, formou-se, chegando a trabalhar em algumas obras sanitárias como desenhista técnico. Aos 25 anos, decidiu cursar a Facultad de Derecho de Buenos Aires, a qual bancou por conta própria até formar-se em 1918. Neste mesmo ano, adquiriu o doutorado pela mesma instituição com a tese *La culpa de los accidentes de trabajo. Su estudio y crítica de la ley argentina*. Logo em seguida, mudou-se a Rosario, onde exerceu cargos no governo e em instituições públicas (inclusive foi presidente do *Colegio de Abogados* de Rosario em mais de uma gestão). Em 1920, tornou-se professor de direito administrativo da recém-criada Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas. Em 1929, foi eleito reitor da mesma instituição, promovendo uma reforma de ensino. Em 1923, recebeu Gaston Jèze em Rosario para um ciclo de palestra. Na sequência, estabeleceu uma importante rede internacional de interlocutores da área de direito administrativo, ao ser incluído no *Institut International de Droit Public* (cf. ZIMMERMANN, 2015). Em 1951, foi removido da posição devido à sua oposição política a Perón. A referência a Bielsa, vale notar, aparece em momentos fundamentais do texto e é crucial para a argumentação de Hely. Além disso, Rafael Bielsa era uma autoridade bem consolidada no meio brasileiro, sendo comumente citado pelos administrativistas. Isso com certeza tem a ver com a sua posição bem estabelecida enquanto autoridade internacional na área, com a facilidade de acesso à linguagem e com o fato de que a Argentina enfrentava uma série de problemas semelhantes aos brasileiros (sendo ainda nessa época, um exemplo de sucesso na América Latina).

idades e povos progressistas, porque o interesse individual é diametralmente oposto ao interesse público.³⁷¹

Assim, a municipalização seria a saída proposta, diante do impasse gerado pela suposta incapacidade da iniciativa privada de cumprir os requisitos essenciais da prestação dos serviços públicos.³⁷²

A municipalização, de acordo com Hely, seria, em nível local, conceito equivalente à “nacionalização”, à “estatização” ou à “socialização” dos serviços públicos.³⁷³ Ela representaria “sempre a substituição do particular pelo Município, na produção de alguma utilidade ou na prestação de algum serviço destinado à comunidade”³⁷⁴. Deveria ser “encarada do ponto de vista científico, fora do campo emocional, porque” era “um problema de lugar e de tempo, a ser solucionado em cada cidade e no momento propício”.³⁷⁵ O recurso à legitimação de uma pressuposta cientificidade da argumentação foi um traço compartilhado com grande parte das publicações sobre direito administrativo no Brasil.

Ainda a preocupação com as circunstâncias é chamativa. Por ela, percebe-se um tratamento bastante “pragmatista” e contingencial dos problemas por parte do autor. A recorrência desse tópico no direito administrativo e as análises já feitas sobre o ponto apontam a relação entre o recurso às circunstâncias com os ajustes na linguagem jurídica diante da

³⁷¹Idem, p.12-13, G.N. A continuação da citação reitera a ideia: “São interesses irredutíveis, para usar a expressão do publicista argentino, porque as empresas privadas obram sempre em seu interesse pessoal, tanto mais quando, sendo a concessão limitada no tempo, devem não somente obter rendimentos imediatos, senão também amortizar oportunamente o capital fixo invertido em instalações, construções, materiais, etc. Alcançado a renda máxima do privilégio, não se interessam pela melhoria dos serviços, nem pela ampliação da empresa de forma a atender as necessidades supervenientes à concessão”.

³⁷²Nesse ponto, em relação à referência a Rafael Bielsa, importante ressaltar que este criticava, em 1936, o recurso da municipalização por “debilitar el *poder del Estado*”, defendendo a relação direta entre centralização e boa administração (utilizando o exemplo francês como parâmetro e referências a Woodrow Wilson). Por outro lado, Bielsa possuía similaridades com Meirelles na ênfase da “necesidad de fortalecer la distinción entre la política partidista y la administración ‘técnica’ para evitar las corrupciones del *spoils system*” (Para todas essas leituras, cf. ZIMMERMANN, 2015, p. 11ss). Apesar de não ser surpreendente que um jurista minimamente hábil conseguisse deturpar os propósitos originais de suas referências, ainda é relevante que as implicações políticas de Bielsa iam em sentido oposto ao de Hely, ao menos quanto à (des)centralização federal.

³⁷³Os paralelos foram feitos pelo próprio autor, referenciando o que Themistocles Cavalcanti havia escrito sobre tais conceitos. Aqui já se percebe que não há embaraço em se tratar e sugerir a intervenção estatal para Meirelles, desde que concentrada no âmbito municipal.

³⁷⁴Idem, p. 10.

³⁷⁵Hely utilizou Alcides Greca para dar a conceituação extensa de municipalização. Citou Glaeser na última citação (idem, p.10).

observação da condição periférica do país. Nesse caso, pode-se interpretar que a desigualdade entre centros urbanos e rurais no Brasil, além de um geral atraso quanto à incorporação dos avanços tecnológicos, foi o motor principal para as considerações de Meirelles nesse quesito.

Meirelles não ignorou as já existentes críticas à administração estatal, que a caracterizavam como ineficiente e desorganizada. Apostou, contudo, que uma eventual má prestação estatal poderia ser evitada ou remediada mediante a própria tecnicização e a moralização da burocracia estatal:

Contra a municipalização costuma-se invocar o truísmo de que o Estado, e por extensão o Município, é mau administrador. Em verdade, muitos e muitos serviços a cargo da União, do Estado e do Município, padecem de desorganização e ineficiência, mas nem por isso se há de recusar a estatização de atividades que a iniciativa particular se revela incapaz de exercê-las. **O que se há de exigir é o aperfeiçoamento dos órgãos técnicos da Administração Pública e a moralidade funcional dos que assumem o encargo perante a coletividade.**³⁷⁶

Dedicando uma seção do artigo a este ponto, previu que a margem de êxito da municipalização dependeria de um estudo objetivo das condições locais de prestação de serviços.³⁷⁷ Caso se decidisse pela municipalização, dever-se-ia, então, definir o meio jurídico adequado para sua implementação (pelas formas jurídicas de autarquia, sociedade de economia mista ou empresa pública). Ao fim desta seção, Hely elencou conceitos jurídicos que o município poderia utilizar para encerrar os serviços concessionados.³⁷⁸

³⁷⁶Idem, p.13. G.N.

³⁷⁷Num breve esboço sobre quais fatores deveriam ser analisados, Hely ressaltou: “Entre as condições de ordem geral, merecem especial atenção a extensão do território local e a sua população; entre os de caráter especial avulta o estudo do índice de crescimento da cidade, o caráter de sua atividade prevalente – industrial, comercial, turística, operária, etc. – as tendências de seus habitantes e outras minúcias que caracterizam a vida de cada urbe”. Este estudo deveria ser contrabalanceado com um exame das possibilidades materiais do município: “Convindo a municipalização ao interesse coletivo, impõe-se a indagação sobre se a Municipalidade está em condições técnicas e financeiras de assumir o encargo da prestação dos serviços, e se o pode oferecer em condições vantajosas à população, tendo em vista o serviço atual prestado por concessionário, ou a nova organização que irá surgir” (para ambas as citações: idem, p.14).

³⁷⁸“Em se tratando de serviços concedidos, o Poder Público pode assumir o encargo de sua prestação pela superveniência de um dos seguintes motivos: a) pela reversão ou terminação do prazo; b) pela revogação, resgate ou encampação, na vigência do contrato; c) pela caducidade; d) pela rescisão por mútuo consentimento; e) pela renúncia do concessionário; f) pela falência da empresa. Tais são as oportunidades que se abrem ao Poder concedente para reaver a concessão e municipalizar o serviço quando as condições econômicas, financeiras, sociais e técnicas aconselharem a exploração pela própria municipalidade” (idem, p.14).

Elaborando, de maneira mais concreta, as formas de incorporar a “técnica” e a moralidade à Administração Pública, Hely publicou outro artigo, logo após o até então analisado, intitulado “Comissões Legislativas Municipais”.³⁷⁹ Nele, tratou de esmiuçar os meios e condições para formar e estruturar comissões técnicas (legislativas) e comissões de inquérito nos municípios. Esses seriam dois instrumentos (quicá os principais) disponíveis às prefeituras e câmaras municipais para tecnicizar e moralizar a gestão municipal. Nenhum dos dois tipos de comissões teria poderes vinculantes – de fazer leis, em um caso, ou de aplicar sanções, noutra –, mas os pareceres e estudos técnicos aprimorariam o debate legislativo, enquanto o resultado das comissões de inquérito serviria para a melhor instrução das supostas infrações no Judiciário. O ideal, particularmente quanto à comissão legislativa, era criar, na administração municipal, espaços despolitizados e de suporte técnico em assuntos especializados.³⁸⁰

De qualquer forma, os últimos parágrafos do artigo sobre municipalização inscrevem toda a argumentação anterior no movimento de “socialização do direito”:

Vivemos hoje a época da socialização do direito e conseqüentemente de todos os seus instrumentos de ação em prol da coletividade. O Estado democrático tem como escopo o bem-estar da pessoa humana, não no sentido individualista que superpunha o direito de cada um ao de todos, sacrificando em nome de prerrogativas pessoais o bem comum. A idéia privatística dos direitos pessoais evoluiu para a de respeito ao direito de todos, coletivamente considerado.

A propriedade privada sofreu limitações. O direito público superou o direito privado, surgindo daí as leis de ordem pública, contra as quais não se pode opor situações individuais.

³⁷⁹De 1957, o artigo foi convertido em uma seção (p. 664-680) do capítulo X, “A Camara municipal – sua composição e suas atribuições”, da primeira edição de *Direito Municipal Brasileiro*.

³⁸⁰O próprio ato de legislar possuiria, portanto, um componente eminentemente técnico, para Hely Lopes: “O parecer dessas comissões cingir-se-á ao assunto de sua especialidade, a ser emitido do ponto de vista técnico e não político. As opiniões políticas e partidárias cabem ao Plenário, nunca aos órgãos especializados chamados a opinar na elaboração das leis ou das resoluções. O parecer das comissões é de alta valia para nortear o Plenário na discussão e votação das proposições, devendo informá-lo sobre a constitucionalidade e legalidade da matéria em pauta, sobre a existência ou inexistência de recursos financeiros, sobre a viabilidade da execução da lei ou da resolução que se vai votar, bem como sobre os demais aspectos técnicos que a proposição ensejar” (MEIRELLES, 1957a, p.289-290). Esse tratamento ecoa ideias já presentes em Francisco Campos e Themistocles B. Cavalcanti propagadas nos anos 1930.

A Administração Pública está de mãos livres para bem servir a coletividade; resta que a sirva com clarividência e probidade.³⁸¹

Apesar da oposição a uma concepção exageradamente “individualista” ou “privatística” do direito, típica da afirmação de um Estado de bem-estar social, a fonte deve ser lida como defendendo uma posição intermediária entre um Estado atuante em matéria social e a defesa de esferas de atuação e proteção individuais. Ou seja, em nenhum momento propõe-se o abandono do sistema liberal, mesmo em sua acepção econômica.

O uso do termo “socialização”, portanto, não deve confundir o leitor a interpretar traços socialistas neste autor. De fato, a expressão “socialização do direito” deve ser lida aqui do mesmo jeito que fizeram outros historiadores do direito ao observarem o uso de “socialismo jurídico”³⁸² no final do séc. XIX: não como uma escola de pensamento ou programa comum de vocação revolucionária socialista, mas como via de crítica ao “patrimônio jurídico burguês” com “diversidade de tons e objetivos”³⁸³. A conexão dessa corrente com o pensamento socialista foi, desde o começo, dúbia, no mínimo. Ao final dos anos 50, ela não guardava nenhum vínculo com o socialismo enquanto um pensamento político e econômico – i.e., com as reflexões produzidas por autores ou grupos autoidentificados como socialistas no mesmo período.

As expressões “socialização do direito”, “concepção social do direito” e “socialismo jurídico” possuem uma história que ainda pode ser mais explorada pela história do direito no Brasil. O levantamento de Mariana Moraes Silveira sobre o tema já fornece uma boa introdução ao público brasileiro, em português.³⁸⁴ Ao analisar duas das principais revistas

³⁸¹Idem, 1956, p.15

³⁸²Sobre “socialismo jurídico”, cf. o volume 3 e 4 dos Quaderni Fiorentini, publicados em 1974 e 1975 respectivamente. Parece claro que o termo “socialização do direito” foi gestado a partir de desdobramentos das discussões em torno do “socialismo jurídico” ou concepção social do direito circulantes desde o final do séc. XIX. Isso não pode, contudo, levar a crer que os autores estivessem remetendo ao mesmo quadro de referências e problemas ao utilizar do termo, décadas mais tarde, em contextos bem diferentes. Nos anos 1950, poucos resquícios sobravam do antiformalismo e do debate envolvendo mais intimamente as relações entre direito, socialismo e questão social de quase meio século atrás. Do mesmo modo, o quadro referencial não era mais Anton Menger, Gierke, Adolfo Posada ou quaisquer dos outros autores que se ocuparam do tema – talvez apenas León Duguit conservasse o prestígio enquanto autoridade sobre a função social da propriedade.

³⁸³GROSSI, 1974, p.1-2.

³⁸⁴Silveira, no entanto, rastreou a expressão somente até um texto do francês Joseph Charmont de 1903, sem rememorar o debate aberto por Anton Menger já no final do séc. XIX (Sobre Menger, ver os artigos nos volumes

jurídicas do período, autora demonstrou como, no contexto dos anos 1930 e 40, a expressão pôde servir como uma etiqueta para a política de reformas e codificações da era Vargas. Então, “socialização do direito” significava publicização das relações jurídicas e nacionalização do solo ou de outros recursos naturais (como água, minas etc.). Após 1945, porém, o termo vai perdendo a conexão política com o governo de Getúlio, passando a indicar movimentos similares de publicização e nacionalização.

2.4.2 Educação, Ensino e Cultura no Município

Em artigo do mesmo ano, de 1956, “Educação, ensino e cultura no município”, Hely desdobrou alguns dos pontos quanto à tensão campo e cidade. O artigo foi publicado na revista brasileira de estudos pedagógicos e depois foi praticamente em sua integralidade reutilizado no livro de direito municipal. No texto, Hely apontou que o “problema educacional” seria aquele do qual “decorre a maioria, senão a totalidade, dos males que afligem a vida nacional”³⁸⁵. Em passagem ao final do mesmo parágrafo da citação anterior, adicionou que esse seria o “combate patriótico da educação contra o analfabetismo, **do progresso contra o atraso**, da ciência contra o empirismo, da luz contra a treva!”³⁸⁶.

3 e 4 dos Quaderni Fiorentini). Não se trata aqui de mero preciosismo ou detalhe antiquarista, pois foi sobretudo a partir dos textos de Menger, traduzidos por Adolfo Posada e difundidos pelo mesmo e outros, como Rafael Altamira (ALIX, 2012 e 2014), que pôde se traçar a circulação dessas ideias na América Latina (cf. para o caso chileno, com o estudo da recepção das ideias de Menger e Posada por Valentín Letellier, CERÓN, 2022). A divulgação por Posada e Letellier das ideias de Menger podem mesmo ter chegado em Viveiros de Castro, o que parece ser possível intuir da análise anteriormente apresentada – mostrando a relevância desse ponto para a linguagem do direito administrativo. Décadas mais tarde, Adolfo Posada foi referência constante no debate constituinte de 1934 (ABÁSULO, 2020, p. 92ss). Um estudo mais detido sobre essa rede internacional e a circulação dessas ideias jurídicas, portanto, ainda pode ser aprofundado para o caso brasileiro.

³⁸⁵MEIRELLES, 1956, p.17.

³⁸⁶Essa seria a única passagem retirada na reutilização do texto para o livro *Direito Municipal Brasileiro*. A hipótese que nos parece mais cabível é que o tom retórico pode ter parecido excessivo ao autor para constar em seu livro de caráter mais dogmático. De qualquer forma, as palavras são indicativas de uma visão que o autor parecia compartilhar e faz sentido com outros argumentos seus: a visão do atraso brasileiro e a necessidade de fomentar progresso.

A importância da educação estaria no seu elo com os aspectos econômico, político e social. Esse elo foi demonstrado no texto de Meirelles por meio de referências a dois textos publicados em volume anterior da mesma revista, um de Lourenço Filho e outro de Anísio Teixeira. Uma passagem deste último, citada diretamente no artigo de Meirelles, resume bem o argumento: o problema educacional seria também “econômico, porque resolve o de igualdade de oportunidade para todos; político, porque habilita o cidadão ao uso das franquias democráticas; e social, porque cria a única hierarquia que não é iníqua: a do mérito e do valor”³⁸⁷. Sobre isso, Hely também citou a afirmação do ex-reitor de Harvard, James Conant, de que “a educação substrutura o conjunto de nossa economia”³⁸⁸. Mas é o comentário subsequente à citação que chama mais a atenção: “Se essa advertência do magnífico Reitor da Universidade de Harvard visa à grande nação norte-americana, **não menos oportuna é para nós, onde mais acentuada é a incultura e mais danosos os seus efeitos**”³⁸⁹.

As passagens destacadas até agora apontam a uma percepção do Brasil como atrasado na corrida do progresso, tanto economicamente como na etapa civilizatória. Segundo Meirelles:

O ensino profissional é talvez o de que mais precisa a nossa Pátria. Na transformação de "país essencialmente agrícola", como o consagrou o rifão popular, em nação agro-industrial, como exigem as nossas necessidades, os cursos profissionais são chamados a desempenhar missão relevantíssima na formação de especialistas para as novas e florescentes indústrias nacionais, que, superando a fase do artesanato em que vivemos até bem pouco, ingressam auspiciosamente nos domínios da ciência e da técnica altamente especializada.³⁹⁰

Essas considerações todas apontam para as preocupações que Meirelles cultivava sobre os problemas do atraso no país. É patente no texto a autopercepção periférica, e uma busca de saídas para essa situação. A “técnica” então surgia como a solução apresentada para o fim do atraso e desigualdades do Brasil.

³⁸⁷MEIRELLES, 1956, p.X.

³⁸⁸Idem, p.X.

³⁸⁹Idem, p. X.

³⁹⁰ Idem, p. 20.

3 A Fase Municipalista (1957-1967)

O objetivo deste capítulo é investigar o perfil de Hely Lopes Meirelles enquanto jurista durante o período de 1957-1967. Esse interlúdio corresponde ao primeiro livro publicado do autor até o ano em que as práticas repressivas e autoritárias do regime ditatorial recrudesceram. De 1968 em diante, Meirelles foi nomeado para cargos de diversas pastas da administração estadual de São Paulo e suas publicações passam a refletir mais e mais uma postura adaptativa em relação ao regime, muitas vezes o legitimando juridicamente. É possível, portanto, marcar uma ruptura na maneira em como ele agia enquanto jurista durante essa transição temporal, acompanhando não só as mudanças que ocorreram em sua carreira profissional como também na atmosfera política. A década que compreende 1957 até 1968 foi selecionada como uma delimitação cronológica em que é possível delinear alguns padrões para as publicações iniciais do autor.

Essas publicações gravitaram, primeiro, para o tópico do direito municipal. Depois, o foco foi direcionado ao tratamento jurídico dos problemas envolvendo construção civil. Somente ao final deste período ele lidou propriamente com o direito administrativo, de forma exclusiva. Contudo, Meirelles repetidamente mobilizou institutos jurídicos tomados da linguagem do direito administrativo na maioria das suas argumentações. Nesses textos iniciais, também se notam mais facilmente as filiações ideológicas do autor e suas interpretações do Brasil e seus problemas. Mais tarde, mais e mais vão desaparecendo os elementos extrajurídicos em seus textos.

Por essa periodização admitidamente artificial, procurou-se facilitar a explicação da argumentação jurídica de Hely Lopes Meirelles.

As primeiras publicações de Meirelles foram marcadas por um esforço em expandir a esfera de atuação administrativa municipal por meio do fornecimento de instrumentos jurídicos de poder discricionário e de defesa judicial de sua autonomia. Em síntese, era uma reivindicação de maior espaço para a autoadministração municipal no esquema federativo. Cabia dar aos governos locais meios com que pudessem se contrapor tanto à centralização

político-administrativa quanto aos desmandos de forças privadas historicamente enraizadas. Ao mesmo tempo, Hely projetou um sistema no qual os conflitos provenientes de embates entre entes federativos, ou destes com a sociedade civil, seriam solucionados pelo Judiciário. Um modelo intervencionista quanto à ação estatal-administrativa, descentralista no esquema federativo e judiciarista de resolução de conflitos, que trouxesse, a um tempo só, maior poder discricional de intervenção à administração pública e mais descentralização política.

3.1 A Primeira Edição do Livro *Direito Municipal Brasileiro*

Um ponto de partida aceitável para a análise do perfil da argumentação jurídica de Hely Lopes Meirelles é seu livro *Direito Municipal Brasileiro*, já que foi a primeira tentativa de articular em um texto sistematizado o que havia previamente publicado como artigos separados. Mesmo que muitas partes dos artigos tenham sido reutilizadas no livro (algumas se tornaram capítulos), o objetivo deste último era mais amplo, estabelecendo conexões entre o que eram antes argumentos unidimensionais e separados, limitados a certos temas. Assim, um discurso mais ou menos conciso e geral foi forjado ali. Desse ponto de vista, a obra oferece muitos elementos para a contextualização do autor no período, sobretudo quando se compara quais modificações foram feitas não só em relação aos artigos e outros livros como também entre as edições do mesmo livro.

A primeira edição de *Direito Municipal Brasileiro* foi publicada em 1957, quando Meirelles era ainda juiz e já começara a dar aulas na Faculdade de Engenharia de São Carlos havia alguns anos. Nesse texto, expressou o propósito de sistematizar o direito municipal para auxiliar na “difícil situação” dos prefeitos e vereadores, cujo despreparo em assuntos jurídicos testemunhou em sua atividade de magistrado. Como consta no prefácio:

Este livro é fruto despretençioso da experiência e meditação de um decênio de judicatura em comarcas do interior do Estado de São Paulo, onde pudemos sentir ao vivo a complexidade dos problemas municipais e verificar a difícil situação dos responsáveis pelo govêrno local – Prefeito e Vereadores – que, alçados repentinamente a essas posições, nem sempre dispõem de conhecimentos especializados de direito e administração municipal, nem encontram meios de obtê-

los, dada a falta de obras nacionais nesse gênero. Na ausência de tais estudos, ousamos empreender um trabalho de sistematização do Direito Municipal Brasileiro, reunindo e ordenando o que está disperso na doutrina, na legislação e na jurisprudência pátrias.³⁹¹

Na mesma seção, apontou quais seriam, para ele, os dois maiores problemas da administração municipal: a sobrevivência do “centralismo” do regime de Vargas e o despreparo ou improbidade dos administradores locais. Junto à citação anterior, a seguinte torna claro o diagnóstico:

Boas leis não nos faltam; faltam-nos a sua exata aplicação e observância. O que se impõem é o estudo acurado de nossas instituições e a proba administração dos interesses públicos. Mas, êsses óbices à consolidação do regime e à eficiência administrativa, não devem desestimular os governantes, nem desesperançar os governados. Somos uma democracia renascida da ditadura. Vivemos um período de transição. Natural é que ainda perdurem resquícios absolutistas, abusos de liberdade, resistências à legalidade, e desorientação governamental em muitos setores da vida nacional.³⁹²

Essas ideias já haviam sido elaboradas em artigos anteriores. Em *O regime municipal brasileiro em confronto com o de outros países* de 1955³⁹³, com certa variação de palavras, já havia escrito frase similar à do trecho citado: “Somos uma democracia renascida da ditadura, do desgoverno, da improbidade administrativa. Natural é que ainda perdurem resistências à legalidade, abusos de liberdades, prepotências governamentais e desorientação administrativa em muitos setores da vida nacional”. Na determinação dos nexos causais de seu diagnóstico, a tônica desta passagem dá a mesma ênfase à improbidade e ao desgoverno que dá à centralização resultante de uma ditadura recém-terminada. A mudança no texto posterior do livro parece indicar uma tentativa de concentrar os ataques na figura e na herança política de Getúlio Vargas.

De qualquer modo, é o trecho seguinte a essa frase, apagado na edição do livro, que concluía o pensamento de forma mais explícita: aquele seria “um período de transição entre o

³⁹¹MEIRELLES, 1957, p. IX.

³⁹²MEIRELLES, 1957, p.X-XI.

³⁹³O artigo foi publicado em 1955 na *Revista dos Tribunais*, e republicado em 1956 na *Revista de Direito Administrativo*. O texto serviu como base para a seção do livro com o mesmo título, situado após o primeiro capítulo do percurso histórico.

centralismo de ontem e a descentralização administrativa de hoje”.³⁹⁴ A descentralização, portanto, era a pauta principal.³⁹⁵

Por um lado, os resquícios jurídico-políticos centralistas do “regime interventorial” de 1937 deveriam ser combatidos por sufocarem a administração local. Por outro, o despreparo técnico e a improbidade dos governantes locais seriam as principais causas de ineficiência e desorganização na administração municipal – resultando em desperdício de recursos e estagnação ou declínio do progresso local. A construção argumentativa do livro teve como eixo ambos os problemas, os quais foram retomados frequentemente ao longo do texto.

3.1.1 Narrativa Histórica e Diagnóstico de Problemas

Esse diagnóstico de problemas encontrava fundamentação, ou ao menos reflexo, em grande medida na perspectiva histórica do autor. O ponto de partida do livro foi um capítulo sobre a “origem e evolução” do município no Brasil. Ali, foi traçado um percurso histórico permeado pela tensão entre autogoverno local e seus impedimentos – a qual seria resolvida apenas com a Constituição de 1946. Ao longo da narrativa, os obstáculos à autonomia municipal seriam por vezes gerados pela interferência centralizadora e, em outras, pelo mandonismo privado – i.e., pelo *coronelismo*, cuja descrição é devedora da leitura de Victor Nunes Leal.³⁹⁶

³⁹⁴MEIRELLES, 1955, p.45.

³⁹⁵A descentralização de que se fala aqui é principalmente aquela relativa à configuração federativa – como ficará claro adiante. Embora Hely vá defender outras formas de descentralização administrativa, o foco neste momento recaiu bastante sobre as questões de autonomia municipal. Para um exemplo de tratamento diferente do assunto, cf. quando o autor abordou o conceito de autarquias, em que caracterizou a descentralização como “o procedimento técnico, mediante o qual se divide e se fragmenta a personalidade do Estado, sem destruir a unidade superior do conjunto político” (MEIRELLES, 1957, p. 320).

³⁹⁶O recurso à expressão e ao seu entendimento histórico veio da leitura de *Coronelismo, Enxada e Voto*, como indicado pela citação da edição de 1948 deste livro. Ao finalizar a seção sobre o município na constituição de 1891, Meirelles resumiu o fenômeno: “Os prefeitos eram eleitos ou nomeados ao sabor do governo estadual, representado pelo ‘chefe’ todo-poderoso da ‘zona’. As eleições eram de antemão preparadas, arranjadas, falseadas ao desejo do ‘coronel’. As oposições que se esboçavam no interior viam-se aniquiladas pela violência e pela perseguição política do situacionismo local e estadual. Não havia qualquer garantia democrática. E, nessa atmosfera de opressão, ignorância e mandonismo, o Município viveu quatro décadas, sem recurso, sem

Cada período político (Colônia, Império, Primeira República, 1934, 1937 e 1946) foi retratado por suas dinâmicas próprias quanto à supracitada tensão entre autogoverno e seus obstáculos, destacadas sempre as respectivas particularidades em relação ao tratamento constitucional do assunto e às condições de aplicabilidade deste.³⁹⁷

A conclusão da narrativa histórica foi que a autonomia municipal só teria possibilidades reais de se materializar após 1946, contrastando a potencialidade de um futuro promissor com um passado indesejado e desqualificado. Tal “evolução” não era, porém, uma linha retilínea, uniforme e contínua. De fato, Hely frisou que o período de maior supressão da autonomia municipal teria sido o do governo exatamente anterior ao que escrevia (superando até mesmo o Império nesse quesito³⁹⁸), condenando explicitamente o regime de Vargas.³⁹⁹

O panorama histórico foi abreviado da seguinte maneira pelo autor:

Pelo escôrcço histórico e constitucional que traçamos até aqui, verifica-se que o conceito de Município flutuou no Brasil ao sabor dos regimes, que ora alargavam, ora

liberdade, sem progresso, sem autonomia. Tal situação foi magistralmente focalizada por NUNES LEAL em obra que traduz fielmente a política municipalista brasileira até 1946” (idem, 1957, p.8).

³⁹⁷Para uma comparação com Victor Nunes Leal nesse aspecto, cf. o verbete sobre o jurista mineiro, de autoria de Bruno Hochheim, em SEELAENDER; WEHLING (org.). *Entender a Independência* (no prelo).

³⁹⁸Como indicou o autor: “Pode-se afirmar, sem vislumbre de êrro, que, no regime de 1937, as municipalidades foram menos autônomas, que sob o centralismo imperial, porque, na Monarquia, os interesses locais eram debatidos nas Câmaras de Vereadores, e levados ao conhecimento dos Governadores (Lei de 1828) ou das Assembléias Legislativas das províncias (Ato Adicional de 1834), que proviam a respeito, ao passo que, no sistema interventorial do Estado Novo, não havia qualquer respiradouro para as manifestações locais em prol do Município, visto que os Prefeitos nomeados governavam discricionariamente, sem a colaboração de qualquer órgão local de representação popular” (ibidem, p.10).

³⁹⁹“**O golpe ditatorial de 10 de novembro de 1937** impôs um novo regime político ao Brasil. Misto de corporativismo e socialismo, temperado com algumas franquias democráticas, o Estado Novo – como o denominou seu criador – caracterizou-se pela concentração de poderes no executivo, ou, mais propriamente, nas mãos de seu instituidor. Feriu fundo a autonomia municipal, cassando a eletividade dos Prefeitos, para só a conceder aos Vereadores (art. 26 e 27). Manteve a discriminação das rendas municipais nos moldes da Constituição anterior, menos quanto ao impôsto cedular sôbre a renda de imóveis rurais. A aplicar-se o regime do Estado Novo, as municipalidades só teriam funções deliberativas próprias, visto que as atribuições executivas incumbiam ao Prefeito nomeado pelo Governador do Estado. Na realidade, nunca se obedeceu àquela Constituição, na parte concernente à composição das Câmaras. Ao golpe de 10 de novembro seguiu-se um regime interventorial nos Estados e nos Municípios. **O Interventor era um preposto do Ditador, e os Prefeitos, prepostos do Interventor.** Tôdas as atribuições municipais enfeixavam-se nas mãos do Prefeito, mas acima dêle pairava soberano o Conselho Administrativo estadual, órgão controlador de tôda a atividade municipal, que entravava eficientemente as iniciativas locais. **Àquele tempo os interesses municipais ficaram substituídos pelo interesse individual do Prefeito em manter-se no cargo à custa de subserviência às interventorias. Instituiu-se, então, um sistema de subalternidade nacional, que descia do Ditador ao mais modesto funcionário público, todos preocupados em agradar o ‘chefe’, e esquecidos de seus deveres para com a coletividade**” (idem, p.9-10, G.N.).

comprimiam as suas franquias, dando-lhe liberdade política e financeira, ou reduzindo-o à categoria de corporação administrativa, embora tôdas as Constituições do Brasil inscrevessem em seus textos a tão aspirada autonomia municipal. Essa autonomia, entretanto, até a Constituição de 1946, foi meramente nominal. No regime monárquico o Município não a teve, porque a descentralização governamental não consultava aos interesses do Imperador; na primeira República não a desfrutou, porque o coronelismo sufocou tôda a liberdade municipal, e falseou o sistema eleitoral vigente dominando inteiramente o govêrno local; no período revolucionário (1930-1934), não a teve, por incompatível com o discricionarismo político que se instaurou no País; na Constituição de 1934 não a usufruiu, porque a transitoriedade de sua vigência obstou a consolidação do regime; na Carta Outorgada de 1937, não a teve, porque as Câmaras permaneceram dissolvidas e os Prefeitos subordinados à interventoria dos Estados.⁴⁰⁰

A parte conclusiva da narrativa, sobre o processo que levou ao regime político de 1946, é também elucidativa. Não deve parecer estranho que, para Meirelles, a deposição da ditadura de Vargas em 1945 levada a cabo pelos militares sinalizou a renovação da política nacional. Tal movimento estaria, na visão desse autor, alinhado com o contexto global de derrota dos regimes totalitários na Segunda Guerra. Nesse esquema, o primeiro passo à transição democrática teria sido a “reconstitucionalização” orquestrada pelo Judiciário:

Deposto o Gôverno ditatorial, pelo movimento das Fôrças Armadas de 29 de outubro de 1945, renasceu para o Brasil o ideal democrático, já agora depurado pela dura experiência dos anos de opressão, e influenciado pela vitória das democracias sôbre o totalitarismo europeu e asiático. A reconstitucionalização do País processou-se num clima de garantias e serenidade, entregue como fôra o Gôverno à magistratura federal e estadual que presidiu às eleições.⁴⁰¹

Tal perspectiva histórica compartilha traços com as posições e argumentos comumente propagados pelos políticos da União Democrática Nacional (UDN)⁴⁰² de 1946 em diante. O primeiro traço em comum, mais inequívoco, é a aversão à figura pessoal de Getúlio

⁴⁰⁰Idem, p.13.

⁴⁰¹Idem, p.10.

⁴⁰²A UDN foi um partido político criado em 1945, frontalmente opositor a Getúlio Vargas. Seu lema era “o preço da liberdade é a eterna vigilância”, e seu símbolo uma tocha acesa. O partido organizou-se a partir de uma frente ampla contra Vargas, formada por setores de ideologias diversas, de civis e militares, unidos contra um inimigo comum e sob a bandeira política da reconquista das liberdades democráticas – assim, identificou-se, muitas vezes, como um movimento liberal (udenismo). A conjuntura especial do final de 1944, que forçosamente deu fim ao Estado Novo, também engendrou a união de elementos tão diversos quanto antagônicos no ambiente nacional. Daí que o partido tivesse um perfil bastante heterogêneo, apresentando recorrentes disputas e desavenças internas e uma trajetória marcada por contradições. Sobre esse aspecto, trabalhos sociológicos já lançaram a explicação de uma “diversidade de grupos e ‘estilos’ na UDN”, permitindo “considerar a existência de *várias* UDNs” (BENEVIDES, 1981, p. 18). Apesar disso, é possível achar traços comuns no discurso dos membros desse partido político. Para mais sobre a UDN, ver BENEVIDES, 1981 e, na mesma linha, CHALOUB, 2016.

Vargas, cuja caracterização como ditador levava a uma intensificação da defesa retórica da democracia. Também há similaridade no modo em que o exército e o judiciário (ou os juristas) eram representados enquanto os responsáveis pela boa ordem ou moderação da sociedade. A heroicização desses grupos estava relacionada à desconfiança no povo brasileiro, caracterizado como sem educação e incapaz de se manter por si mesmo, o que impelia à legitimação de uma organização social que deveria ser imposta de cima para baixo.⁴⁰³ Se observado de perto, por fim, há também paralelos em como a constituição de 1934 era retratada em luz benéfica.

A narrativa dialogava de perto com o contexto político dos anos 1950. O período em que o livro provavelmente foi escrito⁴⁰⁴ é exatamente posterior ao suicídio de Getúlio Vargas (que então era novamente presidente desde 1951) em 1954, o qual desencadeou uma comoção política em favor da imagem do presidente falecido. Com a saída de Café Filho da presidência em 1955, o país passou por uma crise política momentânea. Mesmo com algumas encenações de golpe, a liderança da UDN não foi capaz de controlar os destinos das eleições posteriores: em 1956, Juscelino Kubitschek, aliado político de Vargas, tornou-se presidente por voto popular (muito graças aos votos getulistas). Kubitschek era inclusive visto por alguns udenistas como sucessor e continuador do projeto político de Vargas. Todos esses eventos e o ambiente político resultante faziam a crítica de Meirelles ao regime da era Vargas (1937-1945) bastante atual.

Por outro lado, pode-se diferenciar entre a abordagem histórica de Meirelles e outra de tom mais conservador tradicional propagada por udenistas da ala dos “bacharéis” (como aquela proposta por Afonso Arinos, por exemplo), que tratava o passado como um repositório de experiências, procurando aí bons exemplos para usar de guia.⁴⁰⁵ Em contraste, a história de Meirelles está ocupada com o que ocorreu de errado no processo de formação do Brasil, havendo pouco ou nada que possa ser extraído daí para o futuro. Não há grande nostalgia pelo

⁴⁰³ BENEVIDES, 1981, p.23ss, p.252-258.

⁴⁰⁴As primeiras publicações de artigos de Meirelles aparecem em 1955. Não é claro se os textos já estavam sendo escritos antes. Mas, considerando que os textos dos artigos foram todos reutilizados, mesmo que muitas vezes modificados, pode-se partir da hipótese que o texto do livro começou a ser escrito por volta de 1955.

⁴⁰⁵Sobre certa nostalgia elitista na concepção histórica de Afonso Arinos, cf. o verbete sobre este, de autoria de Guilherme Ricken, em SEELAENDER e WEHLING (org.) *Entender a Independência* (no prelo). Para o mesmo tema, cf. também CHALOUB, 2016, p. 69 e p. 78ss.

passado. O passado pode ser em grande medida descartado enquanto uma sucessão de tentativas fracassadas e maus exemplos – só o futuro apresenta real esperança de modernização (aqui entendida como a superação de caracteres atrasados e tradicionais).

Mas nem por isso pode ser visto como mera formalidade ou de menor importância o recurso à introdução histórica na construção argumentativa de um esquema dogmático-jurídico. Para a dogmática, a história do direito possui uma função, em nada ingênua ou neutra, de organizar e conformar a massa de informações em linhas gerais e narrativas mais ou menos concisas, identificando assim modelos de sucesso ou exemplos a serem evitados; elementos vantajosos e desvantajosos; a causa dos problemas e, no mesmo gesto, as soluções destes. A construção de uma narrativa histórica serve, dentro desse quadro, para legitimar o que se está a afirmar ou negar – ou seja, possui uma valência performática, sendo em última análise uma estratégia de convencimento.

No caso particular aqui visto, o recurso à história serviu para identificar, na centralização herdada do varguismo e na intromissão irregular de oligarquias políticas na administração municipal, os dois principais obstáculos ao desenvolvimento do município. Igualmente, serviu para glorificar a constituição e o regime de 1946. Dentro desse quadro, dava-se a entender que o tratamento dogmático da autonomia municipal deveria ser revisto, ampliando-se e remodelando-se esta última, de modo a fazer com que superasse os obstáculos vindos do passado.

3.1.2 A Crítica ao Coronelismo e à Herança Varguista

Como dito antes, ambos os problemas do “centralismo” e do coronelismo reapareceram no decorrer do texto do livro. Meirelles deu mais palpabilidade a suas críticas por meio de exemplos. Estes se encontravam em sua maioria no quarto capítulo, *O Município: sua competência, atribuições e responsabilidade*. Nele, o autor conceituou o município e então

partiu para tecer considerações sobre a situação concreta de alguns dos serviços públicos no Brasil.

O fornecimento de energia elétrica, por exemplo, seria um caso em que persistiria “ainda a intromissão federal, como resquício do centralismo do regime anterior, que visava, com a criação de órgãos na Capital da República, a controlar toda a atividade municipal”.⁴⁰⁶ Meirelles referia-se aqui ao Conselho de Águas e Energia Elétrica (um órgão federativo ligado ao governo central), o qual teria emitido uma regulamentação muito minuciosa sobre como esse serviço deveria ser prestado – algo veementemente criticado por Meirelles. Para ele, a regulamentação detalhada do serviço deveria estar sob competência do município, e qualquer tentativa de tomar essa função por outras esferas federativas não poderia ser considerada legal. Por essa razão, ele considerou inconstitucional qualquer regulamento federal (no caso particular, uma portaria) que interferisse em especificidades da prestação do serviço (ou seja, na determinação de tarifas, nas horas de provimento e racionamento etc.).⁴⁰⁷

Meirelles assumiu posição similar quanto à regulação do trânsito, apesar de não ter seguido padrão idêntico na argumentação. Primeiro, frisou a existência do Código de Trânsito nacional, avaliando que, nele, a União teria “expressamente” delegado a outras “unidades federativas” uma atribuição regulatória, contanto que em conformidade com as designações federais.⁴⁰⁸ Ficaria, portanto, a cargo da União criar regras gerais para a “circulação em todo o território nacional”, dentre outras que pudessem afetar o “interesse geral”, mas os municípios e estados (baseados em seus próprios interesses) poderiam ainda emitir seus próprios regulamentos. A projeção desse modelo ideal de legislação, feita em camadas federativas, foi

⁴⁰⁶MEIRELLES, 1957, p. 179.

⁴⁰⁷Ele sentiu a necessidade de lembrar ao leitor que, nesse argumento, estava acompanhado por outros juristas (como Milton Campos, Castro Nunes e J. H. Meirelles Teixeira). É também útil sublinhar que um de seus argumentos foi que a portaria não era uma lei propriamente, mas um ato administrativo, o que daria um estatuto de menor legitimidade ao regulamento – muito embora a argumentação anterior pareça implicar que mesmo se este fosse uma lei seria inconstitucional, já que usurparia competência do município (cf. p.178-180).

⁴⁰⁸Vale notar que a legislação somente expressamente fazia referência, em seus dois primeiros artigos, à possibilidade de leis estaduais, sem mencionar em nenhum momento a legislação municipal, cf. Decreto-lei 3651/1941. Na segunda edição do livro, de 1964, Meirelles corrigiu a passagem, substituindo a afirmação de que lei teria delegado “expressamente às unidades federadas” para “expressamente aos Estados-membros” (1964, p.153), sendo mais preciso à letra da lei. Isso, porém, não muda que a passagem mais favorável ao município (com a deturpação do texto da lei) circulou por 7 anos durante a primeira edição de seu livro.

recorrente no livro. Nesse modelo, a União estaria encarregada de emitir regras gerais e planejamento amplo enquanto os demais membros da federação poderiam emanar regulamentos e planos locais próprios dentro de uma limitada margem de autonomia. No fim das contas, o argumento servia para legitimar a maior atuação do município na regulamentação de serviços e para impedir que outras entidades, especialmente a União, invadissem essa esfera de autoadministração. Os municípios deveriam regular o “controle do tráfego na rua pública” e a “circulação urbana” mediante o “uso normal de seu poder de polícia administrativa”.⁴⁰⁹

Assim como no exemplo anterior da energia elétrica, Meirelles considerou “qualquer interferência da união ou do Estado-membro nos serviços e regulamentação do trânsito urbano” como “inconstitucional”. No entanto, adicionalmente ressaltou que o “extravasamento da competência municipal além dessas medidas de polícia administrativa” seria igualmente inconstitucional.

Só que a maior diferença na argumentação sobre o serviço de trânsito foi que Meirelles contrapôs a ela uma observação pragmática. Ao final do exemplo, argumentou que, não obstante tudo que havia escrito, “a maioria dos Municípios brasileiros não está aparelhada para executar eficientemente os serviços de trânsito”, e “por isso os Estados-membros continuam a prestá-los em caráter supletivo da deficiência local”.⁴¹⁰

Ao lidar com o tema da educação no Brasil,⁴¹¹ a interpretação de Meirelles era que o “que a Constituição almeja é, precisamente, a descentralização do ensino e a difusão de cursos de todos os tipos e graus por todo o território nacional”.⁴¹² A União deveria atuar somente de maneira “supletiva e subsidiária” na organização e administração do sistema educacional.⁴¹³ A “alçada municipal” de criar e administrar instituições de ensino abrangeria “todos os graus e

⁴⁰⁹Idem, p.182.

⁴¹⁰Idem, p. 182-183.

⁴¹¹Idem, p.225ss. O texto dessa seção tratando de educação foi praticamente copiado e colado de seu artigo publicado pouco tempo antes, já tratado aqui.

⁴¹²Idem, p.228.

⁴¹³Ibid. Ele enfatizou, no entanto, que isso não implicava que a União deveria se abster de suprir em caso de completa falta de serviço. De fato, era seu dever. Sempre que os municípios ou os estados não fossem capazes de prover o serviço, a União deveria obrigatoriamente oferecê-lo. Um serviço, mesmo que precariamente oferecido pela União, era melhor que nada.

cursos”, mas preferencialmente as municipalidades deveriam prover educação primária – já que esta, para Meirelles, era uma “extensão do lar” e da família – e cursos profissionais. Em outras palavras, uma presença acentuada da União na administração educacional foi rechaçada, esboçando onde deveria ou não agir, mas apesar de tudo ela ainda detinha algum papel (mesmo que somente suplementar) nesse sistema federativo idealizado no campo da educação.

Um dos obstáculos para a descentralização seria que “o centralismo do regime anterior afogou as aspirações localistas do ensino”. A razão dada foi que perdurariam os “maléficos efeitos” desse “centralismo”, os quais continuariam “a incutir, mesmo nos Municípios mais adiantados, o temor de assumir os ônus da educação pública, tais e tantas as exigências federais”.⁴¹⁴

Sem embargo, para Meirelles, o coronelismo possuiria a mesma parcela de culpa pela situação precária do ensino nacional, porque

(...) as injunções partidárias, o filhotismo e o empreguismo eleitoreiro, interferindo danosamente até na educação do povo, levam muitas vezes as administrações locais a instalar escolas exclusivamente para dar lugar a apaniguados políticos. Concentram-se, assim, na sede do Município e seus arredores, unidades escolares de todo tipo, deixando distritos e bairros inteiros sem estabelecimento de ensino de espécie alguma.⁴¹⁵

Ainda sobre o tema, Meirelles criticou a demora em promulgar a “lei de bases e diretrizes da educação nacional”. Como em outros exemplos, a ideia de fundo é que a União deveria estabelecer linhas gerais para a administração desse serviço. O problema agora, contudo, não era que a lei federal entrava em minúcias ou ultrapassava sua competência, senão que essa lei sequer havia sido sancionada, o que causava confusão jurídica:

Em razão desse descaso dos nossos legisladores federais pela educação nacional, vigora ainda uma infinidade de leis, portarias e instruções sobre ensino, sem qualquer orientação pedagógica sistemática, o que não só dificulta como prejudica o ensino em seus diversos ramos e graus.⁴¹⁶

⁴¹⁴Idem, p.229.

⁴¹⁵Tanto essa como as citações prévias estão também em MEIRELLES, 1955, p.20. Elas foram repetidas em MEIRELLES, 1957, p.225ss. Na primeira edição do livro, o artigo sobre educação (tratado no capítulo anterior) tornou-se uma seção do capítulo sobre a conceituação de município – pouco, porém, de seu texto foi suprimido, sendo reproduzido quase integralmente.

⁴¹⁶Idem, p. 233.

O argumento pode ser interpretado como um ataque indireto à memória de Vargas, pois o indicado como culpado dessa inação legislativa havia sido uma figura-chave do governo anterior:

A lei de bases e diretrizes da educação nacional ainda não foi votada, embora permaneça o seu projeto na Câmara dos Deputados desde 1948, quando foi elaborado por uma douda comissão de técnicos nomeada pelo ministro CLEMENTE MARIANI. A descentralização, a flexibilidade e a autonomia do ensino constantes do projeto desagradaram ao líder da maioria de então, deputado GUSTAVO CAPANEMA, que opinou fosse êle refundido pela Câmara, e com isto o Brasil espera resignadamente o seu Código de Ensino.⁴¹⁷

Não só isso, a trama envolvia também Clemente Mariani, importante figura da UDN.

Um último exemplo será suficiente para ter um quadro compreensível da argumentação jurídica aqui analisada. Ao tratar da assistência social⁴¹⁸, ele destacou que, “em face dos mandamentos constitucionais”, caberia a cada esfera federativa “prestar assistência social a todos os necessitados”.⁴¹⁹ Seguindo, apontou algumas leis sobre o tema que seriam inconstitucionais na sua opinião, pois excederiam as suas competências. Não coincidentemente, todas elas eram provisões legais da Era Vargas. O argumento se baseou na interpretação de que o texto constitucional teria concedido à União a competência exclusiva acerca do “seguro e previdência social”, o que não seria o mesmo que “assistência social” – essa sim de competência compartilhada com municípios e estados.

Após tais considerações, o ponto nevrálgico foi exposto:

Não se pode perder de vista que as leis anteriores à Constituição de 1946 padecem dos vícios congênitos do malsinado 'Estado Novo': o centralismo administrativo e o desconhecimento da autonomia municipal. **Na aplicação desses diplomas impõem-se sempre cautela e confronto com os dispositivos da Constituição vigente, porque, não raro, os decretos ditatoriais brigam com os textos liberais.**⁴²⁰

A aplicação da lei infraconstitucional, portanto, exigiria do jurista uma análise hermenêutica cuidadosa da compatibilidade do seu conteúdo com o da Constituição - incluída

⁴¹⁷Idem, MEIRELLES, 1955, p.22 e MEIRELLES, 1957, p.232.

⁴¹⁸Descrita como o “conjunto de atividades que se destinam a amparar ou recuperar socialmente os indivíduos e a família, quando desajustados ou incapacitados para o trabalho” (Idem, p.251).

⁴¹⁹Idem, p.251.

⁴²⁰Idem, p.252-253, G.N.

aqui, como vemos, entre os “textos liberais”. Mais do que isso, a Constituição de 1946 tornava-se um argumento útil para invalidar legislação vinda do regime anterior que parecesse inconveniente.

Em paralelo, é importante adicionar que, no tema de assistência social, também houve particularidades quanto à argumentação. Aqui, Hely entendeu que a ação do Estado na assistência social decorreria do dever de solidariedade, no qual “todo ser humano se apresenta como merecedor de amparo, quer como elemento útil à economia da sociedade, quer como elemento improdutivo por deficiência física, mental ou educacional”. Há uma combinação de elementos algo distintos na passagem. Primeiro, há uma ênfase no dever de atuação estatal, no sentido de que este deveria “amparar e fomentar a produtividade” dos que são capazes de trabalhar e ao mesmo tempo prevenir revoltas sociais dos menos favorecidos.⁴²¹ Mas é também notável um tom conservador, que fica evidente especialmente na afirmação que o Brasil, apesar de ser um Estado laico, “nem por isso se desviou dos preceitos cristãos de igualdade e solidariedade entre os homens, e dos de respeito à dignidade da vida humana”⁴²². Continuando o raciocínio, Meirelles escreveu que, “embora insensível”, o Estado “atua segundo o sentimento e a sensibilidade moral do seu povo”, os quais no caso estariam representadas pelos conselhos presentes na encíclica *Rerum Novarum*.⁴²³

Em comparação aos demais exemplos, não só a justificativa da existência desse setor público tinha uma natureza algo diferente, como igualmente diferente foi como o autor aconselhou a implementação desse serviço. Em suas próprias palavras, ele não hesitou “em sustentar e aconselhar mesmo que as municipalidades decidam sempre pela assistência social

⁴²¹Isso fica claro nas duas seguintes passagens: “Quanto aos desajustados, desencaminhados ou deseducados, cabe ao Poder Público, através de medidas educativas, readaptá-los ao trabalho, tornando-os elementos úteis a si e à sociedade” e “O serviço social tem, assim, uma dupla finalidade: amparar regularmente os necessitados (indivíduos e famílias) com recursos materiais e educação, e preservar a sociedade da revolta dos desajustados e da miséria dos incapacitados” (idem, p.251).

⁴²²Idem, p.250.

⁴²³A referência à *Rerum Novarum* não pode ser percebida como um indício incontestável de adesão de Meirelles ao pensamento social católico. À época, era disseminada a citação da carta no meio jurídico, utilizada muito como contraposição à visão comunista. Mas que essas considerações foram encaixadas numa construção dogmática do direito municipal parece indicativo de algum grau de afinidade do autor com o catolicismo – se não tanto em teoria, ao menos simpatia pela atuação de instituições eclesiais no setor de assistência social. De qualquer modo, a classificação de Meirelles num tipo de *jurista católico* parece ainda exagerada.

indireta, isto é, pela ajuda a instituições particulares”.⁴²⁴ Isso porque toda vez que organizações assistenciais eram administradas pelo Estado (seja União, estado-membro ou município) elas “esquecem-se de seus deveres para com os assistidos, olvidam a sua finalidade específica (...) e relegam ao marasmo da burocracia os casos mais urgentes de socorro, e as dores mais cruciantes do indivíduo”. Então, na opinião de Meirelles, seria sempre melhor confiar a administração desse serviço público a instituições privadas, aqui entendidas instituições eclesiais ou caritativas, como os “hospitais, maternidades, clínicas, creches, asilos, dispensários, albergues, reformatórios de menores”.⁴²⁵

De todos esses exemplos é possível extrair alguns traços da argumentação jurídica de Meirelles e de como a intervenção estatal foi ali tratada. Primeiro, salta aos olhos como a memória do regime de Vargas instilava medo e repulsa, tornando-se um tópico condutor em seu discurso. A erradicação do legado varguista, considerada como passo essencial na transição democrática e para a materialização da autonomia municipal, mobilizava o grosso da argumentação. Os ataques à centralização, enquanto característica principal do regime anterior, levavam a uma forte defesa da descentralização e da autonomia local.

Não há, entretanto, identificação entre a defesa da descentralização com o posicionamento de recusa à intervenção estatal. Muito pelo contrário: os argumentos levam geralmente à legitimação de mais intervenção estatal, desde que concentrada no governo municipal.

Há razões para tanto ao seguir o raciocínio inscrito nas fontes. 1) Porque o combate à centralização deveria ser relativizado em relação ao fenômeno (tão alarmante quanto) do coronelismo. Este provocava desconfiança na concessão de demasiada liberdade não só ao mercado como ao próprio município, cujo processo político de tomada de decisões poderia ser cooptado por oligarquias locais. 2) Devido à postura realista ou pragmática do autor: a quantidade de intervenção estatal e sua implementação dependiam de questões contingenciais,

⁴²⁴Idem, p.254.

⁴²⁵Idem, p.255. Dois casos considerados exitosos nesse modelo foram indicados: um foi o centro assistencial “Anita Costa”, que funcionava em prédio público, sustentado pela cidade de São Carlos; o outro foi o imposto adicional para assistência social estabelecido pela cidade de Franca cuja arrecadação era repassada à “Conferência de São Vicente de Paulo”, uma instituição eclesial devotada a atividades de caridade.

circunstanciais, a depender da natureza do serviço público, das condições locais e das possibilidades técnicas disponíveis. Acima de tudo, era a modernização o mais decisivo ao recomendar intervenção estatal – e a projeção aqui é de uma modernização vinda de cima para baixo, do governo municipal para a população, nesse caso.

Paralelo a isso, vale destacar o uso ocasional de argumentos católicos no exemplo da assistência social, em que o autor optou por incentivar a concessão do serviço a instituições privadas, sendo o Estado secundário no oferecimento do serviço. Aqui, o argumento destoa da desconfiança acerca da concessão de serviços a empresas privadas apresentado em outros momentos do livro. A razão mais evidente para tanto é uma pressuposta diferenciação entre instituições eclesiásticas e empresas privadas quanto a seus interesses, sendo somente as primeiras dignas de confiança. Mas isso leva a uma conclusão: mesmo quando Meirelles de fato defendeu a ausência de Estado em favor de organizações privadas (ao menos nessa edição do livro), não o fez com base no pensamento liberal econômico, de qualquer tendência que fosse, mas sim na argumentação que apelava ao pensamento social católico. Essa postura não indica necessariamente uma profunda devoção católica ou um antiliberalismo por parte de Meirelles, mas aponta a uma tendência de não adotar argumentação do liberalismo econômico – sua postura é mais bem classificada como *pragmática*.

Além desses exemplos levantados, Meirelles ainda dedicou atenção ao tema de “saúde pública” e “higiene”, matérias em que a intervenção estatal era bastante aceita já desde o começo do séc. XX.

Nessa análise do diagnóstico de problemas de Meirelles, vale mencionar também que a crítica aos concessionários do artigo sobre municipalização de 1956 foi transportada para o livro *Direito Municipal Brasileiro*. O trecho se encontra conectado à conceituação de serviço público, ou seja, um pouco antes do tratamento dos exemplos:

O que desejamos e precisamos combater é a timidez das Administrações Públicas, especialmente as municipais, diante das poderosas empresas concessionárias, que, uma vez obtida a concessão, se esquecem de seus deveres para com o público e nisso são estimuladas pela falta de fiscalização do poder concedente, que se limita a

autorizar majorações de tarifas sem exigir a atualização do serviço e a sua regular prestação aos usuários.⁴²⁶

O quadro mostra como o assunto da intervenção era complexo e poderia levar a diferentes posturas. A intervenção estatal era um problema argumentativo no sentido de que Meirelles, não diferente dos demais juristas brasileiros do séc. XX, tinha de equilibrar soluções estatizantes com outras liberais na busca de qual o melhor prognóstico de acordo com os problemas sociais e políticos que buscava enfrentar. O peso da herança de Vargas, o repúdio ao “coronelismo” e a desconfiança quanto às empresas concessionárias fizeram Meirelles optar pela solução da intervenção estatal desde que concentrada no município. Para tanto, seria necessário utilizar a linguagem do direito administrativo para criar fórmulas jurídicas que sustentassem esse projeto político.

3.1.3 A Construção Jurídica da Autonomia Municipal como Solução ao “Centralismo”

Grande parte do esforço de Meirelles nesse livro e em textos seguintes concentrou-se em promover o município a um ente estatal e federativo autônomo. Para tanto, i) contrapôs-se ao entendimento do município como ente meramente administrativo; e ii) buscou dar estofamento jurídico à autonomia municipal, principalmente tomando conceitos do direito administrativo e do direito público como um todo. Neste último ponto, prosseguiu num trabalho de reelaboração conceitual da linguagem jurídica (personalidade jurídica do município, rol de competências constitucionais, poder de polícia, serviços públicos), o que exigiu uma série de estratégias e lances.

Seria do texto constitucional que Meirelles retiraria muito do substrato para formular as bases jurídicas de seu projeto de descentralização. Pela narração (claramente apologética) do mesmo, os constituintes de 1946, “impressionados com a hipertrofia do

⁴²⁶Idem, p. 176-177.

executivo no regime anterior, (...) promoveram equitativa distribuição dos poderes, e desconcentraram a administração”, resultando na tão desejada autonomia municipal.⁴²⁷ O regime municipal autônomo seria garantido constitucionalmente, no art.28, por quatro princípios: a) eletividade do prefeito e dos vereadores; b) administração própria, no que toca ao seu peculiar interesse; c) decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e a aplicação de suas rendas; d) organização dos serviços públicos locais. A enumeração não seria taxativa, mas constituiria o mínimo atribuído aos municípios para exercerem autogoverno.

A partir dessa base, categorizou a autonomia municipal como “um direito público subjetivo de organizar o seu govêrno e prover a sua administração”, “(...) concedido e limitado pela Constituição Federal”, o qual poderia ser acionado em oposição a eventuais interferências.⁴²⁸ Esse argumento ofereceria ao município ferramentas para impugnar, por meio de um terceiro presumivelmente neutro (o Judiciário), os abusos das demais entidades federativas – identificados aqui como “resquícios do regime anterior”.⁴²⁹ O propósito parece ter sido o de evitar confusão institucional ou esvaziamento da autonomia, no caso de uma possível disputa federativa que ensejasse a paralisação da administração ou o tolhimento da autonomia na prática. Por meio da personalidade jurídica e da capacidade de postulação, o município estaria devidamente protegido, sem que fosse necessário igualar seu status ao dos demais entes federados: toda vez que uma violação de sua autonomia ocorresse, o município poderia entrar em juízo contra os demais entes federativos.

⁴²⁷Imposta a repartição das rendas públicas discriminada para cada ente federativo, o município teria sido ainda integrado ao sistema eleitoral e disporia os seus órgãos (legislativo e executivo) em simetria com os “Poderes da Nação” (Idem, p.11).

⁴²⁸A sua inspiração parece vir de J. H. Meirelles Teixeira, cf. MEIRELLES, 1957, p.34.

⁴²⁹“[...] [N]ão sendo possível ao Município ofendido em sua autonomia convencer administrativamente o poder estranho a cessar a sua intromissão, poderá recorrer ao Judiciário para anular o ato concreto de interferência inconstitucional” (ibidem, p.52). Voltou a reafirmar depois: “Mas a despeito de (...) ter dito com inexcusável clareza a Lei Magna, intromissões ainda existem, por parte de poderes e órgãos estranhos ao Município, que interferem arbitrariamente nos serviços locais, com sensíveis prejuízos para a administração e manifesto desprestígio para os poderes municipais, lesados na sua autonomia. **Contra êsses resquícios do regime anterior, que subordinava todos os interesses comunais ao poder central e incursionava discricionariamente na esfera privativa dos Municípios, principia a se esboçar salutar reação por parte das municipalidades, através de recursos administrativos e judiciais**” (idem, p.55, G.N.). A violação da autonomia municipal, quando perpetuada pelo estado, ainda poderia ensejar o pedido de intervenção federal, mas a violação da autonomia causada pela União só poderia ser oposta por recurso judicial (idem, p.55).

O que estava em jogo, portanto, era uma questão de estabilidade política e de governabilidade – i.e., fortalecer o município sem erigi-lo a poder estatal de igual porte dos demais. O temor da equiparação, no cálculo político implícito, parece ter sido que ela pudesse causar muitos embates de competência federal. Adicionalmente, talvez a defesa com todas as letras do município enquanto ente federativo de igual estatura aos outros parecesse muito radical para o contexto (logo, de difícil aceitação por parte do público leitor), servindo o argumento de Hely então como um meio caminho satisfatório na direção de fortalecimento do município.

Um sistema de freios e contrapesos, análogo ao da separação de poderes, foi projetado aqui à estrutura federativa.⁴³⁰ O arranjo continuava dando preeminência à União e aos estados, mas permitia que eventuais violações fossem corrigidas com o emprego da via processual. Com efeito, seria o Judiciário o palco em que se digladiariam os interesses federativos, obtendo este consequentemente maior protagonismo político nos rumos estatais por ter a última palavra de decisão.⁴³¹

A autonomia municipal ganharia ainda maior estofamento jurídico caso se escorasse em critérios minimamente fixos, e mais favoráveis, quanto à repartição de competências constitucionais. Para a distribuição de competências, foram acionadas teorias clássicas da hermenêutica constitucional. De acordo com Meirelles, as competências municipais estariam, em princípio, limitadas pela *teoria da enumeração dos poderes*⁴³², mas a utilização da *teoria*

⁴³⁰“Dêsses princípios é que dimana o cânon constitucional da independência e harmonia dos poderes (art. 36), e que deve ser entendido, não só com relação aos órgãos da Soberania Nacional (Legislativo, Executivo e Judiciário), mas também com pertinência às entidades da estrutura estatal (União – Estados – Municípios). Se a União ou o Estado-membro, extravasando dos limites de sua competência, invadir a órbita privativa da administração municipal, pode o Município recorrer ao Judiciário, para compelir o poder federal ou estadual a recolher-se aos lindes que a Constituição lhes assinala” (idem, p.35).

⁴³¹Mesmo assim, Hely não deixou de notar que certas questões estariam fora da alçada dos juízes, evitando o embaralhamento entre Justiça e Administração: “Nesse sentido, e com estas restrições, é que sustentamos o cabimento da revisão judicial dos atos dos órgãos municipais, respeitando, no executivo, os motivos de oportunidade e conveniência, e no legislativo as questões ‘interna corporis’, além do ato político, que é insusceptível de apreciação judicial (...)” (idem, p.89).

⁴³²Na teoria dos poderes enumerados, as competências dos municípios (do mesmo modo que as da União) seriam somente aquelas enumeradas pela constituição, enquanto as dos estados teriam caráter residual – ou seja, seriam as restantes, mesmo que não expressamente constantes do texto constitucional. Essa regra de interpretação constitucional tem origens norte-americanas, mas sempre que Meirelles a mencionou o fez citando o livro *O Estado Federado* de Castro Nunes (idem, p.12, p.36, p.59, p.81-83).

*dos poderes implícitos*⁴³³ possibilitaria abrir um leque de funções adicionais à lista de competências locais. Recorrendo, em seguida, a um conjunto de regras elaborado por Victor Nunes Leal⁴³⁴, Hely fechou um sistema interpretativo de distribuição de competências minimamente racional, que favorecia o aumento de atribuições municipais.⁴³⁵

Para incrementar ainda mais o rol de competências locais, Hely Lopes também explorou o conceito de “peculiar interesse”, presente no texto constitucional. Referenciando longo trecho de artigo de Sampaio Dória, Meirelles definiu “peculiar interesse” como “predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União”.⁴³⁶ A possibilidade de coexistência de interesses federativos desmantelava o monopólio de competências num ou noutro ente, abrindo possibilidades de se atribuir, em tese, ao município maiores porções de competências.⁴³⁷ Assim, “um vasto campo de ação” era apresentado aos leitores:

Examinando-se a atividade municipal, no seu tríplice aspecto político, financeiro e social, depara-se-nos um vasto campo de ação, onde avultam assuntos de peculiar interesse do Município, a começar com a escolha de seus governantes (Prefeito e Vereadores) e a desenvolver-se na busca de recursos para a administração (tributação), na organização dos serviços necessários à comunidade (serviços públicos), na defesa do conforto e da estética da cidade (urbanismo), na educação e recreação dos munícipes (ação social), na defesa da saúde, da moral e do bem-estar

⁴³³A teoria dos poderes implícitos advoga que algumas competências atribuídas pela constituição pressupõem poderes implícitos, devendo estes ser reconhecidos enquanto necessários. A teoria foi elaborada por Alexander Hamilton em torno do debate sobre a criação do Banco dos Estados Unidos, em 1791. Enfrentando Thomas Jefferson e James Madison, que entendiam que os poderes constitucionais do Congresso seriam enumerados taxativamente, Hamilton convenceu George Washington a sancionar a criação do banco por meio da argumentação dos poderes implícitos (BERCOVICI, 2008, p.123).

⁴³⁴MEIRELLES, 1957, p.83ss.

⁴³⁵Um de seus propósitos declarados aqui, por sinal, foi o de desacreditar a “crença, generalizada em nosso povo, de que a lei federal prevalece sobre a estadual e esta sobre a municipal”. Por exemplo, nos casos em que o município comprovasse seu peculiar interesse, a sua lei deveria prevalecer sobre as das demais entidades federativas. Se inexistisse “exclusividade de administração”, aí sim as leis seguiriam critérios de hierarquia entre os membros da federação (idem, p.85; e principalmente p.34).

⁴³⁶Idem, p.48ss, repetido na p.169. A distinção seria feita com o “interesse privativo”, que afastaria as pretensões de outros entes federativos de tomar a competência, ocorrendo geralmente em favor da União ou do estado. Meirelles distinguiu serviços de “caráter privativo” e de “caráter comum às três entidades”. Quanto aos primeiros não haveria dúvidas sobre a quem interessaria. Já os segundos ofereceriam “certas dificuldades, em face de interesses equivalentes disputando a sua prestação”. Assim, para solucionar a disputa, uma regra foi proposta: quando houvesse coincidência “de todos os pontos” entre o serviço da entidade superior com o da inferior, estaria afastada a competência desta. Porém, se não coincidir, “subsistirão ambos, como competências convergentes que se completam (ação complementar supletiva)” (idem, p.169).

⁴³⁷O “exemplo típico” seria a regulamentação do trânsito, na qual, como já visto, a União ficaria encarregada de ditar as regras gerais pelo Código Nacional de Trânsito; os estados, as dos impostos, taxas rodoviárias e do regulamento geral de trânsito; enquanto os municípios regerariam “serviços locais”, como “estacionamento, circulação, sinalização, etc.” (Idem, p.92).

público (poder de polícia) e na regulamentação estatutária de seus servidores (funcionalismo público municipal).⁴³⁸

Nesta passagem, nota-se a tentativa de montar um esquema básico para a empreitada de consolidar o “vasto campo de ação” do município. O lance de Meirelles consistia em combinar uma concepção ampliada de quais deveriam ser as atividades municipais com conteúdo jurídico preexistente do direito público e administrativo. Ou seja, Meirelles buscou atribuir aos institutos jurídicos do direito administrativo um lugar determinado na organização de diferentes atividades e funções públicas municipais, as quais seriam legitimadas pelos respectivos conceitos jurídicos. Ainda que não tenha sido seguida à risca nem mesmo na própria obra de Hely, essa apresentação esquemática demonstra um esforço de ordenação e sistematização de conteúdos e matérias preexistentes – ou, mais ainda, o esforço de se apresentar sistemático.

3.1.4 O Município enquanto Ente Político-Administrativo no Sistema Federativo

Como já mencionado, nessa linha, o município não deveria ser entendido como ente meramente administrativo, mas sim político-administrativo. O desafio, então, foi como posicionar o município dentro da estrutura teórica da federação para que fosse considerado propriamente como uma autoridade pública sem, contudo, colocá-lo no mesmo patamar dos demais entes (União e estados).

A saída de Meirelles foi, primeiro, classificar o poder de “*imperium*” do município como um “*imperium* derivado”, citando Georg Jellinek. Assim, o município gozaria do “direito de instituir órgãos próprios; de nomear seus servidores; de administrar seus bens; de governar os assuntos locais”. Mas, todavia, seguindo a ressalva de que não se justificaria a “aplicação indiscriminada de normas constitucionais federais ou estaduais aos Municípios, [...] nem há

⁴³⁸Idem, p. 93.

razões de direito para que se dê aos seus dois órgãos [...] a preeminência dos Poderes da União e dos Estados-membros”.⁴³⁹ Os órgãos municipais e suas atribuições não possuiriam características de “Poder de Estado”.⁴⁴⁰ Distinção essa que teria o intuito de não conceder “privilégios” indesejados aos administradores municipais.⁴⁴¹

Citando Carlos Maximiliano, Themístocles Cavalcanti e Ataliba Nogueira, o autor sustentou que a dimensão política seria essencial à autonomia municipal, não podendo ser desconsiderada⁴⁴², confessando ter cometido o equívoco ele próprio enquanto juiz.⁴⁴³ A

⁴³⁹ Para todas as citações deste parágrafo, Idem, p. 78.

⁴⁴⁰ Distinção central aqui é entre órgão e poder, a qual se fez essencialmente por meio da leitura de Duguit (idem, p.76). O órgão seria tão somente a corporificação do poder, não tendo capacidade de decidir sobre sua destinação. Citando Duguit, Hely categorizou os “Poderes” estatais como “elementos constitutivos da vontade nacional soberana”, ou seja, como frações desta. Ao mesmo tempo, definiu a soberania como um poder “inerente e exclusivo da União”. Desse poder, os estados participariam, mas não disporiam, ao passo que os municípios nem mesmo teriam tal participação – sendo veementemente negada a existência de estados ou municípios soberanos. Além disso, a Assembleia Constituinte não teria atribuído quaisquer dos três poderes (judiciário, legislativo, executivo) ao município. O que Meirelles não mencionou da citação a Duguit é que o autor francês negava a utilidade do conceito de soberania. A passagem que Meirelles retirou foi de trecho em que Duguit analisava os dispositivos e fundamentações da constituição francesa de 1791. Mas, como afirmou o próprio Duguit, no mesmo livro citado por Meirelles, em passagem posterior que concluía a análise mais histórica: “*Cette conception d’un pouceir souverain, un en trois pouvoirs, est une conception métaphysique analogue au mystère chrétien de la trinité, qui a séduit les esprits parfois chimériques de l’Assemblée de 1789, mais qui est inadmissible dans une construction vraiment positive du droit public*” (DUGUIT, 1911, p. 164).

⁴⁴¹ “Dizer-se, como pretendem alguns, que o Município está para o Estado-membro como este está para a União, ou que o Município é um Estado em miniatura, exigindo simetria na sua organização com os Poderes da União ou dos Estados-membros, é revelar desconhecimento da nossa organização estatal. (...) Na verdade não há identidade de situações entre a União, os Estados e o Município, razão pela qual não se podem ampliar privilégios das corporações maiores, à reduzida esfera de competência da corporação menor” (Idem, p.77). Logo após esta passagem, citando Orlando de Carvalho, Hely sustentou que as relações entre os entes federativos seriam claramente distintas: enquanto a União seria formada por uma federação de estados, os estados não seriam formados por federações de municípios. Isso porque a União seria descentralizada em relação aos estados (com os quais teria relação política), mas estes seriam centralizados em relação aos municípios, os quais só teriam com eles uma relação administrativa.

⁴⁴² Hely atribuiu a Alcides Cruz e sobretudo Castro Nunes a defesa do entendimento que o município seria ente meramente administrativo (idem, p.14; 1965, p.205). Nesse sentido, esses autores foram apresentados como adversários nesse ponto, apesar de não parecer haver uma crítica severa ao pensamento jurídico de nenhum dos dois de forma mais compreensiva. Ao contrário, a leitura parece indicar uma certa reverência ou respeito aos dois autores.

⁴⁴³ Mais uma vez recorrendo à história do direito, Meirelles apontou uma lei imperial para traçar a genealogia da interpretação, errônea em sua opinião, do município como ente meramente administrativo, apontando Veiga Cabral e Alcides Cruz como importantes nomes que teriam assumido tal posição: “Na verdade, as Municipalidades do Império foram declaradas corporações meramente administrativas, pela Lei de 1o de outubro de 1828, em seu art.24. Mas a Lei imperial teve em vista unicamente retirar das Câmaras de então as funções judicantes, que eram acumuladas com as atribuições políticas e administrativas que sempre se reconheceram ao Município brasileiro, desde os tempos coloniais. Mal interpretando os intuitos da indigitada lei imperial, alguns comentadores inferiram que as Municipalidades, dali por diante, haviam perdido também a sua função política,

classificação de ente político-administrativo concederia ao município a autonomia para compor seu governo e ditar sua política interna, “no sentido de adoção de critérios de oportunidade e conveniência de sua administração”.⁴⁴⁴ A ideia está totalmente relacionada à falta de interferência de poderes alheios à localidade, identificada agora com o fenômeno do coronelismo:

Ainda, para desfazer dúvidas, mui freqüentes nas municipalidades do interior, esclarecemos que o Prefeito, a Câmara e seus Vereadores não estão subordinados ao Governador ou a quaisquer agentes do executivo, nem à Assembléia Legislativa ou a seus Deputados, nem ao Judiciário ou aos juizes da comarca. Podem e devem repelir sempre a interferência de autoridades federais e estaduais, que, por um vêzo dos tempos do “coronelismo”, insistem, ainda, em dominar a administração municipal.⁴⁴⁵

Por fim, o município consolidar-se-ia no “campo do direito público interno, com personalidade própria e capacidade específica para o exercício da atividade administrativa”:

Nessa qualidade, pratica atos administrativos de império, atos de autoridade, atos de força, específicos do poder público, e em relação aos quais nada pode o particular, por serem exigidos pelo interêsse coletivo e que, por isso mesmo, se superpõem ao interesse privado.⁴⁴⁶

Logo, o município, enquanto autoridade pública, usufruiria tanto de prerrogativas em relação aos cidadãos individualizados (ou seja, poder discricionário) quanto de mecanismos jurídicos contra as oligarquias e possíveis desmandos dos demais entes federativos. A insurgência de particulares contra as decisões da prefeitura e dos vereadores só seria possível por um número de ações judiciais controláveis do ponto de vista administrativo. Por outro lado, o novo entendimento sobre a distribuição de competências constitucionais e a autonomia municipal entendida como direito subjetivo público davam ferramentas jurídicas para o

e esse lapso de interpretação, passando despercebido por alguns publicistas de renome, chegou aos nossos dias com manifesta deformação histórica sobre a posição de nossos Municípios, levando-nos a equívoco de que nós mesmos nos penitenciamos, por têmos admitido, em decisão de alguns anos passados, o caráter ‘meramente administrativo’ das comunas, equívoco êsse que vem sendo repetido em julgados subseqüentes.” (MEIRELLES, 1957, p.79). O julgado de Meirelles em que incorreu no “equívoco” não foi encontrado durante a pesquisa – a ausência de referência ao número da sentença no livro e a inacessibilidade às suas decisões judiciais como um todo impossibilitaram a busca. De qualquer modo, deve-se notar como as menções a Alcides Cruz e Veiga Cabral demonstram a relevância e autonomia que Meirelles procurou dar ao direito administrativo na sua argumentação.

⁴⁴⁴Idem, p. 80.

⁴⁴⁵Idem, p. 87.

⁴⁴⁶Idem, p. 80-81.

município se defender da União e dos estados. Fixados tais parâmetros, o município poderia, idealmente, despender sua total atenção à administração interna.

Mas a autonomia local não valeria acima de tudo, em todos os momentos, devendo ser limitada em certas situações. Isso ocorreu de maneira pontual e espalhada no texto, com o fim aparente de sanar excessos autonômicos. Hely não deixou de tratar da previsão constitucional das intervenções federal e estadual no município.⁴⁴⁷ Também advertiu sobre os riscos de delegar à própria localidade a confecção de lei orgânica⁴⁴⁸ e a decisão acerca da transição de distrito para município⁴⁴⁹. Ainda vedados ao município seriam alguns assuntos relativos à “atividade jurídica” – como “a segurança nacional, o serviço postal, a radiodifusão, a radiocomunicação, e outros mais, que por sua própria natureza e fins, transcender do âmbito local”.⁴⁵⁰ Esses limites, além de sinalizarem a incapacidade de Hely dobrar todos os entendimentos já firmados na linguagem jurídica, revelavam a preocupação do autor quanto ao outro eixo problemático da obra: a precariedade técnica do administrador municipal.

⁴⁴⁷A possibilidade de intervenção dos estados no município foi tratada sucintamente, mesmo porque o texto constitucional era bastante claro. A intervenção somente poderia ser motivada por dois “casos especialíssimos do art. 23”: “se se verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado; e se deixar de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada” (idem, p.56). Afora os dois casos expressamente declarados, “nenhum outro poderá autorizar a intervenção do Estado no Município. Para infrações de outra ordem, só há os remédios judiciais comuns, não estando contemplada qualquer medida de caráter político” (idem, p.57). No caso da intervenção da União no município, só restaria o recurso judicial (ibidem).

⁴⁴⁸“A multiplicidade de leis é sempre um mal, como já acentuou o eminente Ripert, ao estudar as causas e conseqüências da estafante legiferação francesa dos últimos tempos. Certo é que a vastidão do território nacional apresenta diversidade de problemas e peculiaridades locais contrárias à uniformização da lei. Mas para atender a essas peculiaridades já está o País, repartido em Estados-membros, com ampla autonomia, e possibilidade de adequação da lei a cada região. O que se nos afigura inútil, e até mesmo prejudicial, é a multifária legislação municipal que se estabelece com o regime fracionário das Cartas Próprias, que permite a cada Município editar uma lei orgânica. A diversidade da legislação dificulta o conhecimento da lei local, e o fato é tão freqüente entre nós, que o próprio legislador federal já o sentiu, a ponto de dispensar os juízes do conhecimento obrigatório da legislação municipal (...).” (MEIRELLES, 1957, p.62).

⁴⁴⁹“A emancipação dos distritos só se deve verificar quando possuam êles suficiente vitalidade econômica, razoável população e progresso compatível com a vida própria que se vai instaurar nessas novas unidades. (...) **O que mui freqüentemente ocorre com as solicitações de elevação de distrito a Município é mais a expansão de um bairrismo irrefletido, não raras vêzes insuflado por interêsses políticos subalternos, que uma vital necessidade de progresso da localidade.** Daí a precaução nunca demasiada dos Estados, no estabelecer as condições mínimas para a formação de Municípios” (idem, p.60, G.N.).

⁴⁵⁰Idem, p.93.

3.1.5 A Centralidade Argumentativa da Constituição

Traço marcante dessa argumentação é a centralidade da Constituição de 1946, destacada como um monumento jurídico capaz de restabelecer a legalidade no território nacional após o fim da ditadura de Vargas. Foi na interpretação constitucional que considerável parcela da argumentação jurídica de Meirelles se baseou, como visto na seção anterior.

A centralidade discursiva da constituição pode parecer algo banal ou óbvio ao olhar do jurista atual, mas não para o historiador do direito. Basta lembrar que os livros de direito administrativo da Primeira República não recorriam constantemente à constituição como fundamento jurídico para seus argumentos – ao contrário, era raríssima a menção aos dispositivos constitucionais nessa literatura. Antes, eram a legislação comum, o direito comparado e a doutrina estrangeira as fontes mais utilizadas no campo do direito administrativo no começo do séc. XX.⁴⁵¹ Houve, portanto, uma efetiva modificação em relação ao tratamento da constituição na argumentação jurídica do direito público, ao se comparar o começo do séc. XX com esse texto da década de 1950. Por isso, esse ponto merece uma análise mais detida.

Da mesma forma, é importante frisar que a centralidade da constituição aqui tratada não é a mesma que, por exemplo, a de argumentos mais recentes das últimas décadas sobre a constitucionalização do direito ou a teoria da efetividade.

Tal centralidade, portanto, deve ser explicada por fatores históricos contextuais: ela não só reflete resultados de operações semânticas e disputas travadas no interior do campo jurídico, mas os próprios atos de fala de Meirelles.

Apenas para aprofundar o ponto, um exemplo de como a centralidade da constituição nessa argumentação tinha fundamentos diversos dos atuais pode ser suficiente.

⁴⁵¹A leitura de autores como Augusto Viveiros de Castro, Alcides Cruz, Aarão Reis, Oliveira Santos e Porto Carneiro mostra o ponto.

Mais do que apenas ter servido de base para fundamentar a autonomia municipal, a constituição possuía uma importância mais elevada no texto de Meirelles. Ele chegou a sustentar que as “liberdades do povo” derivavam não do governo democrático, mas sim da constituição. A ideia parece ter sido sugerida pela leitura de Sampaio Dória. Para Hely,

(...) a democracia não é sistema garantidor das liberdades do cidadão, como vulgarmente se entende, mas sim sistema de governo assegurador da eletividade dos governantes e da temporariedade de suas funções governamentais (...) As liberdades do povo decorrem do maior ou menor respeito aos direitos e garantias individuais assegurados nas Constituições, mas não dependem da forma de Estado, nem constituem apanágio do regime democrático, que tanto pode ser adotado nas Repúblicas como nas Monarquias, de Estados Unitários, Confederados ou Federados.⁴⁵²

O argumento remete a uma depreciação da democracia e da participação popular, incumbindo à constituição e à comunidade de seus intérpretes (aqui, somente juristas) a boa ordenação e funcionamento ideal de governos e sociedades pela defesa de direitos. Nesse sentido, a passagem também deixa evidente a ambiguidade do uso conceitual de democracia nessa argumentação: embora o conceito seja usado algumas vezes como forma de autolegitimação em contraposição ao regime anterior, desqualificado como autoritário, ao mesmo tempo o significado de democracia é esvaziado enquanto simples forma de governo que assegura a eletividade dos representantes e sua temporariedade no cargo.

Essa ambiguidade não é estranha aos argumentos empregados, à época, dentro da UDN. O tom elitista do partido vinha em grande medida de crenças de uma maior aptidão ao governo por parte de elites ilustradas, como a dos bacharéis de direito ou dos militares. Mas também foi sucessivamente sendo reforçado pelos contínuos fracassos nas disputas eleitorais e pelo persistente apoio popular ao varguismo.

⁴⁵²Idem, p.31. A afirmação parece ser nutrida também por um pano de fundo geopolítico. Para Hely, o regime democrático seria “o que mais bem condiz com a estrutura política do Estado Federado e com a organização do governo republicano”, pois sua composição exigiria “necessariamente o sistema representativo”. Mas, por um lado, a Rússia serviria como um contraexemplo para demonstrar que, por si sós, a forma republicana e o federalismo não proporcionariam ao cidadão a liberdade individual (Idem, p.32-33). De outro, tomou em conta o exemplo da Inglaterra, apresentado como uma monarquia (logo, no seu raciocínio, uma forma de governo não democrática) em que as garantias de liberdade estariam asseguradas: “[...] Nações existem, como a Inglaterra, que embora adotem a forma unitária de Estado e o regime monárquico hereditário, garantem ao povo a mais ampla liberdade individual, mas só admitem a sua representação no poder legislativo. [...] Nos governos monárquicos pode existir, como realmente existe na Monarquia Britânica, ampla liberdade individual, mas não existe democracia, visto que tal conceito é antagônico ao de governo soberano hereditário” (idem, p.32).

Tomando tudo isso em consideração, já se pode lançar explicações contextuais para a centralidade da constituição no discurso dos primeiros textos de Hely Lopes Meirelles.

Uma primeira explicação pode ser lançada: o recurso à constituição se dava porque aos direitos administrativo e municipal faltava uma base sólida nacional tanto na legislação quanto na doutrina, não havendo um texto uno de referência que pudesse resistir aos sabores do vai e vem da política. Para o direito municipal, sobretudo, os dispositivos constitucionais de 1946 acerca da autonomia municipal continham princípios de contornos minimamente claros, dos quais se poderia partir para uma sistematização disciplinar.

Para outra explicação aceitável da centralidade, pesava ainda que havia, da parte de Hely Lopes, identificação ou respeito em relação aos constituintes de 46⁴⁵³ ou mesmo à constituinte como um todo.⁴⁵⁴ Nem sempre, entretanto, Meirelles foi elogioso aos constituintes de 1946. Anos mais tarde, em artigo de 1962, atacou a posição daqueles que não aceitavam que o município fosse componente essencial do sistema federativo brasileiro por não constar expressamente como tal no texto constitucional de 1946.⁴⁵⁵ Sem deixar de atestar os avanços da incorporação de dispositivos relativos à autonomia municipal e do reconhecimento do município como “entidade estatal integrante e necessária ao regime político vigente no texto constitucional”,⁴⁵⁶ afirmou ser uma “pena [...] que o constituinte não tenha tido a coragem

⁴⁵³Lembrando aqui as reverentes menções a J. C. Ataliba Nogueira e a conclusão da sua narrativa histórica.

⁴⁵⁴Breve definição de constituição, que a relacionava à constituinte e à soberania, foi proposta pelo autor na seguinte passagem: “Os Estados-membros participam da Soberania Nacional, mas não dispõem desse poder; que é inerente e exclusivo da União. A Nação, sim, é soberana, porque decide do seu destino sem limitações à sua vontade; organiza a sua Constituição e fá-la respeitar pela força, se necessário fôr. (...) **À Soberania só se opõe a mesma Soberania, no respeito à Constituição, que é a concretização da vontade nacional emanada da Assembléia Constituinte, fonte e origem de todo o poder da Nação**” (MEIRELLES, 1957, p.33, G.N.). A ideia foi formulada de maneira bastante confusa, o que impede interpretações precisas, mas o lance parece ter o propósito de enfraquecer a afirmação de que a União detinha toda a soberania. Embora aceite explicitamente a afirmação, quando contrastando com a possibilidade de um estado ter soberania, Meirelles bifurca a soberania em duas para que a constituição seja também fonte de soberania – podendo então ser utilizada mesmo contra a União eventualmente.

⁴⁵⁵De acordo com Hely: “Arraigou-se na consciência dos juristas brasileiros uma frase feita, que já não corresponde a nosso regime constitucional, mas, a despeito disso, é invocada a cada momento, como um dogma federativo: o Município não é da essência da Federação” (MEIRELLES, 1962, p.205). Logo após, rastreou a frase até Castro Nunes. A briga de Hely é a de firmar o município como parte essencial da federação no caso brasileiro. A rigor, contudo, o Estado Federado é construído a partir de estados (*states*) como no caso dos Estados Unidos, e não a partir de localidades.

⁴⁵⁶Para Hely, esse reconhecimento aparece nos arts. 20, 21, 22, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 63, 141, 169, 195 e 206 da Constituição de 1946 (cf. *ibidem*, p.206).

suficiente para declarar, que no art. 1º da Constituição, que a União compreende, além dos Estados-membros, o Distrito Federal, os Territórios e os Municípios”:

Temeroso de romper com a tradição federativa, o constituinte brasileiro de 1945 omitiu no dispositivo próprio a inclusão do Município como entidade estatal em pé de igualdade com as demais componentes da nossa Federação. Não é de se louvar a timidez dos elaboradores da Constituição vigente que, ao invés de declarar às claras a posição do Município brasileiro no novo conceito federativo adotado, usaram de circunlóquios e eufemismos para chegar ao mesmo resultado: a inclusão do Município na estrutura federativa nacional. Dessa redação ambígua da Constituição de 1946, no concernente à integração do Município no sistema constitucional vigente é que tem resultado os erros de conceituação e a falsa afirmativa de que o Município não é peça essencial da Federação. Pode não ser de outras Federações mas é peça essencialíssima da nossa Federação.⁴⁵⁷

A aparente mudança de postura quanto aos constituintes não foi acompanhada de mudança substancial quanto a qual deveria ser o lugar do município no federalismo brasileiro.⁴⁵⁸

A explicação mais sólida, no entanto, para a centralidade da constituição parece ser que o texto constitucional de 1946 era o recurso perfeito para invalidar a massa normativa herdada do varguismo. Como visto em seção anterior, a constituição, enquanto um “texto liberal”, podia ser acionada como um mecanismo útil para atestar ou negar a validade de legislação prévia.

A perda da centralidade da constituição na argumentação posterior do livro *Direito Administrativo Brasileiro* pode servir para a constatação de todas essas hipóteses, por contraste entre os momentos. No livro de 1964, Hely voltou aos referenciais recorrentes da área de direito administrativo (doutrina, legislação e jurisprudência nacionais e internacionais), mesmo que dando mais destaque à jurisprudência nacional.

Para a primeira explicação, essa posterior perda da centralidade pode mostrar como o direito administrativo era uma área considerada mais consolidada que a do direito municipal,

⁴⁵⁷Idem, p.206.

⁴⁵⁸A conclusão do artigo foi que o município deveria ser entendido como uma “entidade político-administrativa de terceiro grau”, o que o assemelharia às demais entidades estatais, equiparando-o “em atribuições, direitos e prerrogativas de ordem pública, atribuindo-lhe o poder de império e a função legislativa inerente às corporações políticas” (Idem, p.208). Aqui, o que parece ocorrer, acima de tudo, é a intensificação da posição municipalista de Meirelles.

não sendo mais necessário ou mesmo útil se voltar tanto à constituição. Além de tudo, a Constituição de 1946 fornecia menos elementos interessantes para a principiologia do direito administrativo do que para a do direito municipal.

Para a segunda e a terceira explicações, o contraste sugere que a mudança do contexto político pesou significativamente. A crise, constantemente denunciada⁴⁵⁹, do regime político de 1946 colocava em xeque a própria legitimidade do texto constitucional. No momento em que o regime de 1946 era tido como uma experiência falida, incapaz de lidar com o suposto risco comunista, a constituição foi perdendo juntamente sua legitimidade. Do ponto de vista do escritor de manuais, talvez atar a sua argumentação dogmática a um texto constitucional corroído, o qual provavelmente seria substituído a qualquer momento, não seria uma escolha inteligente.

3.1.6 *Realismo* e “Teorismo”: o Direito Administrativo como Questão de Técnica e Progresso

Não só a Constituição de 1946 seria a mais municipalista da história brasileira como também seria, “sem dúvidas, a mais municipalista das Constituições dos Estados civilizados”, ou seja, no mundo.⁴⁶⁰ O sistema estabelecido constitucionalmente era, em abstrato, praticamente perfeito nessa argumentação. Porém, não decorreria dele, por si só, a solução dos problemas nacionais:

A despeito disso, ainda se increpa a nossa organização municipal de oprimida e mal-estruturada pela legislação federal e estadual, pleiteando-se maiores franquias locais. A nosso ver, se defeito existe no regime municipal brasileiro, é o de excesso de liberdade administrativa e falta de controle financeiro. **Na maioria dos casos, as administrações locais não estão politicamente educadas e tènicamente preparadas para dirigir o Município com a autonomia que a Constituição Federal lhe assegura.** Dessa disparidade entre a liberdade político-administrativa de

⁴⁵⁹Cf., por exemplo, o texto *A Crise do Direito e Direito da Crise* de Afonso Arinos (FRANCO, 1957). Para outro exemplo, o discurso parlamentar de 25/06/1963 de Bilac Pinto, publicado em *A Guerra Revolucionária*, analisado por CHALOUB, 2015, p. 63.

⁴⁶⁰MEIRELLES, 1957, p.15.

que gozam as municipalidades brasileiras – sem símile em todo o mundo – e o despreparo dos administradores locais, para a complexa tarefa governamental, **resulta a desorganização administrativa e financeira que tanto embarça o progresso de nossos Municípios.**⁴⁶¹

Na mesma linha, em artigo anterior,⁴⁶² após cotejar alguns regimes municipais estrangeiros (os de Portugal, França, Argentina, Inglaterra, Estados Unidos)⁴⁶³ com o brasileiro, Meirelles já havia escrito que o “problema municipal brasileiro” não seria o de “falta de instituições adequadas à administração local”, pois as “deficiências mais acentuadas” não seriam das leis, mas dos homens.⁴⁶⁴ Seguindo tal lógica, a “transplantação irrefletida” de sistemas estrangeiros era um erro.

Voltando ao livro, Meirelles destacou ali o problema dos “pregoeiros da imitação”, especialmente em relação aos Estados Unidos:

Mui freqüentemente se invoca o exemplo norte-americano a ser seguido no Brasil. Não conhecemos maior dislate que o dêsses pregoeiros da imitação, sabido que a Federação Norte-Americana não tem regime municipal uniforme, não conhece Municípios em sua Constituição Federal, não assegura a autonomia municipal, e os vários sistemas adotados não satisfazem aos anseios locais, nem aos publicistas da própria Nação.⁴⁶⁵

Ainda fez questão de notar na continuação que, se os EUA “revelam um progresso muito superior ao nosso”, não seria por causa do seu regime municipal.

Tais considerações repercutiram inclusive na visão do autor sobre as fontes do direito, o que fica evidente no prefácio do livro. O direito comparado foi apresentado ali como fonte de menor importância para a sistematização do saber jurídico, sendo mero “subsídio” nessa empreitada. Em detrimento dele, a doutrina pátria e a jurisprudência nacional ganhavam

⁴⁶¹Idem, p.15-16, G.N.

⁴⁶²MEIRELLES, 1955.

⁴⁶³No livro *Direito Municipal Brasileiro*, a ordem de apresentação dos países foi modificada, adicionando-se a Itália no meio e trocando os países de lugar. A ordem do livro foi: Estados Unidos, Inglaterra, França, Itália, Portugal e Argentina. Talvez a mudança tenha sido feita para realçar como os últimos países teriam maior similaridade e conseqüentemente maior importância no estudo comparado dos sistemas municipais para o caso brasileiro. Essa interpretação encontra fundamento em passagens do texto de Meirelles, que serão vistas logo adiante, em especial na sua crítica ao deslumbramento brasileiro quanto ao caso norte-americano e a imitação deste. Mas também tem de se admitir que não há menção explícita do autor sobre a mudança, permanecendo possíveis dúvidas sobre essa hipótese explicativa.

⁴⁶⁴Idem, p.45.

⁴⁶⁵MEIRELLES, 1957, p.16.

relevância. Esta última, por sinal, serviria como principal recurso para suprir as lacunas da doutrina, a qual deveria adquirir tons mais nacionais.⁴⁶⁶

A distinção que o próprio Hely procurou acentuar entre um tipo de jurista antenado à realidade (visto positivamente) e outro desvencilhado desta (visto pejorativamente) também tem a ver com esses problemas. O ponto aparece mais claramente no prefácio do livro *Direito Administrativo Brasileiro*, cuja primeira edição data de 1964. Ali, Hely contrapôs ao simplório “teorismo” (ao qual iria “descambando o ensino do direito no Brasil”) uma visão de que o direito seria “simultaneamente teoria, realidade e vivência” – seria um “instrumento de trabalho, e não tertúlia acadêmica”. Por isso, ele não compreendia “o Direito divorciado da lei e da orientação dos tribunais”. A “exposição doutrinária e o direito comparado” seriam utilizados apenas “até o limite necessário à compreensão e solução dos problemas da nossa Administração”. Não se discutiriam “teorias obsoletas”, nem “questões bizantinas”: ir-se-ia “ao que ocorre cotidianamente na nossa Administração, na nossa Legislação e na nossa Justiça”. Este tipo de estudo seria “o mais útil e o mais consentâneo com a **realidade**”.⁴⁶⁷

Em síntese, Hely repudiou o que em suas palavras seria “a imitação leviana de sistemas comunais estrangeiros, destoantes da realidade brasileira, aberrantes de nossa formação histórica”.⁴⁶⁸ Neste ponto, é possível observar um grau de realismo e nacionalismo na argumentação de Meirelles. Não seria inadequado inseri-lo numa tradição de longa duração no Brasil – impulsionada por Bernardo Pereira de Vasconcellos e pelo Visconde do Uruguai no séc. XIX, revitalizada nas primeiras décadas do século XX por Alberto Torres⁴⁶⁹ e continuada por Oliveira Vianna, sobretudo após 1930 –, que rejeitava aquilo que os autores viam como fetichismo estrangeirista de alguns de seus pares.

De qualquer forma, o atraso brasileiro não poderia ser resolvido por meio de transplantes legais, porque aos brasileiros não faltavam boas leis, mas soluções que não eram importáveis:

⁴⁶⁶Cf. *ibidem*, p.X.

⁴⁶⁷Para todas, cf. MEIRELLES, 1966, p.VII, G.N.

⁴⁶⁸MEIRELLES, 1957, p.X.

⁴⁶⁹Torres foi citado por Meirelles em passagem importante, a qual será analisada a seguir.

Não se podem comparar sistemas heterogêneos, e nem há motivo para abandonarmos um regime municipal constitucionalmente reconhecido e tènicamente organizado como o nosso, para emprendermos imitações de formas norte-americanas, ainda em experiência, e que se têm revelado ineficientes para o próprio povo que as engendrou. O problema municipal brasileiro não é, a nosso ver, o de falta de órgãos ou meios para a administração, mas o de insuficiência de recursos financeiros, e em certos casos falta de competência e probidade administrativa. **Competência e probidade não se importam do estrangeiro; adquire-se com a educação das massas e com a moralização dos costumes políticos, através da prática democrática, e responsabilização dos governantes pelos desmandos que cometerem.**⁴⁷⁰

O sistema era “tecnicamente” impecável, mas a inaptidão e a corruptibilidade dos aplicadores comprometeriam seu funcionamento. O foco retornava, então, à precariedade técnica do administrador, expressada tanto pelo despreparo quanto pela improbidade. É a partir daí que Hely chegou à máxima de: “Corrijam-se os administradores, e corrigidas estarão as administrações”:

Ao fim desta súmula do regime municipal adotado nos vários do velho e do novo continente, podemos concluir que o mais aperfeiçoado é o nosso, juridicamente concebido e tènicamente organizado, dentro do sistema constitucional brasileiro. **Se há deficiências no seu funcionamento, são menos devidas às falhas da instituição, que aos erros freqüentemente cometidos pela inexperiência ou inépcia dos administradores locais. A nosso ver, os defeitos da administração municipal brasileira não estão nas leis, mas na maneira de aplicá-las.** Corrijam-se os administradores, e corrigidas estarão as administrações.⁴⁷¹

O elo estabelecido entre organização municipal e progresso⁴⁷² estimulou Hely a incorporar na sua argumentação “não só os princípios jurídicos que devem informar o governo municipal, como também a **técnica administrativa** a ser aplicada nas atividades locais”.⁴⁷³ A obra foi concebida, portanto, não apenas como expressão de uma dogmática jurídica, útil para a formação e atuação dos profissionais do direito, mas também como um manual que orientaria o administrador municipal no lidar com os maiores empecilhos à sua boa atuação.

A ideia foi reforçada na seção sobre a realização da receita e da despesa municipal, em passagem longa, mas elucidativa:

⁴⁷⁰MEIRELLES, 1957, p.20, G.N.

⁴⁷¹Ibidem, p.29, G.N.

⁴⁷²O elo está presente no trecho citado acima, que iniciou a seção. Mas também é perceptível no parágrafo final do capítulo sobre organização municipal. Ali, o autor explicitou que, no fundo, a preocupação com tais questões advinha de nada mais que das “condições de progresso e civilização” da região (idem, p.69).

⁴⁷³Idem, p. X, G.N.

A nosso ver, os problemas fundamentais das municipalidades brasileiras não se prendem unicamente à insuficiência de recursos financeiros. Entroncam-se, as mais das vezes, em equações nacionais e estaduais que estão a reclamar estudo, planificação e solução do geral para o particular, vale dizer, da União para os Estados e destes para os Municípios. Além disso, **de nada adiantará propiciar avultadas rendas aos Municípios, sem que seus Governos estejam aparelhados técnica, moral e administrativamente, para bem aplicar essas rendas. Com raras e honrosas exceções, os nossos Municípios vegetam sem qualquer plano governamental; seus homens públicos desconhecem as mais elementares regras técnicas e jurídicas de administração;** suas prefeituras não têm plano algum sobre serviços públicos, saneamento, zoneamento, vias de comunicação estética e conforto da cidade, melhorias rurais ou qualquer outro problema de âmbito local. As rendas municipais são aplicadas desordenadamente, sem critérios de precedência das necessidades públicas, sem planos que assegurem a continuidade das obras e serviços de interesse coletivo. Desbaratam-nas, quase sempre, em empreendimentos desplanificados, feitos a êsmo, para atender as necessidades momentâneas, que, remediadas agora, ressurgem mais tarde, onerando novamente o erário municipal. Vêzes outras a administração local propende a atender interesses partidários, beneficiando bairros ou ruas de correligionários políticos e deixando outras áreas da cidade ou do Município ao completo abandono. E, por fim, vêm ainda os casos de improbidade administrativa, de desvios de verba e de apoderamento dos dinheiros públicos, que tanto têm desmoralizado o nosso regime político. Ante êsse quadro, que pintamos não sem pesar, mas por dever de fidelidade à realidade brasileira, se nos afigura inútil e até mesmo insensata a concessão de maiores rendas aos Municípios, sem antes preparar os administradores locais para a árdua e complexa missão administrativa. Necessário se torna ainda, e por muitos anos, uma doutrinação sistemática e perseverante sobre o conceito e âmbito da autonomia municipal, cujo alargamento desmedido, pelas municipalidades, poderá levá-las a um regime de irresponsabilidade não desejado pelos munícipes, nem querido pela Constituição, ao conceder-lhes a prerrogativa do governo próprio, com rendas próprias.⁴⁷⁴

Aqui já começava a se entrelaçar o conceito de “técnica” com o campo do direito administrativo. A boa administração foi apresentada como uma técnica (ou um conjunto de técnicas) que, se bem implementada, resolveria os problemas de ineficiência e desorganização, levando ao *progresso* e *civilização*. Os problemas administrativos seriam entendidos essencialmente como deficiências de técnica, abarcando problemas de cunho jurídico. Exemplos de “técnicas” ou saberes especialmente destacados pelo autor foram o planejamento e o urbanismo – neste caso, ambos estão conectados, pois a noção de planejamento de Hely, pelo menos nesse momento, não é de um planejamento econômico ou uma planificação de uma estrutura estatal central, mas muito mais o planejamento urbano. A seguinte passagem, localizada na seção sobre o “poder de propulsão do município”, deixa o ponto bem claro:

⁴⁷⁴Idem, p. 118-119, G.N.

A planificação municipal, no seu mais amplo sentido, é a forma racional, não só de executar as medidas administrativas propriamente ditas, como a de oferecer incentivo às realizações individuais. Exposto aos munícipes o plano de trabalho do governo local e os limites dos melhoramentos planejados, cada cidadão ficará inteirado do que poderá fazer na sua propriedade, na sua indústria, na sua lavoura, no seu comércio, na sua atividade profissional, para se pôr em consonância com a atividade pública municipal. Entretanto, o que comumente se nota nos governos locais – e de resto em todo o setor público – é a ausência de planificação. De planificação e organização. A falta de organização nacional já foi denunciada magistralmente por ALBERTO TORRES, em obra que deveria constituir o catecismo dos brasileiros, e a deficiência de planificação começa a ser apontada pelos técnicos como fator de improdutividade das administrações públicas em nosso País. E, na verdade, ambos êsses males ocorrem freqüentemente nos governos municipais. As administrações agem, sem dúvida, bem intencionadas, mas completamente desorientadas em matéria de obras e serviços públicos. Não planificam, nem estabelecem uma escala de gradação das necessidades coletivas. Dêsse modo realizam serviços a êsmo, os menos urgentes com relegação dos mais urgentes; os dispensáveis, em lugar dos indispensáveis: os voluptuários em detrimento dos úteis; os acessórios antes dos principais. Inexistindo plano, inexiste ação continuada. As realizações de um governo geralmente são deixadas a meio pelo que lhe sucede. Convertem, assim, as nossas cidades em exposição de obras inacabadas e de serviços incompletos. Cada nova Administração tem ‘novos planos’, e, ao fim de cada governo, a congêrie dos ‘novos planos’ fica sempre acrescida de mais um, tão incompleto quanto os anteriores.

As cidades crescem desordenadamente, sem ‘plano diretor’, sem os mínimos requisitos urbanísticos no que se refere aos bairros e arrabaldes.⁴⁷⁵

A própria reivindicação de levar em conta a “técnica administrativa” evidencia uma abertura a outros saberes (como o urbanismo) e elementos (seja o que o autor chama de “realidade”, seja a economia, a infraestrutura etc.) na dogmática jurídica de Meirelles. Ao articular conceitos como *progresso*, *civilização* e *desenvolvimento* conjuntamente com uma valorização de observações realistas, o autor abre a linguagem jurídica a receber influxos diversos de outros tipos de conhecimentos.

Embora o *realismo* de de Hely tenha sido efetivamente atenuado muitas vezes por outros argumentos próprios da linguagem jurídica (como a relevância do princípio da legalidade e a apreciação dos julgados nacionais), ele permanece uma característica relevante de sua argumentação. Mais do que isso, indica certa característica da área do direito administrativo brasileiro: a de não ter conseguido se fechar completamente num método jurídico puro.

A análise discursiva da obra de Meirelles revela uma ênfase nos estudos da administração e do direito administrativo como forma de construir um Estado que pudesse

⁴⁷⁵Idem, p. 315.

transformar uma sociedade considerada atrasada e defasada tecnicamente. Essa passagem do prefácio do livro parece indicar esse propósito:

Não foi sem sacrifícios e vicissitudes que as nações mais civilizadas, e hoje invejadas por sua organização política e eficiência administrativas, chegaram ao estágio atual. Estamos no caminho. Resta-nos estudar, cada vez mais, as nossas instituições jurídicas e aprimorar a administração pública.⁴⁷⁶

A reivindicação da incorporação do aspecto “técnico” nos governos municipais, em geral traduzida pela incorporação de pessoal “técnico” (engenheiros, urbanistas, arquitetos etc.), passava a ser vista como requisito para o progresso municipal. O vínculo entre progresso municipal e progresso nacional também aumentava as apostas nesse modelo de governo. Essa linha de raciocínio estava presente em artigo de jornal de 1959, *Bases do Fortalecimento Municipal*, da autoria do então diretor do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), J. Guilherme de Aragão. Ali, Hely foi citado, aparentemente servindo de inspiração ou confirmação para as ideias defendidas, já evidenciando inclusive a sua rápida inserção na comunicação jurídica e política do final dos anos 1950.

Para Aragão, em sintonia com Meirelles, o primeiro passo seria fazer o administrador municipal se interessar “de corpo e alma na realização das obras locais, na utilização dos meios técnicos aptos a alcançar o progresso”. O seguinte passo seria que fosse fornecido à administração local o “elemento humano tecnicamente esclarecido”. O resto sucederia naturalmente:

Resta, enfim, considerar que a capacitação técnica do governo local, uma vez alcançada de forma satisfatória, conduzirá logicamente ao progresso social e econômico do Município. Sendo assim, o fortalecimento municipal se constitui em pedra angular da reforma administrativa geral. Com efeito, o progresso municipal, conseguido mediante ação esclarecida do administrador local em dia com os métodos de racionalização administrativa trará duplo benefício. Primeiramente, conduzirá o Brasil ao progresso simultâneo, sincrônico e homogêneo em todas as suas longitudes e latitudes. Que não seria o Brasil se todas as suas comunas apresentassem nível lisonjeiro e homogêneo de progresso local. Não seria, então, o progresso do município; mas a grandeza compacta de todo o Brasil. Em segundo lugar, o município se tem tornado hoje, tanto no Estado federal como no Estado unitário, eficiente colaborador da modernização (sic) de serviços públicos. É que a administração local serve como experiências-piloto de reformas administrativas globais. Este está, aliás, entre nós reconhecido no Decreto n. 20.631 de 1931, que manda estudar a situação financeira de cada município a fim de facultar ao governo formar a reorganização econômica e administrativa do país. Reformas gerais de serviços administrativos,

⁴⁷⁶Idem, p. XI.

como de correios e telecomunicações, se têm iniciado na França, pela administração local. Aperfeiçoamentos do trabalho público, como a mecanização, a automação e a aplicação da cibernética hoje encontram meio experimental no governo do município. Mesmo entre nós, métodos de racionalização administrativa como a classificação de cargos, as pesquisas de “turnover” se têm aplicado antes pelos Estados e por algumas municipalidades antes de o serem pela Administração Federal. É tudo isso que reafirma a primazia do fortalecimento do governo local como elemento de reforma administrativa e fator de modernização de serviços públicos.⁴⁷⁷

Não se pode esquecer que o pressuposto desses observadores era de lidar com um ambiente que consideravam precário ou atrasado. O imaginário idealizado deles tinha como parâmetro o crescimento econômico de países como os Estados Unidos, Inglaterra, França ou Alemanha ocidental. Essa percepção da precariedade é evidente em um artigo de 1959 de Diogo Lordello de Mello, então diretor do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), publicado na *Revista Municipal de Engenharia do Rio de Janeiro*. Ali, uma seção especial foi dedicada à “precariedade dos serviços municipais”.

Na visão de Lordello de Melo, “o mal, se bem que muito mais acentuado nas pequenas comunas do interior”, estaria presente igualmente “nas cidades grandes e mais ricas”. Em relação aos “serviços de utilidade pública, cuja existência é essencial para assegurar um mínimo de condições de vida urbana nos aglomerados humanos, a situação do país pode ser considerada verdadeiramente calamitosa”, alertava o autor⁴⁷⁸. Uma série de números e estatísticas sobre a situação nacional de alguns serviços essenciais como abastecimento de água, eletricidade, infraestrutura de esgoto sanitário, saúde pública, telefonia foram apresentadas. Os números apontavam a baixa capilaridade dos serviços e a falta deles no território brasileiro como um todo.

Da mesma forma que Meirelles e Aragão, Lordello de Mello identificava o problema da precariedade na falta de pessoal “técnico”, nas “práticas obsoletas e rotineiras” e na “burocracia estéril” da administração municipal:

No que diz respeito aos serviços internos das Prefeituras, predominam, não apenas no Município típico do interior mas também na administração das cidades maiores, as práticas obsoletas e rotineiras, a burocracia estéril, **a ausência de administradores capacitados e técnicos** que possam assegurar um mínimo de eficiência às atividades da administração local. É ínfima a percentagem de Municípios que dispõem de

⁴⁷⁷BASES DO FORTALECIMENTO MUNICIPAL, O Jornal, 9 de dezembro de 1959, p.5.

⁴⁷⁸LORDELLO DE MELO, 1959, p. 30.

engenheiros nos seus quadros, a respeito das inúmeras funções municipais que exigem a orientação desses profissionais. No Estado de São Paulo, o mais próspero da Federação, apenas 13% das Prefeituras possuíam engenheiros a seu serviço, segundo levantamento realizado pelo Centro de Pesquisas Urbanísticas da Universidade de São Paulo.⁴⁷⁹

Lordello de Mello também citou Meirelles nesse artigo em duas ocasiões. Na primeira, tomou o argumento de que o município não era ente meramente administrativo, mas político-administrativo. Na segunda, utilizou Hely para falar da extensão do poder de polícia do município em diferentes setores da administração. Em edições e livros posteriores, Meirelles também retornaria o favor ao citar Lordello de Mello em seus estudos sobre administração e descentralização.

Uma conclusão a que se pode chegar ao ler essas fontes em conjunto é que era sobretudo por causa da autopercepção periférica ou da observação da precariedade local que os argumentos “realistas” passavam a fazer mais sentido: em geral, estes serviram para regular os argumentos liberais (fossem os econômicos ou políticos) de acordo com as circunstâncias da localidade. Também era devido a essas percepções e observações que o argumento da “técnica” ganhava tanto relevo. A atenção à autoobservação periférica ou à observação da “precariedade” local dos autores são pressupostos necessários para a leitura das fontes políticas e jurídicas desse período, ao menos quanto ao direito administrativo.

3.1.7 O “Poder de Polícia”

O poder de polícia foi caracterizado por Meirelles⁴⁸⁰ como “faculdade discricionária da Administração Pública de restringir e condicionar o uso e gozo dos direitos individuais, especialmente os de propriedade, em benefício do bem-estar geral”. “Em linguagem menos técnica”, descreveu-o como “o mecanismo de frenagem da Administração

⁴⁷⁹Idem, p. 31, G.N.

⁴⁸⁰O texto do capítulo sobre poder de polícia no livro *Direito Municipal Brasileiro* é exatamente o mesmo, sem mudanças, daquele que se encontra no artigo publicado em 1955. Ao capítulo do livro, porém, foram adicionadas as seções relativas às polícias especializadas e sobre o poder de expulsão.

Pública contra os abusos do direito individual”.⁴⁸¹ O poder de polícia, portanto, mostrava-se bastante conveniente para a legitimação de atuações estatais pontuais, por ser um conceito altamente maleável e abrangente.⁴⁸²

A origem do instituto foi identificada pelo autor na *polis* antiga, cujo “poder de vigilância” teria ganhado “apenas maior extensão com o correr dos tempos e a crescente ampliação das funções do Estado moderno, cada vez mais ativo, mais constrangedor das liberdades públicas, mais **intervencionista**, no bom sentido da expressão”.⁴⁸³ Que houvesse um “bom sentido da expressão” já é sintomático das tensões presentes no contexto linguístico daquele momento e dos próprios propósitos de Meirelles. O autor parece estar consciente de estar entrando em território contestado, e por isso toma a precaução de enfatizar o “bom sentido” do adjetivo “intervencionista”. Talvez não seja um exagero sugerir, de acordo com a análise anterior aqui feita, que a diferença entre o “bom” e o mau sentido da expressão ganhe espessura exatamente na distinção política que se buscava efetivar com a atuação do Estado na era Vargas e no período subsequente em que Getúlio volta ao poder.

O discurso de Hely Lopes era tanto *indicativo* do crescimento da intervenção estatal, por observar e reagir ao fenômeno, como também era um *fator* deste, impulsionando sua legitimação pela argumentação jurídica. Esta, por sua vez, foi perpassada pela percepção de um tempo que se acelerava – e de uma exigência de adaptação às mudanças provocadas pela aceleração. O autor descreveu que, com o objetivo de “segurança e bem-estar da coletividade”, “a Administração atua normalmente em defesa da saúde, da higiene, da moralidade e da

⁴⁸¹Idem, p. 269-270.

⁴⁸²O poder de polícia é um conceito de longa história. Como brevemente visto no começo desta tese, o conceito de *polícia* era de grande importância no Antigo Regime, possuindo um escopo bem amplo –inclusive não podendo ser restrito pelo adjetivo “jurídico”. A partir dessas raízes, o conceito passou por limitações após as revoluções liberais, até ser incorporado na linguagem do direito administrativo como um instituto dentre outros. O poder de polícia, contudo, conservou a potencialidade de quebrar com modelos típicos do Estado do Direito (como o princípio da legalidade e a separação dos poderes), além de ser altamente maleável. Para a história desse conceito no Antigo Regime, cf. PREU, 1983; MATSUMOTO, 1999; NAPOLI, 2003; STOLLEIS, 2008 e 1992; SIMON, 2004; SEELAENDER, 2003. Em português, a melhor literatura continua sendo SEELAENDER, 2008 e 2009 – o tema também foi rapidamente tratado em SUBTIL, 2011. Para o contexto brasileiro, o trabalho monográfico de BINENBOJM, 2016 dedicou-se ao tema, mas ainda merece uma leitura crítica do ponto de vista da história do direito. Para uma leitura da literatura da Primeira República (1889-1930) no Brasil, com enfoque no poder de polícia, de nossa autoria, cf. ZATELLI, 2013 e 2017.

⁴⁸³Idem, p. 269, G.N.

incolumidade dos indivíduos em sociedade”. Mas isso não seria tudo, pois “as **exigências da civilização** concitam o poder Público a estender a polícia administrativa a outros setores da atividade humana, tais como ao da ordem econômica, ao das profissões liberais, ao da indústria, ao do comércio, ao da propriedade particular”.⁴⁸⁴ As “exigências da civilização”, seguindo a lógica da passagem, requisitavam mais ação estatal, fazendo com que, por consequência, o conceito abrangesse atividades antes não previstas. Mais do que qualquer outra coisa, contudo, aludir às “exigências da civilização” era uma estratégica forma de convencimento.

Essa linha de argumentação não pode ser descrita, porém, como inovadora. De modo similar, Caio Tácito⁴⁸⁵ apontava, em artigo de 1952 (mais de uma vez citado por Hely), que a “renovação” do “conteúdo” do poder de polícia “acompanha as mutações históricas do Estado”.⁴⁸⁶ Para este autor:

À medida (...) que se acentua, no interior da sociedade, a desigualdade entre os indivíduos, especialmente pelo abuso do poder econômico, a ação repressiva do Estado evolui no sentido do crescente intervencionismo: o princípio da autoridade se

⁴⁸⁴Idem, p. 278-279, G.N. Pouco depois no texto, o autor dá uma lista das possibilidades de sanções que acompanham o “ato de polícia”, que abrangeriam a multa administrativa “e se escalonam em cominações mais graves, como a interdição de atividades; o fechamento de estabelecimentos; o embargo às obras; a destruição de objetos e gêneros; a demolição de construções; a proibição de comércio e indústria de determinados ramos, ou de seu estabelecimento em determinadas zonas; a vedação de atividades políticas, sociais, religiosas, recreativas, científicas ou literárias, reputadas inconvenientes em determinados locais ou circunstâncias; a proibição de ingresso ou frequência de indivíduos inconvenientes em repartições públicas; a apreensão pessoal de loucos, ébrios, ou doentes sujeitos a internamento compulsório; e outras mais de que as autoridades administrativas estejam legalmente autorizadas a utilizar-se”. Os itens finais dessa lista mostram como esse instituto preservava sua proximidade com o direito penal e com a atividade de controle social nesse período, conservando-a por algumas décadas a mais na literatura nacional.

⁴⁸⁵Caio Tácito Sá Viana Pereira de Vasconcelos (1917-2005) foi professor catedrático de Direito Administrativo, além de ter desempenhado funções na administração pública. Caio Tácito formou-se pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil. A partir de 1940, foi procurador do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC), tendo atuado na chefia de gabinete do presidente desta instituição entre 1945 e 1951. Em 1949, tornou-se professor da Faculdade de Direito, que hoje integra a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Nesta instituição, ao longo de sua carreira, foi diretor da Faculdade de Direito, do Centro de Ciências Sociais, sub-reitor e vice-reitor. Entre os anos de 1952 e 1953, foi consultor jurídico do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Em 1956, passou a lecionar na Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). No governo de Juscelino Kubitschek, foi nomeado subchefe do Gabinete Civil, ocupando este cargo até 1959, além de ter atuado como Consultor-geral da República entre os meses de junho e agosto de 1957. Foi diretor jurídico da Companhia Brasileira de Assistência Técnica (Cobast), que atuava na administração da Companhia Estadual de Gás e dos serviços telefônicos e de energia elétrica do Rio de Janeiro. (Fontes: CPDOC. Verbete: Caio Tácito. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/caio-tacito-sa-viana-pereira-de-vasconcelos>; UERJ. Professor Caio Tácito. Disponível em: <https://www.uerj.br/reitores/professor-caio-tacito/>).

⁴⁸⁶TÁCITO, 1952, p. 1.

torna dinâmico, agindo, em função do interesse público, para restringir e condicionar o exercício de direitos e liberdades por indivíduos, grupos ou classes.

O poder de polícia (...) reproduz, na evolução de seu conceito, essa linha ascensional de intervenção dos poderes públicos. De simples meio de manutenção da ordem pública ele se expande ao domínio econômico e social, subordinando ao controle e à ação coercitiva do Estado uma larga porção da iniciativa privada.⁴⁸⁷

Antes disso, vale lembrar que a história do poder de polícia enquanto conceito jurídico seguiu uma linha tortuosa. Saindo de um quadro bastante ambíguo quanto ao seu entendimento nas primeiras duas décadas do séc. XX (mas em geral refratário à interferência na esfera econômica)⁴⁸⁸, Castro Nunes deu os primeiros passos para consolidar o instituto como instrumento jurídico legitimador de intervenção estatal na economia em 1924, com o artigo *Poder de Polícia e a Localização das Indústrias*, e em textos posteriores.⁴⁸⁹ A extensão do conceito, entretanto, era objeto de controvérsia na comunidade jurídica, a qual no geral tendia a não aceitar um alargamento demasiado do poder de polícia.⁴⁹⁰ Além disso, o conceito teve que disputar espaço, no contexto dos anos 1930 em diante, com o de serviço público como chave de reflexão jurídica da intervenção estatal.⁴⁹¹

Após 1945, a derrota dos regimes do Eixo favorecia uma revitalização do discurso liberal (econômico e político), do direito natural e até mesmo do pensamento social católico – embora todos renovados. Com o fim do Estado Novo no Brasil e a instauração do novo regime

⁴⁸⁷Idem, p. 2.

⁴⁸⁸Em palestra que ainda aguarda publicação, Seelaender apontou a flexibilidade no emprego do conceito na literatura sobre direito administrativo da primeira república. Seelaender demonstrou como os autores encaixavam no poder de polícia as suas próprias visões de quais funções o Estado deveria assumir, servindo tal conceito, portanto, como importante chave de interpretação para entender como o contexto linguístico lidava com a intervenção estatal (SEELAENDER, 2012). Para uma tentativa de reproduzir e desdobrar algumas dessas questões, cf. ZATELLI, 2013. As análises demonstram como o poder de polícia era majoritariamente aceito no campo da saúde pública e rejeitado em grande medida nas intervenções econômicas.

⁴⁸⁹Para uma análise do autor e desses textos, cf. BORTOLOTTI, 2019.

⁴⁹⁰Basta notar o exemplo da conferência judiciário-policia, organizada por Aurelino Leal, em 1917. Ali, Aurelino Leal apresentou teses jurídicas sobre o poder de polícia que aumentavam a prerrogativa do chefe de polícia, as quais foram em grande parte rejeitadas pela comissão avaliadora da conferência, composta por juristas de renome (ZATELLI, 2017, p. 216 e 219).

⁴⁹¹A hipótese de uma predominância do conceito de serviço público na linguagem do direito administrativo durante os anos 30 até pelo menos 1950 parece ser frutífera de ser perseguida. Aproximadamente a partir de 1930, o poder de polícia parece deixar de ser um dos institutos centrais da argumentação dos autores, ao menos da literatura da área, enquanto o de serviço público aparece recorrentemente, tanto nos manuais como nas discussões legislativas. Mas as críticas ao conceito de serviço público (alguns exemplos na nota seguinte) apontam para um certo desgaste de seu uso ao longo dos anos 1950.

político e constitucional de 1946, novas possibilidades de futuro também surgiam no horizonte dos autores: a questão da intervenção estatal e da própria configuração estatal estava recolocada. Assim, o poder de polícia passava a ser um foco de reflexão jurídica novamente, agora incorporando a abertura ao imprevisto para acompanhar o ritmo das mudanças.

Na sequência de publicações de Meirelles, aliás, é possível perceber um deslocamento da centralidade do conceito de serviço público para o de poder de polícia. No livro *Direito Municipal Brasileiro*, os dois conceitos são importantes, mas o de serviço público parece ser mais central – ele é introduzido antes no livro, após o conceito de município na parte histórica, e o próprio conceito de Estado presente no livro é ligado diretamente a ele. Já no livro *Direito Administrativo Brasileiro*, o poder de polícia foi o primeiro instituto introduzido após as conceituações de administração e direito administrativo (antes de ato administrativo), enquanto o capítulo sobre serviço público foi jogado mais para o final da obra.

É possível lançar a hipótese de que esse deslocamento também refletia embates na argumentação jurídica mais geral. O conceito de serviço público tendia a projetar uma ação contínua e ampla do Estado, mas havia bastante margem de moldagem do conceito, inclusive para favorecer as empresas concessionárias e não o Estado. Parece ser plausível afirmar que o uso inflacionário do conceito de serviço público tenha provocado um certo desgaste no seu emprego. Não por acaso o conceito de serviço público foi percebido ocasionalmente como perigosamente impreciso e flutuante nos anos 50.⁴⁹² O instituto do poder de polícia voltava a chamar atenção talvez pela facilidade de calibragem, legitimando uma atuação mais incisiva e pontual – o que de um ponto de vista pragmático era mais chamativo. O poder de polícia, porém, tampouco possuía contornos definidos ou era isento de problematizações.

⁴⁹²É possível ver, nesse sentido, a crítica mais extrema de João Lyra Filho em 1955, analisada anteriormente, de que o direito administrativo não era estável porque o conceito de serviço público era demasiadamente impreciso. Em sentido similar de crítica ao conceito, Brasil Pinheiro Machado, professor da Universidade Federal do Paraná, escreveu em 1954 que “À medida que o Estado aumenta a amplitude de sua intervenção, restringe-se a noção privatística das atividades econômicas, e a velha noção de serviço público tanto se distende que acaba por desaparecer. Na realidade, parece que o direito administrativo não se funda mais na noção de serviço público, mas vai rapidamente evoluindo para se centrar em outro conceito: o de emprêza” (1954, p. 155). Para outras impressões que apontam a imprecisão do conceito, cf. SOUSA, 1952.

Meirelles parecia estar ciente de que a maleabilidade do poder de polícia era uma faca de dois gumes, pois aumentava o seu ônus argumentativo, como já advertia a literatura nacional.⁴⁹³ Concentrou-se, portanto, num revestimento de *juridicidade* desse conceito, que, para tanto, seria “traduzido em atos administrativos, de caráter preventivo e restritivo de liberdades individuais”⁴⁹⁴, possuindo fundamentação na lei, além de critérios de validade e limites. Primeiro, argumentou que o fundamento do instituto estaria na própria legislação pátria, “na Constituição e nas leis ordinárias, que, a cada passo, deferem à autoridade pública a missão de fiscalizar e controlar a atividade privada, em nome do interesse geral”.⁴⁹⁵ Mas não parou por aí, estipulando condições de validade ao ato (competência, finalidade e proporcionalidade). Depois, reassegurou o leitor que os limites do poder de polícia seriam “demarcados pela própria lei”, apresentando a distinção entre discricionariedade e arbitrariedade. Por fim, a decisão de “dizer dos limites do poder de polícia” caberia “sempre aos tribunais”, posição que foi sustentada pela referência à jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo e do STF. Ainda sobre esse ponto, o autor afirmou que esta seria a “única” doutrina “consentânea com os Estados de Direito, que só reconhecem a soberania da lei, e confiam o controle da legalidade de todo ato administrativo ao Poder Judiciário”.⁴⁹⁶

Com tudo isso, o que parecia querer mais resguardar eram os “atributos inseparáveis” do poder de polícia: o “discricionarismo e a executoriedade”. Meirelles estava, claramente, tentando impedir que os atos da administração fossem frequentemente

⁴⁹³Caio Tácito, em artigo mencionado anteriormente, pontuou que “uma das mais árduas tarefas em Direito Público é a de conceituar, em seus exatos contornos, o poder de polícia”. “Mesmo contemporaneamente”, continuou o autor, “não é pacífico o entedimento sobre o âmbito constitucional de sua atuação que traduz, em última análise, o enderêço político do Estado, reagindo às solicitações de interesses econômicos e sociais eminentes” (1952, p. 1).

⁴⁹⁴Idem, p. 279.

⁴⁹⁵Ressalvou ainda que “tais autorizações nem sempre” eram “expressas, senão implícitas e virtuais nos dispositivos” das leis. Exemplos apresentados foram: “Sem muito respigar, deparamos na Constituição claras restrições às liberdades individuais (art. 141, 5º e 11 a 15), ao direito de propriedade (arts. 141, 16, e 147), ao exercício das profissões (art. 141, 14), à liberdade do comércio (arts. 146 e 148), e outras mais. Por igual, o Código Civil condiciona o exercício dos direitos individuais ao seu uso normal, sem abuso por parte do titular (art. 160), e expressamente subordina o direito de construir a normas restritivas intransponíveis (arts. 572 a 587), submetendo ainda a edificação urbana ao que dispuserem as leis e regulamentos locais (arts. 572 e 578). Leis outras, como o Código de Águas, o Código do Ar, o Código da Caça e Pesca, cominam idênticas restrições, visando sempre ao interesse e ao bem-estar geral” (p. 274-275).

⁴⁹⁶Idem, p. 275-276.

obstaculizados pelo Judiciário, ao frisar que a “própria Administração determina o ato e fá-lo executar com seus próprios recursos, garantida pela força pública, **independentemente de mandado judicial**”.⁴⁹⁷ O autor foi enfático:

O que desejamos assinalar é que a execução dessas medidas coercitivas são da alçada administrativa e independem de mandado judiciário para a sua realização. A autoridade administrativa é que aplica e executa a sanção que julgar cabível, oportuna e conveniente à defesa e preservação do interesse da comunidade. Isso porque, como já vimos, o ato de polícia é executório, isto é, independe da intervenção de outro poder para torná-lo efetivo.⁴⁹⁸

Seguindo a lógica da obra, qual seja, o fortalecimento jurídico do município, não é de se estranhar que Meirelles tenha defendido que ao município caberia “boa parte do poder de polícia, necessário à regulamentação dos assuntos de seu peculiar interesse”⁴⁹⁹. Esse “maior aquinhoamento do poder de polícia às municipalidades” seria justificado porque suas “administrações mantêm contato mais direto com as realidades sociais, com a vida dos munícipes, e por isso estão em condições mais propícias para resguardar o interesse coletivo, através de medidas práticas e eficientes”⁵⁰⁰.

Uma maneira de perceber como a temporalização impactou a própria argumentação jurídica de Meirelles foi quando tratou da expedição de alvarás e permissões para estabelecimentos comerciais diversos. Sobre a cassação de alvará por “conveniência pública”, Hely defendeu que a “Administração” mantêm sempre o “poder de revogar ou cassar a licença concedida”. A justificativa foi por acreditar que “o particular” não pudesse “adquirir direitos contra o interesse público”:

Isso porque o interesse público varia com o tempo e as circunstâncias ocorrentes. Uma atividade que hoje não apresenta inconveniente algum, pode, com o decorrer dos anos,

⁴⁹⁷Idem, p. 278, G.N. A passagem completa também contém exemplos de ações que Meirelles buscava legitimar, oferecendo um quadro mais claro dos propósitos envolvidos: “A própria Administração determina o ato e fá-lo executar com seus próprios recursos, garantida pela força pública, independentemente de mandado judicial, ainda que tal ato implique em apreensões de coisas, embargos de obras e demolições, impedimento de ingresso de pessoas em determinados lugares, inutilização de gêneros deteriorados ou impróprios para o consumo, fechamento de estabelecimentos, e o mais que contiver na competência de quem determinou o ato”.

⁴⁹⁸Idem, p. 280.

⁴⁹⁹Idem, p. 271.

⁵⁰⁰Idem, p. 271-272.

e com modificações circunstanciais, tornar-se inconveniente ou nociva à saúde, à higiene, à moralidade ou ao sossego públicos.⁵⁰¹

Após a abordagem geral do instituto, Meirelles subdividiu a polícia administrativa em categorias distintas: polícia de costumes; polícia dos logradouros e veículos públicos; polícia sanitária; polícia da atmosfera; polícia das plantas e animais nocivos; polícia das construções; polícia das funerárias; polícia dos pesos e medidas. Essas divisões já indicam quais áreas ele acreditava demandarem intervenção estatal, dando um quadro maior para o seu entendimento sobre o tópico. Mais do que isso, muitas delas foram articuladas discursivamente pelos conceitos de “técnica”, “progresso”, “cultura” e “civilização”.

A seção “polícia de costumes” revela a permanência da proximidade do direito administrativo com o direito penal ainda nesse período no Brasil – que continuaria persistente por algumas décadas. Em grande medida, o direito administrativo ainda servia expressamente como campo jurídico para refletir e legitimar o controle social, em especial ligado às contravenções. Aqui, o poder de polícia fornecia o fundamento jurídico de uma atuação estatal mais multifacetada, não só voltada à repressão criminal, para efetivar um disciplinamento social com base em uma noção conservadora de moralidade e bons costumes⁵⁰². Para um quadro geral, extraído do próprio texto:

Para tornar efetiva e eficaz a polícia de costumes, a Administração local pode interditar o ingresso de indivíduos inconvenientes nos próprios municipais (repartições públicas, praças de esporte, piscinas, estádios, bibliotecas e demais dependências franqueadas ao público); pode interditar casas de prostituição, clubes, cabarés, boates, exposições, festivais e qualquer outra atividade recreativa que se revele atentatória da moralidade pública ou prejudicial ao bem-estar geral; pode negar ou cassar licença e efetivar o fechamento de estabelecimentos particulares de qualquer natureza, que, por sua localização ou atividades, constituam antros de corrupção, de jogos de azar, de embriaguez, de turbulência, de viciados no uso de entorpecentes, ou se prestem a couro de vadios e a descaminho de menores.⁵⁰³

As demais “polícias” em geral podem ser lidas como voltadas a resolver problemas da esfera urbana. Assim, o recente crescimento de rodovias e de circulação de “veículos

⁵⁰¹Idem, p. 274.

⁵⁰²“Prestigiando a **ação moralizante** do Poder Público, os tribunais não têm regateado apoio a toda medida de polícia administrativa que colime deter a **corrupção social**, que se insinua na coletividade, algumas vezes sob o alvará de atividades lícitas, e outras, debaixo do rótulo de ações caritativas e beneficentes” (Idem, p. 284, G.N.).

⁵⁰³Idem, p. 283.

motorizados” ensejaria uma atividade regulamentar “em razão da alta velocidade que podem desenvolver e do elevado número nos centros urbanos e extensas rodovias”⁵⁰⁴. Da mesma maneira, o poder público deveria se encarregar de: cuidar da estética e conforto da cidade⁵⁰⁵; manter a cidade higienizada e sanitária⁵⁰⁶, inspecionar os alimentos e a água⁵⁰⁷; realizar, além do “contrôle térmico da atmosfera”⁵⁰⁸, o combate à “poeira”, às “fumaças, vapôres e maus

⁵⁰⁴Idem, p. 290.

⁵⁰⁵Nesse ponto, Meirelles voltou a utilizar conceitos como civilização e cultura ao afirmar que “o conforto e a estética andam sempre juntos, como requisitos da civilização e da moderna concepção funcional de cidade”, reivindicando um “arranjo artístico compatível com o nível cultural do povo ou dos cidadãos” (Idem, p. 291). O que importava aqui era a legitimidade do poder público para cuidar de aspectos estéticos e artísticos da cidade, até mesmo para fomentá-los, além de diversas modalidades de “recreação”. A crítica mais expressiva do autor voltou-se à propaganda presente nas cidades, que foi expressa pela chave do “atraso”: “no afã da propaganda, os anunciantes, via de regra, desrespeitam a propriedade alheia, colando cartazes e fazendo inscrições indelévels nos bens públicos e particulares. Tais abusos devem merecer corretivo do Poder Público. Além disso, esquecem-se os anunciantes de quanto afeiam a cidade com cartazes de gritante mau gosto, de proporções gigantescas, a impedir o descortínio de panoramas locais, com figuras indecorosas, inscrições maliciosas e grafia errada. Essas manifestações de incultura e de falta de senso estético merecem ser impedidas pela Administração local, pelo muito que falam do atraso de um povo.” (idem, p. 292).

⁵⁰⁶“Essa limpeza vai desde a varrição e lavagem das vias e logradouros públicos, a coleta de lixo, a condução das águas pluviais, as rêdes de água potável e de esgotos, a desinfecção de locais insalubres e veículos de transporte coletivo, o desmatamento de terrenos baldios, a limpeza das margens de rios e lagos, o combate aos insetos nocivos, a drenagem de charcos, a purificação de ar respirável, o tratamento das águas utilizáveis, o controle das indústrias insalubres, a imunização coletiva, o isolamento compulsório de doentes, a cocção de gêneros alimentícios, a pasteurização do leite, até a desinfecção domiciliar coletiva, e o mais que a higiene pública aconselhar, em defesa da salubridade da cidade ou da região” (Idem, p. 294).

⁵⁰⁷O alcance dessa atividade seria bastante extenso: “cabe precipuamente ao Município regulamentar (...) as condições de fabricação, o comércio de gêneros alimentícios, notadamente os de primeira necessidade, vale dizer, os de consumo generalizado da população, tais como o pão o leite, a carne, os ovos, o pescado, as frutas e verduras, e produtos derivados”. A “qualidade e o estado de conservação” dos alimentos deveriam ser testados “**científica e tènicamente**”, e caso fossem considerados impróprios para o consumo, a “autoridade sanitária incumbida” deveria retirá-los de circulação, ainda podendo penalizar os “estabelecimentos infratores” com “multas, interdição de seu fabrico e venda” ou mesmo com o seu “fechamento definitivo”. O leite, “como alimento fundamental da infância”, recebeu um parágrafo inteiro de consideração sobre a necessidade da pasteurização, tratamento especial já incorporado por “todos os povos cultos”. A carne, os ovos e o pescado, assim como o pão, também foram mencionados pela “facilidade de deterioração”. Por fim, a água mereceu igualmente consideração focada, devendo ser “**policuada e tratada tènicamente**” (idem, p. 295-296, G.N.).

⁵⁰⁸“Além dos sistemas de calefação, ventilação e renovação de ar empregados nos ambientes fechados, a própria construção da cidade, desde o seu traçado, os materiais usados no calçamento das vias públicas e nos edifícios particulares, a maior ou menor quantidade de impurezas da atmosfera, as áreas recobertas de vegetação, podem alterar sensivelmente a temperatura urbana. As ruas largas e as praças amplas permitem a renovação freqüente do ar, o que é impedido pelas vielas estreitas e locais confinados; o material das vias públicas (pedra, cimento, asfalto) pode reter ou devolver mais ou menos energia térmica; a própria cor desses materiais exerce decisiva influência, pois está comprovado cientificamente que as cores escuras retêm e as claras irradiam calor; as impurezas do ar (poeira, fumaças, vapôres, etc.) influem igualmente na passagem da luz e no estado térmico da atmosfera; a vegetação é sempre dispersora de calor”. Assim, em “face dessas observações científicas, podem as Administrações locais adotar êste ou aquêle material para o calçamento, tomar medidas de purificação do ar, reduzir ao mínimo a poeira, regulamentar as construções particulates no sentido adequado ao clima da região, cuidar das áreas verdes do perímetro urbano e de suas adjacências. Com tais providências e outras mais que de

odores”⁵⁰⁹; fiscalizar e controlar os “ruídos incômodos” da cidade; lidar e prevenir contra “plantas e animais nocivos”⁵¹⁰; fiscalizar e controlar as construções, os serviços funerários e os pesos e medidas. Relevante aqui é o uso do grupo conceitual de “civilização”, “progresso” e “cultura” para mobilizar os tópicos, assim como a preocupação com o tratamento “técnico” desses assuntos. O que o conceito de “técnica” expressava aqui era a necessidade de o Estado incorporar diversos saberes, seja por meio da legislação ou criando ou atuando conjuntamente com institutos de pesquisa, para resolver os problemas urbanos e industriais.

Por fim, o capítulo foi encerrado com uma seção sobre o que o autor denominou de “o poder de propulsão do município”. Aqui, a inovação, ou *lance* argumentativo, de Meirelles fica totalmente escancarada.

Depois de apresentar um tratamento que se poderia classificar como convencional do instituto do poder de polícia e suas subdivisões, o autor decidiu fazer um movimento muito mais ousado com este conceito, ao atestar que:

Se, por um lado, compete ao Município deter, com seu poder de polícia, tôda a ação individual nociva à coletividade, por outro lado, incumbe-lhe o dever de fomentar o desenvolvimento das atividades particulares úteis e convenientes ao bem-estar geral.

futuro os urbanistas aconselharem, será possível ao homem solucionar em boa parte o problema climático das cidades, uma vez que a temperatura e a aeração dos ambientes fechados já são passíveis de contrôlo pelos modernos sistemas de condicionamento de ar” (idem, p. 298).

⁵⁰⁹Neste ponto, emendou com um exemplo da capital paulista: “Como medida de combate à fumaça dos veículos, especialmente dos que utilizam óleo cru, a Prefeitura da Capital de São Paulo determinou recentemente que os ônibus urbanos elevassem o escape dos motores acima da carroçaria, o que beneficiou sensivelmente a cidade. Tal medida bem poderia ser adotada nas demais cidades de tráfego intenso, onde a visibilidade dos motoristas e transeuntes é obstruída pela emissão de fumaças dos veículos de carga e transporte coletivo, a baixa altura do solo” (idem, p.299).

⁵¹⁰“Pelo grande mal que causam ao homem, têm merecido pertinaz combate as môscas e pernilongos de tôda espécie, os ratos e as formigas, destruidoras de alimentos e plantas”. Mas não somente esses foram abarcados por Meirelles, como “qualquer outro que se torne nocivo ou prejudicial à coletividade local, se coloca ao alcance do poder de polícia da Prefeitura”. Tal poder de polícia não precisaria sequer obedecer a licença municipal anteriormente concedida, pois “tais licenças, como tôda autorização decorrente do poder de polícia, são sempre a título precário e não obrigam a Prefeitura a permitir que êsses animais vagueiem soltos pela via pública”. Sobre as plantas, interessante foi Meirelles trazer exemplo do Centro de Alergia do Hospital de Clínicas de Buenos Aires, ao qual foi “incumbido de investigar a causa de moléstias que passaram a grassar endêmicamente no bairro de Belgrano”, descobrindo então tratar-se dos poléns produzidos pelos “plátanos”. “Com base nessas investigações foi recomendada à Administração local a substituição de tais árvores (...)”. A partir desse exemplo, Meirelles argumentou como o município estaria incumbido de “estudar as espécies de plantas adotadas na sua arborização, a fim de afastar as que não sirvam aos objetivos oclimados, podendo mesmo ordenar a extinção das espécies daninhas (parasitas), nocivas ou venenosas, que ponham em risco a saúde pública” (idem, p. 301-303).

A esta ação inventivadora das atividades particulares lícitas e convenientes ao bem comum é que chamamos de *poder de propulsão*.⁵¹¹

O caráter de prevenção do instituto, definido por longo tempo como seu atributo intrínseco, resultado dos impulsos liberais do séc. XIX, foi completamente invertido pelo lance de Meirelles. Ao propor a categoria do “poder de propulsão”, pode-se notar o uso criativo do poder de polícia por Meirelles. Perceptível nessa seção é como as preocupações em torno da economia dos anos pós-guerra ganharam relevo na linguagem jurídica⁵¹² e como o conceito de “desenvolvimento” passou ao primeiro plano: “Fomentar e ajudar o desenvolvimento econômico, cultural e social dos municípios é função pública tão relevante quanto a contenção de atividades nocivas à coletividade”⁵¹³.

Que as mudanças do tratamento jurídico acompanhavam o contexto histórico era algo inclusive que fazia parte até mesmo da própria narrativa das fontes, concedendo um ar de inevitabilidade aos argumentos defendidos:

A era do “laissez faire, laissez passer” está superada em tema de Administração Pública. Já não se concebe mais o Poder público de braços cruzados a assistir impassível a luta que os indivíduos travam pela subsistência. Já não se admite que o estado contemple indiferente o abuso de direito individual, o aniquilamento do fraco pelo forte, o prevalectimento do interesse particular sobre o geral. Da era do indivíduo, evoluímos para a era da coletividade. O que hoje preocupa as nações civilizadas é proporcionar o maior bem ao maior número. Com êsse objetivo, o exercício dos direitos individuais, principalmente o de propriedade, está subordinado ao bem comum. Enquanto o liberalismo privatizou o Direito Público, o socialismo procura publicizar o Direito Privado. Por outras palavras, a Revolução Francesa deu preeminência ao direito do indivíduo sobre o do Estado; a Revolução Social do nosso século dá maior relevância ao direito da sociedade, em relação ao direito dos indivíduos.⁵¹⁴

Nesta passagem, foram citados os livros de “Haroldo Lasky (*sic*)”, *Reflexões sobre a Revolução de Nossa Época*, e de Georges Ripert, *O Regime Democrático e o Direito Civil Moderno*.⁵¹⁵ O mote da “socialização do direito” parecia ainda reter força na comunicação

⁵¹¹Idem, p. 310.

⁵¹²Já havia uma antecipação nesse sentido, ao frisar como as “exigências da civilização” faziam com que o Estado devesse se ocupar do campo econômico. Mas, com o “poder de propulsão”, o movimento se tornou inconfundível.

⁵¹³Ibidem.

⁵¹⁴MEIRELLES, 1957, p. 310-311.

⁵¹⁵A citação desses dois autores em conjunto não pode deixar de parecer algo curiosa ao historiador intelectual. Laski e Ripert pouco tinham a ver um com o outro. Aquele, defensor das *trade unions* e da revolução dos

jurídica do período, pois Meirelles utilizava-se dele exatamente como uma forma de conceptualizar a intervenção estatal:

Sem irem aos extremos do Socialismo, os Estados chamados Democráticos já admitem certos aspectos convenientes da socialização e da intervenção estatal, principalmente na propriedade privada e no domínio econômico. A nossa Constituição Federal vigente, de indole nitidamente social-democrática, não se afasta dessa moderna orientação.⁵¹⁶

Aqui, percebe-se como não havia neste momento problemas com o adjetivo “social”, embora o seu emprego não indicasse nenhuma tendência propriamente socialista do autor, como já apontado.

Os argumentos que seguem à conclusão do artigo são alguns dos mais reveladores da obra. Ali, Meirelles relacionou os conceitos de “civilização”, “progresso” e “cultura” com o de “desenvolvimento”. A sua fixação era oferecer um instrumental jurídico pragmático para que as prefeituras municipais conseguissem desenvolver economicamente suas respectivas regiões. O caminho para alcançar tal fim seria fomentar e aprimorar a infraestrutura das cidades, tanto no setor urbanístico quanto no econômico e até no cultural – ou seja, sugeria um conjunto de atos que precisava de fundamento jurídico.

A fundamentação jurídica de uma intervenção estatal desse porte e forma por parte do município, entretanto, tinha de ser tecida com cuidado. O primeiro passo de Meirelles foi acalmar as platéias mais tendentes ao liberalismo econômico e mais apegadas às limitações de distribuição de competências federativas estabelecidas no texto constitucional de 1946. Foi assegurado que “claro é que não (...) cabe” ao município “intervir no domínio econômico, nem editar normas de direito material que restrinjam ou ampliem a atividade humana, porque isso é da competência exclusiva da União”⁵¹⁷. Logo em seguida, porém, constatou que, por outro lado, “a ação incentivadora do progresso é um dever indeclinável do Município”⁵¹⁸. Indo até um

trabalhadores, um dos maiores porta-vozes do marxismo na Inglaterra do período entreguerras; este, jusnaturalista colaboracionista de Vichy (onde ajudou a caçar judeus nas escolas). Ripert foi, no Pós-Guerra, um autor antiestatista por excelência, notório civilista contrário ao Estado Social. Aqui, Meirelles citava os dois autores em amontoado, como se estivessem de acordo, em retórica típica de advogado.

⁵¹⁶Idem, p. 311.

⁵¹⁷Idem, p. 312.

⁵¹⁸Ibidem.

pouco mais longe, constatou que, nos “setores econômico, industrial, agrícola, comercial e cultural, a ação municipal de fomento e ajuda ao particular não encontra limitações em qualquer texto constitucional ou lei ordinária”⁵¹⁹.

Nessa articulação da temática, envolviam-se intervenção estatal e o conceito de “técnica” a partir da observação do ambiente brasileiro. As considerações de Meirelles claramente tinham em perspectiva a falta de infraestrutura propícia ao “desenvolvimento econômico” das regiões interioranas do Brasil:

O desenvolvimento econômico de uma região está em íntima relação com as facilidades de exploração e circulação de sua riqueza. Ora, ao Município cabe promover facilidades e aparelhar o seu território, em especial o sistema de comunicações e transportes, para possibilitar o escoamento da produção local, principalmente da zona rural para os centros urbanos, estações ferroviárias e portos de embarque da riqueza local. Nesse plano de desenvolvimento econômico do Município entram todos os melhoramentos urbanos e rurais que venham estimular a iniciativa particular, notadamente no setor da produção agrícola e industrial. Pecam as nossas comunas, em geral, pela deficiência de estradas municipais que facilitem a exploração agrícola e o escoamento de produtos da lavoura, máxime nas épocas chuvosas, em que os caminhos vicinais se tornam intransitáveis, por incúria do governo local, que os abandona à inclemência do tempo, sem qualquer obra oportuna de reparação e conservação.⁵²⁰

Além da necessidade de aprimorar o sistema de circulação de mercadorias, Meirelles também apontou que outro “fator de desencorajamento da atividade particular é a falta de energia elétrica em boa parte dos Municípios”⁵²¹ Seu apelo foi para que as prefeituras tomassem uma “ação decidida” para suprir essa falta, “mediante ação conjunta dos Municípios interessados”. Mas a sua observação terminava em tom de lamento e reprovação, atestando que:

O que se vê, porém, é a inércia dos governos locais, que se contentam, as mais das vezes, com protestos inócuos junto às empresas concessionárias, pouco interessadas no atendimento das necessidades coletivas. O resultado é que muitas indústrias se afastam desses Municípios, em busca de outros locais onde encontrem melhores condições de rendimento e mais facilidades ofertadas pelo Poder Público.⁵²²

Esse fomento do setor econômico não precisaria, contudo, ser feito somente pelo aprimoramento da infraestrutura urbana para a instauração das indústrias. O município poderia,

⁵¹⁹Idem.

⁵²⁰Idem.

⁵²¹Idem, p. 312-313.

⁵²²Idem, p. 313.

além disso, oferecer “ajuda direta consistente em isenção de impostos por determinado tempo, ou o auxílio em recursos de qualquer espécie”⁵²³ Os exemplos seguintes trataram sobre diferentes setores em que esse tipo de ação do município seria aconselhável:

No setor agrícola, de par com as estradas, muito pode o Município ajudar o lavrador, distribuindo, aos que o mereçam, sementes, inseticidas, adubos, aparelhagem para o cultivo e colheita de cereais, e até financiamento em condições favoráveis ao desenvolvimento da produção agropecuária de interesse local.

Mesmo no comércio se abrem perspectivas de favorecimento do Poder Público municipal, no sentido de facilitar a venda de gêneros de primeira necessidade em condições economicamente vantajosas para o comerciante e para o consumidor local, retendo assim o dinheiro no próprio território do Município. Além do mais, um bom comércio atrai compradores das regiões vizinhas e disso resulta maior progresso municipal.⁵²⁴

Por último, até o setor cultural foi salientado como passível de fomento municipal, sendo “talvez o que oferece ao Município melhores possibilidades de atuação eficaz, em auxílio da iniciativa particular”⁵²⁵. Porém, aqui, novamente, sua visão do que acontecia na prática não era de otimismo, lamentando que a despeito da potencialidade do fomento cultural, seria o campo “onde menos se vê o incentivo municipal”. A causa dessa falta de estímulo estaria na conduta típica de políticos, sobretudo no período de eleições:

Cidades materialmente progressistas existem que estão em sensível definhamento cultural, por falta de apoio do governo local a tudo que se relacione com o desenvolvimento intelectual, artístico, moral e cívico do povo. Tomados pela obsessão dos cargos eletivos, muitos dos governantes municipais passam a cuidar somente dos setores que lhes dão vantagens eleitorais sensíveis, e daí prodigalizarem recursos de toda ordem às associações esportivas e recreativas, descurando-se quase que por completo das atividades culturais artísticas e cívicas de poucos associados ou frequentadores. Necessário é que se reaja a esse imediatismo político que tanto tem infelicitado o país e desestimulado as atividades particulares, principalmente no campo cultural.⁵²⁶

A desconfiança com o âmbito político da passagem também ecoa a crítica ao coronelismo, reiterada no livro inteiro. Em uma leitura levemente diferente, também se pode enxergar aqui uma crítica ao que seria caracterizado como *populismo* mais tarde.

⁵²³Ibidem.

⁵²⁴Idem.

⁵²⁵Idem.

⁵²⁶MEIRELLES, 1957, p. 313-314.

Em continuação do ponto sobre o fomento do setor cultural⁵²⁷, sintetizou bem os significados, propósitos e movimentos que estavam em jogo na argumentação jurídica de Meirelles. A citação já foi apresentada, mas merece a repetição:

A cultura geral do povo é o mais eficiente fator de progresso de uma comunidade. quanto mais civilizado, maiores são as necessidades do homem, e daí decorre o maior desenvolvimento econômico para o completo atendimento de suas exigências individuais. Com a civilização lucram o comércio, a indústria, a agricultura, os transportes e todos os outros elementos de progresso do Município. Desenvolver a cultura geral dos munícipes equivale a desencadear necessidades que, por sua vez, vão estimular o desenvolvimento de todas as atividades criadoras de riqueza particular e pública.

Um povo inculto é apático e estático; um povo civilizado é vibrátil e dinâmico. Aquele, contenta-se com os minguados recursos que a natureza lhe oferece; não idealiza, nem realiza; este, exige o perene aperfeiçoamento da indústria, o aprimoramento da agricultura, a variedade do comércio, os requintes da arte, enfim todas as formas evoluídas da ciência e da técnica. Para isso, produz e gasta cada vez em maior escala, realizando o progresso, ou seja, “a superioridade do que existe sobre o que existiu”, na feliz conceituação de DELVAILLE.⁵²⁸

O autor aqui citado foi o francês Jules Delvaille, que escreveu um livro chamado *Essai sur l'Histoire de l'idée de progrès jusqu'à la fin du XVIIIe siècle*, publicado em 1910. A citação desse autor demonstra um aprofundamento intelectual um pouco maior de Meirelles no tema do progresso.

Outra passagem que atesta como a articulação do poder de propulsão estava intimamente imbricada e fundamentada nos conceitos de “progresso”, “civilização” e “desenvolvimento” foi a seguinte:

Dotado de poder de propulsão de todas as atividades aproveitáveis do indivíduo, o Município muito poderá concorrer para o progresso e a civilização em seu território, colaborando com os munícipes e proporcionando-lhes ambiente favorável e recursos hábeis ao desenvolvimento das iniciativas particulares de interesse geral.⁵²⁹

Por fim, o instituto do poder de propulsão do município foi combinado com o procedimento da planificação. Seria, essencialmente, por meio da planificação que as medidas administrativas do município deveriam ser executadas. Por meio da planificação, os habitantes

⁵²⁷Tendo em vista o alargamento atual do conceito de cultura no meio jurídico, aqui vale ressaltar que o significado de cultura para Meirelles era muito mais o de uma *alta cultura* idealizada, típico da elite brasileira de sua época. O seu conceito de cultura quase se confunde várias vezes com o de civilização.

⁵²⁸Idem, p. 314.

⁵²⁹Idem.

do município e demais interessados poderiam se inteirar das atividades e fomentos futuros, podendo assim articular melhor suas próprias ações.

Uma breve explicação sobre a ideia de planificação, ou planejamento, nos contextos linguístico e político do período merece lugar aqui. Após 1945, o núcleo dos debates e preocupações das elites burocráticas gradativamente deslocou-se da “civilização” ou do “progresso” para centrar-se no “desenvolvimento”. Esse deslocamento conceitual foi provocado pela centralidade que a ciência econômica adquiriu, paulatinamente, na esfera pública, desde os anos 1930. Pelo menos a partir de 1950, os países antes descritos como periféricos, incivilizados ou atrasados passaram a ser taxados predominantemente de “países subdesenvolvidos”.⁵³⁰

Essa mudança conceitual sinalizava uma outra forma de imaginar e tratar tanto os problemas sociais quanto as soluções destes. Diante da percepção do aumento da complexidade das questões sociais (pobreza, desemprego, inflação, crescimento econômico etc.) e da intersecção deles, o modelo de atuação do Estado deixava de se basear apenas na prestação de serviços para incorporar largamente o planejamento. O que se buscava era o fim da improvisação e mera reação governamental, numa tentativa de antecipação e prevenção de crises econômicas de larga escala.⁵³¹

⁵³⁰Um indicativo desse deslocamento conceitual está na conferência de Jacob Viner, *A Economia do Desenvolvimento*, realizada no Brasil sob a organização da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em que o economista canadense realizou uma avaliação do termo “países subdesenvolvidos”. A conferência foi traduzida ao português e publicada, junto com o original em inglês e tradução em francês, na *Revista Brasileira de Economia* em 1951. A preocupação de Viner com o termo aponta para um aumento da recorrência deste no discurso social e acadêmico, como atestou o próprio autor (VINER, 1951, p. 181). O processo comunicativo, não obstante, é mais complexo do que a simples adoção de um conceito em detrimento de outros. Vários dos significados em torno dos entendimentos anteriores sobre a barbárie ou falta de progresso do Brasil vão ser herdados pela lógica do desenvolvimento, embora sejam ressignificados dentro de um quadro novo de conceitos, observações, avaliações e expectativas. Isso pode ser percebido até mesmo pelas passagens aqui citadas de Hely Lopes Meirelles.

⁵³¹Como sabido, essa postura foi muito uma reação à Grande Crise de 1929, que ensejou ações governamentais de diferentes feições (podendo ser democráticas ou autoritárias, de ênfase variada no *quanto* e *como* da intervenção estatal) ao redor do globo, mas com tendências e objetivos similares. A exigências e consequências de duas guerras mundiais também serviram para impulsionar e consolidar tais experiências de governo. Para uma análise desse fenômeno em escala transnacional, descrita pelo próprio autor como “uma história global do *New Deal*”, cf. PATEL, 2016. Sobre a questão do planejamento dentro desse panorama, cf. idem, p. 90ss.

Nesse sentido, o planejamento foi uma tentativa de previsão e respectiva organização do setor econômico. Mas, muito mais que isso, foi uma forma de pensar e governar politicamente que ganhou espaço globalmente desde os anos 1920.⁵³² Assim, o planejamento não era uma simples questão de fixar metas e parâmetros, mas de criar novas formas de vida social, administrar contingências e governar o tempo com o intuito de prever e produzir ativamente futuros projetados.⁵³³ Era, desse ponto de vista, também uma resposta à sensação de imprevisibilidade causada pela aceleração temporal, sentida desde pelo menos o séc. XIX, mas que se intensificou no séc. XX.

No Brasil, Juscelino Kubitschek foi o primeiro candidato à presidência a propor o planejamento em campanha eleitoral.⁵³⁴ Seu governo ficou conhecido pelo “Plano de Metas”⁵³⁵, programa idealizado para fomentar setores-chave da infraestrutura econômica no Brasil, cujo lema era “cinquenta anos em cinco”. Que o principal *slogan* do governo expressasse uma ideia de aceleração temporal, demonstrava para além da propaganda eleitoral, a ânsia para abandonar a designação de atraso no contexto da época. Apesar de ter sido implementada enquanto ação oficial do Estado pelo governo Kubitschek, que era visto por muitos como um sucessor do varguismo, vários políticos da União Democrática Nacional (UDN) igualmente defendiam a pauta do planejamento – o que expressa a já mencionada heterogeneidade do partido.

⁵³²Roberta Ferrari caracteriza o pensamento baseado em planos como um conceito de governança social que requer articulações múltiplas, mas estruturadas, entre forças, instituições e objetivos sociais, econômicos, administrativos e políticos voltadas para moldar novas formas de integração e controle social usando um discurso científico específico. Cf. FERRARI, 2020. Para uma visão semelhante sobre o planejamento, em autores brasileiros muito próximos a essa época, cf. LAFER, 2002, p. 25-26 e a literatura ali citada – lembrando que a primeira edição da pesquisa de Lafer foi publicada nos anos 1970.

⁵³³LAFER, 2002, p. 25-26, p. 49.

⁵³⁴Isso de acordo com Celso Lafer (idem, p. 49). O próprio Lafer não deixou, porém, de mencionar tentativas anteriores de “coordenar, controlar e planejar a economia do país”, como a “Missão Cooke (1942/43)”, a “Missão Abbink (1948)” e o “Plano Salte” de 1948 (idem, p. 52). Todas estas teriam suas limitações e carências em relação ao planejamento de Kubitschek. A experiência de planejamento pioneira por excelência, entretanto, foi a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, de acordo com Lafer. Gilberto Bercovici ainda recorda a previsão de criação de um órgão geral de coordenação e planejamento no segundo governo Vargas, em 1953 (BERCOVICI, 2010, p. 80).

⁵³⁵O Plano, ou Programa, de Metas não era um plano global de reforma administrativa, mas uma programação voltada a atender e fomentar setores-chave da economia. Em muito devedor à experiência da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e dos estudos do grupo CEPAL-BNDE. Para este, a presença de Celso Furtado é digna de nota, enquanto um dos maiores nomes da Teoria da Dependência.

A partir da adoção do planejamento enquanto ação de governo federal, os juristas brasileiros cada vez mais se voltaram às repercussões jurídicas em torno do planejamento, especialmente ao longo dos anos 1960 e 1970.⁵³⁶ O direito administrativo, juntamente com o econômico⁵³⁷, era percebido como o ramo propício para a elaboração desta discussão.

Não é de se estranhar, portanto, sua presença no livro *Direito Municipal Brasileiro*. Ali, após apresentar o planejamento como meio “racional” de governo, Meirelles queixou-se da “ausência de planificação” nos “governos locais”⁵³⁸. A inércia das prefeituras municipais em adotarem a medida seria, na visão do autor, um obstáculo para a tão almejada “organização nacional”.

Com a expressão, Meirelles evocava o debate aberto em 1914 por Alberto Torres⁵³⁹, citado explicitamente no texto. Alberto Torres foi um dos maiores expoentes do pensamento nacionalista e *realista* no Brasil, talvez podendo ser considerado um dos principais percursores, no plano intelectual, das “interpretações do Brasil”. Foi a partir de sua obra, *A Organização Nacional*, que se instigou um debate que colocava o “nacional” e a “realidade” do Brasil no centro de questionamento. Torres entendia que os problemas do Brasil advinham da “desorganização” do país, tanto social quanto política.⁵⁴⁰

A argumentação de Torres certamente reacendia *topoi* já presentes no Visconde do Uruguai⁵⁴¹, sobretudo aqueles sobre o perigo das importações de ideias e teorias “inadaptadas” ao ambiente nacional. Essa forma de argumentação, por sua vez, foi ecoada por Meirelles em outros momentos de seu texto, em especial quando analisando os modelos de município adotados em diferentes países em comparação ao Brasil.

Além disso, a concepção da necessidade de o Estado propiciar a circulação econômica e o fomento de áreas vitais da economia interna podem ser identificadas como

⁵³⁶ Cf. GRAU, 1977, e toda literatura ali levantada.

⁵³⁷ Sobre a história do direito econômico, ver COMPARATO, 1978; VENÂNCIO FILHO, 1964; RICKEN, 2016.

⁵³⁸ MEIRELLES, 1957, p. 315.

⁵³⁹ Para a biografia e o pensamento desse autor, cf. HANSEN, 2018, p. 25-100.

⁵⁴⁰ TORRES, 1914, p. XXII.

⁵⁴¹ Algo amplamente já notado, ver, como exemplos: CARVALHO, 1991, p. 85ss; FERNANDES, 2007, p. 297.

recepções de argumentos de Torres por parte de Hely Lopes.⁵⁴² Se por um lado Meirelles pudesse chegar à mesma conclusão ao observar exemplos concretos em governos municipais do interior de São Paulo, não parece ser exagero propor que os escritos de Torres reverberavam de maneira positiva na construção textual de Hely. Essa linha de interpretação parece ser corroborada com o dado que esses argumentos aparecem no texto de Meirelles justamente na mesma seção em que cita Alberto Torres.

Para além de ser indicativa da inspiração de ideias, a referência a Torres também permite inserir, com maior facilidade, os escritos de Hely na temática das *Interpretações do Brasil*. A partir daí, pode-se entender que o planejamento não era apenas uma forma de ordenar a sociedade e evitar crises econômicas, mas uma maneira de abandonar o estágio atrasado que os autores acreditavam ser característico do Brasil. O crescimento desordenado das grandes metrópoles e dos municípios era um fator inquietante. Mas a desigualdade regional provocava ainda maior apreensão. Isso porque o “interior” era a imagem do atraso, mesmo anos após as representações do Jeca Tatu de Monteiro Lobato.⁵⁴³ Por isso, muitas vezes o apelo de Meirelles é de que o campo seja considerado na atuação municipal, em especial no planejamento urbano.

O planejamento, portanto, ao menos nesse livro, não era tanto vinculado ao planejamento nacional, que o governo Kubitschek colocava em prática no período. O que Meirelles tinha em mente era o planejamento urbano e a criação de um plano diretor. Ao assunto dedicou um capítulo inteiro do livro. Os argumentos eram muito devedores da leitura do urbanista Luiz Anhaia Melo, que fora professor de Meirelles em curso sobre administração municipal. Nessa parte, também citou uma publicação da *International City Manager's Association*, traduzido pela Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), intitulada *Técnicas de Administração Municipal* – título que já remete a preocupações de bases de Meirelles.

⁵⁴²TORRES, 1914, XXXVIIIss.

⁵⁴³“As cidades crescem desordenadamente, sem ‘plano diretor’, sem os mínimos requisitos urbanísticos no que se refere aos bairros e arrabaldes. **Nós, brasileiros, temos a mania do centro, do centralismo, da civilização de fachada, da cidade, enfim. Não olhamos para o campo e nem mesmo para os bairros, mas amanhã o campo será perímetro urbano, e o bairro, zona central, e só então a Prefeitura verificará que a cidade não tem mais arranjo**” (MEIRELLES, 1957, p.315-316, G.N.). O modelo ideal de cidade para Hely seria uma: “cidade pequena, culta, progressista, bem traçada e dotada de serviços públicos.” (idem, p.316)

Ao final do capítulo sobre urbanismo, foi inclusive apresentado um modelo de projeto de lei para o plano diretor, como forma de auxiliar a sua adoção em prefeituras. A aposta de Meirelles era a adoção desses saberes “técnicos” no governo municipal, a qual seria facilitada pelo instrumental jurídico oferecido em seu livro. A incorporação de questões urbanísticas e do planejamento na argumentação jurídica também demonstram a abertura da linguagem do direito a saberes diversos.

3.1.8 O Conceito de Estado no livro *Direito Municipal Brasileiro*

O conceito de Estado do livro foi praticamente uma reprodução do que estava no artigo de 1956 sobre a municipalização dos serviços. Neste, Meirelles escrevia que “a prestação de serviços públicos” pelas “entidades estatais” seria “tão característica (...) que o clássico Duguit chegou a afirmar que o Estado é uma simples ‘cooperação de serviços públicos, organizados e controlados pelos governantes’”⁵⁴⁴.

Já na primeira edição de *Direito Municipal Brasileiro*, a “realização de serviços públicos pelo Estado” era “característica mesmo de sua atividade, e, até certo ponto, sua própria razão de ser”⁵⁴⁵. Após essa definição, o argumento prosseguiu com uma referência a Ataliba Nogueira (sobre o Estado não ser “fim”, mas “meio para a realização das aspirações do povo”), em passagem já analisada.

Os trechos demonstram como o conceito de Estado de Hely Lopes Meirelles escorava-se no de serviço público, por meio da citação de Duguit. Além disso, o serviço público também parecia ser o instituto de maior enfoque nesse livro, sendo introduzido antes que o de poder de polícia – embora este tenha merecido tratamento extenso e maiores inovações.

Ao caracterizar serviço público, Meirelles seguiu quase à risca a delimitação de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello no artigo, de 1950, *Do Serviço Público*. As distinções

⁵⁴⁴MEIRELLES, 1956, p. 4.

⁵⁴⁵MEIRELLES, 1957, p. 168.

relevantes apresentadas foram as mesmas: atividade social e atividade jurídica; serviço público e serviço de utilidade pública; e serviços próprios e serviços impróprios ao Estado. O significado das distinções em geral também seguia a mesma linha de Bandeira de Mello.

O acolhimento dessas ideias não deixa de ser curioso, pois a diferença clara entre a abordagem de Oswaldo Bandeira e a de Hely é que esta última não apostou na concessão como a melhor forma de execução dos serviços públicos. Para Meirelles, o concessionário era mais problema que solução.

Essa posição também foi em grande medida importada do artigo de 1956 sobre municipalização. No livro, ao retratar a “situação verdadeiramente calamitosa em que se encontram os serviços locais concedidos, ante o desleixo conivente do poder concedente”, Meirelles deixou explícito que:

O que desejamos e precisamos combater é a timidez das Administrações públicas, especialmente as municipais, diante das poderosas empresas concessionárias, que, uma vez obtida a concessão, se esquecem de seus deveres para com o público e nisso são estimuladas pela falta de fiscalização do poder concedente, que se limita a autorizar majorações de tarifas, sem exigir a atualização do serviço e a sua regular prestação aos usuários.⁵⁴⁶

O argumento fica ainda mais claro tendo em vista a preocupação de Meirelles com os serviços que deveriam ser prestados a toda a população:

Dentre os serviços de utilidade pública da competência municipal e que estão geralmente entregues a concessionários ou permissionários, se destacam, por sua generalidade, os de transporte coletivo urbano, os de fornecimento de energia elétrica, água potável, telefone, luz, gás, bem como os que visam a utilidades alimentares, tais como as usinas pasteurizadoras, matadouros e outros mais que o progresso e a civilização de nossos dias põem à disposição do homem para a melhoria das suas condições de vida em sociedade.⁵⁴⁷

Levando tudo isso em conta, não se pode esquecer que a argumentação jurídica de Meirelles tinha um objetivo claro de fortalecimento do poder discricionário do município. Os arranjos e rearranjos que fez, tomando significados e argumentos de diferentes autores e textos, devem ser entendidos com essa finalidade em mente. Nesse sentido, tanto o serviço público

⁵⁴⁶MEIRELLES, 1957, p. 175-176

⁵⁴⁷Idem, p. 178.

quanto o poder de polícia serviam de forma cambiante, e por vezes até confusa, como fórmulas jurídicas de legitimação da intervenção estatal – ou melhor, municipal.

3.1.9 A Fortuna da obra

Rapidamente, a obra obteve repercussão positiva na comunidade jurídica. Na seção “bibliografia” da Revista de Direito Administrativo, em que Meirelles já havia publicado artigos, um jurista de grande prestígio – Caio Tácito – resenhou a obra. Ali, elogiou-a por oferecer um “seguro panorama da experiência brasileira” municipal “e seu enquadramento jurídico”, enaltecendo o “modo sistemático e idôneo” da apresentação da matéria.⁵⁴⁸

A resenha de Plínio Barreto⁵⁴⁹, publicada no jornal *Estado de São Paulo*, por outro lado, trazia mais elementos e uma sutil crítica. Para Barreto, Meirelles seria um “apaixonado da autonomia dos municípios”. Após remeter à ideia do livro de que o município seria uma entidade político-administrativa, Barreto arrematou:

⁵⁴⁸TÁCITO, 1957, p. 518.

⁵⁴⁹Plínio Barreto (1882-1958) foi jornalista, advogado e político. Formou-se na Faculdade de Direito de São Paulo em 1902. Em 1912, fundou a *Revista dos Tribunais*. Em conjunto com Júlio de Mesquita e Alfredo Pujol, dirigiu a *Revista do Brasil* entre 1916 e 1918. A partir dos anos 1920, tornou-se advogado renomado em direito privado em São Paulo. Também foi membro da Liga Nacionalista. Com o falecimento de Júlio de Mesquita em 1927, tornou-se redator-chefe do jornal *O Estado de S. Paulo*. Após a Revolução de 1930, Plínio Barreto participou como secretário de Justiça e Segurança Pública do breve governo do general Hastínfilo de Moura, mantendo-se no cargo após a saída deste. Posteriormente, José Maria Whitaker assumiu como governador, mas logo foi nomeado para o Ministério da Fazenda. Assim, pelo curto período de 6 a 25 de novembro de 1930, Plínio Barreto foi governador provisório de São Paulo. Com a chegada de João Alberto ao posto de interventor federal de São Paulo, Plínio Barreto retornou ao cargo de secretário da Justiça, ali permanecendo até dezembro de 1930. Em 1932, Plínio Barreto apoiou o movimento constitucionalista de São Paulo – ano em que era presidente do Instituto dos Advogados de São Paulo. Com a derrota da Revolução de 1932, foi preso no Rio de Janeiro, mas foi solto logo depois. De volta a São Paulo, atuou na advocacia e como redator-chefe de *O Estado de S. Paulo* – jornal que, durante o Estado Novo, sofreu intervenção direta. Em 1945, foi eleito deputado à Assembleia Nacional Constituinte pela União Democrática Nacional (UDN). Após a elaboração da Constituição, permaneceu na Câmara como deputado federal. Neste período, concorreu ao cargo de vice-presidente de São Paulo, com apoio da UDN e PSB, mas foi vencido por Luís Gonzaga Novelli Júnior. Com isso, retornou à Câmara, para finalizar o seu mandato de deputado. Em 1951, voltou a São Paulo, para atuar na advocacia e no jornalismo. (Fonte: MAYER, Jorge Miguel. CPDOC. Verbete: Plínio Barreto. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/barreto-plinio>).

Teoricamente assim é mas, na realidade, nem sempre o será. Realmente, a Constituição vigente concedeu ao município, como assinala o ilustre jurista, ampla liberdade na organização do seu governo e lhe atribuiu larga capacidade impositiva tributária e lhe assegurou autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse. Mas a realidade mostra que nem todos os municípios se libertaram da ação estadual ou federal. Devem libertar-se. (...) Para ele (Meirelles) se defeito existe no regime municipal é o de excesso de liberdade administrativa e falta de controle financeiro. Observa muito bem que na maioria dos casos as administrações locais não estão politicamente educadas e tecnicamente preparadas para dirigir o município com autonomia. É por isso que, a meu ver, no terreno da teoria pura o seu amor ao municipalismo brasileiro tem toda a razão de ser. Na prática, porém, muito há que fazer para que esse amor se justifique. A incompetência de vereadores e prefeitos precisa ser combatida a fim de que a estrutura que aos municípios deu a Constituição Federal produza os benefícios indispensáveis.⁵⁵⁰

Aqui já se percebe uma certa tensão entre o que era a opinião de parte da comunidade jurídica da época (i.e., a da desconfiança quanto à autonomia municipal) e as ideias defendidas por Hely – mesmo que este tenha procurado fazer concessões e achar um meio-termo na defesa da autonomia municipal. De qualquer forma, Barreto ainda recordou, em aceno de acordo, a crítica de Meirelles aos “estrangeirismos” e ao uso exagerado do exemplo norte-americano.

Barreto, da mesma forma que Caio Tácito, elogiou o esforço sistematizante da obra: “Não se limitou a expor esse direito. Organizou também índice bem minucioso de toda a matéria que o livro trata e transcreveu toda a legislação nacional que interessa aos municípios”. O livro, na opinião do resenhista, “vai constituir naturalmente doravante a obra clássica sobre o assunto. A sua consulta impõe-se a quem quer que seja obrigado a lidar com o direito municipal”.⁵⁵¹

Outra nota bibliográfica do mesmo jornal elogiou o “caráter didático da obra, que expõe doutrina, discute a legislação e a jurisprudência, sem jamais perder o cunho pedagógico”, servindo “indiferentemente, tanto ao jurista como ao secretário da prefeitura, de São Paulo, da Bahia ou do Rio Grande do Sul”. De acordo com o resenhista, Meirelles teria aberto “caminho num campo em que praticamente nada existe”, ao sistematizar o direito municipal “reunindo e ordenando o que está disperso, interpretando a matéria à luz da Magna Carta (*sic*)”.⁵⁵²

⁵⁵⁰BARRETO. Direito Municipal, O Estado de São Paulo, 24 de outubro de 1957, p. 9.

⁵⁵¹Idem.

⁵⁵²BIBLIOGRAFIA, O Estado de São Paulo, 8 de novembro de 1957, p. 8.

Por fim, uma última resenha, de tom totalmente apologético, foi publicada na seção “Tribunais” do mesmo jornal. A obra de Meirelles preencheria, de acordo com a resenha, “sensível lacuna em nossa literatura jurídica”, sendo descrita como a “primeira obra do gênero”. Mais uma vez, foram a sistematicidade e a inovação os aspectos elogiados do texto:

Não é obra de compilação. Muito ao contrário. Estudando as normas que devem reger a boa administração municipal, segundo os princípios norteadores consagrados pela Constituição Federal, as lições dos mestres são invocadas para serem discutidas e comparadas, tirando-se delas as conclusões que a nossa legislação, a jurisprudência e a doutrina melhor autorizam.⁵⁵³

Apesar da defesa forte da autonomia municipal na obra, Hely causou polêmica alguns anos depois, em 1960, ao proferir a tese de que o governador do estado poderia nomear o prefeito da capital.

3.2 O livro *Direito de Construir*

Após a primeira edição de *Direito Municipal Brasileiro*, Meirelles ainda publicou, no mesmo ano, artigos voltados à questão municipalista, em grande medida repetindo conteúdos do livro. Depois de 1957, entretanto, suas publicações voltaram-se ao tema do arcabouço jurídico da construção civil. Esse interesse intelectual claramente refletia sua atuação enquanto professor na Escola de Engenharia de São Carlos.

Em 1961, Meirelles publicou o livro *Direito de Construir*, fruto de suas aulas e atuação na Faculdade de Engenharia de São Carlos. O prefácio, escrito por Vicente Ráo⁵⁵⁴, já

⁵⁵³DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO, O Estado de São Paulo, 10 de dezembro de 1957, p. 21.

⁵⁵⁴Vicente Paulo Francisco Ráo (1892-1978) foi advogado, professor e ocupou cargos públicos. Descendente de italianos, nasceu na cidade de São Paulo. Em 1912, formou-se bacharel pela Faculdade de Direito de São Paulo, passando a exercer a advocacia. Em 1926, Ráo participou da constituição do Partido Democrático (PD) de São Paulo. Em 1927, tornou-se professor catedrático de direito civil na Faculdade de Direito de São Paulo. Com a Revolução de 1930, no governo provisório de São Paulo do general Hastínfilo de Moura, Vicente Ráo se tornou chefe de polícia. Atuou nesta função até ser dela destituído pelo interventor de São Paulo João Alberto Lins de Barros em dezembro de 1930. Vicente Ráo apoiou a Revolução de 1932 contra o governo. Com a derrota, exilou-se na França. Retornou ao Brasil no final de 1933, e retomou suas atividades políticas com a participação na formação do Partido Constitucionalista de São Paulo, de iniciativa de Armando Sales de Oliveira. Com a promulgação da Constituição de 1934, Ráo foi chamado a ocupar a pasta da Justiça e Negócios Interiores. Em

dá pistas do motivo da boa recepção do trabalho na comunidade jurídica. Ali, Ráo frisou que o “maior mérito do autor” foi o de “haver sistematizado, neste seu novo trabalho, os princípios doutrinários, a legislação e a jurisprudência”. Ainda de acordo com Ráo, “para alcançar tal resultado”, Meirelles teve de “adaptar nossa legislação antiquada e tumultuária seja à mais moderna doutrina, seja às normas científicas e técnicas, contemporâneas, da construção”. A tendência, então, seria de um afastamento do paradigma individualista do Código Civil para uma forma de adequar a forma jurídica ao avanço tecnológico:

Em sua introdução, o Autor sustenta, com acerto, ser “*inegável o entrosamento do direito de construir com os processos da construção*”, processos hoje substancialmente diversos dos praticados ao tempo da elaboração do nosso código civil e mesmo, de nossos provimentos administrativos. Guiado, pois, pelo critério da “*legalização da técnica*” que, em seu trabalho, se casa com o critério da limitação e condicionamento da liberdade individual segundo as necessidades do bem estar geral, o Autor nos oferece um estudo completo, como não há similar em nossa bibliografia jurídica.⁵⁵⁵

Apesar de uma interpretação cética poder enxergar na reprodução quase literal de passagens do livro e na brevidade do prefácio de Ráo um indício de uma leitura bastante superficial do material, não se pode negar que ele sintetizou bem os objetivos explícitos de Meirelles. Na “nota do autor”, que servia como introdução ao livro, Meirelles assim revelava os seus propósitos ao escrever o texto:

A observação de que o direito de construir se vem distanciando da técnica de construção levou-nos a tentar a aproximação de ambos, num estudo conjunto dos preceitos legais e das normas científicas da construção civil.

É inegável o entrosamento do direito de construir com os processos da construção. À medida que a técnica aprova uma regra de construção, o direito a encampa, transformando-a em norma legal. É o fenômeno da *legalização da técnica*, que se vai generalizando naquelas atividades que afetam mais de perto o bem estar social, e, por

1934, participou da fundação da Universidade de São Paulo (USP), tendo colaborado na redação de seus estatutos. Nesse período, Rao atuou na elaboração da Lei de Segurança Nacional. Em 1935, foi responsável pelo fechamento da Aliança Nacional Libertadora (ANL). Com o fracasso do levante comunista ocorrido em novembro daquele ano, a repressão aos opositores do governo foi intensificada - especialmente aos comunistas, contra os quais foi criada, em 1936, a Comissão Nacional de Repressão ao Comunismo. Em 1937, Ráo pediu sua exoneração do Ministério da Justiça. Com o advento do Estado Novo, Ráo veio a sofrer perseguição política. Em 1939, foi demitido de seu cargo de professor da Faculdade de Direito da USP, juntamente com Valdemar Ferreira e Antônio de Sampaio Dória. Ráo só conseguiu retomar seu cargo de professor em maio de 1941. Durante o segundo governo Vargas, assumiu a pasta das Relações Exteriores. (Fonte: KELLER, Vilma. CPDOC. Verbetes: Vicente Rao. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/vicente-paulo-francisco-rao>).

⁵⁵⁵MEIRELLES, 1961, p. IX.

isso mesmo, não podem ficar exclusivamente ao sabor da liberdade individual. Exigem limites e condicionamentos legais.

A legislação pátria, lamentavelmente, não tem acompanhado o aperfeiçoamento da construção civil, achando-se em sensível atraso com os progressos da Engenharia, da Arquitetura e do Urbanismo. Por outro lado, a doutrina e a jurisprudência se mantêm apegadas a conceitos superados do clássico direito de construir, que desconhece os novos materiais e os modernos processos da construção contemporânea.

Urge, pois, u'a (sic) mudança de atitude no estudo e interpretação dêsse esgalho do direito privado, para adaptá-lo à realidade e pô-lo em condições de solucionar os problemas atuais da construção civil e da planificação urbanística.⁵⁵⁶

Aqui, nota-se que o principal objetivo do livro era a adaptação jurídica ao que denominou de “técnica”, a qual estaria ligada a uma crítica do paradigma clássico e individualista do direito privado e fundamentada numa necessidade de adequação do direito à “realidade”. O conceito de “técnica” nessas passagens englobava um significado amplo de avanço tecnológico e do conhecimento científico: avanço da técnica da construção civil (nos materiais e tecnologias empregadas) e avanço das ciências especializadas ligadas à atividade, como a Engenharia, a Arquitetura e o Urbanismo.

Meirelles aprofundou o argumento mais tarde no livro. Em suas palavras,

A complexidade da vida urbana e a trama das metrópoles converteram a construção numa atividade eminentemente técnica e especializada, privativa de profissionais habilitados, que porfiam em adaptar a estrutura e a forma à função social que a construção desempenha em nossos dias. Ante essa realidade, pôde VAN DER ROHE expressar, numa síntese feliz e verdadeira, que “A arte de construir é a vontade de uma época, traduzida em espaço. Vivente. Mutável. Original.”⁵⁵⁷

O autor citado, Ludwig Mies van der Rohe, foi um arquiteto alemão, integrante do movimento *Bauhaus*, que também era conhecido por seus toques de modernismo e minimalismo. A partir dessa citação, e de outras a urbanistas relevantes (como Le Corbusier, pseudônimo de Charles-Edouard Jeanneret-Gris), até seria possível tecer a hipótese (dificilmente demonstrável, mas instigante) de influências de estilo e de conteúdo próprios do urbanismo na argumentação jurídica de Meirelles.⁵⁵⁸

⁵⁵⁶Idem, p. XI.

⁵⁵⁷Idem, p. 168.

⁵⁵⁸Uma análise nessa linha tentou realizar Daniel Damler com a “Teoria Pura do Direito” de Kelsen, relacionando-a com o ambiente da Viena no começo do séc. XX, com as discussões arquitetônicas travadas na cidade e com o próprio contexto familiar de Kelsen, cujo pai era comerciante e artesão de lâmpadas (DAMLER, 2019, p. 15-

De qualquer forma, na argumentação de Meirelles, a construção civil seria uma “atividade técnico-econômica” que deveria acompanhar as necessidades sempre dinâmicas da sociedade. Como tal, ela estaria “sujeita a duas ordens de normas, bem diferenciadas entre si, mas conjugadas na sua atuação para o conseguimento de um duplo fim: o aprimoramento da obra e sua adequação ao meio ambiente”⁵⁵⁹. A primeira ordem seria a das normas técnicas, i.e., “as prescrições científicas que colimam o aperfeiçoamento estrutural, funcional e estético da construção, e sua econômica execução”, as quais deveriam ser, na opinião do autor, enunciadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). A segunda ordem seria a das normas jurídicas, que “atuam em conjunto” com as anteriores e, no mais das vezes, “expressam regras científicas da *técnica de construir* sob a forma de disposições legais do *direito de construir* e das *limitações administrativas*”.⁵⁶⁰

Para Meirelles, o atraso das normas legais em se adequarem às normas técnicas seria um problema: “O ideal seria – e caminha-se para esse objetivo – que as normas técnicas, tão logo sejam enunciadas em caráter definitivo, convertam-se em normas legais da construção, de aplicação compulsória para todos os que se dedicam a essa atividade técnico-social”⁵⁶¹. A saída jurídica para buscar reduzir a defasagem entre os dois tipos de normas foi conceber o “conjunto de normas técnico-legais” como expressão do “poder de polícia administrativa das construções”.

Essa interpretação resguardava os atos do poder público (como o licenciamento prévio das obras, a fiscalização posterior delas, a concessão dos alvarás e até a regulamentação administrativa infralegal) com forma jurídica. Ao mesmo tempo, parecia levar a entender que as “normas técnicas” não necessariamente precisariam ser convertidas em leis elaboradas pelo poder legislativo para ter validade.

35). A abordagem “estética” (como denomina Damler) da obra intelectual de Kelsen é, porém, pouco frutífera, explicando menos a “Teoria Pura” do que a recepção de ideias neokantianas, os debates epistemológicos do Círculo de Viena e os próprios embates travados na Ciência do Direito alemã à época. Não obstante, tal contextualização pode ser algo útil, ao menos como esforço de relacionar os textos com outros elementos de seu ambiente. Não obstante, a análise mostra-se muito mais promissora no caso de Meirelles, que não se comprometeu em acolher uma perspectiva “pura” do direito e fez referência explícita aos urbanistas.

⁵⁵⁹Idem, p.171.

⁵⁶⁰Idem, p.174.

⁵⁶¹Idem, p.174-175.

Na prática, grande parte dessa adaptação normativa e da fiscalização profissional ficaria a cargo de autarquias profissionais, o Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (CONFEA) e os Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura (CREAs). Foi o Decreto Federal 23.569 de 11 de dezembro de 1933 responsável pela criação desses órgãos. Apesar de algumas críticas severas ao diploma, Meirelles via muitos benefícios nele, sobretudo na concessão de poder discricionário regulamentar:

Bem andou o legislador pátrio quando, reconhecendo os inconvenientes de uma legislação estática para regular a dinâmica profissional, concedeu a um órgão de classe, como é o CONFEA, a missão de atualizar as normas disciplinadoras da profissão, sempre que o evolver da Ciência, o aprimoramento da Técnica e as novas concepções da Arte ultrapassarem os preceitos legais vigentes.⁵⁶²

Esse desenho institucional do Estado cujo poder discricionário está descentralizado em órgãos técnicos – ligados hierarquicamente ao Executivo, mas detentores de autonomia – é condizente com as críticas presentes em seu livro anterior sobre direito municipal.

Tal modelo estatal seria, de fato, um obstáculo tanto à centralização quanto ao coronelismo. As decisões da administração estariam (idealmente) a cargo de técnicos, não suscetíveis aos desígnios políticos de partidos, figuras carismáticas ou mandões locais. Tal visão tinha também afinidade com a perspectiva elitista da UDN, que não confiava nas massas e em seus candidatos. Uma posição que só se intensificou diante das sucessivas derrotas do partido nas urnas após 1946. A proposta jurídica também é explicável pela atuação de Hely na Faculdade de Engenharia, já que concedia bastante destaque à atuação do engenheiro e dos conselhos técnicos de engenharia nas tomadas de decisões políticas e até mesmo na criação do direito.

Quanto às críticas ao paradigma individualista, algumas passagens posteriores do livro explicam melhor a posição de Meirelles.

No primeiro capítulo, o autor teceu “considerações gerais sobre o direito de propriedade”⁵⁶³, cuja formulação clássica foi o principal alvo de ataques. O “conceito absolutista do direito de propriedade”, “que teve o seu apogeu no individualismo do século

⁵⁶²Idem, p.190-191.

⁵⁶³Idem, p.1.

XVIII”, teria sido (ou deveria ser) superado. O “domínio particular” havia passado por uma socialização, “ao encontro da afirmativa de DUGUIT”⁵⁶⁴ de que não seria mais um “direito subjetivo do proprietário”, mas “função social do detentor da riqueza”. Assim, o “exercício anti-social do direito de propriedade” não deveria ser admitido, nem “o uso anormal do direito de construir”⁵⁶⁵ tolerado.

A recepção de Duguit pelo pensamento jurídico no Brasil não significava então uma novidade – desde o debate constituinte de 1934 o francês já era referência central para os juristas brasileiros.⁵⁶⁶ Mas chama a atenção como a retórica de Meirelles parece insinuar uma espécie de ineditismo dessa recepção de ideias. Ao menos essa retórica parece indicar que, apesar da recepção já consolidada do jurista francês na argumentação jurídica no Brasil e até mesmo na legislação brasileira, ainda havia espaços refratários à ideia de função social da propriedade.

Para fortalecer mais seu argumento, Hely Lopes recorreu à “idéia da relatividade dos direitos” de Georges Ripert. Nessa linha, nenhum direito subjetivo poderia ser absoluto, pois somente a soberania seria absoluta – não sendo nenhum homem detentor de soberania, todo direito seria “por consequência, simplesmente relativo”⁵⁶⁷.

Por fim, um elo foi estabelecido entre o avanço tecnológico e a “socialização do direito” e a “socialização” geral, por meio de citação de Vicente Ráo:

De um liberalismo extremado que privatizou o direito público evoluímos para um socialismo atenuado, que vem publicizando o direito privado. É a socialização paulatina e insofreável dos nossos dias, que, na justa observação de VICENTE RÁO, está reduzindo a esfera do direito civil pela “ascendente padronização dos meios materiais de vida, e, conseqüentemente, da própria vida, a transformar em problema coletivo o que dantes constituía problema individual”.⁵⁶⁸

Ligadas a essas ideias, também foram as críticas desferidas ao Código Civil de 1916. A principal disposição criticada aqui foi desconhecer a distinção entre “atividade técnica

⁵⁶⁴Idem, p.9.

⁵⁶⁵Idem, p. 10.

⁵⁶⁶Para um rastreamento do uso das referências a Duguit tanto na legislação de 1930 quanto nos debates da subcomissão do Itamaraty, cf. PICCHIA, 2012, p. 199; p. 236; p. 243; p. 269; p. 279-281; p. 283; p. 289; p. 299; p. 339-341.

⁵⁶⁷MEIRELLES, 1961, p. 10.

⁵⁶⁸Idem.

dos profissionais da Engenharia e da Arquitetura” e a “atividade econômica da realização da obra”⁵⁶⁹. Essa indistinção provocaria problemas no momento de atribuir responsabilidade quanto a falhas na atividade. À parte desses detalhes, Meirelles também reproduziu um clichê à época ao caracterizar o Código Civil como um ordenamento antiquado, parcialmente reprodutor das antigas Ordenações portuguesas:

De resto, o Código Civil Brasileiro reproduz obsoletos conceitos e restrições do direito português da época das Ordenações, desconhecendo, por completo, os novos métodos, os novos materiais e a moderna técnica de construir. Tais omissões e defeitos impõem ao aplicador da nossa lei civil, principalmente ao julgador, um esforço contínuo de adaptação e temperamento das disposições vigentes do Direito de Construir, incompatíveis com a construção contemporânea.⁵⁷⁰

A conceituação de “bem-estar social” parece ter tido sua estreia no discurso de Meirelles nesse livro. Meirelles partiu de uma definição de “bem-estar social” como “o bem de todos e de cada um, do qual depende a felicidade geral ou, para usar uma expressão de SANTO TOMÁS, aquele que propicia a felicidade de todos os cidadãos”⁵⁷¹.

Baseado nesse “bem-estar geral”, o Estado poderia estabelecer “limitações administrativas” ao direito de propriedade, as quais seriam características “do direito constitucional moderno, uma vez que os limites admitidos até há pouco eram de natureza privada”⁵⁷². A “extensão das limitações em prol do bem-estar social”, contudo, não estaria “demarcada na Constituição”, devendo ser inclusive elásticas o suficiente para acompanhar “as exigências da vida social”. As referências para essas ideias são indicativas do contexto linguístico e da circulação de ideias jurídicas. A afirmação do abandono das tendências privatísticas no constitucionalismo baseou-se em citação de *Les Nouvelles Tendences du Droit*

⁵⁶⁹MEIRELLES, 1961, p.183.

⁵⁷⁰Idem, p.183.

⁵⁷¹Idem, p.23-24. Uma grande adesão ao pensamento social católico, no entanto, ainda não pode ser totalmente comprovada por esta citação: São Tomás era autor comum no quadro de referências das classes instruídas do Brasil de então. Seria, portanto, muito mais facilmente aceita e certamente não levantaria suspeitas, num contexto de perseguição ideológica ao comunismo. Por outro lado, ao levar em conta a citação no livro anterior da *Rerum Novarum*, junto com as citações a Georges Ripert, poderia ser afirmado que o pensamento social católico fez, de alguma maneira, parte da argumentação jurídica de Meirelles. Essa presença não significa, automaticamente, uma grande devoção católica, e muito menos que houvesse a pretensão de construir uma teoria jurídica com bases católicas. Ao se observar o contexto linguístico, apenas se pode concluir o tino de Meirelles em adaptar sua argumentação de acordo com o público-alvo – e uma certa propensão a argumentos conservadores.

⁵⁷²Idem, p. 24.

Constitutionnel de Mirkine-Guetzévitch⁵⁷³. Para a noção de que a extensão das limitações administrativas ultrapassava fronteiras constitucionais, referenciou Santi Romano. Para a noção de elasticidade do conceito, que não poderia ser contido aprioristicamente, citou uma série de autores: Giacomo Perticone, Alcides Greca, Rafael Bielsa, Virgilio Testa e “Ernest (*sic*)” Freund.

Provavelmente o conceito jurídico mais relevante do livro *Direito de Construir* foi “limitação administrativa”. Aqui estava o cerne da solução jurídica proposta por Hely Lopes para essa temática. A limitação administrativa seria “tôda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública, condicionadora de exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem estar social”⁵⁷⁴. Em suma, era um equivalente funcional do “poder de polícia”. Não por acaso, sua natureza jurídica era compreendida como uma derivação do “poder de polícia inerente e indissociável da Administração”⁵⁷⁵. Nesse capítulo em que tratou das limitações administrativas, Meirelles reutilizou grande parte do texto que havia escrito sobre poder de polícia, no livro *Direito Municipal Brasileiro*.⁵⁷⁶

Mais uma vez, portanto, o instituto do poder de polícia servia como um argumento jurídico de fundamentação para atos discricionários do poder público, dessa vez mais concentrados em órgãos descentralizados da administração (não tanto no município, como antes). Nesse livro, porém, o conceito não mais compete por espaço com o de serviço público: o poder de polícia é o indiscutível alicerce da argumentação. Uma explicação possível para esse deslocamento de foco é que o livro *Direito de Construir* estava voltado para a atuação dos engenheiros e órgãos técnicos, enquanto o conceito de serviço público abria mais possibilidade de atuação e intervenção do Estado centralizado.

⁵⁷³Para uma análise em português desse autor, cf. PICCHIA, 2012, p. 144-159. De acordo com Picchia, Mirkine-Guetzévitch foi “porta de entrada”, “testemunha” e “tradutor das novas Constituições europeias” para os brasileiros durante o debate constituinte de 1934 (idem, p. 241 e *passim*).

⁵⁷⁴Idem, p.77.

⁵⁷⁵Idem, p.78.

⁵⁷⁶Idem, p.87ss.

3.3 O Desdobrar do Modelo de Estado Atuarante e Descentralizado no Conceito de Autarquia

Em 1962, Hely Lopes publicou o artigo *Autarquias e Entidades Paraestatais* na *Revista dos Tribunais*, que depois foi republicado na *Revista de Direito Administrativo*. Nesse texto, nota-se como os interesses do autor em fundamentar juridicamente um modelo de Estado descentralizado, mas atuarante, o guiaram para o desdobramento da conceituação jurídica das autarquias.

No livro anterior, *Direito de Construir*, as autarquias já haviam recebido um papel de destaque na atividade regulamentar e fiscalizadora da administração pública. Na primeira edição do livro *Direito Municipal Brasileiro* já havia uma incipiente discussão sobre esses conceitos⁵⁷⁷, que foram revistos e aprofundados no artigo.

O autor definiu as autarquias como “órgãos autônomos da administração”, criados por lei e com personalidade jurídica de direito público, trazendo a distinção destas com os denominados “entes paraestatais” (e.g. sociedade de economia mista e empresas públicas), que seriam pessoas jurídicas de direito privado. Todas essas fórmulas estariam relacionadas com as “formas e meios de execução” dos serviços públicos:

O Estado – União, Estados-membros e Municípios – para executar os serviços públicos que lhe competem necessita, não só de recursos financeiros, como e principalmente de meios técnicos e pessoal especializado. Nem sempre todos esses elementos se encontram na Administração Pública centralizada, o que obriga o Estado a recorrer à execução descentralizada ou à indireta através de entidades ou indivíduos não pertencentes aos quadros administrativos das repartições estatais.⁵⁷⁸

As autarquias e os demais “entes paraestatais” seriam a tradução, para a linguagem jurídica, da descentralização administrativa⁵⁷⁹. Elas serviriam, nesse esquema, como uma

⁵⁷⁷MEIRELLES, 1957, p.320ss.

⁵⁷⁸MEIRELLES, 1962, p.19.

⁵⁷⁹Em alguns momentos, a descentralização foi denominada como desconcentração, mas sem distinção conceitual clara ainda. Na primeira edição do livro sobre direito municipal, Meirelles já caracterizava a descentralização como “o procedimento técnico, mediante o qual se divide e se fragmenta a personalidade do Estado, sem destruir a unidade superior do conjunto político” (MEIRELLES, 1957, p. 320). Que o procedimento de descentralização fosse adjetivado como “técnico” parece ser sintomático das ideias que elaborou aqui.

maneira de desafogar a burocracia centralizada do Estado, permitindo maior liberdade na contratação de pessoal especializado e uma maior especialização institucional necessária em determinadas atividades.

Tal “capacidade de adaptação dos meios aos fins” seria, por sinal, a própria justificativa da criação das autarquias. Nesse sentido, seria uma forma de incorporar a “técnica”, enquanto saber especializado, para dentro do “Estado”, sem os obstáculos burocráticos de costume e os riscos de cooptação e deturpação por interesses políticos:

Como se vê, as autarquias prestam-se à realização de quaisquer serviços públicos ou de utilidade pública, mas são indicadas especialmente para os empreendimentos técnicos ou industriais, que exijam estrutura própria e pessoal especializado, libertos da burocracia comum das repartições centralizadas.⁵⁸⁰

Assim, a autarquia foi caracterizada como um “prolongamento do Poder Público”⁵⁸¹, “uma ‘longa manus’ do Estado”, que manteria “para a consecução de seus fins, a parcela de poder estatal que lhe deu vida”⁵⁸². A autarquia, então, não estaria subordinada hierarquicamente a nenhum órgão superior do Estado, mas possuiria as prerrogativas e “privilégios” próprios do Poder Público. Meirelles, na argumentação, alegou estar divergindo “da maioria dos autores, que considera a execução autárquica indireta e delegada”⁵⁸³. Para ele, a execução autárquica seria direta e em nada diferente da do Estado, ou seja, uma expressão do poder de polícia administrativa.

Para além das autarquias, o autor tratou as “entidades paraestatais” como um “gênero”, do qual seriam “espécies” as sociedades de economia mista, as empresas públicas, os serviços sociais autônomos e as fundações culturais. As primeiras duas já estavam no horizonte de Meirelles desde o seu artigo sobre a municipalização dos serviços públicos, já as últimas duas foram “espécies” estreantes nesse artigo.

As empresas públicas já apareciam, na primeira edição do livro *Direito Municipal Brasileiro*, como “os mais modernos tipos de instituições do Govêrno, com personalidade

⁵⁸⁰MEIRELLES, 1962, p.25.

⁵⁸¹Idem, p. 20 e 22.

⁵⁸²Idem, p. 20.

⁵⁸³Ibidem.

privada e destinadas a realizar atividades comerciais e industriais de interesse coletivo”⁵⁸⁴. A discussão sobre as empresas públicas havia sido aquecida por uma conferência particularmente famosa de Bilac Pinto proferida na Fundação Getúlio Vargas em 1952 e publicada como texto em 1953 na *Revista de Direito Administrativo*. Hely estava ciente do artigo, como demonstra a referência feita ao que adjectivou de “substancioso estudo” do “Professor Bilac Pinto”⁵⁸⁵. Naquele momento, Meirelles afirmava que essas fórmulas não teriam sido “ensaiadas entre nós”, mas apresentavam “resultados satisfatórios” em outros países como EUA, Itália e França.

No artigo de 1962, porém, o autor constatava que elas já começavam “a ser adotadas entre nós, com os contornos imprecisos dos institutos novos”⁵⁸⁶. Além disso, o autor parecia também querer mostrar mais erudição ao incorporar as “*Öffentliche Anstalt (sic)*” como exemplos de sucesso na Alemanha, e da categorização da noção do “*Staat als Unternehmer*”, que na tradução utilizada por Meirelles ficou “o Estado na qualidade de empreiteiro”⁵⁸⁷.

Os serviços sociais autônomos seriam “uma peculiaridade brasileira”⁵⁸⁸, tratando-se de instituições voltadas à “assistência à comunidade ou a determinadas categorias profissionais”. Exemplos seriam a Legião Brasileira de Assistência (LBA), o Serviço Social do comércio (SESC) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). As fundações seriam fundações culturais ou de amparo à pesquisa. Ambas as “espécies” seriam entidades particulares que funcionariam com auxílio parafiscal do Estado.

Essas considerações sobre o tratamento jurídico distinto das autarquias em relação ao Estado e às “entidades paraestatais” acarretavam consequências práticas. Havia diferença na criação das instituições (as autarquias seriam criadas por lei, independentemente de registro, enquanto este seria ato necessário para a criação das demais “entidades paraestatais”), assim como no tratamento dos funcionários de cada um dos tipos de instituição e na concessão de “privilégios” institucionais.

⁵⁸⁴MEIRELLES, 1957, p.328.

⁵⁸⁵Idem, p.328.

⁵⁸⁶MEIRELLES, 1962, p.36.

⁵⁸⁷Ibidem.

⁵⁸⁸MEIRELLES, 1962, p.38.

O texto do artigo passou a ser incorporado às edições posteriores dos livros *Direito Municipal Brasileiro* e *Direito Administrativo Brasileiro*.

3.4 Promoção a Juiz da Fazenda

Em 1960, Meirelles foi promovido para a 1ª Vara da Fazenda Federal da Capital, “uma vez que as questões federais eram então decididas pela Justiça Estadual, em Varas especializadas”⁵⁸⁹. A princípio, Meirelles adiou a mudança para São Paulo, acordando substituição momentânea com outro juiz, para que pudesse continuar em São Carlos. Não é exatamente claro nas fontes consultadas quando efetivamente mudou-se para São Paulo, mas parece ter sido por volta de 1961.

A sua atuação judicial desse período até 1965, momento de sua aposentadoria, parece ter-se voltado sobretudo para questões de exportação e importação, de fiscalização aduaneira. Em muitos casos, lidou processualmente com mandados de segurança e pedidos de liminares. É possível traçar esse perfil por meio das notícias encontradas no jornal *O Estado de São Paulo*, que ocasionalmente publicava as sentenças de Meirelles.

⁵⁸⁹AZEVEDO, 1997, p. 123.

No meio tempo, Hely Lopes não parou de participar de eventos⁵⁹⁰, promover cursos⁵⁹¹ e proferir palestras⁵⁹² sobre o tema de direito municipal e sobre o “direito de

⁵⁹⁰Cf. as notícias: ENCERRA-SE HOJE EM FRANCA O VI CONGRESSO PAULISTA DE MUNICIPIOS, O Estado de São Paulo, 13 de outubro, p. 29; CONGRESSO DE MUNICIPIOS EM SERRA NEGRA, O Estado de São Paulo, 9 de abril de 1960, p. 29; SEMANA JURÍDICA, O Estado de São Paulo, 5 de outubro de 1961, p. 19 – participação na “TV Semana de Estudos Jurídicos da Faculdade de Direito” de Campinas; DEBATIDOS ASPECTOS DA REFORMA URBANA, O Estado de São Paulo, 10 de agosto de 1963, p. 10 – reunião promovida pelo MAF, movimento de arregimentação feminina, em que Meirelles proferiu palestra junto com Luiz Anhaia Mello e outros; INSTALA-SE HOJE O IX CONGRESSO DOS MUNICÍPIOS, O Estado de São Paulo, 18 de agosto de 1964, p. 17 – no congresso, Meirelles ofereceu um curso de administração municipal, contando com outros nomes, como Eurico Andrade Azevedo; PROCESSO CIVIL: MILTON CAMPOS AMANHÃ EM S. PAULO, O Estado de São Paulo, 4 de abril de 1965, p. 28 – evento nacional sobre processo civil ocorrido na FDUSP, em que Milton Campos palestraria (ali juntaram-se juristas de todo o território, como Arnold Wald, Miguel Reale, Alfredo Buzaid, Luiz Antonio da Gama e Silva, José Afonso da Silva, Roberto Lyra Filho etc.); SANTOS: CONGRESSO DE MUNICÍPIOS VAI COMEÇAR NO DIA 10, O Estado de São Paulo, 8 de maio de 1965, p. 13 – X Congresso dos Municípios organizado pela Associação Paulista de Municípios, Meirelles ofereceu curso novamente; SEMINÁRIO DE DIREITO, O Estado de São Paulo, 26 de novembro de 1965, p. 17 – palestra a convite do secretário de justiça de São Paulo em conjunto com a Faculdade Católica de Direito de Santos, evento sobre direito municipal; SEMANA DEBATERÁ PROBLEMAS, O Estado de São Paulo, 28 de outubro de 1966, p. 13 – evento “Semana do Grande São Paulo” promovida pelo Movimento Cívico Pró-São Paulo convida Meirelles para palestrar sobre “os aspectos jurídicos e constitucionais do planejamento” em questões regionais.

⁵⁹¹Cf. as notícias: CURSO DE DIREITO MUNICIPAL EM TAUBATÉ, O Estado de São Paulo, 28 de setembro de 1960, p.17 – curso realizado na faculdade de direito de Taubaté cujas aulas estiveram a cargo de Meirelles e outros, entre esses José Geraldo Rodrigues Alckmin; CURSO SOBRE O DIREITO DE CONSTRUIR, O Estado de São Paulo, 15 de julho de 1961, p. 15 – curso em Porto Alegre; CURSO DE DIREITO MUNICIPAL EM MARÍLIA, O Estado de São Paulo, 7 de outubro de 1961, p. 18 – curso com Oswaldo Aranha Bandeira de Mello e Ruy Barbosa Nogueira; REUNIÃO EM CURITIBA ORIENTARÁ PREFEITOS SOBRE ADMINISTRAÇÃO, Correio do Paraná: órgão do Partido Liberal Paranaense, 2 de agosto de 1964, p. 3 – aqui, Meirelles proferiu palestra para prefeitos paranaenses em evento organizado pelo Departamento de Assistência Técnica aos Municípios em conjunto com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, do qual também foi palestrante Diogo Lordello; CURSO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, O Estado de São Paulo, 13 de abril de 1966, p. 13 – curso em Recife organizado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal; CURSO DE DIREITO MUNICIPAL, O Estado de São Paulo, 30 de outubro de 1966, p. 20 – Em Barretos ocorreu o “VII Curso de Direito e Administração Municipal” patrocinado pela “Associação Paulista de Municípios”, contando com palestras de Ruy Barbosa Nogueira e Hely Lopes Meirelles, a quem também foi concedido o título de “cidadão honorário de Barretos” da câmara de vereadores da localidade.

⁵⁹²Cf. as notícias: CONFERÊNCIAS E CURSOS, O Estado de São Paulo, 9 de julho de 1958, p.19 – a “convite da divisão técnica de urbanismo do Instituto de Engenharia”; PALESTRA SOBRE ASSUNTO MUNICIPALISTA, O Estado de São Paulo, 27 de julho de 1958, p.26 – palestra “Direitos e Deveres do Legislativo e do Executivo”; CONFERÊNCIA, O Estado de São Paulo, 11 de dezembro de 1957, p. 15 – conferência sobre “O prefeito e a Câmara – suas atribuições e responsabilidades”; CONVITE A MUNICIPALISTA, O Estado de São Paulo, 29 de outubro de 1964, p. 19 – palestra em São Bernardo do Campo à câmara legislativa; CONFERÊNCIAS PROMOVIDAS PELO CONSELHO FEDERAL DE FARMÁCIA, O Estado de São Paulo, 20 de maio de 1965, p. 10 – Meirelles proferiu palestra sobre o “conceito de autarquia” a convite do Conselho Federal de Farmácia; CICLO DE CONFERÊNCIAS, O Estado de São Paulo, 5 de setembro de 1965, p. 29 – a convite da câmara de Santo André, Meirelles proferiu palestras sobre o código eleitoral, do evento participariam também, a princípio, Walter Pereira de Queiroz, então diretor da SUDENE; Golbery Couto, então do Conselho Nacional de Informação; e o prefeito Faria Lima; INCORPORAÇÕES E CONDOMÍNIOS, O Estado de São Paulo, 2 de dezembro de 1965, p. 18 – seminário promovido pela Divisão Técnica de

construir”. Após a publicação de seu livro *Direito Municipal Brasileiro*, esse tipo de atividade intensificou-se, recebendo Meirelles cada vez mais reconhecimento da comunidade jurídica e política, além de ir formando uma rede própria de juristas mais próximos.⁵⁹³

Notável das palestras levantadas nas notas anteriores, é a participação de Meirelles em evento a convite da câmara de Santo André que contaria também com a presença do general Golbery do Couto e Silva. Embora pouco do evento tenha sido encontrado na pesquisa, o possível encontro desses dois personagens não é insignificante. Essa aproximação pode indicar um estreitamento de laços com a linha dos militares que tomaram o poder depois do golpe de 1964, além de uma possível afinidade.

Muitos dos cursos sobre direito municipal oferecidos por Meirelles foram patrocinados pela Associação Paulista de Municípios (APM). Em 1965, foi noticiado por O Estado de São Paulo que Meirelles ocupava a chefia de uma “brilhante” equipe encarregada de organizar e oferecer os cursos da APM, cujo objetivo seria ampliar “conhecimentos indispensáveis à técnica de legislar para o município, a célula principal do organismo da Nação”.⁵⁹⁴ A equipe usual da APM sob o comando de Meirelles era composta por: Eurico de Andrade Azevedo, Lauro Bastos Birkholz e Antonio Tito Costa.

A sua atuação como “especialista” nos temas de direito municipal e de construção civil serviu, por sinal, como porta de entrada para a sua atuação em consultorias jurídicas, comissões legislativas e projetos de lei. Em 9 de outubro de 1957, por exemplo, Meirelles participou do VI congresso de municípios paulistas, que ocorreu em Franca. Ali, ele foi

Construção Civil do Instituto de Engenharia, Meirelles palestrou sobre “Impostos Estaduais e Municipais”; A NATUREZA DAS AUTARQUIAS, O Estado de São Paulo, 10 de fevereiro de 1966, p. 17.

⁵⁹³Por exemplo, no evento “IX semana de estudos dos problemas dos menores”, em 1958, dentre os debatedores estava Sérgio Muniz e outro palestrante foi Dinio Santis, ambos citados no prefácio da segunda edição do livro *Direito Municipal Brasileiro*. Por sinal, essa foi uma das palestras mais destoantes dos temas normais de Hely Lopes, em que proferiu palestra divulgando o anteprojeto de lei sobre o serviço de assistência a menores nas comarcas do interior do estado. Nessa fala, Meirelles defendeu o estabelecimento de convênios do Estado com “as instituições particulares, para o internamento dos menores abandonados na própria região em que vivem”. Meirelles criticou a centralização do serviço de assistência aos menores na capital do estado, sobretudo a prática de transferir os menores do interior à capital, retirando suas possíveis redes de sustento familiar ou social. ÚLTIMA HORA, 28 de janeiro de 1959, p. 9.

⁵⁹⁴CONTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARA A ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA, O Estado de São Paulo, 28 de novembro de 1965, p. 38. No mesmo ano, Meirelles também se tornou membro da Sociedade Amigos da Cidade, cf. ELEITA A DIRETORIA DA SAC, O Estado de São Paulo, 18 de abril de 1965, p. 18.

nomeado para a comissão de estudos da reforma da lei orgânica dos municípios.⁵⁹⁵ Aqui já é possível perceber como a posição de “especialista” na área já propiciava possibilidades de atuação de Hely numa dimensão mais política, i.e., na tomada de decisões concretas na criação de legislação.

Para mais exemplos dessa prática, todos no ano de 1965: a prefeitura de Santos pediu consultoria de Hely sobre a possibilidade de cobrança de contribuição de melhoria para alargamento de rua na cidade. Meirelles foi designado pela APM para presidir uma “comissão de técnicos em assuntos tributários e legislativos para estudar a reforma tributária em andamento”.⁵⁹⁶ Poucos meses depois, Meirelles foi designado pelo Ministério do Planejamento para formular o novo projeto de “lei de loteamento e venda de terrenos a prestação”.⁵⁹⁷ Em novembro, Meirelles foi incumbido pelo presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo de “realizar os estudos e apresentar as sugestões para a instalação da Justiça Federal em São Paulo”. Após os trabalhos, contando com rodada de discussão com a OAB regional, as conclusões foram remetidas ao Ministério da Justiça ao final do mês.⁵⁹⁸

Essa atuação de Meirelles como *expert* parecia colocá-lo no radar de possíveis sondagens para cargos políticos da administração pública. Assim, já em 1966, os jornais cogitavam seu nome para o cargo de secretário de “Negócios internos e Jurídicos” da prefeitura de São Paulo, durante o mandato de Faria Lima, que na época pensava em uma “remodulação” do quadro executivo do governo municipal.⁵⁹⁹ Meirelles foi consultado ainda por Faria Lima

⁵⁹⁵VI CONGRESSO DE MUNICÍPIOS PAULISTAS, Correio Paulistano, SP, 12 de outubro de 1957, p. 2.

⁵⁹⁶OS MUNICÍPIOS E A REFORMA TRIBUTÁRIA, O Estado de São Paulo, 29 de agosto de 1965, p. 28. As conclusões da Comissão foram contrárias às propostas de emendas constitucionais então apresentadas, considerando-as contrárias à autonomia dos estados e dos municípios. A proposta da comissão foi a de “reformulação” das propostas de forma a “ajustá-las à realidade nacional, e a satisfazer os interesses dos Estados e Municípios, em harmonia com os da União, sem desfalcar quantitativamente a receita das entidades menores” (COMISSÃO OPINA CONTRA A REFORMA TRIBUTÁRIA, O Estado de São Paulo, 31 de agosto de 1965, p. 15).

⁵⁹⁷REFORMA DA LEI DE LOTEAMENTO, O Estado de São Paulo, 14 de outubro de 1965, p. 21.

⁵⁹⁸Cf. JUSTIÇA FEDERAL EM SÃO PAULO, O Estado de São Paulo, 17 de novembro de 1965, p. 17; CRIAÇÃO DA JUSTIÇA FEDERAL EM S. PAULO, O Estado de São Paulo, 23 de novembro de 1965, p. 20; A JUSTIÇA FEDERAL EM S. PAULO, O Estado de São Paulo, 26 de novembro de 1965, p. 18.

⁵⁹⁹MODIFICAÇÕES NA PREFEITURA, O Estado de São Paulo, 12 de abril de 1966, p. 4.

sobre a possível sanção ou veto a uma lei aprovada pela Câmara Municipal em relação ao “aproveitamento de terrenos situados na zona rural do município”.⁶⁰⁰

Essa atuação inclusive teve impactos bastante significativos na reforma administrativa do Estado de São Paulo, em estrutura que Hely ocuparia cargo de chefia nos anos seguintes. Foi o caso com um parecer sobre a reestruturação da secretaria do Interior, pasta da administração estadual de São Paulo, elaborado por Meirelles e sua equipe usual da APM. O parecer foi aprovado pelo governador da época, Laudo Natel, que instituiu uma comissão para redigir o anteprojeto da reforma. As ideias base do parecer seguiam noções muito próximas das já defendidas por Hely nas suas obras: a de que a “Pasta deveria ser descentralizada e regionalizada em suas atividades” e que a secretaria deveria ser um “órgão destinado à prestação de serviços eminentemente técnicos”. Assim, a secretaria cuidaria de assuntos como “organização administrativa das prefeituras, elaboração de instrumentos jurídicos para os municípios, orientação contábil e orçamentária e planificação municipal”. A proposta então foi criar “delegacias no Interior, cujo pessoal técnico deverá fruir de larga autonomia”, que prestariam serviços de auxílio às prefeituras e câmaras dos municípios. Mais uma vez seria a incorporação de pessoal “técnico” a solução dos problemas de má gerência estatal: essas “unidades deverão ser chefiadas por técnicos de nível universitário, com funções discriminadas em decreto”.⁶⁰¹

3.5 A Segunda Edição de *Direito Municipal Brasileiro*

A segunda edição do livro “Direito Municipal Brasileiro” foi publicada em 1964, 7 anos depois da primeira, após uma revisão bastante substancial do conteúdo. Passagens e referências foram removidas, outras adicionadas, e a disposição dos capítulos sofreu alteração. O prefácio indica que houve discussão posterior sobre o texto da primeira edição, já que

⁶⁰⁰PREFEITO NÃO DECIDE SOBRE LEI, O Estado de São Paulo, 3 de maio de 1966, p. 16.

⁶⁰¹SECRETARIA TERÁ NOVA ESTRUTURA, O Estado de São Paulo, 27 de setembro, p. 18.

Meirelles fez questão de afirmar a própria incapacidade “de aprimorar o trabalho anterior, não fora a ajuda de mestres e amigos que se dispuseram a fornecer subsídios para a melhoria da obra”⁶⁰². Dentre eles, destacou os nomes “dos professores” Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, José Geraldo Rodrigues de Alckmin, José Carlos Ferreira de Oliveira, Gentil do Carmo Pinto, Dínio de Santis Garcia, Arruda Viana, Hélio Moraes de Siqueira, Lauro Bastos Birkholz e Eurico de Andrade Azevedo, “bem como o dos advogados” Sérgio Muniz de Souza e Bernardo de Moraes.

O contexto político havia mudado consideravelmente nesses anos. Desde o suicídio de Getúlio Vargas em 1954, o país passava por crises políticas e ensaios de golpes. O governo Kubitschek foi exitoso em produzir estabilidade política, acalmando os ânimos de setores oposicionistas. A aliança entre o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) no Congresso, a articulação política conciliadora de Juscelino e o bom desempenho das medidas do Plano de Metas asseguraram um governo mais estável do que o antecessor. Porém, alguns anos depois, em 1962, a conjuntura estaria bem diferente. A renúncia do presidente Jânio Quadros reacendeu o clima de crise política, com o receio de setores civis e militares acerca das tendências de esquerda do então vice-presidente João Goulart. Goulart conseguiu assumir com dificuldades, mas não chegou ao fim de seu mandato. O clima internacional de Guerra Fria, as tensões provenientes do debate sobre as Reformas de Base e a alta taxa de inflação incitaram a mobilização de setores civis e militares contra o governo Jango. Em 1º de abril de 1964, o Golpe Militar mudava drasticamente o panorama político do Brasil.

O contexto social e econômico também é relevante aqui. Por meio da “administração paralela” e do Plano de Metas, o governo Kubitschek foi capaz de estimular setores industriais da produção interna, como a indústria automobilística e siderúrgica. O governo JK “levaria a estrutura estatal-administrativa de Getúlio Vargas ao seu limite máximo, completando o processo de industrialização pesada”.⁶⁰³ Entre 1955 e 1961, o crescimento industrial do país foi de 80%, destacando-se as indústrias do aço, mecânicas, elétricas, de comunicações e de equipamentos de transportes. Entre 1957 e 1961, a taxa de crescimento real

⁶⁰²MEIRELLES, 1964, p. IX.

⁶⁰³BERCOVICI, 2010, p. 81.

foi de 7% ao ano. A rápida industrialização do país trouxe mudanças práticas na vida dos brasileiros, modificando a malha social e os problemas relacionados aos municípios, além de escancarar ainda mais as diferenças regionais entre campo e cidade.

A nova edição de Direito Municipal Brasileiro refletia, em parte, essas transformações sociais e políticas. Mudanças significativas foram feitas ao capítulo *O Município – Sua Competência, Atribuições e Responsabilidades*. Na nova edição, ele foi dividido em dois outros capítulos: *O Município Brasileiro – Sua Conceituação e Competência e Serviço da Competência Municipal*. O primeiro capítulo foi dedicado ao tratamento mais conceitual do município, enquanto o conceito de serviço público e a abordagem concreta e exemplificativa dos serviços foram deixados ao segundo. Este último ponto, o dos exemplos apresentados, merece destaque porque nele é notável a diferença em comparação com a edição anterior: os exemplos passaram a refletir muito mais a preocupação com a “técnica” e o fomento à infraestrutura, deixando em segundo plano os problemas políticos do “centralismo” ou do “coronelismo”.

Ao iniciar a seção, adicionou trecho que sinalizava exatamente a direção da mudança do texto nesse sentido, de forma bem consciente:

Na impossibilidade de enumerar todos os serviços da competência do Município, limitamo-nos a apreciar os mais comuns, ou seja, aqueles que pela sua constância nas grandes e nas pequenas cidades estão a suscitar problemas **e a pedir soluções técnicas e jurídicas** para a sua eficiente prestação aos munícipes (...).⁶⁰⁴

O primeiro tipo de serviço público apresentado foram as obras públicas, por significarem o “fulcro de todo serviço local”. As obras públicas, nesse novo texto, não somente compreendiam as obras de grande porte ou de ocorrência esporádica, mas abarcavam toda aparelhagem e infraestrutura necessária para gerir um complexo de atividades urbanas, que necessitavam de constante cuidado e expansão:

O complexo urbano, tomado nos seus três elementos constitutivos – território, população e equipamento – exige as mais diversas realizações humanas, para estabelecer-se uma perfeita correlação de equipamentos e serviços entre as necessidades coletivas e os meios adequados a satisfazê-las com regularidade, generalidade, continuidade e presteza. **Daí a exigência dessa infinidade de obras**

⁶⁰⁴Idem, p.135, G.N.

públicas, e empreendimentos técnicos que compõe a cidade, como equipamentos indispensáveis à sua habitabilidade e funcionalidade.

À medida que a cidade se desenvolve física e socialmente, crescem as exigências do equipamento urbano, porque aumentam as necessidades da comunidade e o seu atendimento compete à Administração local.⁶⁰⁵

Para esse serviço, também o planejamento era crucial. O planejamento serviria para evitar a desatualização repentina das obras e estruturas, já que incluiria um estudo técnico capaz de recomendar os materiais e métodos certos para as construções. Além disso, também seria uma forma de adequar os projetos de obra às circunstâncias de cada unidade regional (cidades, zonas ou bairros), sem ultrapassar suas capacidades locais: “Todos esses equipamentos devem ser planejados e dimensionados segundo as necessidades locais, para que não se tornem insatisfatórios ou supérfluos, acarretando para o Município encargos superiores às suas possibilidades técnicas e econômicas”.⁶⁰⁶

Outros exemplos exigiriam, por sua natureza e pela tecnologia envolvida, um cuidado técnico, i.e., um acompanhamento especializado que apenas um grupo de *experts* poderia efetuar. Tal era o caso do “abastecimento de água potável”: como “serviço público necessário a toda cidade ou núcleo urbano, (...) incumbe ao Município prestá-lo nas melhores condições técnicas e econômicas para os usuários”.⁶⁰⁷ Da mesma maneira, a “rede de esgotos sanitários” seria

obra pública indispensável em toda cidade abastecida de água, mas a realização desse serviço exige aprimorada técnica, para que não gere maiores problemas com o lançamento de dejetos in natura, provocando a poluição dos mananciais de que se servem as populações ribeirinhas.⁶⁰⁸

O desdobramento desses argumentos foi que a natureza técnica dos serviços poderia até mesmo, por vezes, afastar a competência do político na gerência de seu funcionamento. A esfera política de tomada de decisões era esvaziada em favor de uma administração por “técnicos”:

⁶⁰⁵Idem, p.138, G.N.

⁶⁰⁶Idem, p.135.

⁶⁰⁷Idem, p.142.

⁶⁰⁸Idem, p. 143.

A escolha da pavimentação não deve ficar exclusivamente ao gosto dos Prefeitos, mas sim ao juízo dos técnicos, porque a sua durabilidade e conservação dependem da utilização da via pública, da intensidade do tráfego, das condições do terreno e demais fatores que atuam sobre o material adotado.⁶⁰⁹

Além dos problemas propriamente “técnicos”, muitos desses serviços demandavam um cuidado quanto aos seus custos e gastos. O tema passava a se relacionar, então, ao do controle das finanças públicas: “A abertura e conservação dessas estradas constitui um dos serviços mais custosos para a municipalidade, quer pelos problemas técnicos que apresenta, quer pela mecanização que exige, quer pelas despesas que acarreta para o erário municipal”.⁶¹⁰

Diante dessa conjunção de cuidados que os serviços requisitavam, Meirelles seguiu linha parecida ao que havia apresentado no seu artigo sobre autarquias, propondo que o gerenciamento dos serviços ficasse a cargo de uma autarquia ou ente paraestatal, ao menos quanto ao “serviço de abertura e conservação das estradas municipais”:

Sob todos os aspectos, portanto, é conveniente **a conjugação de meios técnicos e recursos financeiros** para o desempenho do serviço de abertura e conservação das estradas municipais, seja através de consórcio das localidades interessadas, seja por meio de uma entidade autárquica, ou mesmo de um ente paraestatal (sociedade de economia mista, empresa pública, etc.) a quem se atribua o encargo que atualmente pesa sobre as prefeituras.⁶¹¹

As adições e mudanças nos exemplos demonstram um redirecionamento da argumentação jurídica de Meirelles para solucionar questões de infraestrutura, predominantemente entendidas como “técnicas”. Não só os problemas do “centralismo” e do “coronelismo” vão perdendo espaço, como a temática da “técnica” adquiria relevo.

Reveladora ainda desse propósito consciente de enfatizar as “autarquias e entes paraestatais” como fórmulas jurídicas para criar uma administração pública técnica foi a mudança efetuada na ordem dos capítulos do livro. Na primeira edição, após o capítulo sobre a conceituação de município, em que apresentava a lista de exemplos, seguia-se o capítulo sobre o poder de polícia. Na segunda edição, depois desse capítulo sobre serviço público, que contém

⁶⁰⁹Idem, p.144.

⁶¹⁰Idem, p.156.

⁶¹¹Idem, p.157.

os exemplos, seguiu-se o capítulo *Formas e Meios de Execução dos Serviços Municipais*, que foi recolocado antes do capítulo sobre poder de polícia.

3.6 A Primeira Edição de *Direito Administrativo Brasileiro*

A primeira edição do livro “Direito Administrativo Brasileiro” também foi publicada no ano de 1964. Nela, Meirelles claramente utilizou como base a argumentação já desenvolvida no livro sobre direito municipal. Em muitos capítulos, os textos são quase idênticos – como, por exemplo, no que trata do poder de polícia (com a exceção da parte sobre “poder de propulsão”, a qual foi totalmente apagada).

As grande inovações e mudanças foram: a) a escrita de uma *parte geral* para a obra, própria da linguagem do direito administrativo; b) a reorganização da ordem dos capítulos.

A *parte geral* contém pontos importantes. Um deles é a elaboração de um conceito de direito administrativo: “conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”⁶¹².

Ao justificar as expressões empregadas na conceituação, Meirelles afirmou que a de “fins desejados pelo Estado” servia para indicar “que ao Direito Administrativo não compete dizer quais são os fins do Estado”, pois outras “ciências se incumbirão disso”⁶¹³.

Ao aprofundar o assunto em passagem posterior, apresentou-se contrário à subsistência da Ciência da Administração “como ciência autônoma”⁶¹⁴. Criticando a presença da área “com muita frequência nos programas” dos cursos jurídicos nacionais, chegou a desaconselhar até mesmo a “sua inclusão no currículo das Faculdades de Direito”⁶¹⁵. Meirelles, por fim, concedeu que a matéria pudesse continuar como disciplina curricular na formação

⁶¹²MEIRELLES, 1964, p.8.

⁶¹³Idem, p.9.

⁶¹⁴Idem, p.14.

⁶¹⁵Ibidem.

jurídica, caso fosse “ministrada como técnica de administração, nunca, porém, como ramo do Direito Público, em pé de igualdade com o Direito Administrativo”⁶¹⁶.

Tal postura de negação à Ciência da Administração era a tendência geral da área no período. Em grande medida, a interferência daquela já havia sido expurgada no estudo do Direito Administrativo. Não deixam, contudo, de causar certa estranheza essas recomendações de Hely, que em *Direito Municipal Brasileiro* enaltecera justamente as “técnicas administrativas” como componentes vitais de seu manual. Teria Meirelles, ao escrever um manual destinado ao Direito Administrativo, adotado uma postura de contenção, para moldar-se mais às exigências da linguagem específica do campo?

Passagem posterior, todavia, já comprova que as considerações sobre a Ciência da Administração não significavam uma negação total da importância das “técnicas administrativas” e de suas posições anteriores. Isso fica evidente justamente no momento em que fazia observação sobre o Brasil:

Peca, entretanto, a nossa organização administrativa, pela excessiva concentração de atribuições nos órgãos de cúpula, agravada pela falta de racionalização do trabalho e de coordenação dos serviços, ineficientes e morosos, em decorrência de uma burocracia inútil e custosa, que alonga a tramitação dos processos e retarda as decisões governamentais pela subordinação das repartições-fins aos órgãos-meios. Com essa inversão da ordem lógica dos serviços, as atividades técnicas ficam, geralmente, sujeitas às infundáveis exigências das secções meramente burocráticas, que dominam e emperram a máquina administrativa. Urge a reformulação da estrutura e dos métodos adotados para que a Administração brasileira se ponha em consonância com as novas **técnicas do serviço público**, recomendadas pela doutrina administrativa contemporânea e ordenadas pelo Direito Administrativo moderno.⁶¹⁷

Ao mencionar “as novas técnicas do serviço público”, Hely citou W. F. Willoughby e dois textos dos cadernos da Escola Brasileira da Administração Pública (EBAP). Aqui, Meirelles reiterava a necessidade de descentralização, ou desconcentração, do Estado, que também era uma ideia comumente propagada pela EBAP (que fazia parte da Fundação Getúlio Vargas) ao final dos anos 1960.

Em trecho anterior da mesma seção, que aparentemente se ligava a esse, exaltou a importância de um “direito administrativo organizatório”, indicando o livro *Lehrbuch des*

⁶¹⁶Idem.

⁶¹⁷MEIRELLES, 1964, p. 39-40, G.N.

Verwaltungsrecht de Forsthoff⁶¹⁸ e o *Administrative Organisation* de Paul Meyer como exemplos deste.

Outra adição crucial foi uma seção relativa à interpretação própria do direito administrativo. Esta serviria para consolidar o regime jurídico administrativo, i.e., a superioridade da Administração Pública perante os particulares em matéria administrativa. Os três “pressupostos” da interpretação do direito administrativo elencados foram: i) “a desigualdade jurídica entre a Administração e os administrados”; ii) “a presunção de legitimidade dos atos da Administração”; iii) “a necessidade de poderes discricionários para a Administração realizar seus fins”.⁶¹⁹

O objetivo declarado do autor com o assentamento desses pressupostos era evitar que a confusão entre os regimes de direito privado e o de direito administrativo levasse à aplicação judicial “imprópria” de preceitos civilistas a casos de direito administrativo, estorvando a ação administrativa:

Entre nós, país carente de estudos administrativos, a aplicação de princípios civilistas ao Direito Público tem raiado pelo exagêro e causado não poucos erros judiciários nas decisões em que é interessada a Administração nos conflitos com o particular, merecendo a justa crítica de BILAC PINTO contra “essa imprópria filiação doutrinária das decisões jurisdicionais em matéria administrativa”.⁶²⁰

As noções de *superioridade da Administração Pública* e de *supremacia do interesse público* já se encontravam sedimentadas há décadas no contexto europeu. No contexto brasileiro, ao contrário, a opinião de Meirelles ainda em 1964 era que a diferenciação entre Direito Administrativo e Direito Privado, vista como uma etapa de aquisição evolutiva, ainda estava para ser concluída: “não cuidamos, ainda com a profundidade devida, de fixar as regras

⁶¹⁸Cf. idem, p. 30. Tudo aponta que Meirelles não sabia alemão, o mais provável é que a referência tenha sido uma forma de emular erudição, por cópia de outro livro. Indicativos de sua ignorância da língua eram as pouquíssimas citações em alemão, os constantes erros na ortografia da língua e o fato de que essa referência teve um formato completamente diferente das demais (citando os parágrafos do livro e não as páginas). Nas edições seguintes do livro, Meirelles passou a citar a tradução espanhola do livro de Forsthoff.

⁶¹⁹Idem, p.20.

⁶²⁰Idem, p.13.

básicas de aplicação desse novel ramo do Direito Público Interno, o que nos leva a utilizar, quase que exclusivamente, da hermenêutica civilista em matéria administrativa”⁶²¹.

A crítica parece estar, por vezes, direcionada ao apego a pressupostos jusprivatísticos por parte do Judiciário e, por outras, à predominância do direito privado no pensamento jurídico pátrio como um todo. De um modo ou de outro, o tópico foi relacionado com o atraso do Brasil, agora em relação à assimilação de ideias jurídicas. Ao finalizar o tópico “O Direito Administrativo no Brasil”, Meirelles declarou que a “curva da evolução histórica do Direito Administrativo no Brasil se apresenta promissora de novas conquistas” – o que confirmaria, em seu entendimento, a “previsão de GOODNOW, de que ‘os grandes problemas do Direito Público moderno são de um caráter quase que exclusivamente administrativo’”⁶²².

Não obstante o Direito Administrativo já contar, havia alguns anos, com revistas jurídicas especializadas e literatura própria desde o séc. XIX no Brasil, Meirelles podia, na segunda metade do séc. XX, apresentar-se como um desbravador da área. Meirelles chegou até mesmo a retratar a disciplina como um “novel ramo do Direito Público Interno” no contexto nacional. As afirmações deixam transparecer certa fraqueza, no Brasil, do Direito Administrativo, que ainda na década de 1960 precisava reforçar sua legitimação perante a predominância da “mentalidade privatística” na comunidade de juristas.

Além disso, as passagens parecem indicar que o contexto brasileiro apresentava obstáculos próprios na aplicação do Direito Administrativo. A atuação de juízes não familiarizados com este ou refratários aos pressupostos hermenêuticos da área certamente poderia impedir a continuidade e eficiência da atuação estatal. A argumentação jurídica de Meirelles também tinha como objetivo ser incorporada por esses profissionais, para que os atos administrativos não fossem posteriormente anulados ou deturpados pelo Judiciário. Do sucesso

⁶²¹Idem, p.20.

⁶²²Idem, p.29. Essa frase (ou similares) era repetida desde o começo do séc. XX no Brasil. Por exemplo, Alcides Cruz, em 1910, utilizava referência de Faerlie, que afirmava: “*It may indeed be safely asserted that the problems of administration are the important problems of the present; and that they receive the attention which in earlier times was given to problems of constitutional organization*” (1910, p.IV). Já Viveiros de Castro, em 1914, usava a frase de Frank Goodnow em seu prefácio para ressaltar como aumentava “cada vez mais de importância” o estudo do Direito Administrativo, “porque (...) os grandes problemas do direito publico moderno são de caracter quase que exclusivamente administrativo” (1914, p. XIII).

desse objetivo seguiria a conformação, por meio do direito, da atuação administrativa às novas demandas da vida cotidiana.

As demais modificações de relevo estão na disposição e adição de capítulos. O que de pronto chama a atenção é a localização do capítulo sobre o poder de polícia, colocado logo após a *parte geral*. Essa realocização sugere um aumento de importância do instituto na obra, que foi apresentado inclusive antes do ato administrativo. Essa ênfase no poder de polícia, em detrimento do ato administrativo, também parece evidenciar o propósito de focar (e fundamentar) mais o poder discricionário da Administração do que as garantias procedimentais dos administrados.

Na segunda edição de *Direito Administrativo Brasileiro*, de 1966, houve ainda a inserção do capítulo *A Intervenção na Propriedade e no Domínio Econômico*, uma relativa novidade na argumentação de Meirelles. Nele, o autor trouxe as contribuições do livro *Direito de Construir* sobre a limitação da propriedade, acrescentando a seção mais específica da intervenção estatal no campo econômico.

Ali, o conceito de “Estado de Bem-Estar Social” aparece, concebido como evolução do “Estado de Direito”:

Modernamento o *Estado de Direito* aprimorou-se no *Estado de Bem-Estar (Welfare State)*, em busca de melhoria das condições sociais da comunidade. Não é o *Estado Liberal*, que se omite ante a conduta individual, nem o Estado Socialista, que suprime a iniciativa particular. É o Estado orientador e planejador da conduta individual no sentido do bem-estar social. Para atingir esse objetivo o *Estado de Bem-Estar* intervém na propriedade e no domínio econômico, quando utilizados contra o bem-comum da coletividade.⁶²³

Importante aqui é a presença dos conceitos de “Bem-estar social” e de “interesses coletivos”, que confluem. A ideia de bem-estar segue sendo, basicamente, a mesma apresentada no livro *Direito de Construir*, só que em vez de citar São Tomás, Meirelles passou a citar Georges Ripert: “Os interesses coletivos representam o *direito do maior número*, e, por isso mesmo, quando em conflito com os interesses individuais, estes cedem àqueles, em atenção ao

⁶²³MEIRELLES, 1966, p. 490. Seguido ao trecho, continuando a ideia, Meirelles faz citação do “moderníssimo” Augustin Gordillo, enquanto na nota fez referências a William A. Robson e Giuseppino Treves.

direito da maioria, que é a base do regime democrático e do direito civil moderno”⁶²⁴. A mesma lógica foi seguida no conceito de bem-estar: “O bem-estar social a que se refere a Constituição (art. 147) é o bem-comum, o bem da maioria, expresso sob todas as formas de satisfação das necessidades coletivas”⁶²⁵.

Por fim, foi mantido o fundamento-base de livros anteriores: a intervenção estatal na propriedade, a intervenção estatal no setor econômico e todas as demais intervenções justificam-se como “atos de império” para “reprimir a conduta anti-social da iniciativa particular”⁶²⁶. Esta intervenção se dá na “ordem econômica” para “coibir lucros excessivos através da *repressão ao abuso do poder econômico*, do *contrôle de mercado* e do *tabelamento de preços*”⁶²⁷. Nesse setor, ela somente poderia ser exercida pela União, condicionada à criação de “lei especial federal” e à “ocorrência de interesse público”⁶²⁸.

⁶²⁴Idem, p. 488.

⁶²⁵Idem, p. 489.

⁶²⁶Idem, p. 485.

⁶²⁷Idem, p. 485-486.

⁶²⁸Idem p. 518.

4 Hely na Ditadura: Do Governo Abreu Sodré à Adaptação Política e Doutrinária (1967-1982)

Este capítulo abordará a vida profissional e os escritos de Hely Lopes Meirelles durante o período de 1967 até 1982. O que se pode notar pela análise é que Meirelles efetuou uma adaptação em sua argumentação jurídica no período para acomodar conceitos e discursos próprios da “linha dura” da ditadura militar.

Muitas das fontes utilizadas nesse capítulo vieram do jornal *O Estado de São Paulo*, popularmente conhecido como *Estadão*. Claramente, esse jornal possuía uma linha editorial própria, que pendia para certas predileções políticas, que não deve ser desconsiderada na interpretação das fontes. O editorial d’*O Estado de São Paulo* tinha muitas afinidades com a UDN, e nesse sentido seguiu um trajeto parecido na sua relação com o regime militar. De início, apoiou o golpe de 1964, foi a favor dos expurgos e ressoou o discurso “revolucionário” e do combate ao comunismo – mais tarde, foi se distanciando do governo militar, chegando a ser um meio de divulgar denúncias e críticas ao regime.⁶²⁹ A linha editorial também se mostrou bem favorável ao governo Abreu Sodré, que agora concorria com outros subgrupos (como os adhemaristas) dentro da ARENA.

4.1 Aposentadoria e Nomeação no Governo Estadual de São Paulo

Após a aposentadoria da magistratura, o plano profissional de Meirelles parecia ser basicamente exercer a advocacia. Todavia, suas atividades como consultor da Administração Pública trouxeram maior visibilidade ao seu nome, incentivando a sua indicação a cargos públicos. Com a chegada de Roberto Abreu Sodré, seu amigo de infância e de faculdade, ao cargo de Governador de São Paulo em 1967, Hely foi prontamente convocado para tomar conta

⁶²⁹MOTTA, 2017.

da Secretaria do Interior. Pasta esta que era responsável, principalmente, pela comunicação e coordenação administrativa entre os planos estadual e municipal, servindo como canal oficial sobretudo de pedidos e requisições de prefeitos ao governador.

O discurso de Abreu Sodré que anunciou os nomes escolhidos para compor o governo paulista destacou os “três requisitos” que “presidiram a escolha”: “idoneidade, competência e coragem”.⁶³⁰ É bem autoevidente que essa imagem de probidade e eficiência era útil como legitimação para a opinião pública. O que não pode ser ignorado, contudo, é que Meirelles, antes de especialista em questões municipais, era amigo de longa data do governador.

Em janeiro de 1967, Meirelles foi nomeado Secretário do Interior – nomeação claramente resguardada de críticas por ele ser considerado um “especialista” do direito municipal. A opinião de Meirelles sobre a organização da pasta, divulgada em reportagem acerca das nomeações, não era, entretanto, muito favorável: na visão dele, a “Secretaria do Interior praticamente não existe, pois sua função até agora tem sido apenas a de acompanhar o andamento de alguns papéis, sem produzir nada de efetivo”. Tal afirmação fazia parte de um jogo em que Meirelles apresentava-se como um “técnico” e reformista radical da Administração – imagem reverberada pelos jornais e demais observadores.⁶³¹

Não se deve esquecer que Meirelles fez parte do grupo de especialistas que idealizou o projeto que deu vida à Secretaria do Interior, a partir de um desmembramento da pasta do Planejamento. A efetiva implementação da pasta ocorreu em 1967, pela pena do então governador Laudo Natel, que assumira temporariamente o governo estadual depois da cassação

⁶³⁰SODRÉ ANUNCIA O SEU SECRETARIADO, O Estado de São Paulo, 29 de janeiro, p. 6.

⁶³¹Isso fica claro por Meirelles frisar, na mesma fala, que elaboraria “um plano de atendimento das necessidades do Interior, observando um critério de prioridade que elimina quaisquer influencias pessoais”. A própria reportagem comprou e reproduziu esse aspecto ao intitular a subseção da matéria em que apresentava o currículo de Hely como “É um técnico” (INTERIOR SERÁ REORGANIZADA, O Estado de São Paulo, 29 de janeiro de 1967, p. 8). No mesmo sentido, cf. a reportagem que elencava Meirelles entre os “técnicos”, em contraposição ao grupo dos “políticos” do novo governo paulista: O SECRETARIADO PAULISTA, O Estado de São Paulo, 12 de fevereiro de 1967, p. 4. Em outra reportagem, tentando sanar “certa confusão” a respeito de quais seriam “as reais atribuições de sua Secretaria”, Meirelles explicou que caberia à pasta “o encaminhamento de todos os problemas de ordem **técnica** dos municípios, enquanto os temas políticos serão tratados pela assessoria do governador” (SECRETARIADO FAZ 1ª REUNIÃO, O Estado de São Paulo, 3 de fevereiro de 1967, p. 10, G.N.).

de Adhemar Barros. A secretaria, portanto, tinha uma existência muito recente naquele momento.

Esse setor administrativo de fato parecia encontrar-se em situação algo precária, funcionando numa antiga garagem na Avenida Duque de Caxias, 61. “Tudo estava por fazer”, rememorava Eurico Azevedo, décadas mais tarde. Para compor a equipe, Meirelles escolheu jovens juristas: José Afonso da Silva, para a Chefia do Gabinete; Adilson Abreu Dallari e Hélio Quaglia Barbosa para oficiais; e Dalmo do Valle Nogueira Filho e José Augusto Meirelles (filho de Hely Lopes) para auxiliares. Dentre os assessores de confiança, contava o próprio Eurico de Azevedo.⁶³²

Até certa medida, a imagem propagada de “técnico” tinha sintonia com a prática de Hely na Secretaria, que parece ter seguido parâmetros em afinidade com o que ele pregava anteriormente nas suas publicações.

Isso é perceptível num dos primeiros desafios que Meirelles enfrentou na pasta: uma catástrofe natural ocorrida no mês de março de 1967, ou seja, pouco tempo depois de tomar posse. Após uma chuva torrencial, enchentes e deslizamentos de terra provocaram a destruição de casas e lojas, além de uma contagem oficial de mortes de 436 pessoas em Caraguatatuba, região do litoral paulista, no dia 18 de março daquele ano. Várias partes da “Estrada da Serra” foram também completamente danificadas, impossibilitando percorrer a via que ligava por terra o alto da Serra do Mar ao litoral norte do estado. Por consequência, as cidades de Caraguatatuba, São Sebastião e Ubatuba ficaram completamente isoladas, sem comunicação com o restante de São Paulo, a não ser por via marítima.

Em resposta à urgência da situação, Meirelles afirmou que iria “operar, técnica e financeiramente, na recuperação da área assolada”, especialmente para que o “auxílio” não “fique preso nas malhas da burocracia”.⁶³³ A resposta foi uma ação global envolvendo

⁶³²AZEVEDO, 1996, p.125.

⁶³³RECONSTRUÇÃO, O Estado de São Paulo, 29 de março de 1967, p. 11.

planejamento de reconstrução das áreas destruídas⁶³⁴, auxílio de quadros⁶³⁵, alocamento urgente de verbas à região⁶³⁶ e arrecadação de doações. O planejamento global demandava um conjunto de múltiplas atividades para a revitalização da região: “construir casas populares e estradas, restaurar obras públicas destruídas e, de maneira específica, planejar o beneficiamento global do litoral norte do Estado” de forma a integrá-lo à “região sócio-econômica do Vale da Paraíba”.⁶³⁷

Em relato de Adilson de Abreu Dallari, assessor de Meirelles à época, pode-se ter uma noção de como as coisas podem ter sido mais caóticas do que as falas públicas deixavam transparecer, mas sempre havendo preocupação de prestar contas devidamente:

Alguém disse a Hely que Adilson conhecia Caraguatatuba (de fato, sua noiva tinha uma casa lá). Foi o suficiente: “Eu preciso de um voluntário para ir para Caraguatatuba. Porém, eu soube que o senhor conhece a cidade, tem uma noiva por lá, então o senhor está nomeado voluntário. Pegue suas coisas, vá lá e resolva, faça o que for possível”. Que experiência Adilson tinha àquele tempo? Ele diz: “Nenhuma. Tive que aprender na hora”. Seu relato:

“Hely me deu uma mala grande, cheia de dinheiro vivo e disse: ‘Vai e faz o que você tem que fazer. A responsabilidade é minha’. Então fui. Organizei grupos de flagelados, empregando-os no trabalho de remoção. Para alimentar essa gente o helicóptero da FAC matava bois isolados na enchente, que eram cozidos numa panela enorme. Me lembro da fila que a população, e nós, fazíamos para comer. Não tinha água, era uma sujeira, mortos insepultos. Comecei a organizar as coisas, mas havia um problema sério de choque entre a autoridade municipal (o Prefeito) e a autoridade militar (a Força Pública). Meu trabalho era cuidar da articulação, organizar as frentes de trabalho e as pessoas. Supostamente conhecendo Direito administrativo, e sendo delegado do Governador, eu tinha alguma autoridade para acomodar as coisas”.

“Fiquei dois meses em Caraguatatuba. Até aprendi a mexer com dinamite, já que precisávamos desobstruir passagens. Foi uma loucura. Era acender o pavio e sair correndo. A minha sala era o paiol...”.

“Minhas contas da catástrofe foram todas aprovadas pelo Tribunal de Contas. Os flagelados, na maioria analfabetos, recebiam salário pago pelo Governo. Minha folha

⁶³⁴Por exemplo, uma das medidas tomadas foi a realização de um “planejamento global”, a partir de estudos interdisciplinares, para a reconstrução da estrada (cf. REFAZ-SE A ESTRADA PARA CARAGUATATUBA, O Estado de São Paulo, 30 de março de 1967, p. 60).

⁶³⁵Meirelles também firmou uma cooperação técnica e financeira com o Ministério do Interior, ou seja, com o Executivo Federal, para auxiliar na “recuperação da área assolada do litoral” (cf. UNIÃO DARÁ AUXÍLIO TÉCNICO E FINANCEIRO AO LITORAL NORTE, O Estado de São Paulo, 28 de março de 1967, p. 13).

⁶³⁶A questão das inundações também era uma questão financeira, que Meirelles teve de ajustar de alguma forma como conseguir as quotas necessárias. (CARAGUATATUBA: VERBAS LIBERADAS, O Estado de São Paulo, 4 de abril de 1967, p. 16).

⁶³⁷CARAGUATATUBA SERÁ RECONSTRUÍDA, O Estado de São Paulo, 1 de abril de 1967, p. 14.

de pagamento era só dedão. Também tinha que me preocupar com as requisições: chegava um papelzinho escrito 'requisitei um automóvel', 'requisitei 30 litros de gasolina', 'um saco de feijão'... e eu tinha que averiguar, investigar e decidir se pagava ou não".⁶³⁸

A afirmação de que a Pasta serviria a fins “técnicos” e não “políticos” também tinha a ver com questões mais propriamente ideológicas ou partidárias. Por exemplo, ela foi reforçada por Meirelles quando uma nota da ARENA reivindicou “praticamente para si o encaminhamento de questões municipais junto ao Palácio dos Bandeirantes”. Meirelles, em resposta, declarou que sua secretaria atenderia “indistintamente, todos os prefeitos do Interior da ARENA ou do MDB nos assuntos de ordem técnica”.⁶³⁹

O Governo Abreu Sodré não foi livre de controvérsias, sendo atacado por várias frentes, como aparece noticiado. No começo de 1967, as querelas mais patentes eram travadas entre o grupo no governo com a chapa oposicionista do mesmo partido, a ARENA:

Em que pesem as palavras do chefe do Executivo estadual, sabe-se que setores da Assembléia e da Arena, constituídos políticos viciados na política de clientela eleitoral, exerciam pressão para que fossem afastados os secretários técnicos. Os principais visados eram os titulares da Segurança, coronel Sebastião Ferreira Chaves, da Educação, prof. Ulhoa Cintra; da Saúde, prof. Walter Leser; e do Interior, prof. Hely Lopes Meirelles. Tais setores já tinham conseguido até o apoio de elementos do “entourage” do sr. Abreu Sodré, os quais por “motivos políticos” se declaravam a favor da modificação do secretariado, não poupando mesmo críticas a alguns dos secretários visados. (...)

As principais “queixas” em relação aos secretários técnicos é que eles não atendem pedidos de deputados, não comissionam, não nomeiam, não transferem, não removem, a não ser de acordo com os interesses da administração pública.⁶⁴⁰

As tensões mantiveram-se ao longo do ano. Quanto a Meirelles especificamente, as críticas que recebeu tinham conexão sobretudo com seus esforços de diminuição do poder de deputados e vereadores do estado, como se verá adiante nas reformas legislativas que levou a cabo. O desentendimento entre Abreu Sodré, que decidiu manter os secretários “técnicos” apesar da pressão para retirá-los, com os deputados estaduais da ARENA podia mesmo tornar-se anedota nos jornais. Foi noticiado no jornal *O Estado de São Paulo*, em setembro de 1967, que o então governador de São Paulo teria se retirado no meio de reunião do partido que ocorria

⁶³⁸SUNDFELD, 2005, p. 4.

⁶³⁹RESPOSTA À NOTA DA DIREÇÃO DA ARENA, *O Estado de São Paulo*, 28 de fevereiro de 1967, p. 4.

⁶⁴⁰SECRETARIADO NÃO VAI SER MODIFICADO, *O Estado de São Paulo*, 28 de maio de 1967, p. 4.

na casa de seu assessor, por afirmar que mais parecia ali um “complot” contra o governo. Sodré referia-se às manifestações contrárias aos “técnicos”, direcionadas a ele na ocasião.⁶⁴¹ Os contínuos rumores de uma possível troca de nomes na Secretaria do Interior logo no início da gestão também são indicativos de que a situação política era tensa, como comprova a insinuação de uma matéria que Meirelles “cederia seu posto a um deputado do extinto PSP, do bloco que ora se aglutina sob a liderança do sr. Abreu Sodré, e assumiria a pasta da Justiça”.⁶⁴²

A atividade e a postura de Hely enquanto “técnico” foi elogiada recorrentemente pelo jornal *O Estado de São Paulo*. Em maio de 1967, noticiava-se: “a Secretaria do Interior já começou a mostrar os frutos de uma orientação sadia, e que tão mais sadia será na medida em que consiga eliminar de vez a interferência indevida de políticos sem escrúpulos no curso das relações entre o Estado e os municípios”. Também elogiada foi a iniciativa de publicar um “Boletim Informativo” para os municípios, cujo intuito era “fazer chegar aos prefeitos e vereadores do Interior as informações úteis ao governo local”.⁶⁴³

Outros “aplausos” recebeu Hely da “Edilidade” de Campos de Jordão, proposta “pelo edil Faussi Paulo, face ao sentido eminentemente técnico que vem sendo imprimido às atividades daquela pasta”. A “moção” de Faussi Paulo destacava a “diretriz de natureza técnica” com que Meirelles orientava a secretaria, afirmando que esta deveria “ser preservada acima de interesses da cúpula política e partidária”. Curiosamente, o principal pleito de Faussi Paulo era uma medida a que Meirelles era bastante contrário⁶⁴⁴: a legalização do jogo com fim de aumentar a renda do setor de turismo local.⁶⁴⁵

Meirelles mesmo, em várias ocasiões, reiterou a sua imagem de “técnico”. Por exemplo, em viagem a São Carlos, realizada em agosto de 1968, afirmou que:

⁶⁴¹GOVERNADOR SODRÉ EM CHOQUE COM DEPUTADOS, *O Estado de São Paulo*, 28 de setembro de 1967, p. 4.

⁶⁴²O AUTOR DO PROJETO DEFENDE CONTINUISMO, *O Estado de São Paulo*, 22 de outubro de 1967, p. 4. As pressões parecem ter sido grandes o suficiente para o governador Abreu Sodré decidir uma remodelação do secretariado ao final de 1967, ou ao menos essa era a insinuação das reportagens (cf. A SUCESSÃO PAULISTA, *O Estado de São Paulo*, 24 de dezembro de 1967, p. 3).

⁶⁴³SERVIÇOS AOS MUNICÍPIOS, *O Estado de São Paulo*, 3 de junho de 1967, p. 10.

⁶⁴⁴Isso aparece na primeira edição de *Direito Municipal Brasileiro*, cf. MEIRELLES, 1957, p. 285-288. Depois, o texto foi parcialmente transcrito ao *Direito Administrativo Brasileiro*, cf. MEIRELLES, 1964, p. 110-112.

⁶⁴⁵EDIS PEDEM LEGALIZAÇÃO DO JOGO, *O Estado de São Paulo*, 2 de junho de 1967, p. 13.

(N)esta nova fase da vida brasileira, os municípios deverão ser estruturados de modo que as respectivas administrações obedeçam a normas eminentemente técnicas, especialmente no que diz respeito ao planejamento orçamentário e execução de obras públicas, uma vez que, de agora em diante, não se pode conceber a realização desses serviços a esmo, sem programas previamente estudados e sem recursos orçamentários próprios.⁶⁴⁶

Uma das principais atividades de relevo, sobretudo para a história do direito, que Meirelles levou a cabo quando exerceu os cargos da administração estadual paulista foi a de concretizar reformas legislativas. Dentre essas, destacam-se: a) a adaptação que realizou da constituição estadual à nova Constituição Federal⁶⁴⁷; b) a nova Lei Orgânica dos Municípios, que versava sobre a estrutura administrativa dos poderes executivo e legislativo do Estado de São Paulo, concretizada na Lei 9842 de 1967; c) o projeto de lei complementar de regiões metropolitanas; e d) o projeto de lei de paridade, que buscava instituir a paridade nos salários de funcionários dos diferentes poderes e setores da administração pública estadual⁶⁴⁸.

O *modus operandi* de Meirelles nas reformas em geral seguiu uma série de etapas mais ou menos fixa, que se iniciava com a criação de comissões ou grupos de estudos para a análise da matéria em questão. Após o término dos trabalhos, as conclusões eram apresentadas em um evento público ou diretamente ao governador ou ao ministério em questão. A partir daí, os textos seriam aprovados, editados ou arquivados pela autoridade.

Alguns comentários a essas leis serão úteis para compreender a inserção da argumentação jurídica de Meirelles no ordenamento jurídico brasileiro. O texto da Lei 9.842 de 1967⁶⁴⁹, a Lei Orgânica dos Municípios, tem, na maioria dos dispositivos, a impressão digital de Hely. Notável é o artigo primeiro, que conceitua município: “Município é a circunscrição do

⁶⁴⁶SECRETÁRIO FOI A SÃO CARLOS, O Estado de São Paulo, 9 de agosto de 1967, p. 14.

⁶⁴⁷Hely foi encarregado de redigir o anteprojeto que iria realizar a “adaptação” da constituição estadual paulista à nova “constituição federal”. Meirelles realizou simpósio para a discussão do texto, em conjunto com o IBAM (cf. SIMPÓSIO SOBRE A ADAPTAÇÃO, O Estado de São Paulo, 30 de março de 1967, p. 5; e CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, O Estado de São Paulo, 6 de abril de 1967, p. 4).

⁶⁴⁸Essa lei não chegou a ser aprovada nesse momento. Hely presidiu a comissão que visava estabelecer paridade entre os vencimentos dos funcionários dos três poderes no governo estadual (cf. FIXADO O CRITÉRIO DE PARIDADE, O Estado de São Paulo, 12 de setembro de 1967, p. 15). O projeto foi entregue em abril de 1968 ao governador, para depois ser votado em Assembleia, o que nunca sucedeu (cf. GOVERNADOR RECEBE PROJETO DE PARIDADE, O Estado de São Paulo, 3 de abril de 1968, p. 14).

⁶⁴⁹Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1967/lei-9842-19.09.1967.html#:~:text=Artigo%201%C2%BA%20%2D%20Munic%C3%ADpio%20%C3%A9%20a.reconhecida%20pela%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20do%20Brasil>. Acessado em 12/06/2022.

território do Estado, estabelecida em lei, com personalidade jurídica de direito público interno e autonomia reconhecida pela Constituição do Brasil”. A personalidade jurídica e a autonomia dos municípios foram ressaltadas – justamente os pilares da construção jurídica apresentada já na primeira edição do livro *Direito Municipal Brasileiro*.

O artigo 2º, por sua vez, incluiu o conceito de “peculiar interesse” no texto legislativo, também anteriormente trabalhado por Meirelles. Embora a expressão já estivesse presente em textos legislativos e constitucionais dos anos 1930, Meirelles deu ênfase ao “peculiar interesse” em sua obra sobre Direito Municipal – nesse sentido, aqui já pode se perceber acúmulos de sentido e temporalidade na expressão. Mesmo que a expressão não tenha sido cunhada por Hely, a acepção do rol de atividades que entrariam na expressão “peculiar interesse” transmite uma interpretação bem típica de Meirelles. Os incisos deste artigo, por exemplo, trouxeram exemplos de atribuições municipais, em grande medida as mesmas já previstas na obra de Meirelles – um espectro “amplo” de competências.

O artigo 32 da lei também apresentou ideias já trabalhadas, ao tratar do planejamento e de “princípios técnicos”: “O Município deverá organizar a sua administração e planejar as suas atividades, atendendo às peculiaridades locais e aos princípios técnicos convenientes ao desenvolvimento integral da comunidade”. O artigo 35 tratou da noção de cooperação técnica entre os governos municipais e estaduais: “O Município poderá, para sua boa administração, solicitar assistência técnica do Estado, a qual será gratuita”.

Por fim, no capítulo VI, intitulado *Normas de Desenvolvimento*, Meirelles tentou obrigar os municípios a elaborarem um “plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, considerando em conjunto os aspectos físicos, econômicos, sociais e administrativos”. O não cumprimento deste plano levaria ao congelamento do auxílio financeiro que o estado poderia prover aos municípios, como dispunha o parágrafo único do artigo 79: “Nenhum auxílio financeiro ou empréstimo será concedido pelo Estado ao Município que não possuir Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, aprovado, após 3 (três) anos de vigência desta lei”.

O texto da Lei Orgânica dos Municípios foi criticado por vários vereadores, por supostamente retirar poderes do legislativo e colocá-lo no executivo. Um ponto especialmente criticado foi a possibilidade dada às prefeituras de criar um órgão delegado para tratar de

questões técnicas relacionadas à fiscalização dos serviços públicos, incluindo um “Conselho do Cidadão”, cuja nomeação caberia ao prefeito, já apelidado, talvez pejorativamente, de “Mini-Câmara”.⁶⁵⁰ O dispositivo tratando dessa questão foi o artigo 101 da Lei 9.842/67, que previa a criação de um “Conselho da Comunidade”- formado por 5 membros nomeados pela prefeitura e não remunerados- “ao qual competirá colaborar na fiscalização e no bom andamento dos serviços públicos”.

Outros dispositivos foram igualmente atacados. Em fala que desaprovava o texto legislativo, o então Presidente da Câmara de Bragança (SP), José de Lima, qualificou Meirelles de “douto” e “teórico”, “que sempre teve verdadeira ojeriza pelo Legislativo, quer estadual ou municipal”.⁶⁵¹ Na visão de Lima, a “nova lei enfeixou todo o poder da administração municipal nas mãos do Executivo”. Os dispositivos diretamente criticados foram: i) a “proibição de os vereadores apresentarem projetos sobre nomes de praças ou vias públicas, ou projetos e emendas que redundem em aumento de despesa ou diminuição da receita pública”; ii) a disposição de que “a fiscalização das contas municipais” caberia a “Tribunal de Contas” locais ou regionais, e que o governo estadual daria “parecer sobre elas enquanto” estes órgãos fiscalizadores não estivessem constituídos.⁶⁵²

Na época, Meirelles foi encarregado diretamente, pelo então Ministro da Justiça, Gama e Silva, de redigir o anteprojeto de lei complementar de criação de regiões metropolitanas.⁶⁵³ O texto do anteprojeto, de acordo com Meirelles, incorporava as conclusões do “I Seminário de Áreas Metropolitanas” realizado em julho de 1966 na Guanabara.⁶⁵⁴ O objetivo do texto proposto por Meirelles era “permitir que um órgão, com autonomia administrativa e financeira, resolva os problemas comuns dos municípios vizinhos, como transporte, água, esgoto e outros”.⁶⁵⁵

⁶⁵⁰LEI ORGÂNICA DOS MUNICÍPIOS, O Estado de São Paulo, 19 de setembro de 1967, p. 4.

⁶⁵¹EDIL CONTRA LEI ORGÂNICA, O Estado de São Paulo, 28 de setembro de 1967, p. 5.

⁶⁵²Idem.

⁶⁵³“GRANDE SÃO PAULO”, O Estado de São Paulo, 16 de maio de 1967, p. 36.

⁶⁵⁴COMO SURGIU, O Estado de São Paulo, 10 de setembro de 1967, p. 22.

⁶⁵⁵LEI AJUDA ÁREAS DAS CAPITAIS, O Estado de São Paulo, 3 de agosto de 1967, p. 60.

A atuação dessa “entidade metropolitana” seria “elaborar projetos, fazer cumprir o planejamento das obras, coordená-las, obter e fornecer recursos técnicos e financeiros para a elaboração de projetos”, mas também “desapropriar, requisitar ou encampar, por ato próprios, bens ou serviços de interesse metropolitano pertencentes a particulares, aos Municípios ou ao Estado”. O anteprojeto propunha, além disso, “a criação de áreas metropolitanas nas capitais de São Paulo, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Curitiba e Porto Alegre”.⁶⁵⁶

No final, a lei só sairia em 1973, contendo dispositivos similares ao projeto de Meirelles. Até lá, só havia a recordação de um projeto promissor não concretizado, como demonstra uma reportagem de 1970 lamentando ter o anteprojeto ficado “fechado numa gaveta e nenhuma região metropolitana foi criada, a não ser a da Grande São Paulo, de iniciativa do governo de Estado”.⁶⁵⁷

Para além das reformas legislativas, o legado de Meirelles na pasta também conta com a criação do Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal (CEPAM), que oferecia cursos especializados para os prefeitos e vereadores. Esse órgão tornou-se um centro de consultas e aperfeiçoamento da formação técnica concedido aos prefeitos e vereadores de São Paulo.

Uma experimentação prévia ao estabelecimento do CEPAM foi o curso oferecido para municípios em Valinhos, o qual tinha inspiração na experiência de Meirelles em cursos oferecidos junto à Associação Paulista de Municípios (APM).⁶⁵⁸ O curso de Valinhos foi idealizado como um “município-escola” (de acordo com termo usado à época). Ou seja, era um curso de aperfeiçoamento e formação de funcionários da administração municipal em questões legislativas e administrativas.⁶⁵⁹

⁶⁵⁶ÁREA METROPOLITANA JÁ TEM ANTEPROJETO, O Estado de São Paulo, 3 de agosto de 1967, p. 14.

⁶⁵⁷SOLUÇÃO: INTEGRAÇÃO, O Estado de São Paulo, 17 de setembro de 1970, p. 88. A notícia referia-se ao Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo, órgão encarregado de cuidar de questões de desenvolvimento econômico da região metropolitana de São Paulo, que foi instalado nessa época (cf. GEGRAN JÁ TEM CONSELHO, O Estado de São Paulo, 19 de maio de 1967, p. 11).

⁶⁵⁸INSTALADO CURSO PARA FUNCIONÁRIO, O Estado de São Paulo, 16 de agosto de 1967, p. 15.

⁶⁵⁹MUNICÍPIO-ESCOLA, O Estado de São Paulo, 19 de agosto de 1967, p. 12.

Na cerimônia de encerramento do primeiro curso da “prefeitura-escola”, Meirelles proferiu discurso guiado por motes já familiares. Ali, afirmou que “organizações que não se organizam tecnicamente não sobrevivem” e que o país “acabara de passar por uma reforma constitucional e da legislação tributária” que exigiria o conhecimento atualizado dos funcionários. Concedeu que o prefeito não precisaria “ser técnico, mas os funcionários precisam se atualizar”.⁶⁶⁰

A prefeitura-modelo de Valinhos foi apenas o esboço de um projeto maior, o CEPAM. A criação deste já estava engatilhada ao final do ano de 1967. Em 4 de janeiro de 1968, foi instalado o CEPAM como um órgão que funcionaria nas dependências da Secretaria do Interior. As atribuições do CEPAM seriam a

promoção de cursos para treinamento de pessoal especializado para as diversas funções da administração municipal, a realização e participação de cursos, certames, reuniões e congressos, objetivando a difusão, aperfeiçoamento e intercâmbio de conhecimentos e experiências em assuntos municipais.⁶⁶¹

Meirelles não deixou de participar de eventos, embora com menor assiduidade. Por exemplo, participou do VII Congresso Nacional de Municípios. Para o evento, preparou exposição “a respeito do que São Paulo tem feito aos seus municípios, e a assistência prestada a outros Estados”, ou seja, uma divulgação de seu trabalho na pasta.⁶⁶² Meirelles proferiu no mesmo evento, também, a palestra *O Município e a Nova Constituição do Brasil de 1967*.⁶⁶³ Em outubro, ele proferiu palestra *Os Juizes na Democracia* para evento organizado pelo Movimento de Arregimentação Feminina (MAF).⁶⁶⁴

Hely chegou a ser encarregado de ir ao Japão “integrando a Missão Cultural Brasileira”.⁶⁶⁵ Os planos da viagem contavam com uma conferência na Universidade de Tóquio

⁶⁶⁰PREFEITURA-ESCOLA FORMOU 1.a TURMA, O Estado de São Paulo, primeiro de novembro de 1967, p. 14.

⁶⁶¹INSTALADO ÓRGÃO DE ESTUDO E PESQUISA, O Estado de São Paulo, 5 de janeiro de 1968, p. 11

⁶⁶²CONGRESSO TERÁ MOSTRA PAULISTA, O Estado de São Paulo, 4 de maio de 1967, p. 20.

⁶⁶³S. PAULO NO CERTAME DE MUNICÍPIOS, O Estado de São Paulo, 2 de junho de 1967, p. 35.

⁶⁶⁴O MAF PROMOVE PALESTRAS, O Estado de São Paulo, 8 de outubro de 1967, p. 27. A transcrição desta infelizmente não foi encontrada até o momento da pesquisa.

⁶⁶⁵VIAGEM OFICIAL, O Estado de São Paulo, 21 de setembro de 1967, p. 5.

e uma tentativa de trocar bolsas de estudos.⁶⁶⁶ Meirelles passou 30 dias no Japão com a comitiva, nas quais houve compartilhamento de experiências governamentais sobre diferentes temas, inclusive sobre a televisão educativa, um projeto já em prática no Japão que o Governo Sodré tentaria reproduzir no Brasil.

4.2 Hely, Secretário da Segurança Pública

Em abril de 1968, o governador Abreu Sodré nomeou Meirelles para a pasta da Segurança Pública, mantendo-o cumulativamente na pasta do Interior. O cáculo inicial, ou ao menos o que foi divulgado, era de manter Meirelles até que outro nome fosse escolhido para a Secretaria da Segurança. Meirelles ficaria “até que os problemas decorrentes da lei orgânica da Polícia” fossem resolvidos.⁶⁶⁷ Meses mais tarde, contudo, foi decidido que Meirelles seria efetivado no cargo, por desfrutar de “especial condi o pessoal”, por ser “especialista em Direito Administrativo e Municipal” e por possuir “bom trânsito na área militar revolucionária, vinculado por sólidos laços de amizade, entre outros e por exemplo, ao ministro do Interior, general Afonso de Albuquerque Lima e ao general Meira Matos , militares da Revolu o”.⁶⁶⁸

O general Albuquerque Lima, que ocupava o cargo de Ministro do Interior, inclusive visitou Meirelles em agosto de 1968, até cogitando seu nome para sucedê-lo no ministério em questão, algo que não aconteceu.⁶⁶⁹ Meirelles era, naquele momento, o único civil a ocupar o cargo de Secretário de Segurança Pública estadual, havendo rumores, transmitidos nas notícias do jornal *O Estado de São Paulo*, de que o governo central fazia pressão para que Abreu Sodré nomeasse um militar para o cargo.⁶⁷⁰

⁶⁶⁶GRUPO CULTURAL VISITAR  JAPÃO, *O Estado de São Paulo*, 20 de setembro de 1967, p. 12.

⁶⁶⁷MEIRELLES ACUMULA A SEGURANÇA, *O Estado de São Paulo*, 9 de abril de 1968, p. 4.

⁶⁶⁸SECRETARIADO SERIA MODIFICADO ESTE MÊS, 12 de maio de 1968, p. 4.

⁶⁶⁹MINISTRO DO INTERIOR VIRÁ A SÃO PAULO, *O Estado de São Paulo*, 10 de agosto de 1968, p. 4.

⁶⁷⁰HELY EFETIVADO NA SEGURANÇA PÚBLICA, *O Estado de São Paulo*, 8 de maio de 1968, p. 5.

O clima de 1968 na política nacional foi de intensificação da repressão e controles ideológicos pela ditadura militar, tanto na esfera governamental quanto na social. Com a chegada do grupo militar denominado “linha dura”⁶⁷¹ ao poder, sob o comando do General Artur da Costa e Silva, houve uma guinada ainda maior da repressão política com finalidade de combater segmentos e indivíduos considerados subversivos, que, de acordo com a narrativa oficial, estariam já infiltrados como “inimigos internos”. O anticomunismo, já presente anteriormente, recrudesciu, tornando-se marca e mote central dos governos e da repressão policial. Evidência para tanto é que os conceitos de “(contra)revolução” e “segurança nacional” adquiriram centralidade no discurso político de então, tanto do governo federal como nos estaduais. O general Albuquerque Lima, aliás, foi considerado um dos expoentes dos chamados militares “linha dura”.⁶⁷² Que Meirelles desfrutasse, aparentemente, de relação próxima com alguns nomes no comando do país pode ser entendido como um requisito para sua atuação na administração da segurança pública de São Paulo, já que não era militar de carreira.⁶⁷³

⁶⁷¹As divisões internas ao exército entre “linha dura” e moderados, “revolucionários” e “legalistas”, embora criticáveis, parecem reter capacidade explicativa – exatamente porque esses grupos assim se autoidentificavam ou eram identificados pelos contemporâneos. Para as críticas à simplificação maniqueísta entre “linha dura” e “moderados”, cf. JOFILLY, 2008, p. 10.

⁶⁷²GASPARI, 2013.

⁶⁷³Por outro lado, as afirmações do jornal *O Estado de São Paulo* devem ser, a princípio, levadas em conta com um pé atrás. Ali, poderiam estar apenas reproduzidas afirmações cuja finalidade era legitimar Meirelles no cargo. Assim, a suposta “amizade” de Meirelles com os generais deve ser colocada em dúvida, apenas servindo para fortalecer sua permanência num cargo que à época era visto como próprio para alguém de patente. Ou, ainda, poderiam ser enunciações, meramente de aparência, para aparentar uma *boa vizinhança* do governo Abreu Sodré com os militares. Nesse sentido, o jornal poderia estar tentando propagar uma imagem de que o governo Abreu Sodré detinha uma grande afinidade com a cúpula do regime militar. Por fim, poderia ser um rumor sem fundamento de verossimilhança.



Hely Lopes Meirelles na posse da secretaria de Segurança Pública

A decisão de Abreu Sodré de nomear Meirelles para o cargo parecia ser uma resposta à pressão e crises relativas ao antigo titular da pasta, o Coronel Sebastião Ferreira Chaves, cuja atuação suscitou um embate entre polícia civil, polícia militar e guarda civil. O coronel Chaves, diga-se de passagem, era defensor da unificação das polícias, provavelmente pretendendo uma superioridade hierárquica da polícia militar em relação à civil – o que gerava o conflito entre as diferentes instituições policiais.

A hipótese de que Meirelles teria sido ali colocado, quase de improviso, para lidar com a crise na Segurança Pública é fortalecida pela expectativa, projetada ao final de 1967, de uma nomeação de Hely à pasta da Justiça após a substituição na do Interior.⁶⁷⁴ Um indicativo da tensão preexistente na Segurança Pública foi um dos primeiros discursos públicos de

⁶⁷⁴JUSTIÇA, O Estado de São Paulo, 26 de dezembro de 1967, p. 3.

Meirelles no cargo, no qual frisou que não admitiria “atos de indisciplina” dentro da instituição policial. Ainda arrematou que exigiria “correção e probidade no desempenho da função policial” e que não tolerava “os corruptos, os aproveitadores de posição e os bajuladores. Repudi-os como elementos nocivos à administração e ao Estado”.⁶⁷⁵

O problema institucional, contudo, parece não ter-se resolvido com a chegada de Meirelles, pois, em junho de 1968, este chegou a proibir a “manifestação pública” de autoridades policiais “referentes a assuntos políticos ou da administração pública”.⁶⁷⁶ Além disso, no mesmo mês, Meirelles “expediu circular a todos os delegados”, na qual recomendava “que se mantenham todos afastados de atividades político-partidárias” durante as eleições que ocorreriam logo.⁶⁷⁷ A “crise da polícia” ainda era alardeada em julho de 1968 pelos jornais, que questionavam se a definição de Hely de quem seria “autoridade policial” (“a Polícia Civil ou a Fôrça Pública”) daria “novos rumos à crise ou a extinguirá”.⁶⁷⁸

Meirelles chegou a enfrentar pressão da própria força policial. Um episódio claro dessa tensão foi quando expulsou de seu gabinete a diretoria da “Associação dos Funcionários Cíveis de Polícia do Estado de São Paulo”. Em reunião oficial, a diretoria da associação tentou pressionar Meirelles, por meio de ameaças de mobilização e uma convocação de assembleia da classe, para aplicar o aumento de vencimentos de que tratava um decreto recentemente assinado pelo governador. A resposta de Meirelles foi expulsar todos do gabinete, afirmando que, se a convocação ocorresse, ele iria chamar o Exército para “enfrentar a situação”.⁶⁷⁹

Além desses problemas institucionais internos, a gestão de Meirelles foi conturbada devido ao início de atentados com explosivos, assaltos a banco e recorrentes manifestações

⁶⁷⁵HELY NÃO ADMITIRÁ ATOS DE INDISCIPLINA, O Estado de São Paulo, 11 de abril de 1968, p. 15.

⁶⁷⁶HELY PROÍBE DECLARAÇÕES, O Estado de São Paulo, 1 de junho de 1968, p. 12.

⁶⁷⁷DISCIPLINA POLICIAL, O Estado de São Paulo, 26 de junho de 1968, p. 4.

⁶⁷⁸A opinião do delegado, Antonio Ribeiro de Andrade, reconhecido como “perito” no assunto, era de que a polícia deveria seguir a linha da “descentralização” e que teria de haver “melhor preparo técnico para o entrosamento dos trabalhos”. Sua avaliação sobre Hely era favorável, pois ele teria “duas grandes qualidades para poder consertar os erros”: “conhecimento de Direito e honorabilidade pessoal” (CRISE NA POLÍCIA ESPERA DEFINIÇÃO, O Estado de São Paulo, 2 de agosto de 1968, p. 14). Essa opinião, obviamente, era bastante simpatizante com Meirelles, mas provavelmente não era representativa de todo o corpo policial e militar.

⁶⁷⁹HELY EXPULSA DIRETORIA POR UM MAL-ENTENDIDO, O Estado de São Paulo, 20 de setembro de 1968, p. 14.

estudantis, em grande medida incitados pela polarização entre o governo autoritário e movimentos de resistência. Nas palavras de Meirelles, anos mais tarde,

O terrorismo político começou em São Paulo no dia da minha posse na Secretaria da Segurança Pública, em dez de abril de 1968, com a primeira bomba sendo lançada contra o quartel-general da extinta Força Pública, hoje Polícia Militar. Eu tomei posse às 14h00 e a bomba explodiu às 23h00.⁶⁸⁰

Os atentados à bomba referidos foram contra o quartel-general do II Exército. Meses depois, houve outros atentados que atingiram inclusive o DOPS. Esses eventos acirraram os ânimos da elite paulistana, que cobrava insistentemente o andamento das investigações dos casos. Devido ao esfriamento, em agosto de 1968, da investigação dos atentados à bomba ocorridos no começo do ano, que não poduziu muitos resultados na averiguação de suspeitos, o jornal *O Estado de São Paulo* mais uma vez trazia à tona a “crise da polícia”.⁶⁸¹ Poucos dias depois da reportagem pressionar por ação, procurando acalmar os ânimos do temor comunista, a força policial paulista promoveu várias prisões de supostos envolvidos nos assaltos, os quais estariam “por trás” de um “vasto plano contra-revolucionario” de acordo com Meirelles.⁶⁸²

O combate ao “terrorismo” e à “subversão” foi um elemento comum em grande parte dos pronunciamentos públicos de Meirelles nesse período.⁶⁸³ Sobre os “primeiros assaltos a bancos em São Paulo”, ele afirmou terem sido praticados por “terroristas” “com o objetivo de financiar a subversão”. Declarou também que os “êxitos seguidos levaram quadrilhas comuns a imitá-los” – embora assegurasse aos jornalistas que os “incidentes” estavam diminuindo.⁶⁸⁴ Em junho de 1968, ele denunciou, nos meios jornalísticos, o conhecimento de “um comitê terrorista composto de agentes das diversas correntes subversivas e de alguns políticos cassados, tendo identificado todos os seus integrantes, na quase totalidade estranhos aos meios estudantis”.⁶⁸⁵ Em outro momento, negou a possibilidade de envolvimento de “qualquer militar da ativa” nos “atentados e depredações”, admitindo, contudo, “a possibilidade de militares

⁶⁸⁰Entrevista concedida a Antonio Carlos Fon, publicada em FON, 1979, p.23.

⁶⁸¹NÃO PROGRIDEM AS INVESTIGAÇÕES, O Estado de São Paulo, 17 de agosto de 1968, p. 40.

⁶⁸²HELY: QUASE TUDO ESCLARECIDO, O Estado de São Paulo, 23 de agosto de 1968, p. 34.

⁶⁸³Cf. SEGURANÇA FALA DOS ATOS DE TERRORISMO, O Estado de São Paulo, 25 de junho de 1969, p. 12.

⁶⁸⁴TERROR ORIENTOU OS GOLPES INICIAIS, O Estado de São Paulo, 26 de abril de 1969, p. 46.

⁶⁸⁵HELY DENUNCIA AÇÃO TERRORISTA, O Estado de São Paulo, 25 de junho de 1968, p. 17.

cassados estarem envolvidos” ou “orientando essa campanha terrorista”. No mesmo discurso, o próprio Hely proclamou orgulhosamente o “perfeito entrosamento com o Exército” nas operações policiais a seu comando.⁶⁸⁶

O receio aos (supostos) atos do “terrorismo político” reverberaram nas práticas policiais, gerando uma lógica institucional de combate de *fogo contra fogo*. Isso é perceptível no curso para a força pública que ensinava como “preparar bombas superpotentes, minas e armadilhas antipessoais usando apenas material caseiro”, do qual Meirelles participou da aula inaugural. A lógica do curso, de acordo com seu idealizador Antônio Carlos Villanova, era de que só “um perfeito terrorista está tecnicamente apto a combater uma ação terrorista”. Na ocasião, Meirelles afirmou que “quando as técnicas de provocação estão se aprimorando, é necessário que a Polícia também aprimore os métodos de repressão”.⁶⁸⁷

O escalonamento da violência na instituição policial também se nota em outros atos de sua gestão. Em julho de 1968, Meirelles autorizou o uso de metralhadoras pelos policiais: “se os terroristas usam metralhadoras (...) a Polícia passará a usar metralhadoras para combatê-los”, teria afirmado.⁶⁸⁸ Na oportunidade do pronunciamento público, também refutou as críticas que atribuíam à descentralização a piora do serviço policial, negando a existência de “crise” na polícia.⁶⁸⁹

Foi na gestão de Meirelles ainda que, de acordo com os jornais, se intensificaram os patrulhamentos policiais em São Paulo. Uma patrulha a cavalo na cidade e maior policiamento dos bancos foram instituídos devido aos atentados e assaltos.⁶⁹⁰ Essa possível intensificação e aparelhamento das patrulhas ainda teriam de ser comprovadas por outras fontes, já que o jornal poderia estar divulgando uma simples propaganda da eficiência da Secretaria sem correlação fática.

⁶⁸⁶HELY AGUARDA UNIÃO CONTRA SUBVERSIVOS, O Estado de São Paulo, 27 de junho de 1968, p. 18.

⁶⁸⁷CURSO FORMA “TERRORISTAS”, O Estado de São Paulo, 10 de maio de 1968, p. 15.

⁶⁸⁸POLÍCIA TAMBÉM USARÁ METRALHADORAS, O Estado de São Paulo, 21 de agosto de 1968, p. 15.

⁶⁸⁹Idem.

⁶⁹⁰POLÍCIA BANCÁRIA, O Estado de São Paulo, 23 de abril de 1968, p. 12.

De qualquer forma, o que é averiguável é que Meirelles não parecia desconfortável em adotar a narrativa ou as práticas da “linha dura” em sua gestão. Em março de 1969, em conformidade com o governo ditatorial, foi instaurada uma Comissão Estadual de Investigação (CEI) para apurar, nas palavras de Meirelles, “no âmbito do funcionalismo civil e militar de S. Paulo, a conduta de elementos corruptos, subversivos e ociosos com vistas à moralização e à revitalização do processo revolucionário”. À comissão caberia investigar os casos previstos no AI-5.⁶⁹¹ Hely, em entrevista, afirmou que um dos 12 casos investigados de 1969 era “de uma diretora de colégio estadual que por quatro vezes autorizou a representação, na escola, de uma peça teatral preparada pelos alunos e que ridicularizava a figura do presidente, bem como o Hino Nacional”.⁶⁹²

Inclusive, a insistência em tratar o AI-5⁶⁹³ como um documento jurídico renovador, reforçando sua incorporação nas práticas administrativas concretas, também é indicativa de uma afinidade com o autoritarismo da ditadura – ou ao menos comprova a falta de desconforto diante deste. A Secretaria do Interior enviou a todas as prefeituras paulistas “cópia mimeografada” da palestra proferida por Meirelles no XIII Congresso de Municípios, na qual ele prestou “esclarecimentos acerca da aplicação do Ato Institucional n. 5 nos municípios, analisando os itens da decisão presidencial e suas implicações no âmbito municipal”⁶⁹⁴. Foi noticiado que, na fala, Meirelles “esclareceu que a Revolução pretende o bom emprego do dinheiro público e a moralização dos dirigentes administrativos, além do integral respeito à lei”. “Um dos assuntos que maior atenção despertou” teria sido o de que “o prefeito, mediante deliberação superior, possa investigar até os servidores das Câmaras” para então “serem eles punidos pelo presidente da República com base no Ato 5”. A notícia ainda ressaltou o aspecto “técnico” dos secretários que palestraram no congresso.⁶⁹⁵ Por fim, outro exemplo do colaboracionismo de Meirelles com o governo autoritário e as práticas de repressão foi mesmo

⁶⁹¹CEI VAI INICIAR SEUS PROCESSOS, O Estado de São Paulo, 12 de março de 1969, p. 4.

⁶⁹²HELY REVELA AÇÃO DA CEI, O Estado de São Paulo, 26 de abril de 1969, p. 4.

⁶⁹³Para uma análise histórico-jurídica desse Ato Institucional, e outros atos normativos outorgados pela ditadura, cf. PAIXÃO, 2020. Para um estudo complementar, ver BARBOSA, 2012.

⁶⁹⁴IMPLICAÇÕES DO AI-5, O Estado de São Paulo, 30 de abril de 1969, p. 4.

⁶⁹⁵SECRETÁRIOS FALAM, O Estado de São Paulo, 20 de abril de 1969, p. 30.

seu pedido público pela “colaboração civil” contra os “atos de subversão e terrorismo” - no caso, para aumentar a rede de informantes da polícia.⁶⁹⁶

Um texto com suas considerações sobre o AI-5 merece destaque. Divulgou-o a *Revista de Procuradoria do Rio de Janeiro*, que já havia publicado vários trabalhos de Meirelles. No artigo, o Ato Institucional Nº 5 foi conceituado como equivalente à “Emenda Constitucional transitória, editado em caráter e forma excepcionais, em razão de fatos comprometedores da segurança nacional e contrários aos objetivos da Revolução de março de 1964”. O autor não parou por aí, afirmando ainda que seria “ato revolucionário, que se legitima a si mesmo, e invest(iria) o Presidente da República de poderes extraordinários para governar o País e manter a ordem instituída”.⁶⁹⁷

Por um lado, Meirelles entendeu que o “Ato” teria “vigência transitória” – por conseguinte, “as Constituições e as normas por êle alteradas” seriam reestabelecidas “em sua plenitude quando” da sua revogação. Por outro, também não deixou de destacar que os seus efeitos subsistiriam enquanto atos jurídicos perfeitos⁶⁹⁸. Essa interpretação do ato institucional como emenda constitucional transitória era compatível com a narrativa de boa parte dos udenistas, que acreditavam, ou diziam acreditar, no breve retorno à democracia assim que a ditadura pusesse ordem no país. No restante do artigo, tratou de analisar de forma pretensamente neutra as mudanças causadas pelo AI-5. Na forma de breves comentários, destacou as alterações que o AI-5 provocou na constituição e na ordem jurídica.

O tratamento jurídico do AI-5 como emenda constitucional pode ser visto como uma tentativa de lidar sóbria e tecnicamente com um documento ditatorial, no caso, legitimando-o. Já o discurso “revolucionário”, que aparecia regularmente na fala de Meirelles enquanto Secretário da Segurança Pública, também foi parar nas páginas de seu trabalho intelectual. Mesmo que a expressividade desse discurso “revolucionário” seja menos acentuada que a de outros juristas mais inseridos nos jogos palacianos de poder e mais propensos ao autoritarismo

⁶⁹⁶A POLÍCIA VAI EDUCAR, O Estado de São Paulo, 29 de julho de 1969, p. 17.

⁶⁹⁷MEIRELLES, 1969, p.1.

⁶⁹⁸Idem, p. 2ss.

(como Alfredo Buzaid), a sua presença diz muito sobre as adaptações que Meirelles aceitou realizar em sua argumentação jurídica.

Ainda em sua gestão, ao final de 1968, começou-se a rumorizar sobre assassinatos cometidos por um grupo, apelidado de “Esquadrão da Morte”, formado por agentes da polícia, que executava pessoas supostamente envolvidas com o crime organizado. Meirelles negou publicamente a existência do “Esquadrão da Morte” “institucionalizado” em São Paulo. Afirmou não haver “nenhum esquadrão, ou grupo, ou pelotão, instituído para liquidar bandidos, como se está divulgando em alguns setores da imprensa”. As mortes recentes de “marginais” foram atribuídas a “brigas de quadrilhas, principalmente entre os traficantes” e, de acordo com Meirelles, nada indicaria qualquer envolvimento da polícia.⁶⁹⁹

Abreu Sodré e Meirelles primeiro negaram a existência; depois, o envolvimento oficial com o “Esquadrão da Morte” – e o seguiram fazendo mesmo anos depois do fim do governo.⁷⁰⁰ Tais atitudes, contudo, mais do que demonstrarem apoio ao regime, indicam o intuito de resguardar a si mesmos em possíveis futuras responsabilizações. Investigações posteriores, em grande medida empreendidas pelo procurador Hélio Bicudo, comprovaram a existência do “Esquadrão da Morte” e o envolvimento de agentes policiais – mas não o de Meirelles e Abreu Sodré.

Se houve algum desconforto na repressão aos “subversivos”, este parece ser sutilmente percebido quanto às manifestações estudantis. Algumas manifestações da segunda metade de 1968 valem a menção. A primeira, ocorrida em 3 de outubro de 1968, foi a conhecida “batalha de Maria Antônia”. Tratou-se de conflito entre grupos de esquerda, que ocuparam a Faculdade de Filosofia, Ciência e Letras da USP, contra grupos de direita, cuja maioria dos membros tinha filiação com a Universidade Presbiteriana Mackenzie. As duas instituições, localizadas na rua Maria Antônia, eram vizinhas e o local foi palco de várias passeatas e manifestações. O conflito teria sido atizado quando um estudante da Mackenzie atirou um ovo podre nos alunos que cobravam pedágio na rua, arrecadando dinheiro para evento da União

⁶⁹⁹ÊLE NÃO CRÊ NO ESQUADRÃO, O Estado de São Paulo, 12 de dezembro de 1968, p. 25.

⁷⁰⁰Essas posturas foram estudadas em tese recente, utilizando os jornais como fonte, cf. FERNANDES, 2018, p.119 ss.

Nacional Estudantil (UNE). A agressão foi revidada com pedras e tijolos. Logo, o conflito estourou, com uso de foguetes, rojões, coquetéis Molotov e tiros. Como consequência do embate, que contou com a intervenção policial, o prédio da USP foi incendiado e os alunos tiveram de encontrar outra sede para suas atividades. O evento provocou a morte de um secundarista, chamado José Guimarães.

O Conjunto Residencial da Universidade de São Paulo (CRUSP) foi ocupado, uma semana depois, pelos alunos, numa manifestação que durou 4 horas e terminou “sem vítimas”, de acordo com Meirelles.⁷⁰¹ À imprensa, ele afirmou que as “reivindicações” estudantis eram “plenamente aceitáveis”, mas inaceitáveis seriam “os métodos de violência empregados, não por estudantes no verdadeiro sentido da palavra, mas por mercenários da subversão”, os quais constituiriam, na sua visão, minoria.⁷⁰²

A ambiguidade da resposta pública pode ser sinal de desconforto com a repressão a estudantes, vindo de alguém que havia ativamente defendido, alguns anos antes, um grupo de alunos do curso de Engenharia de São Carlos da reprimenda da congregação dos professores após uma avaliação dos docentes.⁷⁰³ Por outro lado, não é insignificante a experiência de resistência que Meirelles vivenciou na Faculdade de Direito durante o Estado Novo. Mais que esses motivos, porém, também pesava o fato de agora estar tratando de pessoas muito próximas ao seu estrato social, inclusive possivelmente filhos ou filhas de conhecidos.

Menos simpático à causa estudantil foi Meirelles em outro caso ligado à UNE, ocorrido quase uma semana depois da ocupação do CRUSP. Quando da apreensão em massa numa reunião de ex-participantes da UNE, em que 712 pessoas foram detidas, Meirelles opinou que as provas materiais (as quais consistiam no descobrimento da posse de armas, planos de resistência e cartas a organizações comunistas em Cuba) “permitem enquadrar” os detidos na Lei de Segurança Nacional.⁷⁰⁴

⁷⁰¹TUMULTO DE 4H TERMINA SEM VÍTIMAS, O Estado de São Paulo, 9 de outubro de 1968, p. 36.

⁷⁰²HELY CONDENA MINORIA SUBVERSIVA, O Estado de São Paulo, 6 de outubro de 1968, p. 10.

⁷⁰³O evento foi recordado por AZEVEDO, 1997, p. 123.

⁷⁰⁴ARMAS INDICAM CLANDESTINIDADE, 16 de outubro de 1968, p. 34.

Ao menos a operação durante a “batalha de Maria Antônia” gerou uma sindicância contra os oficiais envolvidos, que saíram impunes. Anos mais tarde, em entrevista, um membro do Comando ao Combate Comunista (CCC) e da futura Operação Bandeirantes, renomado por sua truculência, Raul Nogueira (apelidado de Raul Careca), alegou que a impunidade fora assegurada por meio de ameaças diretas a Meirelles:

A sindicância não deu em nada porque nós nos reunimos na Operação Bandeirante e de lá um de nós telefonou para a Secretaria de Segurança para deixar um recado ao secretário Hely Meirelles. Ao mesmo tempo, os motores das viaturas foram ligados e ficamos acelerando ao máximo. Aquele ronco era um recado. Ao telefonem o aviso: ‘Depende do senhor...’.⁷⁰⁵

Tal relato, embora deva ser levado em conta, também pode ser questionado. A memória do entrevistado pode, depois de tantos anos, ter falhado, não sendo confiável. No relato, Raul Careca mencionou a “Operação Bandeirantes”, que ainda não havia sido estabelecida – o que situaria o relato em período posterior ao da gestão de Meirelles. Poderia, todavia, o entrevistado ter se referido somente à localidade em que futuramente seria instalada a OBAN: o número 1030 da rua Tomás Carvalhal, nos fundos do 36º distrito policial, em São Paulo. De qualquer forma, é duvidoso que o secretário de Segurança Pública, mão direita do governador, de personalidade truculenta e aficionado por caça à corrupção, tenha se sentido ameaçado por um grupo de oficiais da polícia. A probabilidade de Nogueira estar tentando *aliviar a barra* de Meirelles, que já havia morrido à época do relato, parece fraca. Por fim, a hipótese de que o relato não passe de uma invenção, tentando emular virilidade e certa esperteza do relator, não pode ser descartada.

A racionalização burocrática foi outro ponto reiterado por Meirelles na chefia da Segurança Pública estadual, de forma similar à sua atuação na pasta anterior. Um de seus primeiros atos foi uma reforma de quadros na polícia e a nomeação de 147 escrivães.⁷⁰⁶ Depois, mais 280 nomeações de “escrivães concursados” no mesmo ano, “dotando a Pasta de todos os

⁷⁰⁵A entrevista está em SOUZA, Percival, 2000, *Autópsia...*, p. 380. Até que ponto o relato é confiável, porém, ainda é bastante questionável.

⁷⁰⁶HELY: REFORMA VAI PROSSEGUIR, O Estado de São Paulo, 16 de abril de 1968, p. 17.

recursos materiais e humanos para que o esquema de descentralização funcione integralmente”.⁷⁰⁷

Mais uma vez, o mote foi a “descentralização”. Em entrevista coletiva, Meirelles afirmou que a descentralização era “uma estratégia de execução moderna adotada com bom proveito em todos os setores da administração”.⁷⁰⁸ Aqui, as afirmações buscavam contrastar um modelo antiquado e centralizado de comando com uma estrutura pretensamente racionalizada e descentralizada.

Ao contrário do antigo detentor da pasta, que defendia a “unificação” das polícias, Meirelles defendeu a tese de “integração” das polícias. No “I Seminário de Segurança Interna”⁷⁰⁹, realizado em Brasília em fevereiro de 1969, Meirelles esclareceu que a tese era de “integração dos órgãos de segurança interna, com cooperação recíproca entre órgãos e autoridades federais, estaduais e municipais, mediante convênio bilateral” – não devendo ser confundida com a proposta da unificação. Uma das medidas dessa “integração” seria a criação de um “órgão estadual de segurança”, “integrado por representantes de sua Pasta, Polícia Militar, Polícia Federal e Serviço Nacional de Informações, com possibilidade de participação de elementos das Forças Armadas”. A tese foi aprovada no evento e encaminhada ao Ministério da Justiça para “posterior regulamentação”.⁷¹⁰

Para além da promoção dessa “integração”, Meirelles também idealizou reformas legislativas para a segurança pública, no sentido de redigir um “código da polícia”, que

⁷⁰⁷Nas palavras do próprio Meirelles, cf. NOMEADOS MAIS 280 ESCRIVÃES, O Estado de São Paulo, 30 de abril de 1968, p. 19.

⁷⁰⁸DESCENTRALIZAÇÃO CONTINUA, DIZ HELY, O Estado de São Paulo, 19 de abril de 1968, p. 12.

⁷⁰⁹O evento foi organizado pelo ministro da Justiça, Gama e Silva, e pelo general Carlos de Meira Mattos, chefe da Inspetoria Geral das Polícias Militares. Dentre os participantes, estavam “todos os secretários de Segurança Pública, os comandantes das Polícias Militares e os superintendentes regionais da Polícia Federal” (JOFILLY, 2008, p. 30). Este foi um marco para a sistematização da repressão autoritária, sendo lembrado como o pontapé inicial do desdobramento que levou à criação da Operação Bandeirantes (cf. idem e FON, 1979, p. 18-19).

⁷¹⁰HELY ESCLARECE A TESE DA SEGURANÇA, O Estado de São Paulo, 12 de fevereiro de 1969, p. 34. Ao final desse evento o general Meira Mattos afirmou que caberia “a esta geração responder o desafio do subdesenvolvimento”. “A seu ver, a geração atual é a que tem de promover o desenvolvimento do País” afirmava o repórter que cobriu o evento (cf. DESAFIO, O Estado de São Paulo, 9 de fevereiro de 1969, p. 10). Estas ideias são interessantes porque ligam diretamente a questão da autopercepção periférica do país (aqui categorizada como subdesenvolvimento) com as propostas de tecnicização da administração de Meirelles. O general Matos, aliás, supostamente mantinha amizade com Hely.

substituiria “toda a legislação ordinária referente à Polícia de São Paulo”.⁷¹¹ Hely projetou, ainda, uma reforma estadual das delegacias, as quais seriam reclassificadas, dando a cada cidade ou bairro “a delegacia que merece, com base no tamanho de sua população e no índice de criminalidade”. Adicionalmente, “as promoções nas carreiras policiais civis” deveriam ser “disciplinadas e os novos cargos (...) preenchidos apenas por concurso”.⁷¹² Além disso, foram instituídos por portaria “modelos de plantas (arquitetônicas) padrões a ser adotadas doravante na construção de Cadeias e Delegacias” de polícia no interior do estado.⁷¹³

Alguns outros exemplos da tentativa de racionalização e tecnicização das instituições, de acordo com os jornais, podem ser mencionados. Com fim de suprir a “carência de elemento humano para o policiamento da Capital e do Interior”, Hely baixou ato determinando “a retirada de policiais das funções estranhas ao serviço e seu emprego nas missões específicas de policiamento”.⁷¹⁴ Em julho de 1968, Meirelles escreveu um parecer, aprovado pelo governador, sobre a necessidade de “instalação de equipamento de computador eletrônico da Polícia e o treinamento de pessoal para os serviços de operação”. Foram autorizadas também verbas para a formação de “comissão encarregada da execução de medidas propostas para a instalação e criação do Centro de Processamento de Dados, como órgão da Polícia Técnico-Científica”.⁷¹⁵ Os noticiários também propagavam que, por pedido de Meirelles, instituiu-se o uso de “fichas” para “documentar as detenções”, as quais deveriam ser preenchidas com dados dos apreendidos.⁷¹⁶ No entanto, essa prática é anterior à sua gestão. Por fim, noticiou-se a exoneração de 48 policiais por motivos diversos, como e.g. “por recebimento de propina”, “por mau comportamento por mais de dois anos” e “por faltar ao serviço sem causa justificável, mais de 60 dias”.⁷¹⁷

⁷¹¹POLÍCIA VAI TER CÓDIGO, O Estado de São Paulo, 27 de julho de 1968, p. 11. Os trabalhos para o “código policial” ficaram a cargo de José Afonso da Silva.

⁷¹²A NOVA POLÍCIA JÁ TEM NOVOS PLANOS, O Estado de São Paulo, 26 de abril de 1969, p. 13.

⁷¹³CADEIAS E DELEGACIAS VÃO SER PADRONIZADAS, O Estado de São Paulo, 1 de abril de 1969, p. 21.

⁷¹⁴POLICIAIS VÃO SÓ POLICIAR, O Estado de São Paulo, 11 de julho de 1968, p. 15.

⁷¹⁵POLÍCIA VAI TER CÉREBRO ELETRÔNICO, O Estado de São Paulo, 7 de julho de 1968, p. 30.

⁷¹⁶FICHAS SÃO INSTITUÍDAS, O Estado de São Paulo, 8 de agosto de 1968, p. 19.

⁷¹⁷EXONERADOS 48 POLICIAIS, O Estado de São Paulo, 3 de maio de 1969, p. 13.

O próprio “Serviço de Identificação da Secretaria de Segurança Pública” foi aparentemente reestruturado por determinação de Meirelles, “visando aumentar a eficiência e o rendimento dos vários órgãos que o compõe”. Os “estudos para a modernização” do serviço foram atribuídos a um grupo de trabalho que elaboraria as diretrizes da reforma.⁷¹⁸ Um dos supostos resultados foi que o trâmite para expedição de cédulas de identidade, após as reformas, passou a levar apenas uma semana (não mais dois meses, como antes). A burocracia para a retirada dos documentos também foi simplificada, exigindo menos documentação.⁷¹⁹

Muitos mais que atestarem reais conquistas de eficiências, as notícias dos jornais indicam os esforços de uma construção de imagem de Meirelles como um gestor técnico e diligente. Se essa imagem corresponde a mudanças de fato, apenas um cruzamento maior de fontes e dados poderia comprovar.

A aversão ao empreguismo político se fez igualmente presente, assim como na gestão anterior, em seus pronunciamentos no novo cargo. Indício disso encontra-se nas poucas palavras que Hely proferiu aos delegados recém aprovados em concurso, em março de 1969:

Vocês se tornaram delegados de Polícia graças apenas ao mérito próprio e não ao protecionismo. Agora que já são profissionais da Polícia, quero dizer que sou um secretário chato, que a frequência desse curso é obrigatória e o regime é militar: primeiro cumprir a ordem para depois reclamar.⁷²⁰

A descentralização, a racionalização burocrática e certa aversão a políticos foram traços presentes em suas obras intelectuais anteriores, que agora ganhavam vida na ação administrativa. Além dessas ideias, em moldes bastante similares aos pregados em seu livro de direito municipal, Meirelles efetivou repressão à prostituição por meio da retirada dos alvarás dos estabelecimentos utilizados para o meretrício, além de operações de prisões individuais, numa “campanha da moralização”.⁷²¹ Claro, todas essas práticas possuíam limitações na sua efetivação, raramente operando perfeitamente ou trazendo os resultados imaginados: dependiam de materiais e quadros disponíveis, além de estarem sujeitas à conjuntura política

⁷¹⁸SECRETARIA PROMOVE REFORMAS, O Estado de São Paulo, 21 de agosto de 1968, p. 14.

⁷¹⁹IDENTIDADE EM UMA SEMANA, O Estado de São Paulo, 21 de janeiro de 1969, p. 19.

⁷²⁰HELY FALA A DELEGADOS, O Estado de São Paulo, 11 de março de 1969, p. 18.

⁷²¹MORALIZAÇÃO, O Estado de São Paulo, 25 de maio de 1968, p. 11.

tanto nacional quanto local e institucional. Mas o relevante aqui é algum esforço de Meirelles em dar vida na prática administrativa aos projetos que idealizou na dogmática.

As pautas da descentralização, racionalização, aversão ao âmbito político e combate ao “terrorismo” poderiam até ser combinadas em projetos de reforma mais amplos. Em junho de 1969, Meirelles voltou a conceber uma reforma total da força pública paulista, “desde o sistema de policiamento de rua (...) até os órgãos de comando e administração”. Para tanto, criou um grupo de trabalho para fazer estudos sobre a reorganização.⁷²² O projeto foi assinado pelo governador Abreu Sodré em julho de 1969.

Na ocasião da assinatura, Meirelles proferiu discurso sobre a necessidade da reforma no “momento exato” em que se “está a exigir de todo cidadão e, em especial, do governo, firmes atitudes de defesa e decidida tomada de posição contra o crime comum, o terrorismo e a subversão”.⁷²³ A nova regulamentação seguiria o modelo da “descentralização territorial”, impondo um número proporcional de efetivo de acordo com as circunstâncias de cada localidade, como a quantidade de população e o índice de criminalidade local. Assim, a reforma atacaria, de acordo com Meirelles, “o favoritismo” e “a perseguição política” ao mesmo tempo que evitaria a “superpopulação (de efetivo) em cidades confortáveis e carência em localidades longíquas e desprovidas de recursos, embora com maior incidência criminal”.⁷²⁴

Uma falha eliminada da legislação, segundo o discurso, foi a “definição de competência das chefias policiais, notadamente do delegado geral e dos delegados seccionais”, evitando a acumulação de “atribuições de polícia” com “as de direção e orientação de seus subordinados”.⁷²⁵ A reforma também efetivaria uma reorganização da legislação policial desde 1928, ano da última reforma total, organizando a legislação esparsa do assunto. A reforma procurou estabelecer uma hierarquia dentro das repartições policiais, transformando o

⁷²²TUDO VAI MUDAR NA FÔRÇA PÚBLICA, O Estado de São Paulo, 12 de junho de 1969, p. 23.

⁷²³HELY PROMETE OBTER ÊXITOS, O Estado de São Paulo, 25 de julho de 1969, p. 14.

⁷²⁴Idem.

⁷²⁵Ibidem.

delegado-geral em “comandante da Polícia Civil” e distribuindo as repartições de acordo com a divisão distrital das regiões.⁷²⁶

O jornal *O Estado de São Paulo* divulgou avaliações diferentes da atuação de Meirelles no cargo. Por um lado, houve elogios à busca de “eficiência” de sua gestão, que estaria “planejando um trabalho de larga envergadura, começando de baixo para cima”.⁷²⁷ Mas também havia críticas. Por exemplo, o político Mantelli Neto alegou, em setembro de 1968, que Hely seria um “homem de gabinete, não identificado com o cargo”, demandando a sua substituição.⁷²⁸ Em nota de junho de 1969, outro comentarista criticou a demora das reformas de Hely, devido à aposta nos estudos de preparação prévia à tomada de decisão. A nota alegava que “não nos tem faltado (...) estudos e mais estudos sobre a reorganização e o reaparelhamento da polícia, sem que desses esforços, nos quais têm colaborado até mesmo autoridades e técnicos estrangeiros, resultem melhorias ponderáveis em favor da eficiência” na instituição policial.⁷²⁹

No período, houve até tentativas de continuar sua carreira como professor. Meirelles chegou a assumir temporariamente a “cátedra de Direito Administrativo da Faculdade de Direito de São Bernardo”, proferindo a primeira aula em 15 de abril de 1968.⁷³⁰ A cátedra foi abandonada, muito possivelmente por causa da atuação de Meirelles na vida pública. A sua atividade como palestrante também foi parcialmente prejudicada, tendo menos tempo para proferir conferências e ofertar cursos. Em fevereiro de 1969, contudo, abriu o ciclo de estudos da 26ª “Semana de Estudos Policiais” na Escola da Polícia em São Paulo, com palestra *A nova organização da Polícia paulista*⁷³¹. Se por um lado o cargo retirou tempo de Meirelles para essas atividades, também reforçou sua inserção no meio de formação institucional policial e militar.

⁷²⁶A NOVA POLÍCIA VAI SER ASSIM, *O Estado de São Paulo*, 30 de julho de 1969, p. 15.

⁷²⁷MELHORIA DA POLÍCIA, 22 de junho de 1968, p. 9.

⁷²⁸PASTA DA SEGURANÇA, *O Estado de São Paulo*, 24 de setembro de 1968, p. 4.

⁷²⁹REORGANIZAÇÃO E REAPARELHAMENTO POLICIAIS, *O Estado de São Paulo*, 13 de junho de 1969, p. 3.

⁷³⁰HELY PROFERE AULA INICIAL, *O Estado de São Paulo*, 17 de abril de 1968, p. 18.

⁷³¹HELY VAI ABRIR CICLO DE ESTUDOS, *O Estado de São Paulo*, 28 de fevereiro de 1969, p. 11.

A saída de Meirelles do cargo de Secretário de Segurança Pública ocorreu em agosto de 1969. Há indícios de que foi por pressão do governo central que houve a substituição de Meirelles na secretaria de segurança pública. No jornal *O Estado de São Paulo*, noticiava-se que, de “acordo com informações de fonte fidedigna, o governo federal teria decidido pôr em prática um novo esquema para a manutenção da segurança interna no País”, em que prevaleceria a entrega “em todos os Estados, das pastas de Segurança Pública ou equivalentes a oficiais das Fôrças Armadas”.⁷³²

As proclamações públicas de Meirelles procuraram abafar o alarde com a substituição. Teria afirmado não saber “porque tanta celeuma em torno de” sua “saída da Secretaria da Segurança”, pois ele seria o “secretário mais facilmente substituível” e não tinha “apego ao cargo”. Reagindo à afirmação de que sua substituição seria parte “de um plano geral” “traçado pelo governo federal”, Meirelles afirmou que “se o assunto é de interesse da segurança nacional, abstenho-me de comentá-lo por óbvias razões”.⁷³³

No seu discurso de despedida, Meirelles reiterou a narrativa: “hoje, os imperativos da segurança nacional aconselham a que seja desempenhado – o cargo de secretario da Segurança Publica – por um militar da reconhecida capacidade como v. exa.”, dirigindo-se ao seu sucessor. Ao fazer o balanço de sua gestão, afirmou que foi “curta no tempo, mas repleta de episódios politico-sociais, de agitações ideológicas e de ocorrências de uma nova modalidade criminal organizada que aluiram as estruturas tradicionais da velha Polícia”.⁷³⁴

O sucessor de Hely foi o general Olavo Viana Moog, que foi empossado no cargo no dia 29 de agosto de 1969.⁷³⁵ A substituição do civil pelo militar no cargo estratégico parecia de fato fazer parte de um plano de reconfiguração nacional da repressão à “subversão”. Este foi organizado nos bastidores da política de Brasília, proposto pelos generais “linha dura” em conjunto com o ministro da Justiça Gama e Silva, e (ao que indicam os estudos) imposto aos

⁷³²PLANO GERAL AFASTA HELY, *O Estado de São Paulo*, 29 de julho de 1969, p. 46.

⁷³³SODRÉ MANTÉM SILÊNCIO, *O Estado de São Paulo*, 30 de julho de 1969, p. 34.

⁷³⁴MOOG E CONFUNCIO PROMETEM AÇÃO, *O Estado de São Paulo*, 30 de agosto de 1969, p. 46.

⁷³⁵O general Moog, porém, não foi o primeiro a nome elencado para o cargo. Meirelles enviou antes convite, a pedido de Abreu Sodré, ao general Figueiredo para assumir a pasta, que recusou a oferta (cf. FIGUEIREDO NÃO ACEITOU A PASTA, *O Estado de São Paulo*, 2 de agosto de 1969, p. 4).

estados.⁷³⁶ Essa imposição valeria ainda mais em São Paulo, a capital que era considerada pelos próprios militares como “o centro de irradiação dos movimentos de contestação violenta ao governo”, devido às manifestações e atentados já mencionados.⁷³⁷ Tal reconfiguração deu ensejo à implantação da “Operação Bandeirantes” e à institucionalização do Destacamento de Operações de Informação – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI), órgão responsável pelas investigações e pela tortura de suspeitos de envolvimento com a luta armada.

O delinear final do novo sistema em Brasília e a saída de Meirelles não significam que ignorasse a construção do novo aparato institucional da repressão da Ditadura. Pelo contrário, tanto ele quanto Abreu Sodré participaram pessoalmente do ato solene de criação do órgão.⁷³⁸

Meirelles, em entrevista ao jornalista Antonio Carlos Fon, anos mais tarde, não parecia embaraçado ao tratar do assunto. Afirmou ter recebido, “em fins de 1968, se não me falha a memória”, a “ordem para a montagem de um organismo que reunisse elementos das três forças armadas, da polícia estadual e da Polícia Federal para o trabalho específico de combate à subversão”, durante “uma reunião de todos os secretários de Segurança Pública do país, realizada em Brasília”. A memória de Meirelles talvez aqui falhasse um pouco, pois parecia estar se referindo ao “I Seminário de Segurança Interna”, ocorrido em fevereiro de 1969, no qual inclusive apresentara proposta de formalização jurídica do órgão. Na mesma entrevista,

⁷³⁶Cf. JOFILLY, 2008 e FON, 1979.

⁷³⁷FON, 1979, p. 16.

⁷³⁸Como relata Jofilly: “O ato solene de fundação do novo órgão, ocorrido em 1º de julho de 1969, foi prestigiado por diversas autoridades civis e militares do estado de São Paulo, assim como personalidades do mundo dos negócios: “A inauguração da Oban teve direito a coquetel e salgadinhos, expressiva presença de empresários, os convidados de honra que iriam financiar tudo aquilo”. De acordo com o jornalista Antonio Carlos Fon, nesse momento se “encerrava um processo de cinco anos de discussões sobre o papel a ser desempenhado pelas forças armadas na manutenção da segurança interna”. Venceu o argumento dos setores militares que eram favoráveis a um engajamento “total, ideológico e operacional das Forças Armadas na luta anti-subversiva”, contrário aos que sustentavam que tal intervenção apenas se justificaria em caso de insurreição aberta e de insuficiência dos efetivos das Polícias Civil e Militar para contê-la” (2007, p. 31). Como destacou a autora: “Entre as personalidades presentes, destacam-se o governador do Estado, Roberto Costa de Abreu Sodré, o secretário de Segurança Pública, Hely Lopes Meirelles, e o general José Canavarro Pereira, comandante do II Exército” (idem).

Meirelles alegou que o Ministro Gama e Silva e o General Matos “afirmaram que a ordem tinha origem em uma decisão tomada no próprio Palácio do Planalto”.⁷³⁹

Ao ser questionado pelo entrevistador se ele havia deixado a secretaria “por ser contrário à violência”, Meirelles respondeu:

Não. É verdade que eu sempre fui contra a violência, mas a minha saída não se deveu a qualquer desentendimento neste sentido com os governos estadual ou federal, mas sim para atuar na área da Justiça, que julgava mais adequada à minha formação profissional de ex-juiz de Direito.⁷⁴⁰

4.3 De Volta à pasta do Interior, e Nomeação à de Justiça

Na verdade, Meirelles não foi instantaneamente movido à pasta da Justiça. Com a sua substituição na da Segurança Pública, Hely foi primeiro restituído à Secretaria do Interior. Em discurso, Meirelles declarou que seu “lema” seria “planejamento para o desenvolvimento, pois no mundo atual, não há mais lugar para a improvisação e o empirismo administrativo, nem para a politiquice improdutiva e eleiçoeira”.⁷⁴¹

Voltando à pasta, um dos primeiros atos de Meirelles foi a organização de um curso sobre “orçamento-programa”, que seria lecionado nas próprias dependências da Secretaria do Interior, com participação de “autoridades municipais das dez regiões administrativas do Estado”. O objetivo do curso era ensinar os administradores a elaborar suas propostas orçamentárias, fomentando o “planejamento racional de gastos para propiciar o desenvolvimento das cidades”.

O curso foi apresentado com o auxílio de projeções “audiovisuais” e por meio de “historinhas”.⁷⁴² O conceito de “orçamento-programa” era uma tentativa de unir o planejamento ao controle orçamentário, pois ele seria a “expressão financeira de um plano de governo para

⁷³⁹FON, 1979, p. 18.

⁷⁴⁰Idem, p. 26.

⁷⁴¹PLANIFICAÇÃO, META DE HELY, O Estado de São Paulo, 30 de agosto de 1969, p. 46.

⁷⁴²CURSO ENSINA A FAZER ORÇAMENTO, O Estado de São Paulo, 10 de setembro de 1969, p. 16.

cada exercício”. Dessa forma, o orçamento estaria vinculado a uma série de objetivos correlatos ao planejamento governamental. Este deveria ser efetivado junto com uma “mensagem orçamentária”, que seria “a exposição circunstanciada da situação econômico-financeira que acompanha a proposta orçamentaria”, apresentando uma série de dados técnicos de questões financeiras e justificativas para as tomadas de decisão nesse âmbito.⁷⁴³

O evento acabou se tornando objeto de contenda política, quando a chapa denominada “municipalista”, que era “concorrente” à de Abreu Sodré “ao diretório regional da ARENA”, enviou um telegrama ao Ministro Gama e Silva, acusando o curso de ser um “meio de pressão política sobre prefeitos”. Em nota pública da Secretaria, Meirelles defendeu o curso, alegando não se tratar de atividade política, “não havendo lugar (...) para atividades estranhas às exposições técnicas programadas”. Definiu o curso como “atividade de rotina”, “cuja finalidade é a da prestação de assistência técnica aos Municípios através de certames, aulas e exposições orientadoras dos prefeitos, vereadores e funcionários municipais”. Em continuação, rebateu as acusações como “falsas”, reprovando-as por tentar “intimidar prefeitos e tumultuar a administração do Estado, num gesto impatriótico de elementos mais preocupados com seus interesses pessoais do que com a melhoria da administração pública”. Na resposta, utilizou a semântica da “revolução” para se defender:

Trabalhar pela Revolução não é lançar confusão e suspeita sobre autoridades que cumprem os seus deveres funcionais e atendem às leis vigentes no País, como essa que regula a elaboração dos orçamentos municipais, até hoje não aplicada em sua plenitude por falta de orientação técnica, que agora está sendo dada pelo governo do Estado, nesta Secretaria.⁷⁴⁴

A nota terminava com tom decidido: o curso continuaria. Meirelles tomava responsabilidade dessa decisão, colocando-se “à disposição de qualquer órgão ou autoridade competente para investigações”.⁷⁴⁵

⁷⁴³ORÇAMENTO-PROGRAMA, A AULA PARA PREFEITOS, O Estado de São Paulo, 11 de setembro de 1969, p. 26.

⁷⁴⁴SODRÉ E HELY REPELEM A ACUSAÇÃO DOS ADVERSÁRIOS, O Estado de São Paulo, 11 de setembro de 1969, p. 4.

⁷⁴⁵SODRÉ E HELY REPELEM A ACUSAÇÃO DOS ADVERSÁRIOS, O Estado de São Paulo, 11 de setembro de 1969, p. 4.

Havia, neste momento, até cogitação de encerrar a pasta da Secretaria do Interior, anexando-a à do Planejamento. Os rumores corriam nos meios jornalísticos e foram confirmados por Meirelles, que acreditava que a “extinção” da Secretaria acarretaria vantagens, “inclusive de ordem econômica”, pois as suas tarefas seriam levadas a cabo pelo CEPAM, sem a exigência de gastos “com gabinete, automóveis, verba de representação, e outras despesas que um simples órgão técnico dispensa”. O CEPAM seria transformado, então, em “autarquia técnica”.⁷⁴⁶

Ao final do mês de setembro de 1969, Abreu Sodré nomeou Meirelles para a Secretaria da Justiça.⁷⁴⁷ No discurso de posse, Hely afirmou que considerava a pasta como “política, mas não no sentido de política partidária, mas sim de política da justiça, política do direito”, significando “a formulação jurídica das opções governamentais, em busca do bem-estar do indivíduo e da sociedade no justo equilíbrio”. Para ele, o “governo estadual” “não pode ficar alheio à reformulação jurídica por que passa o País”. Mais que isso, São Paulo teria o “inquestionável direito de ser ouvido nessa reformulação e, mais, tem o dever de participar da revisão da ordem jurídica vigente”. Continuando, “declarou que o processo revolucionário em marcha tem caráter de renovação”:

Renovação de normas éticas, na conduta parlamentar, de normas administrativas, na conduta do Executivo, de normas procedimentais, na conduta do Judiciário, de normas de atuação, na classe política, de normas de compreensão, na classe empresarial, de normas de preservação de todos os valores morais e materiais da Nação, de normas de bem-estar social.⁷⁴⁸

Ao final do discurso, reafirmou ser o “mesmo homem” com os mesmos “princípios”: “intransigência com o interesse público, austeridade com os gastos públicos, moralidade na administração pública, produtividade no trabalho público”.⁷⁴⁹ Essa fala é indicativa de como Meirelles continuou empregando o discurso “revolucionário” da “linha dura” do governo após ter saído da secretaria de Segurança Pública, sinalizando constantemente

⁷⁴⁶EXTINÇÃO DE SECRETARIA, O Estado de São Paulo, 27 de setembro de 1969, p. 4.

⁷⁴⁷SODRÉ NOMEIA SECRETÁRIOS, O Estado de São Paulo, 30 de setembro de 1969, p. 52.

⁷⁴⁸HELY ASSUME NA JUSTIÇA, O Estado de São Paulo, 1 de outubro de 1969, p. 4.

⁷⁴⁹HELY ASSUME NA JUSTIÇA, O Estado de São Paulo, 1 de outubro de 1969, p. 4.

seu apoio ao regime. Isso não o fazia um jurista identificado com o autoritarismo, mas era prova de suas escolhas de adaptação discursiva – um claro perfil de *jurista adaptável*.

Meirelles foi então nomeado para uma comissão de juristas encarregada de adaptar, mais uma vez, a constituição estadual “às alterações da Constituição Federal”. Foram nomeados também para a comissão Miguel Reale e Manuel Gonçalves Ferreira Filho.⁷⁵⁰ Em entrevista à imprensa, Meirelles alegou que a “Emenda Constitucional n. 1” introduziu “muitas e profundas alterações no texto da Constituição de 1967”. Na sua visão, todavia, o “caráter democrático e social da Carta de 1967, com a preservação dos princípios do liberalismo e sociais” teriam sido mantidos. Por último, ressaltou que “as modificações atingem, especialmente, o capítulo dos servidores públicos, do Poder Legislativo, da intervenção nos municípios, cujos casos foram ampliados”, afetando “notadamente a imunidade dos deputados”. Essas modificações seriam “em boa parte, impositivas para os Estados, razão pela qual se impõe a integração dessas normas no texto da Constituição do Estado”.⁷⁵¹

A opinião da comissão, expressada por Meirelles em pronunciamento à imprensa, foi também a de que o governador poderia incorporar as mudanças propostas pela comissão por emenda à constituição estadual, com base no AI-5 e no fato de que a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo estava em recesso. Essa opinião não coincidia com a de Themistocles Cavalcanti, que, no Rio, propunha que somente outro ato institucional baixado pelo governo poderia regulamentar a matéria.⁷⁵²

Em apreciação pública do novo texto, Meirelles considerou “saneadoras” as “inovações” que estabeleciam novas regras ao “Poder Legislativo” sobre, e.g., “o limite de sessões extraordinárias remuneradas por mês”; da fixação de “limite” de 5 “comissões de inquérito” permitidas, “salvo liberação da maioria absoluta”; e “regulamentação das viagens dos deputados”.⁷⁵³

⁷⁵⁰SODRÉ NOMEIA COMISSÃO DE JURISTAS, O Estado de São Paulo, 21 de outubro de 1969, p. 4.

⁷⁵¹INICIADA REVISÃO DA CARTA PAULISTA, O Estado de São Paulo, 22 de outubro de 1969, p. 5.

⁷⁵²GOVERNADOR PODE EMENDAR A CARTA, O Estado de São Paulo, 26 de outubro de 1969, p. 4.

⁷⁵³HELY APONTA AS INOVAÇÕES, O Estado de São Paulo, 1 de novembro de 1969, p. 5.

Meirelles também propôs uma nova “sistemática legislativa” para “padronizar toda a legislação emanada dos numerosos órgãos” do Estado de São Paulo. Sua preocupação era com o número elevado de leis estaduais: “mais de 10 mil leis, 50 mil decretos e numerosas portarias, resoluções, instruções e outros atos cujas modificações tornaram difícil a sua consulta para o intérprete, o aplicador e o próprio cidadão, tumultuando também a administração”. O seu objetivo era de reduzir a 200 todas essas normas.⁷⁵⁴ A proposta de Meirelles, em novembro, tornou-se a de “codificação da legislação estadual”.⁷⁵⁵

Ainda no ponto sobre reformas legislativas, Meirelles foi encarregado novamente de confeccionar um anteprojeto de Lei Orgânica dos Municípios, adaptado à mudança constitucional imposta pelo governo, o qual seria aprovado como decreto-lei pelo governador.⁷⁵⁶ A comissão de paridade também foi restituída, com Hely participando como presidente.⁷⁵⁷

Um das grandes questões enfrentadas nessa pasta foi o problema da superlotação e má condição das penitenciárias do estado. Para lidar com a situação, foi criado um grupo de trabalho para estudar o assunto e propor soluções em novembro de 1969.⁷⁵⁸

Uma das soluções propostas por Meirelles e Abreu Sodré foi a transferência dos presos políticos à prisão de Fernando de Noronha ou à ilha Anchieta- sugestão passada à avaliação de Alfredo Buzaid, então Ministro da Justiça.⁷⁵⁹ Ao final, as propostas não foram concretizadas, mas foi decidido que alguma outra prisão de São Paulo poderia servir a este fim. Em fevereiro de 1970, um general, enviado por Brasília, visitou o “Instituto de Reeducação de Tremembé” para inspecionar o estabelecimento, que seria “posto à disposição do governo

⁷⁵⁴SISTEMÁTICA LEGISLATIVA, O Estado de São Paulo, 26 de setembro de 1969, p. 4.

⁷⁵⁵CODIFICAÇÃO, O Estado de São Paulo, 13 de novembro de 1969, p. 5.

⁷⁵⁶NOVA LEI ATÉ O FIM DO ANO, O Estado de São Paulo, 23 de dezembro de 1969, p. 5.

⁷⁵⁷COMISSÃO É RECONSTITUÍDA, O Estado de São Paulo, 24 de dezembro de 1969, p. 15.

⁷⁵⁸PRISÕES SÃO REESTUDADAS, O Estado de São Paulo, 11 de novembro de 1969, p. 24.

⁷⁵⁹BUZAIID ESTUDARÁ PROPOSTA, O Estado de São Paulo, 13 de novembro de 1969, p. 4.

federal”. Os presos dali seriam transferidos e a prisão serviria apenas para presos políticos.⁷⁶⁰ A decisão foi articulada com o então Ministro Alfredo Buzaid.⁷⁶¹

Os estudos do grupo de trabalho também ensejaram um plano de construções de presídios. Disso resultou a construção do presídio de Avaré, alardeado como “um dos mais modernos presídios de toda a América do Sul”.⁷⁶²

A busca por eficiência e racionalização também esteve presente como marca de sua gestão na pasta da Justiça. Foi por solicitação de Meirelles que Abreu Sodré autorizou a “imediate contratação de serviços especializados para a implantação do sistema de microfilmagem na Junta Comercial do Estado”, em novembro de 1969. A medida, na visão de Meirelles, possibilitaria “a racionalização e modernização do atual método de cadastro e arquivo de documentos”.⁷⁶³

Meirelles também imaginou uma reforma da Procuradoria Geral do Estado, criando para tanto um grupo de estudos. O objetivo era “melhorar a funcionalidade e simplificar as rotinas de trabalho da Procuradoria, segundo as exigências das atribuições do órgão, para o qual deverão ser adotadas as mais modernas técnicas administrativas”.⁷⁶⁴ Ao final dos trabalhos, no evento “I Reunião Regional de Procuradores do Estado”, Meirelles destacou que “a estrutura da Procuradoria Geral do Estado, que é de 1947, apresenta-se totalmente arcaica e, por isso, é preciso aprimorá-la e atualizá-la”.⁷⁶⁵

A padronização dos prédios da Justiça também foi um ponto de preocupação de Meirelles, claramente influenciado por suas antigas preocupações e estudos no “direito de construir”. Para efetivar essa padronização, constituiu outro grupo de trabalhos cujo objetivo foi confeccionar o planejamento arquitetônico dos futuros edifícios do judiciário estadual, visando a “maior economia de custos, rapidez de construção, facilidade de identificação visual,

⁷⁶⁰GENERAL ISNPECIONA PRESÍDIO, O Estado de São Paulo, 20 de fevereiro de 1970, p. 4.

⁷⁶¹PRESÍDIOS JÁ TEM ESTUDOS, O Estado de São Paulo, 1 de fevereiro de 1970, p. 41.

⁷⁶²Cf. ACELERADAS AS OBRAS DE PRESÍDIO, O Estado de São Paulo, 13 de junho de 1970, p. 13; e SODRÉ VAI INAUGURAR O PRESÍDIO, O Estado de São Paulo, 22 de agosto de 1970, p. 10.

⁷⁶³JUSTIÇA, O Estado de São Paulo, 5 de novembro de 1969, p. 16.

⁷⁶⁴PROCURADORIA GERAL SERÁ REFORMADA, O Estado de São Paulo, 15 de novembro de 1969, p. 4.

⁷⁶⁵PROCURADORIA VÊ HORA DE MUDAR, O Estado de São Paulo, 9 de dezembro de 1969, p. 24.

funcionalidade dos serviços e conforto de instalações”.⁷⁶⁶ A empreitada resultou em um “Plano de Obras da Secretaria da Justiça”, que previa a construção de novos foros em 12 cidades, bem como a ampliação e reforma de edifícios em outras 12 cidades.⁷⁶⁷ Dessas iniciativas, a construção do fórum de Franca foi provavelmente uma das primeiras a começar: o “projeto final (...) será um moderno edifício”.⁷⁶⁸

Meirelles também idealizou “normas visando simplificar e racionalizar a construção, ampliação e reforma de Foruns em todo o Estado”. Em comentário, Meirelles frisou que os “edifícios serão funcionais, sobrios e econômicos, satisfazendo às reais necessidades da comarca e à austeridade da Justiça”.⁷⁶⁹ Grande parte da atividade de Meirelles nos meses seguintes também foi comparecer às cerimônias de inauguração das obras nas diferentes cidades e cuidar de questões jurídicas e administrativas destas.⁷⁷⁰

A preocupação em passar a imagem de “técnico” persistiu nessa gestão, chegando Meirelles a negar-se a receber “título honorífico de cidadania” por um município paulista não identificado na reportagem.⁷⁷¹ Isso não o impediu, contudo, de aceitar a homenagem pela cidade de Candido Mota, em janeiro de 1970, quando já sabia que logo o governo estadual mudaria e ele não continuaria na administração.⁷⁷²

Outro exemplo da reiteração da questão “técnica” aconteceu ao dar posse aos prefeitos em fevereiro de 1970, em solenidade que presidiu no lugar de Abreu Sodré. Ali, Meirelles ressaltou que desejava deles “planejamento, eficiência e economia administrativa”:

Planejamento nas obras, serviços e gastos públicos, vale dizer, previsão e técnica na administração, para que a racionalização substitua a improvisação. Eficiência no trabalho público, substituindo a burocracia emperradora dos serviços pela simplificação das rotinas e rapidez nas decisões do governo. Economia no projeto e execução das obras públicas. Ao invés do suntuário, o necessário; em lugar do luxo,

⁷⁶⁶JUSTIÇA QUER PADRONIZAÇÃO, O Estado de São Paulo, 14 de janeiro de 1969, p. 15.

⁷⁶⁷JUSTIÇA VAI CONSTRUIR EDIFÍCIOS, O Estado de São Paulo, 25 de março de 1970, p. 17.

⁷⁶⁸FRANCA TERÁ NOVO FORUM, O Estado de São Paulo, 30 de julho de 1970, p. 24.

⁷⁶⁹FORUNS TÊM NOVAS NORMAS, O Estado de São Paulo, 1 de abril de 1970, p. 19.

⁷⁷⁰JUSTIÇA FAZ NOVOS EDIFÍCIOS, O Estado de São Paulo, 12 de dezembro de 1970, p. 14.

⁷⁷¹HELY DECLINA HOMENAGEM, O Estado de São Paulo, 3 de janeiro de 1969, p. 4.

⁷⁷²CÂNDIDO MOTA ENTREGA TÍTULOS, O Estado de São Paulo, 7 de janeiro de 1970, p. 19.

a sobriedade; antes do monumental, o funcional; primeiro o essencial, depois o acidental.⁷⁷³

A essa fala foi adicionada a semântica revolucionária, quando Meirelles frisou que os empossados seriam “prefeitos da Revolução e, pois, prefeitos da renovação, renovação de idéias, de hábitos, de estilos de administrar”.⁷⁷⁴

Em 9 de março de 1970, por decorrência da saída do General Viana Moog do cargo de Secretário da Segurança, Meirelles atuou interinamente até a nomeação do próximo Secretário.⁷⁷⁵

Em primeiro de maio de 1970 foi concedido afastamento ao Secretário da Educação, Antonio Barros de Ulhoa Cintra, sendo este substituído interinamente por Meirelles até o seu retorno.⁷⁷⁶ Das poucas medidas que rastreamos de Meirelles na pasta, destaca-se a ordem de criação de um “Grupo de Trabalho” para “elaborar instruções que permitam a uniformização e correta implantação do ensino de Educação Moral e Cívica” nos estabelecimentos de ensino.

Na cerimônia de posse desse grupo, Meirelles frisou como um “neutralismo cínico e derrotista” se superpôs ao “salutar e necessário culto aos valores morais e à prática do civismo” na “mocidade”. Continuando, afirmou que “(f)elizmente, ainda a tempo, a Revolução de 1964 retificou os rumos da educação nacional, instruindo a Educação Moral e Cívica como disciplina obrigatória e prática educativa em todos os níveis de ensino”. Esta, por sua vez, restauraria “a devoção à Pátria, reacendendo na juventude o espírito cívico e construtivo que se ia transformando em desalento e o desalento em descrença; a descrença em adesão às doutrinas exóticas e anárquicas, que vinham preencher o vazio do civismo em nossa mocidade”.⁷⁷⁷

Novamente se nota que o uso, em favor da Ditadura, do discurso da “revolução” não se restringiu aos tempos em que Hely atuou na linha de frente da defesa do regime, como

⁷⁷³SECRETÁRIO DÁ POSSE E ESTABELECE REGRAS, O Estado de São Paulo, 3 de fevereiro de 1970, p. 4.

⁷⁷⁴SECRETÁRIO DÁ POSSE E ESTABELECE REGRAS, O Estado de São Paulo, 3 de fevereiro de 1970, p. 4.

⁷⁷⁵DEMISSIONÁRIO VIANNA MOOG, O Estado de São Paulo, 10 de março de 1970, p. 46.

⁷⁷⁶CINTRA PEDIU AFASTAMENTO, O Estado de São Paulo, 1 de maio de 1970, p. 4.

⁷⁷⁷CIVISMO VAI SER UNIFORME, O Estado de São Paulo, 18 de julho de 1970, p. 13.

Secretário da Segurança Pública do estado econômica e politicamente mais relevante do país. Pelo contrário, tal uso foi recorrente em todos os cargos administrativos no qual à época atuou.

Meirelles manteve-se nessa secretaria por 3 meses, até que Paulo Ernesto Tolle foi nomeado em seu lugar. Em discurso de transmissão do cargo, Meirelles acentuou que lhe entregava a pasta “não sem problemas a resolver; nem completa a sua reformulação; nem acabada a sua legislação e organização”. E acrescentou “Muito há que fazer nesta pasta, complexa por natureza; (...) difícil no seu manejo como toda instituição de imenso quadro de pessoal” e “dependente do vulto de suas verbas que se aproximam de um terço do orçamento do Estado”.⁷⁷⁸

Um sinal de alinhamento de Meirelles ao núcleo das Forças Armadas pode ser percebido, nessa época, também por uma “determinação” que teria feito à Câmara de São Paulo, “para que se escolha local condigno a ser doado à Escola Superior de Guerra (ESG) e à Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (ADESG), para que tenham sede própria nesta Capital”.⁷⁷⁹

Em junho de 1970, Eurico Andrade de Azevedo, amigo de longa data de Meirelles e mais tarde o atualizador de sua obra, foi nomeado Secretário do Planejamento do Estado de São Paulo.⁷⁸⁰

Meirelles também era famoso por seu estilo duro, distante do trato mais suave dos políticos profissionais. Essa característica pode ser percebida em um evento em que os funcionários do Diário Oficial decidiram iniciar uma “greve branca”, apelidada de “operação tartaruga”, em que atrasavam todos os trabalhos o máximo possível. Depois de alguns dias de trabalho lento, nos quais a produção de páginas caiu a 1/4 do ritmo normal, Meirelles ameaçou simplesmente fechar o “Diário Oficial”, cujas funções passariam a ser exercidas pela “Folha de São Paulo”. Alguns trabalhadores acreditavam que “seria irregular a passagem dos serviços para uma empresa particular, sem previa concorrência pública”. Mas optaram por não tentar descobrir se o blefe era real ou não, pois Meirelles chegou até mesmo “a exhibir a minuta do

⁷⁷⁸TOLLE ASSUME NA EDUCAÇÃO, O Estado de São Paulo, 31 de julho de 1970, p. 34.

⁷⁷⁹DEPUTADO ATIVO, O Estado de São Paulo, 15 de maio de 1970, p. 4.

⁷⁸⁰POSSE HOJE NO PLANEJAMENTO, O Estado de São Paulo, 10 de junho de 1970, p. 4.

decreto que determinava essa providencia”. Diante da “ameaça de não obter o aumento salarial” e “ainda perder o emprego, os funcionários aceitaram as condições impostas pela Secretaria da Justiça e deram início ao diálogo”.⁷⁸¹

As atividades acadêmicas parecem ter sido aos poucos recobradas durante o período. Meirelles chefiou delegação oficial do Estado que participou do V Congresso Hispano-Luso-Filipino-Americano de Municípios, realizado em Santiago do Chile. Além disso, foi ao Mackenzie prestigiar palestra do Ministro Jarbas Passarinho.⁷⁸² No dia 23 de novembro de 1970, ainda palestrou sobre os “Princípios e Forma da Administração Pública” na Faculdade de Direito de Osasco.⁷⁸³

Os constantes apelos à “técnica”, à racionalização e ao combate à “subversão” não impediam que Meirelles adotasse, por vezes, soluções menos duras. O jurista evitou o despejo de 809 famílias nos Jardins Lageado e Ipanema em São Miguel Paulista, seguindo o entendimento que o terreno consistia em terras devolutas. Por meio de uma impugnação, com embargos à execução, da Procuradoria Geral a mando de Meirelles, a qual foi aceita pelo juiz, o despejo foi impedido temporariamente. Meirelles alegou que “(d)esta forma, a solução do caso parece ser mais simples, porque, provado que a área em litígio pertence ao Estado, restará ao Estado dar, então, solução social e humana que o caso requer”.⁷⁸⁴

Dos nomes escolhidos por Abreu Sodré, apenas 4 mantiveram-se do começo ao final da gestão, dentre estes Hely Lopes Meirelles. Não coincidentemente, todos eles faziam parte do grupo dos “técnicos”. Ao contrário dos demais, Meirelles assumiu funções diferentes durante o governo.⁷⁸⁵ Meirelles era um nome versátil e de confiança para Abreu Sodré nas indicações da administração pública, servindo como um *tapa-buracos* (ou *solução caseira*) toda vez que as opções alternativas não parecessem convenientes.

⁷⁸¹Cf. GREVE VOLTA A AMEAÇAR, O Estado de São Paulo, 18 de novembro de 1970, p. 36; e DO NORMALIZA-SE, O Estado de São Paulo, 22 de setembro de 1970, p. 21.

⁷⁸²PASSARINHO FALA HOJE NO MAC, O Estado de São Paulo, 22 de maio de 1970, p. 16.

⁷⁸³CICLOS DE ESTUDOS JURÍDICOS, O Estado de São Paulo, 15 de novembro de 1970, p. 71.

⁷⁸⁴JUSTIÇA EVITA DESPEJO, O Estado de São Paulo, 17 de julho de 1970, p. 12.

⁷⁸⁵SÓ TRÊS FICARAM OS QUATRO ANOS, O Estado de São Paulo, 11 de março de 1971, p. 96.

4.5 A Adaptação Doutrinária: A Ligação do “Poder de Polícia” à “Segurança Nacional”

Após o Governo Abreu Sodré, Meirelles retirou-se da administração pública, voltando-se à atividade profissional na advocacia (sobretudo como parecerista e consultor), à atividade de palestrante e à escrita de seus textos. Mesmo não atuando mais em cargos governamentais, todavia, Meirelles continuou afirmando ocasionalmente, em textos posteriores, sua compactuação com o discurso “revolucionário” e com o combate aos “subversivos.

A politização, ou adaptação, de sua argumentação jurídica fica bem evidente em conferência que Meirelles proferiu na Escola Superior de Guerra (ESG), em 24 de maio de 1972. Aliás, que tivesse contato e participação num dos principais *think-tanks* da ala militar “linha dura” é indicativo de sua inserção nesse meio, possivelmente devido à projeção de seu nome enquanto Secretário de Segurança Pública de São Paulo – ou aos indicados “laços de amizade” com alguns generais. A fala foi publicada como artigo, intitulado *Poder de polícia e Segurança Nacional*, na *Revista dos Tribunais*, também em 1972.⁷⁸⁶ Nele, Meirelles estabeleceu uma relação íntima entre o instituto jurídico do poder de polícia e a doutrina de segurança nacional.

Embora a explicação do instituto mantivesse a mesma estrutura apresentada nas obras anteriores do autor, inclusive mantendo grande parte do texto intacto, adicionava-se a elas a ligação com o conceito de segurança nacional. O poder de polícia agora era identificado como “um dos suportes da segurança nacional, na sua acepção mais ampla, abrangente da proteção do indivíduo, da sociedade, das instituições, do território, e dos demais interesses, bens e valores que cumpre ao Estado”.⁷⁸⁷

⁷⁸⁶A fonte não é inédita. José Reinaldo Lima Lopes já a havia divulgado em seu manual *Curso de História do Direito*, cf. LOPES, QUEIROZ e ACCA, 2013. Para outra análise rápida e pouco contextualizada, cf. BINENBOJM, 2018. A leitura mais detida dessa fonte, contudo, foi feita em palestra, por SEELAENDER, 2012a.

⁷⁸⁷MEIRELLES, 1972, p. 293.

Evidência gritante da clara adaptação autoritária na argumentação jurídica de Meirelles foi a incorporação do conceito de segurança nacional.

Ao analisar a legislação pós-1964, o autor chegou à conclusão que os significados ali presentes “não satisfazem”. Decidiu pautar-se, então, pelo que denominou “conceituação doutrinária” da segurança nacional. Primeiro, fez referência aos “estudos da Escola Superior de Guerra, através de seus dirigentes e do seu Corpo Permanente de Professores”⁷⁸⁸, citando os Generais Augusto Fragoso, Golbery de Couto e Silva e Carlos de Meira Mattos (com quem supostamente mantinha uma relação de amizade). Todas essas referências lidaram com a ligação da segurança nacional ao conceito de “desenvolvimento”. Depois, citou juristas propriamente⁷⁸⁹, e, ao final, trouxe jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o conceito. Mas as referências aos juristas e ao STF foram praticamente ignoradas, voltando o autor aos entendimentos da ESG:

Porém, correta e completa conceituação se nos afigura a elaborada pela Escola Superior de Guerra, segundo a qual: Segurança nacional é o grau relativo de garantia que, através de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, o Estado proporciona, em determinada época, à Nação que jurisdiciona, para a consecução ou manutenção dos objetivos nacionais, a despeito dos antagonismos ou pressões existentes ou potenciais.

Realmente, temos para nós que: Segurança nacional é a situação de garantia, individual, social e institucional que o Estado assegura a toda a Nação, para a perene tranqüilidade de seu povo, pleno exercício dos direitos e realização dos objetivos nacionais, dentro da ordem jurídica vigente. É a permanente e total vigilância do Estado sobre o seu território, para garantia de seu povo, de seu regime político e de suas instituições.⁷⁹⁰

A adaptação também foi feita de maneiras mais sutis ao longo do texto. Por exemplo, interessante é perceber a adição de passagens que incluem o conceito de “nação” em seu discurso. Por exemplo, em passagem sobre a “extensão do poder de polícia”, que nas publicações anteriores não apresentava o conceito, foi adicionada a frase: “Onde houver

⁷⁸⁸Idem.

⁷⁸⁹Idem, p. 294. Aqui, fez referência a um artigo de 1962 de Caio Tácito, outro de 1969 de Manoel de Oliveira Franco Sobrinho e, por último, um de 1971 de Mário Pessoa (o único criticado).

⁷⁹⁰Idem, p. 295.

interesse relevante da comunidade ou da Nação, deve haver, correlatamente, igual poder de polícia para a proteção desse interesse público. É a regra sem exceção”.⁷⁹¹

O próprio conceito de Estado aparecia de forma diferente da que era apresentada em suas obras anteriores, agora intimamente relacionado à “Nação”. As seguintes considerações iniciavam o artigo:

O Estado, assim considerado a Nação politicamente organizada, é o conjunto orgânico do Território, Povo, Soberania e Governo. O Território é a base física do Estado; o Povo o seu elemento humano; a Soberania o seu substrato político; o Governo, o seu órgão diretivo.

O Estado, assim concebido, tem poderes para a sua organização, conservação, determinação de seus objetivos e consecução de seus fins.⁷⁹²

Aqui parece se efetuar um dos lances de Meirelles, ao modificar o conceito de Estado anteriormente presente em suas obras de forma a se adequar ao público-alvo da ESG. Não mais o Estado era apresentado predominantemente como um prestador de serviços públicos à coletividade, tampouco resguardava o conceito de serviço público alguma importância para a definição de Estado. Agora, o Estado surgia como a entidade detentora de soberania e do dever de organizar, conservar e coordenar a sociedade. O Estado, antes de prestar quaisquer serviços ao povo, devia coordená-lo, de cima para baixo, para a “consecução de seus fins”.

Chama a atenção, nas modificações, também a referência ao “pátrio poder” enquanto uma modalidade de “poder”, semelhante à soberania, algo que não existia anteriormente nos seus textos:

Poder é a capacidade de decidir e impor a decisão aos seus destinatários. Nesse sentido o poder se manifesta em todos os grupos e comunidades, desde a família, que se apóia no pátrio poder, até o Estado que se sustenta no poder político, emanado da vontade popular, que é o sustentáculo da Soberania Nacional.⁷⁹³

De qualquer forma, o poder de polícia era o instituto perfeito para realizar os lances mais ousados dessa adaptação de Meirelles ao pensamento da Escola Superior de Guerra. Em suma, seria o “poder que tem a Administração Pública de ditar e executar medidas restritivas

⁷⁹¹Idem, p. 293.

⁷⁹²Idem, p. 293.

⁷⁹³MEIRELLES, 1972, p. 293.

de direito individual em benefício do bem-estar da coletividade, e da preservação do próprio Estado”.⁷⁹⁴ A vagueza dos conceitos de “direitos individuais” e “interesse social” permitiam uma interpretação bastante elástica e quase ilimitada de quais garantias poderia o Estado retirar dos indivíduos. Na pena de Meirelles, tal moldagem favoreceria as pretensões do regime militar em detrimento de contornos garantistas.

Uma mudança chamativa do instituto foi a inclusão, aos critérios de discricionariedade e autoexecutoriedade, do critério da coercibilidade enquanto atributo do poder de polícia:

A coercibilidade, isto é, a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração, constitui também atributo do poder de polícia. Realmente, todo ato de polícia é imperativo (obrigatório para o seu destinatário), admitindo até o emprego da força pública para o seu cumprimento, quando resistido pelo administrado. Não há ato de polícia facultativo para o particular, pois todos eles admitem a coerção estatal para torná-lo efetivo, e essa coerção também independe da autorização judicial. É a própria Administração que determina, e faz executar as medidas de força que se tornarem necessárias para a execução do ato ou aplicação da penalidade administrativa resultante do exercício do poder de polícia.⁷⁹⁵

A função do atributo da coercibilidade, no texto de Meirelles, parecia ser a de dar maior segurança jurídica aos atos de violência perpetrados pelo Estado.

Meirelles ainda fez uma lista bem abrangente dos órgãos estatais de “Segurança Nacional”, que estariam capacitados a utilizar o poder de polícia, e outra da legislação sobre o assunto emitida até o momento.

Além disso, dedicou toda uma seção ao “Direito e o Dever de Autodefesa do Estado”. Ali, o tom discurso deixava bem claro seus propósitos:

A segurança nacional, na sua conceituação global, pode ser afetada pelas mais diversas atividades ou atuações do indivíduo ou de grupos que consciente ou inconscientemente pratiquem atos ou incitem condutas prejudiciais ou adversas ao regime político-constitucional estabelecido e aos objetivos e aspirações nacionais. São condutas subversivas ou antinacionais, que merecem a contenção do Estado e a punição de seus autores em preservação dos direitos fundamentais dos cidadãos e dos superiores interesses da comunidade e da Nação.

A defesa da Pátria, a preservação das instituições, a proteção do cidadão e da coletividade é direito e dever do Estado. Nenhuma Nação pode sobreviver com

⁷⁹⁴Idem, p. 293.

⁷⁹⁵Idem, p. 292.

independência, se não lhe for reconhecida a prerrogativa de defender, com o Poder e pela força, se necessária, o seu território, o seu povo, o seu regime político e o seu sistema constitucional, contra a violência das minorias inconformadas e o ataque das ideologias contrárias à ordem jurídica vigente.

Nisto é que reside, basicamente, a Soberania de uma Nação. O Poder instituído tem o direito-dever da autodefesa. É o controle social do Poder de que nos fala Loewenstein, nestes termos. «En la sociedad estatal, el Poder Político aparece como el ejercicio de un efectivo control social de los detentadores del Poder sobre los destinatários del Poder» (Carl Loewenstein, «Teoría de la Constitución», tradução Ariel, Barcelona, 1965, pág. 27).⁷⁹⁶

A menção às “minorias inconformadas” e ao “ataque de ideologias contrárias à ordem jurídica vigente” remetem claramente à mobilização e luta, armada ou não, de grupos identificados sobretudo com a esquerda política.

O poder de polícia, no entendimento do artigo, além de conceder poderes regulamentares, ainda proporcionaria à administração pública a capacidade de efetuar sanções, em determinados casos, diretamente. A lista de sanções propostas pelo autor ajuda a perceber para onde estava voltada sua atenção, em termos mais concretos:

As sanções (...) principiam geralmente com a multa, e se escalonam em penalidades mais graves como a interdição de atividade, o fechamento de estabelecimento, a demolição de construção, o embargo administrativo de obra, a destruição de objetos, a inutilização de gêneros, a proibição de fabricação ou comércio de certos produtos; a vedação de localização das indústrias ou de comércio de certos produtos; a vedação de localização de indústrias ou de comércio em determinadas zonas; **a proibição da exibição de filmes e espetáculos ou na divulgação de textos, e de tudo mais que houver de ser impedido em defesa da moral e da saúde pública, da segurança interna e da segurança nacional.**⁷⁹⁷

Em outro momento do texto, destacou a importância da imposição do poder de polícia: a) na censura da imprensa e de espetáculos públicos; b) nas reuniões públicas “em que o calor do debate pode gerar polêmica e esta degenerar em conflito social perturbador da ordem interna”; e c) nas greves de serviços públicos⁷⁹⁸.

⁷⁹⁶Idem, p. 296.

⁷⁹⁷Idem, p.292, G.N.

⁷⁹⁸Idem, p.297-298

Apesar de Meirelles não ter aqui exaltado diretamente a narrativa “revolucionária”, ele citou nesse texto um discurso de Alfredo Buzaid nas “comemorações do sexto aniversário da Revolução de Março de 64”, que afirmava o seguinte:

(...) ninguém pode admitir uma liberdade individual que gere o desassossego coletivo, uma liberdade terrorista que infunda o pânico na sociedade, uma liberdade de facínoras que assaltam a economia alheia, matam guardas, roubam metralhadoras e desafiam a autoridade constituída.⁷⁹⁹

A conclusão do texto foi que “as atividades subversivas caracterizadas pelo emprego da violência para a tomada do Poder” deveriam ser prevenidas e reprimidas, já que atentavam contra a segurança nacional. É bastante claro, pelo contexto político e pelo já analisado de sua atuação na Secretaria de Segurança Pública, que a pretensa ameaça “terrorista” não era um perigo qualquer, mas tinha o endereço político da esquerda. Nesse sentido, o discurso de Meirelles, quer quisesse ou não, incorporava o anticomunismo da ideologia “revolucionária” dos generais.

Durante as considerações finais, voltou a tratar do elo entre o conceito de “segurança nacional” e o de “desenvolvimento”:

Segurança Nacional e Desenvolvimento são dois termos da mesma equação. Em suas origens a idéia de segurança nacional confundia-se e restringia-se à de Defesa Nacional; hoje, ampliou-se o conceito de defesa territorial e institucional à preservação da ordem jurídica, da ordem política da ordem econômica e da ordem social. Todas as forças da Nação estão empenhadas na segurança nacional, daí porque a Constituição vigente, além de atribuir às Forças Armadas a principal responsabilidade pela segurança nacional (art. 91), estendeu-a também a todo cidadão e empresa que atuem no território brasileiro (art. 86) porque todos participam e auferem suas vantagens.⁸⁰⁰

De acordo com Meirelles, esse entendimento “globalizante de segurança nacional nos foi dado magistralmente pelo saudoso Marechal e Presidente Castello Branco, em aula magna proferida nesta mesma Escola Superior de Guerra”.

Deve-se imaginar como a argumentação, nesse caso, foi alterada de forma a agradar o respectivo público-alvo. Na ocasião, Meirelles palestrava a generais e demais oficiais do Exército, além da provável presença de intelectuais e políticos, todos em sintonia com a “linha

⁷⁹⁹Idem, p.296.

⁸⁰⁰MEIRELLES, 1972, p. 293.

dura”. Tal adaptação argumentativa, entretanto, não é de pequena relevância. Claramente não foi por acidente que ele aceitou o convite da palestra, leu os textos dos generais, trabalhou intelectualmente e escreveu as palavras proferidas na conferência da ESG. Tampouco foi por acaso que decidiu publicar a conferência em uma revista de projeção no meio jurídico, sem demonstrar esforço algum em esconder a sua adaptação à ditadura. Pelo contrário, a decisão de publicar a conferência demonstra um intuito de divulgação da argumentação para que fosse adotada pelos agentes do Estado.

Outro texto do período que vale menção é o artigo *A Administração Pública e seus Contrôles*, publicado na *Revista de Direito Público* em 1973. Nele, Meirelles não usou nenhuma linguagem “revolucionária”, mas focalizou outra vez a capacidade do Estado de fiscalizar a atuação política por meio de órgãos “técnicos”.

Os controles do Estado foram distinguidos em judicial, parlamentar e administrativo. Este último foi o verdadeiro foco da argumentação. Na definição do autor:

Controle administrativo é todo aquele que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando a mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades dos serviços e as exigências técnicas de sua realização, pelo que é um controle de legalidade, de conveniência e de eficiência. Sob esses três aspectos pode e deve operar-se o controle administrativo para que a atividade pública atinja a sua finalidade, que é o pleno atendimento dos interesses coletivos a cargo da Administração em geral.⁸⁰¹

Apesar de não ter empregado a linguagem “revolucionária” no texto, Meirelles apresentou como um avanço a “nova orientação no controle de contas” posta em vigor pela “Constituição de 1967”. Elogiou-a por ter substituído as “meras verificações formais pelo acompanhamento efetivo da conduta contábil e financeira da Administração, quer na execução do orçamento, quer no desenvolvimento dos programas de trabalho”.⁸⁰²

O texto também destacou bastante a atuação do Tribunal de Contas nesse controle administrativo, o qual seria levado a cabo mediante o controle de contas públicas. A inovação aqui foi em legitimar a substituição das “meras verificações formais” por um controle muito mais amplo da “conveniência e eficiência” da Administração Pública por parte desse órgão.

⁸⁰¹MEIRELLES, 1973, p.33.

⁸⁰²Idem, p. 38.

Dessa forma, o tribunal de contas passaria a avaliar não só as adequações das despesas, mas o mérito e a eficiência da atuação política das prefeituras e governos estaduais, podendo “não só punir, mas orientar o administrador dos três Poderes e das três áreas estatais – União, Estados Municípios”.

O Tribunal de Contas foi a aposta de Meirelles, ao menos nesse artigo, para o seu já tão idealizado órgão “técnico”, que supervisionaria a atuação política. “Esse é o moderno e eficiente controle de contas que se espera ver implantado no Brasil”, terminava o texto, em tom de recomendação.

4.6 A Terceira edição de *Direito Administrativo Brasileiro*

Em 1975 foi publicada a terceira edição de *Direito Administrativo Brasileiro*, com várias modificações, incluindo a incorporação parcial da argumentação dos artigos de 1972-1973. O prefácio já indicava alguns dos motivos para a reestruturação da obra. Meirelles afirmava ter tido que “reescrever quase todos os capítulos para ajustá-los ao progresso do Direito e às substanciais modificações de nossa legislação, seguidas das naturais variações da jurisprudência”⁸⁰³. As “substanciais modificações” da legislação correspondiam, efetivamente, aos atos institucionais, às emendas constitucionais e aos demais atos normativos expedidos pela ditadura.

Em especial, o “Decreto-lei 200/67” foi destacado como o marco da “Reforma da Administração Federal”:

De um modo geral, todos os textos foram revistos e ampliados na medida em que o assunto foi atingido pelas modificações da ordem jurídica interna, a partir de 1964, e pelo impacto do desenvolvimento nacional que passou a apresentar desconhecidos problemas para a Administração Pública e a pedir inéditas soluções governamentais.

Não é de estranhar, portanto, que tenhamos repudiado doutrinas superadas e inovado conceitos para sintonizá-los com a evolução de nossa era e com o progresso do País, pois o Direito não pode permanecer alheio nem retardatário na apresentação de

⁸⁰³MEIRELLES, 1975, p. VII-VIII.

soluções que dependam de suas normas e de seus princípios. Para uma nova realidade nacional, impõe-se um Direito Administrativo renovado e compatibilizado com as contemporâneas exigências e necessidades da Administração e dos administrados.⁸⁰⁴

De novo, o argumento da “realidade” foi empregado para legitimar a sua argumentação jurídica. Só que agora “realidade” não seria somente o conjunto de fatores ou mudanças sociais, mas englobava também a remodelação institucional feita pela ditadura militar. Que a palavra “progresso” tenha sido repetida duas vezes no pequeno prefácio, além da menção ao “impacto do desenvolvimento nacional”, também revela os significados que Meirelles buscava expressar aos leitores. Por outro lado, esses conceitos dialogavam tanto com o contexto linguístico da época quanto com as mudanças sociais perceptíveis no Brasil dos anos 1960 em diante. O direito administrativo precisava, em outras palavras, modernizar-se de acordo com o “progresso do País” – com a expressão, muito provavelmente Meirelles se referia, pelo menos em parte, às diretrizes e princípios adotados pelo decreto-lei 200.

A primeira modificação que vale notar foi feita no conceito de direito administrativo. Na nova versão, direito administrativo seria “o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”⁸⁰⁵. Ali adicionou-se “órgãos” e “agentes” às “atividades públicas” como objetos de regulação do direito administrativo. Essa modificação já é indicativa da ênfase que se buscava dar à descentralização por meio da “teoria do órgão” – movimento analisado a seguir.

Evidentes foram também as mudanças pelas quais passou o instituto do poder de polícia após as alterações que Meirelles realizou no texto para sua adequação ao contexto político da ditadura. Logo na definição do conceito jurídico, Meirelles já incorporou ao livro as suas considerações sobre a ligação do poder de polícia à segurança nacional do artigo anterior de 1972:

Com a ampliação do campo de incidência do poder de polícia, que se iniciou com a necessidade de proteger os habitantes das cidades romanas – polis, gerando o termo politia, que nos deu o vernáculo polícia – chegamos hoje a utilizar esse poder até para a preservação da segurança nacional, que é em última análise, a situação de

⁸⁰⁴Idem, p. VIII.

⁸⁰⁵Idem, p. 6.

tranquilidade e garantia que o Estado oferece ao indivíduo e à coletividade, para a consecução dos objetivos do cidadão e da Nação em geral.⁸⁰⁶

Além disso, foi incorporada a adição do atributo da coercibilidade ao poder de polícia. O texto do artigo explicando o atributo foi adotado na íntegra, com apenas uma ressalva adicionada ao final, numa tentativa de suavizar o tom da argumentação:

(...) (T)odo ato de polícia é imperativo (obrigatório para o seu destinatário), admitindo até o emprego da força pública para o seu cumprimento, quando resistido pelo administrado. (...) É a própria Administração que determina e faz executar as medidas de força que se tornarem necessárias para a execução do ato ou aplicação da penalidade administrativa resultante do exercício do poder de polícia.

O atributo de coercibilidade do ato de polícia justifica o emprego de força física, quando houver oposição do infrator, mas não legaliza a violência desnecessária ou desproporcional à resistência, que em tal caso pode caracterizar o excesso de poder e o abuso de autoridade nulificadores do ato praticado e ensejadores das ações civis e criminais para reparação do dano e punição dos culpados.⁸⁰⁷

Apesar da tentativa de amenização em comparação com o argumento do artigo, o texto propriamente dogmático de Meirelles não deixou de incorporar esse critério como uma forma de legitimação do uso da força e violência pelos órgãos de Estado.

Por último, nesta edição, Meirelles abandonou a seção em que especificava os “vários setores de atuação da polícia administrativa”, não mais apresentando as ramificações entre “polícia das construções, polícia sanitária, polícia de trânsito, polícia de costumes e outras”. Na sua explicação, deixou de tratar desses temas “porque seria sempre incompleta a especificação diante das novas especializações que surgem a cada dia, e, além disso, tornar-se-ia um trabalho inútil e repetitivo, sabido que os princípios gerais do poder de polícia são os mesmos para todos os campos de sua aplicação”.⁸⁰⁸

A mudança chama a atenção, pois não mais havia a preocupação em distinguir os setores nos quais a intervenção estatal poderia ocorrer ou não. Tampouco, ocupava-se o autor com exemplos práticos e como sua implementação seria possível ou aconselhável. Meirelles passou a se abster de avaliar, especificar e esmiuçar as áreas de atuação da polícia administrativa – o que parece indicar um movimento de relegar esse tipo de análise aos estudos da Ciência da

⁸⁰⁶Idem, p. 107.

⁸⁰⁷Idem, p. 111.

⁸⁰⁸Idem, p. 114.

Administração, que seguiam crescendo, como demonstram os textos da EBAP citados pelo próprio Hely. A tarefa do jurista, no Direito Administrativo, seria conceber o revestimento jurídico dos atos decididos administrativa ou politicamente – sem mais dar palpites sobre a “conveniência e oportunidade” destes.

É intrigante que essa atitude de autocontenção tenha tomado maiores proporções justo na edição em que Hely mais adaptou seu pensamento ao regime militar. Por outro lado, as modificações podem ter seguido uma lógica de economia do texto com intuito de atingir um mercado maior de seus consumidores. Em outras palavras, talvez só quisesse fugir de um debate entre intervencionismo e liberalização por meio da despolitização do texto, que passaria a agradar, em teoria, a um público mais amplo.

Apesar dessa postura de autocontenção da argumentação jurídica quanto ao poder de polícia, Meirelles não deixou de seguir sugerindo, como fizera na primeira edição, a adoção de “técnicas administrativas”. No início da obra, houve modificação de passagem em que anteriormente exaltava as vantagens do emprego pela burocracia de um “direito administrativo moderno” — agora falava em “moderno direito administrativo organizatório”⁸⁰⁹. Este deveria ser combinado com as “contemporâneas técnicas de administração”⁸¹⁰ – sobre as quais citou, dentre outros, trabalhos da Escola de Administração Pública (EBAP) da FGV, Pedro Muñoz Amato, o *Administrative State* de Dwight Waldo, Ludwig Gullick, Rafael Bielsa, Charles Debbasch, Frederick Winslow Taylor e Henri Fayol.

Nas palavras de Meirelles, em relação à organização administrativa:

Nesse campo estrutural e funcional do Estado atua o moderno direito administrativo organizatório auxiliado pelas contemporâneas técnicas de administração, aquele estabelecendo o ordenamento jurídico dos órgãos, das funções e dos agentes que irão desempenhá-las, e estas informando sobre o modo mais eficiente e econômico de realizá-las em benefício da coletividade. O direito administrativo impõe as regras jurídicas de organização e funcionamento do complexo estatal; as técnicas de administração indicam os instrumentos e a conduta mais adequada ao pleno desempenho das atribuições da Administração. Assim, embora sendo disciplinas diferentes, ambas devem coexistir em toda organização estatal, autárquica e

⁸⁰⁹Sobre este ponto, referenciou um livro traduzido ao espanhol de Ernst Forsthoff, o *Tratado de Derecho Administrativo*. Com esta referência, modificou a da edição anterior, na qual constava o original em alemão. Ainda em comparação com a edição anterior, continuou a referenciar Paul Meyer, mas adicionou as referências a Giuseppino Treves e Giorgio Berti (cf. idem, p. 42).

⁸¹⁰As quais, na primeira edição, foram denominadas de “técnicas de serviço público”.

paraestatal, a fim de bem ordenar os órgãos, distribuir funções, fixar as competências e capacitar os agentes para a satisfatória prestação dos serviços públicos ou de interesse coletivo, objetivo final e supremo do Estado em todos os setores do Governo e da Administração.⁸¹¹

A passagem já demonstra o interesse do autor pela “teoria do órgão” – algo que não estava muito presente nas obras e edições anteriores. Meirelles adicionou uma seção relativa aos “órgãos públicos” num dos capítulos iniciais do livro, que tratava de apresentar o conceito e os princípios da “Administração Pública”, já presente em edição anterior.

A “teoria do órgão” vinha, de acordo com o texto, para substituir as “superadas teorias do mandato e da representação”:

Diante da imprestabilidade dessas duas concepções doutrinárias, Gierke formulou a teoria do órgão, segundo a qual as pessoas jurídicas expressam a sua vontade através de seus próprios órgãos, titularizados por seus agentes (pessoas humanas), na forma de sua organização interna. O órgão – sustentou Gierke – é parte do corpo da entidade, e, assim, todas as suas manifestações de vontade são consideradas como da própria entidade (Otto Gierke, *Die Genossenschaftstheorie in die deutsche Rechtsprechung* (sic), Berlim, 1887).⁸¹²

A citação de Gierke no original em alemão chama atenção, por indicar uma tentativa de demonstrar erudição. Possivelmente, a leitura de Gierke foi feita de segunda-mão, ou seja, por intermédio de outro autor, que não foi citado.

Na continuidade do texto, afirmou que vários autores eram adeptos da “teoria do órgão”, dentre os quais: Georg Jellinek, Carré de Malberg, León Michoud, Francesco D’Alessio, Renato Alessi, Eduardo J. Burlrich, Santi Romano, Benjamin Villegas Basavilbaso e Marcello Caetano. Diante da multiplicidade de posições, Meirelles diagnosticou que a “teoria do órgão” ainda estava “em formação entre os doutrinadores”, decidindo tratar o tema de forma “mais condizente com a realidade nacional”. Nessa empreitada, afirmou que sua posição coincidiria com outros juristas “pátrios”, como Celso Antonio Bandeira de Mello, Lafayette Pondé e Manoel de Oliveira Franco Sobrinho.⁸¹³

⁸¹¹Idem, p. 42.

⁸¹²Ibidem.

⁸¹³MEIRELLES, 1976, p.46.

Um dos propósitos aparentes ao adotar a “teoria do órgão” era o de separar a representação jurídica das entidades estatais das funções que os órgãos deveriam exercer. Assim, o órgão poderia se ocupar exclusivamente de sua atividade específica, sem preocupação de lidar com o Judiciário, em casos de mandado de segurança, por exemplo. Por outro lado, a “capacidade processual” dos órgãos autônomos “para as defesas de suas prerrogativas funcionais” estaria naquele momento já “pacificamente sustentada pela doutrina e aceita pela jurisprudência”.⁸¹⁴

Ao mesmo tempo, a adoção de uma teoria organicista, no Direito Público, abafa conflitos políticos. No direito administrativo, torna natural as hierarquias preexistentes e define as tensões como disfunções do aparato governamental.

Em sentido complementar, a argumentação dos órgãos permitia e incentivava a adoção de critérios de especialização e descentralização na estrutura estatal. A classificação de “órgãos públicos” presente no livro demonstra isso:

Como as atividades governamentais são múltiplas e variadas, os órgãos que irão realizá-las se apresentam diferenciados na escala estatal, multiformes na sua estrutura e diversificados nas suas atribuições e funcionamento, procurando adaptar-se às especializadas funções que lhes são atribuídas. Daí a presença de órgãos legislativos, executivos e judiciários; de órgãos de direção, deliberação, planejamento, assessoramento e execução; de órgãos superiores e inferiores; de órgãos centrais, regionais e locais; de órgãos administrativos, jurídicos e técnicos; de órgãos normativos e fiscalizadores; de órgãos simples e compostos; de órgãos singulares e colegiados, e tantos outros.⁸¹⁵

Essa argumentação se casava bem também com o tema dos “controles administrativos”, incorporado na nova edição. O texto, porém, não foi idêntico ao artigo publicado em 1972, já mencionado, tendo passado por adições e modificações. Primeiro, foi a menção expressa ao “Estado de Direito” no começo do capítulo, após ter explicado a necessidade do controle na administração com fins de averiguar a legitimidade, a “eficiência do serviço ou a utilidade do ato administrativo”:

Assim, os Estados de Direito como o nosso, ao organizarem a sua Administração, fixam a competência de seus órgãos e agente (...) e estabelecem os tipos e formas de

⁸¹⁴Cf. idem, p.47.

⁸¹⁵Idem, p. 48.

controle de toda a atuação administrativa, para defesa da própria Administração e dos direitos dos administrados (...).⁸¹⁶

Além dessa passagem, também acrescentou outras menções ao Estado de Direito numa seção inserida no capítulo sobre “Administração Pública”. Ali, ao referenciar diferentes autores (como Georg Jellinek, Carré de Malberg e Biscaretti di Ruffia) para tratar de diferentes perspectivas do conceito de Estado, definiu “Estado de Direito” como “o Estado juridicamente organizado e obediente às suas próprias leis”⁸¹⁷. A significação não realçava as garantias, mas sim a estrutura legalista do Estado.

A adição da expressão “Estado de Direito” parece apontar para uma tentativa de autolegitimação da própria argumentação jurídica, por parte de Meirelles. Diante das críticas aos atos autoritários do governo, especialmente os expurgos da administração⁸¹⁸, como crimes de perseguição política ou atentatórios aos direitos humanos, o tratamento do tema de “controle na administração” poderia soar algo sensível e impalatável para a comunidade jurídica mais ampla. Seu tratamento deveria ser adozado com toques supostamente garantistas, embora seja muito mais fácil classificá-los como legalistas no caso de Meirelles. Por outro lado, a expressão “como o nosso” parece buscar uma legitimação do próprio regime militar, alvo de várias denúncias no momento.

Em continuação, procurou definir melhor o conceito de “controle”, em trechos que não estavam no antigo anterior. Nessa adição de argumentos, percebem-se seus propósitos de fundamentar uma rede hierárquica de controle e outras práticas que acreditava necessárias ao bom funcionamento do Estado:

Controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.

O controle, no âmbito da Administração direta ou centralizada decorre da hierarquia, e, no campo da Administração indireta ou descentralizada resulta da lei instituidora das entidades que a compõem. Daí por que o controle hierárquico é pleno e ilimitado, e o controle das autarquias e das entidades paraestatais em geral, sendo apenas um

⁸¹⁶Idem, p. 618.

⁸¹⁷Idem, p. 38.

⁸¹⁸Para um caso famoso dos expurgos da administração na ditadura, cf. AZEVEDO, 2016, que trata sobre as aposentações compulsórias no Itamaraty.

controle finalístico, é sempre restrito e limitado aos termos da lei que o estabelece. (...)

Como faculdade onímoda, o controle é exercitável em todos e por todos os Poderes de Estado, estendendo-se a toda a Administração e abrangendo todas as suas atividades e agentes.⁸¹⁹

Além disso, importante é frisar que a temática do processo administrativo passa a fazer parte do livro de Hely como um desdobramento do “controle administrativo”. O processo administrativo seria o meio pelo qual o controle administrativo é realizado concretamente. A partir daí, as características do processo administrativo (i.e., suas etapas, tipos e procedimentos) foram elaboradas na argumentação dogmática de Meirelles.⁸²⁰

Ao tema da organização administrativa brasileira foi dedicado um capítulo inteiro no final do livro, adicionado na terceira edição. Ali, tratando do impacto do Decreto-lei 200 no ordenamento jurídico, o autor explicou que:

Até o advento do Decreto-lei 200, de 25.2.1967, cuja força remodeladora ainda não se fez sentir de todo, a organização administrativa federal pecava pela excessiva concentração de atribuições nos órgãos de cúpula, agravada pela falta de racionalização dos trabalhos de coordenação dos serviços, ineficientes e morosos, em decorrência de uma burocracia inútil e custosa, que alongava a tramitação dos processos e retardava as decisões governamentais, pela subordinação das atividades-fins às atividades-meios. José de Nazaré Teixeira Dias, um dos autores da reforma administrativa de 1967, critica essa anomalia em nove pontos, dos quais destacamos os dois seguintes que condensam a caótica situação acima descrita, demonstrando a necessidade da providencial alteração realizada pelo Governo Revolucionário: “Quarto: os meios têm gradativamente se sobreposto aos fins, o acessório ao principal, o burocratismo à ação. Quinto: a excessiva centralização administrativa decorre da falta de planejamento, de diretrizes, de organização competente do centro de direção administrativa, fatores que levam os dirigentes superiores a ficarem entulhados de casos – com a predominância do processo, dos canais competentes, do burocratismo – diluindo-se a responsabilidade dos agentes, tornando-se morosas as operações e encarecendo-se os custos. Os órgãos da periferia – que estão mais próximos da coletividade ou dos problemas – têm sua ação tolhida, entorpecida”.

Como se vê, o ilustre Técnico em Administração, como vinham fazendo os estudiosos do assunto e como o fizemos desde a primeira edição deste manual, em 1964, propugnava, na realidade, por uma ampla desconcentração administrativa, de modo a distinguir as atividades de direção das de execução, as atividades-fins das atividades-meio.⁸²¹

⁸¹⁹Idem, p. 618-619.

⁸²⁰Cf. idem, p. 625ss.

⁸²¹Idem, p. 689-690.

Meirelles não considerava o Decreto-lei 200 uma lei orgânica, pois ele não possuía dispositivos ou conteúdos específicos regulando a organização e estrutura administrativas. Sua real função seria fixar “diretrizes e princípios”, que propiciariam “funcionalidade e dinamicidade à Administração federal”. A estruturação da reforma, portanto, deveria “ser realizada por etapas, em conformidade com esses princípios e diretrizes, através de decretos do Poder Executivo”. A lacuna da lei, não especificando exatamente o quadro orgânico da administração direta e indireta, permitia certa liberdade. Dava a Hely, assim, condições de desenhá-lo do jeito que mais lhe interessava.

O Decreto-lei 200, porém, não foi completamente isento de críticas por parte de Hely:

Sob o aspecto formal, a norma em exame deixa muito a desejar, principalmente no tocante à sistemática, pouco lógica e à conceituação, muitas vezes imprecisa e juridicamente incorreta. Todavia, o seu conteúdo, pela modernidade das diretrizes e princípios adotados, em consonância com as novas técnicas do serviço público recomendadas pela doutrina contemporânea, faz dela um instrumento eficiente e adequada à racionalização, simplificação e aperfeiçoamento da Administração, desde que o Governo, agindo com a imprescindível energia para superar os muitos obstáculos opostos pelo tradicionalismo burocrático que ainda domina e emperra a nossa máquina administrativa, consiga usá-lo sem distorções.⁸²²

Os desacertos da legislação pareciam pequenos diante do benefício que ela oferecia ao adotar pautas que Meirelles defendia desde os anos 1950. O Decreto-Lei 200 teria condensado “aquelas recomendações da moderna técnica de organização administrativa”, desencadeando “um processo a nosso ver irreversível”, de acordo com o autor. Os princípios elencados no art. 6º do decreto-lei devem ter soado interessantes e familiares para Meirelles: “planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle”⁸²³.

Por meio da diretriz do planejamento, aliás, Meirelles passou a vincular o conceito de desenvolvimento e segurança nacional:

Desenvolvimento é prosperidade. Prosperidade econômica e social; prosperidade material e espiritual; prosperidade individual e coletiva; prosperidade do Estado e de seus membros; prosperidade global, enfim. Diante dessa realidade, podemos conceituar o desenvolvimento nacional como o permanente aprimoramento dos meios essenciais à sobrevivência dos indivíduos e do Estado, visando ao bem-estar de todos

⁸²²Idem, p. 691-692.

⁸²³Idem, p.697.

e ao conforto de cada um na comunidade em que vivemos. Assim, o desenvolvimento nacional é obtido pelo aperfeiçoamento ininterrupto da ordem social, econômica e jurídica; pela melhoria da educação; pelo aumento da riqueza pública e particular; pela preservação dos direitos e garantias individuais; pelo aprimoramento das instituições; pela manutenção da ordem interna; e pela afirmação da Soberania Nacional.

Todavia, esses objetivos não podem ser deixados ao acaso e, para a sua consecução, necessitam da tranquilidade que advém da segurança interna e externa. Daí porque tanto a Constituição como a Lei exigem o planejamento com segurança nacional.⁸²⁴

A partir desses breves apontamentos, talvez já fique claro ao leitor o interesse de Meirelles no Decreto-lei 200: este concedia fundamentação legal para que sua argumentação jurídica incorporasse as “técnicas administrativas” que sempre propagou em seus escritos. Elas agora eram princípios estabelecidos em lei. Não só, essa abertura também permitiu que Meirelles relacionasse os “princípios e diretrizes” da legislação com os conceitos de “desenvolvimento” e “segurança nacional”.

A partir daí, sua argumentação voltava-se quase que exclusivamente para a teoria dos órgãos e a uma apresentação da organização administrativa brasileira, formando um desenho institucional muito mais detalhado que nas outras obras. Aliás, pode-se perceber o esforço de desenhar concretamente uma estrutura hierárquica entre os diferentes órgãos da administração estatal. Apesar do incentivo à descentralização, a hierarquia institucional ainda permitia o controle pela cúpula governamental, especialmente pelo Presidente da República e seus órgãos de assessoramento.⁸²⁵ Dessa forma, a argumentação jurídica não deixava de ser moldável ao regime militar.

A mudança provocada pelo novo enfoque é tão forte que fez com que conceitos-chave fossem alterados na obra de Meirelles.

Assim, nesse capítulo, Meirelles faz uma aparente inversão do seu conceito de Estado nas obras anteriores, explicitando um lance que já havia realizado parcialmente no artigo sobre poder de polícia e segurança nacional de 1972:

Observamos que a Administração Pública não é propriamente constituída de serviços, mas sim de órgãos a serviço do Estado, na gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, o que nos permite concluir, com mais precisão, que no âmbito federal, a

⁸²⁴Ibidem.

⁸²⁵Cf. Idem, p.706-707 e p. 719ss.

Administração Direta é o conjunto dos órgãos integrados na estrutura administrativa da União e a Administração Indireta é o conjunto dos entes (personalizados), que vinculados a um Ministério, prestam serviços públicos ou de interesse público. Sob o aspecto funcional ou operacional, administração pública direta é a efetivada imediatamente pela União, através de seus órgãos próprios, e indireta é a realizada mediamente, por meio dos entes a ela vinculados.⁸²⁶

Por último, as modificações no capítulo sobre intervenção do Estado na propriedade e na ordem econômica também são elucidativas. Ao começar pela descrição geral da intervenção no setor econômico, no qual “o Estado intervém para coibir os excessos da iniciativa privada e evitar que desatenda às suas finalidades, ou para realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social”⁸²⁷. As alterações foram: a) a troca da expressão “lucros excessivos” para falar em “excessos da iniciativa privada”; b) a adição dos conceitos de “desenvolvimento nacional e justiça social”. Esses últimos apresentam um esforço de sintonia com o discurso desenvolvimentista de alguns generais, inclusive da própria Escola Superior de Guerra.

Outra modificação foi abandonar a fundamentação nos artigos 146 e 148 da Constituição de 1946 para adotar os “dispositivos programáticos” dos artigos 160 e 163 do texto modificado pela EC 1/1969. Meirelles, nesse ponto, não deixou de queixar-se de que os novos dispositivos “não se distinguem pela mesma clareza que caracterizava os arts. 146 e 148 da Constituição de 1946”⁸²⁸.

Ao levar em conta os artigos publicados de 1972 em diante, a atuação de Meirelles como administrador na gestão de Abreu Sodré e o contexto político do começo dos anos 1970, a conclusão a que se chega é que as adaptações da argumentação jurídica de Meirelles em seu livro principal serviam em grande medida para legitimar a nova atuação estatal do governo ditatorial. Ao mesmo tempo, contudo, eram úteis para incentivar a adoção de ideias que já propagava em edições anteriores e outras obras, como a descentralização e o planejamento.

⁸²⁶Idem, p. 692-693.

⁸²⁷Idem, p. 542.

⁸²⁸Idem, p. 590.

4.7 O ano de 1975, Segurança Nacional e Desenvolvimento

Houve mais dois textos em que Meirelles desdobrou considerações jurídicas relacionadas ao conceito de segurança nacional. O primeiro foi fruto de outra conferência proferida na ESG, em 2 de setembro de 1976, cujo tema foi a legislação de segurança nacional. O artigo da conferência foi publicado em agosto de 1977 na *Revista Justitia*. Nele, Hely Lopes voltou a conjugar o conceito de segurança nacional com o de desenvolvimento nacional, os quais foram descritos novamente como “duas faces de um mesmo elemento”⁸²⁹. No artigo, defendeu a confecção de uma legislação única acerca da segurança nacional que abarcasse também questões de desenvolvimento econômico.

O segundo texto foi fruto de uma conferência pronunciada em 1º de julho de 1975 na ESG, publicado na *Revista de Direito Administrativo* em 1976, com o título *O poder de polícia, o desenvolvimento e a segurança nacional*. A palestra foi repetida na III Semana de Estudos Policiais, e republicada em forma de artigo em 1977, na *Revista Arquivos da Polícia Civil*.⁸³⁰

Nesses textos, caracterizou o “desenvolvimento” da mesma forma que na terceira edição do livro *Direito Administrativo Brasileiro*, só que completando a definição de acordo com o *Manual Básico da Escola Superior de Guerra*:

Desenvolvimento é prosperidade. Prosperidade econômica e prosperidade social; prosperidade material e prosperidade espiritual; prosperidade individual e prosperidade coletiva; prosperidade do Estado e de seus membros; prosperidade global, enfim. Daí a correta afirmativa da Escola Superior de Guerra de que “o Desenvolvimento Nacional, em sua compreensão mais sintética e abrangente, consiste no desenvolvimento dos elementos básicos da Nação, ou seja, desenvolvimento do homem, da terra e das instituições”; e conclui que “o Desenvolvimento Nacional é o continuado e orientado aumento da capacidade do Poder Nacional, pelo

⁸²⁹MEIRELLES, 1977, p.153.

⁸³⁰Na análise de Airton Seelaender, Meirelles modificou o seu quadro de referências nessa palestra em comparação com a anterior. O movimento foi de enxugar as citações aos gerais enquanto enriquecia a de juristas. Na interpretação de Seelaender, essas mudanças demonstram um esforço de Meirelles de suavizar o tom autoritário de sua argumentação, num contexto de maior contestação à repressão militar e às violações de direitos humanos (SEELAENDER, 2012a).

fortalecimento e aperfeiçoamento permanentes dos elementos políticos, econômicos, psicossociais e militares que o compõem". (Manual Básico, 1975, págs. 335 e 346).⁸³¹

Em dois parágrafos na frente, fez o mesmo, enxertando passagens do *Manual Básico da Escola Superior de Guerra* nas passagens que já havia escrito:

Esse desenvolvimento, todavia, não se obtém sem Segurança Nacional, que é, no dizer da Escola Superior de Guerra, "o grau de garantia que -através de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares -o Estado proporciona, em determinada época, à Nação que jurisdiciona para conquista ou manutenção dos objetivos nacionais, a despeito dos antagonismos ou pressões existentes ou potenciais" (Manual Básico, 1975, pág. 234).⁸³²

Nesse entendimento, o “desenvolvimento” seria “o continuado e orientado aumento da capacidade do Poder Nacional, pelo fortalecimento e aperfeiçoamento permanente dos elementos políticos, econômicos, psicossociais e militares que o compõem”⁸³³. O desenvolvimento nacional seria “resultante das aspirações e da cooperação do Estado e dos cidadãos no aperfeiçoamento ininterrupto da ordem social, econômica e jurídica”, obtido “pela melhoria da educação, pelo aumento da riqueza pública e particular; pela preservação dos direitos e garantias individuais; pelo aprimoramento das instituições; pela manutenção da ordem interna; e pelo respeito à Soberania da Nação”⁸³⁴. Assim, o desenvolvimento nacional estava indissociado da segurança nacional (seja interna ou externa): esta seria requisito para aquele.

Ao levantar a legislação referente à temática de “Segurança Nacional”, Meirelles indicou que esta visava preservar

o Desenvolvimento e a Segurança Nacionais contra os antagonismos de seus opositores e os excessos do direito individual, que muitas vezes ultrapassa os seus limites normais e legais, assumindo formas abusivas e prejudiciais ao interesse coletivo e à própria estabilidade das instituições e do Estado⁸³⁵.

⁸³¹MEIRELLES, 1976, p. 11.

⁸³²Idem, p. 12.

⁸³³MEIRELLES, 1977, p.34. Aqui, o uso da expressão “Poder Nacional” parece evidenciar bem a adaptação ao discurso militar. Neste, o conceito faz parte da retórica comum. Já na argumentação jurídica, seu uso faz pouco sentido num país em que não se disputa a hegemonia territorial.

⁸³⁴Idem, p.34-35.

⁸³⁵Idem, p.35.

Havia, portanto, dois problemas a serem encarados por essa legislação. Os primeiros mencionados foram os “antagonismos” dos “opositores” do regime, os quais seriam alvos de repressão política. No outro ponto, como exemplos dos “excessos de direito individual”, foram elencados: a) a “alarmante (...) poluição ambiental” nos centros urbanos, decorrente da “expansão industrial”; b) o “desmatamento indiscriminado das florestas” pelo crescimento das “atividades agropastoris”; c) o extermínio de “espécies da flora e da fauna terrestre e aquática” devido à “industrialização acentuada de produtos vegetais e animais”; d) a eliminação de pequenas empresas diante da concentração de poder em grandes empresas, que ditam os preços do mercado e submetem as menores a uma concorrência desleal; e) a “concentração da riqueza com alguns particulares”, que acaba afetando negativamente a “economia popular”.

A partir desses exemplos, pode-se notar não só uma crítica contumaz ao capitalismo predatório como a crença num Estado dirigente no âmbito econômico, que, “com seu poder de contenção e regulação da atividade privada abusiva ou prejudicial ao interesse da coletividade”, disciplinaria “o uso da propriedade”, limitaria “a prática de atividades prejudiciais à comunidade”, enfim, oporia “um dique (...) a todo excesso da iniciativa privada”⁸³⁶.

Ao final, voltou a frisar que não seria de “menor implicação” o emprego do poder de polícia “para a manutenção do regime político constitucionalmente estabelecido” – tendo em conta a mobilização de grupos “contrarrevolucionários”. Podemos perceber que o uso do poder de polícia aqui em especial voltado a dois eixos: a) a repressão dos “subversivos” e opositores ao regime; b) a contenção e limitação estatal dos “excessos” dos direitos individuais, que poderiam ser sintetizados como práticas de capitalismo predatório.

Meirelles, nesse ponto, está claramente preocupado em eliminar, por meio de intervenção estatal no âmbito econômico, os excessos causados pelo funcionamento do livre-mercado. Transparece aqui a sua preocupação “social”, que já encontrava lugar nas obras anteriores. Não se trata de qualquer inclinação socialista, improvável diante da sua conexão com a Ditadura e com o meio intelectual em que circulava, mas sim de tendências que vinham

⁸³⁶Idem, p.36.

de um pensamento preservacionista do meio-ambiente, que já tinha tido algum lugar no pensamento nacionalista dos anos 1930 no Brasil.⁸³⁷

Ao analisar esses artigos em conjunto, fica clara uma tentativa de utilizar o poder de polícia para legitimar e fundamentar juridicamente ações estatais que tangenciavam “áreas cinzentas” ou extrapolavam os limites legais preestabelecidos. Se havia dúvida, resistência ou negação em relação à juridicidade de alguma ação governamental, elas poderiam ser todas refutadas acionando-se o instituto do poder de polícia. Tal jogada servia: a) para blindar, com uma defesa “jurídica”, a discricionariedade do Estado perante a apreciação judicial; b) para burlar a necessidade de processo legislativo, ao conceder, pelo menos em teoria, à Administração Pública a discricionariedade na aplicação do poder de polícia, permitindo manobra maior nas áreas cinzentas; c) para legitimar, num sentido social mais amplo, as ações estatais por meio de um argumento doutrinário de autoridade, agasalhando-as de uma roupagem jurídica.

Não só. A inovação de Meirelles encontra-se precisamente na junção conceitual entre poder de polícia, segurança nacional e desenvolvimento. A consequência do rearranjo seria a de um fortalecimento mútuo entre os conceitos. Por um lado, o poder de polícia ganharia estofamento de conteúdo e concretude a partir das diretrizes estabelecidas pela doutrina da segurança nacional. Por outro lado, a segurança nacional ganharia um ar de legalidade diante das lacunas deixadas por aquilo que Meirelles qualificou de “legislação esparsa”. Ambas as ideias se legitimavam reciprocamente. O desenvolvimento nacional entraria como uma chave para implementar mecanismos de correção estatal à atuação do livre-mercado – também beneficiando-se da aproximação com os demais conceitos.

As modificações e inovações de Meirelles na linguagem do Direito Administrativo, efetuadas nos textos analisados até agora, vão indubitavelmente no sentido de um apoio à Ditadura, ao muni-la com fundamentos jurídicos da atuação estatal do regime. A adaptabilidade do autor também é notável pela adoção de conceitos do *Manual Básico da Doutrina de Segurança Nacional* à própria argumentação jurídica. É de se considerar, ainda, que grande

⁸³⁷Para o tema, ver HANSEN, 2018.

parte desses artigos foram publicações de conferências proferidas na ESG ou em outros espaços de formação do núcleo duro da ideologia do regime – o que demonstra como não havia nenhuma antipatia por este, pelo contrário. O jurista dispunha-se a circular e atuar nos *think-tanks* mais próximos das Forças Armadas, auxiliando a produção intelectual do discurso favorável ao regime.

4.8 O Abandono do Intervencionismo: *O Estado e suas Empresas*

Anos mais tarde, o artigo *O Estado e suas Empresas* foi publicado em 1982, em momento posterior, portanto, às manifestações contra os assassinatos de Vladimir Herzog em 1975 e Manuel Fiel Filho em 1976, as quais geraram comoção internacional contra o governo brasileiro. A repressão e força do regime militar já arrefecia, enquanto as manifestações sociais e greves intensificavam-se, também devido à crise econômica do período. Líderes militares começavam, eles mesmos, a abraçar a ideia de “abertura democrática”.

Além disso, começava a ganhar mais e mais peso o neoliberalismo como linha de pensamento nos meios intelectuais.

Nesse contexto, Meirelles escreveu o artigo focando a “conduta do Estado no controle da ordem econômica” e “sua participação em atividades empresariais originariamente pertencentes à iniciativa privada”⁸³⁸. O que se nota é a completa inversão de sentido na argumentação jurídica de Meirelles. Não mais ela se volta à legitimação do poder discricionário e da intervenção estatal, seja de qual entidade for, mas sim para a contenção da intervenção, em favor da iniciativa privada.

O artigo abriu-se com um conceito de Estado familiar a Hely, retomado de suas obras antigas, mas agora com uma clara virada:

Sempre se reconheceu ao Estado a sua missão primordial de prestador de serviços públicos aos administrados, chegando mesmo Duguit a afirmar que só essa condição é que justifica a sua existência (...). Mas os serviços estatais se foram ampliando, desde

⁸³⁸MEIRELLES, 1982, p. 111.

aquelas atividades próprias do Poder Público (segurança, justiça, defesa nacional, etc.) até atingir a área da iniciativa privada e da economia particular dos cidadãos. Assim, os Estados de economia socializada apropriaram-se dos meios de produção e os de orientação capitalista mantiveram-nos com o empresariado mas sob o controle dos mercados e de seu desenvolvimento em relação às necessidades do consumo.⁸³⁹

Em sequência, o autor falou de uma crescente incursão da intervenção estatal em áreas antes privadas, aí inclusas as do campo econômico, por meio de citação de Karl Loewenstein. Até aí, a argumentação não era muito de diferente da de Meirelles em outros escritos. Só que, depois da citação de Loewenstein, Meirelles fez uma ressalva não costumeira no seu trato do assunto: a de que a intervenção estatal deveria “conter-se nos lindes constitucionais e pautar-se pelas normas legais que a disciplinam, sob pena de invalidade”.

O tom do texto já indicava mudanças – agora já se falava mesmo em “invasão da área reservada às empresas particulares”⁸⁴⁰. Hely optou por frisar que a “intervenção na propriedade e no domínio econômico não é faculdade discricionária do Estado; é atividade vinculada aos preceitos da Constituição e da lei”⁸⁴¹:

Não é lícito, assim, ao Estado, extrapolar o campo de sua atuação para operar na área da iniciativa privada, em competição com a empresa particular enquanto esta estiver atendendo satisfatoriamente o mercado consumidor de seus produtos ou de seus serviços. Essa é a orientação da nossa Constituição, como veremos a seguir.⁸⁴²

Além disso, até as normas legais interpretadas, ao tratar do tema da intervenção no setor econômico, mudaram nesse artigo. Meirelles adicionou à análise dos arts. 160 e 163 do texto constitucional a do art. 170⁸⁴³. A interpretação desse artigo foi feita em conjunto com o texto do “Plano Nacional de Desenvolvimento III PND”, o qual reconhecia a “opção brasileira pela economia de mercado”. Por meio da leitura desses dispositivos, foi sustentada a adoção constitucional do “princípio da subsidiariedade”:

A essa atuação estatal incentivadora e complementar da iniciativa privada a doutrina constitucional moderna dá-lhe a denominação de princípio da subsidiariedade pela sua função supletiva da empresa particular naquilo que não está ao seu alcance prover

⁸³⁹Idem.

⁸⁴⁰MEIRELLES, 1982, p. 112.

⁸⁴¹Idem.

⁸⁴²Ibidem.

⁸⁴³O *caput* e primeiro parágrafo do artigo leem: “Art. 170. Às empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas. § 1º Apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica.”

satisfatoriamente. Por esse princípio – acolhido expressamente pela nossa Constituição, art. 170, § 1º – o Estado não pode invadir o campo econômico das empresas privadas, salvo para suprir-lhes deficiências. Se o fizer, incorrerá em afronta à própria Constituição.⁸⁴⁴

Em junção ao “princípio da subsidiariedade”, foi combinado o princípio da “igualdade econômica”, que estabelecia igualdade de termos entre empresas privadas e públicas. Este, portanto, seria o quadro constitucional, cuja descrição parecia agora pender muito mais para uma defesa da iniciativa privada diante de incursões indesejadas do Estado.

A situação brasileira, contudo, seria problemática, pois haveria “no país muitas empresas do Estado competindo com a iniciativa privada numa verdadeira concorrência desleal e inconstitucional”⁸⁴⁵. A “reserva do mercado”, protegida constitucionalmente, seria apenas para as empresas privadas: “somente na insuficiência de suprimento pelos particulares é que pode o Estado implantar suas empresas a fim de suprir a falta da atividade econômica reclamada pelos consumidores”⁸⁴⁶.

A despeito desses condicionamentos constitucionais, o que se tem verificado no Brasil em todos os níveis governamentais – federal, estadual e municipal – é a freqüente invasão da área da atividade privada por empresas públicas e sociedades de economia mista, que entram em acintosa competição com o empresariado particular, ofertando produtos e serviços já postos no mercado por empresas privadas, idôneas e especializadas, que suprem satisfatoriamente as exigências do consumo e competem lealmente entre elas, dentro da lei da oferta e da procura. E o pior é que as organizações do Estado muitas vezes obtêm privilegiadamente o contrato, e com dispensa de licitação, numa autêntica concorrência desleal – e inconstitucional – às suas congêneres particulares.

Esse desrespeito à Constituição da República tem propiciado a criação de numerosas empresas paraestatais, inúteis e deficitárias, que, além de onerosas ao orçamento público, provocam o desestímulo à iniciativa privada e levam ao aniquilamento das atividades particulares congêneres. Tais empresas oficiais só aumentam a área do empreguismo e das mordomias que tanto desangram o erário e desmoralizam as administrações públicas a que pertencem. Urge se ponha um paradeiro a essas paraestatais, quer pelo próprio Estado, que já vem desestatizando suas empresas ociosas, quer pela reação do empre-sariado particular, prejudicado em suas legítimas atividades econômicas.⁸⁴⁷

⁸⁴⁴MEIRELLES, 1982, p. 113.

⁸⁴⁵Idem, p. 114.

⁸⁴⁶Idem.

⁸⁴⁷MEIRELLES, 1982, p. 115-116.

A direção da argumentação jurídica de Hely, portanto, sofreu uma inversão quase que completa nesse artigo. Meirelles já adotava, no texto, certa postura crítica em relação ao regime – e voltava-se sobretudo contra uma forma de atuação econômica típica da era desenvolvimentista brasileira.

Também já se nota a crítica à eficiência precária e aos privilégios da Administração Pública, esta última crítica uma novidade nos seus escritos. Meirelles está se adaptando aqui, também, à uma tendência liberalizante, que voltava a ganhar cada vez mais espaço à época, ao adotar uma interpretação forte do “princípio da subsidiariedade” e da “igualdade econômica”. Essas mudanças são sinais dos tempos, mas também da capacidade ágil de adaptação de Hely Lopes Meirelles.

Acima de tudo, essas adaptações também seguiam as atividades profissionais do autor. Com o aparente fim das incursões na vida política, e a abertura política no horizonte, Meirelles dedicou-se, ao que tudo indica, integralmente à atividade de parecerista e à advocacia. Não se deve esquecer nessa análise que os interesses de sua clientela, real ou em potencial, provavelmente o fizeram repensar seus escritos para acomodar posições que trouxessem uma crítica à intervenção estatal no campo econômico.

Considerações Finais

Buscou-se traçar, nessa pesquisa, o perfil (ou os perfis) da argumentação jurídica de Hely Lopes Meirelles ao longo de sua vida. Para tanto, foram destacadas as adaptações e mudanças efetuadas no percurso de suas publicações em conexão com os seus contextos (político, social, profissional ou intelectual). O que se pôde verificar foi que o autor mudou de posição e de argumentação durante sua trajetória profissional e pessoal, sobretudo nos anos de chumbo do regime militar. Ao mesmo tempo, também foi possível perceber como o conceito de “técnica” manteve-se relevante, na maioria das vezes, para a sua argumentação.

De início, na metade dos anos 1950, o foco de interesse de Hely Lopes Meirelles foi o fortalecimento do município. Na primeira edição de *Direito Municipal Brasileiro*, de 1957, os principais problemas brasileiros identificados foram: i) a centralização da herança varguista; ii) o coronelismo; e iii) os abusos das empresas concessionárias. Essa perspectiva fazia com que a obra tivesse sintonia com o discurso udenista. Nesse sentido, sua aposta era fortalecer o autogoverno local para solucionar os problemas, que estariam relacionados ao atraso do interior.

Com esse objetivo, Meirelles tomou emprestado conceitos da linguagem do Direito Administrativo, como o poder de polícia e o serviço público, para construir uma argumentação jurídica sólida que pudesse legitimar o pretendido aumento de competências locais. Nessa empreitada, nunca deixou de levar em conta a importância de saberes externos ao Direito, como os do urbanismo e da engenharia. Por meio dessa intersecção de saberes, também buscou incentivar a adoção do planejamento como instrumento de organização governamental para os municípios.

A argumentação jurídica de Meirelles nesse período pode ainda ser inserida no debate sobre *Interpretações do Brasil*. Isso porque para solucionar os problemas diagnosticados, os conceitos de “progresso”, “civilização” e “desenvolvimento” foram costurados numa argumentação que pretendia fornecer ao município os instrumentos para a superação do seu atraso. Especialmente clara nesse sentido, é a referência de Hely a Alberto Torres. Não seria um exagero propor que o principal *lance* do livro foi o uso criativo do poder

de polícia, com a sugestão de um “poder de propulsão”. Este serviria como uma carta branca para justificar a intervenção estatal do município em campos econômicos estratégicos.

Em 1964, a segunda edição de *Direito Municipal Brasileiro* foi publicada, alterando consideravelmente o direcionamento da obra. Voltou-se então a questões de fomento de infraestrutura local, encadeadas intimamente com o conceito de “técnica”. As críticas à centralização e ao coronelismo passaram ao segundo plano. A herança de Vargas não mais consistia em um legado vivo ou um perigo iminente – a ditadura havia encerrado forçosamente esse percurso histórico. Por outro lado, o coronelismo poderia ser eficazmente combatido com o governo dos técnicos – para tanto, o conceito de autarquia ganhava relevância e maior atenção. O que surgia como problema maior era a falta de infraestrutura para o fomento das atividades econômicas, para o qual os conceitos de poder de polícia e de serviço público poderiam dar conta se aplicados conjuntamente ao de planejamento.

Já a primeira edição do livro *Direito Administrativo Brasileiro*, publicada no mesmo ano de 1964, mostrou uma atitude de autocontenção do autor em relação aos requisitos da área, embora sem abandonar totalmente a ênfase na “técnica”. A estrutura e a ênfase da *parte geral* para o livro revelam, além das próprias peculiaridades de Meirelles ao se apropriar da linguagem do Direito Administrativo, algumas dificuldades que a disciplina enfrentava ainda na sua aplicação no Brasil. Por exemplo, Meirelles ecoava a reclamação, feita no final do séc. XIX, da pouca aceitação que os pressupostos hermenêuticos do Direito Administrativo encontravam no judiciário.

O mais importante para Meirelles, diante desse quadro, era assegurar uma rápida e eficiente atuação administrativa. Nesse sentido, foi mais uma vez o instituto do poder de polícia que foi utilizado para concretizar os propósitos do autor. Nesse livro, o poder de polícia aparecia como o maior foco de atenção da argumentação – o texto foi copiado da primeira edição do livro *Direito Municipal Brasileiro*, embora a seção anterior sobre “poder de propulsão” tenha sido completamente excluída.

O endurecimento do regime militar, e a entrada de Meirelles no palco da administração estadual também fizeram com que o autor adaptasse sua argumentação de acordo com as situações.

Por um lado, é possível detectar ecos de posições jurídicas já defendidas anteriormente em suas obras na sua prática enquanto administrador de São Paulo. Isso fica evidente nos projetos de lei que auxiliou a escrever, no esforço de descentralização e na criação de órgãos técnicos, como o CEPAM.

Ao mesmo tempo, não se pode negligenciar a adoção, de forma incontestável, do discurso da Ditadura sobre o combate à “subversão” e ao “terrorismo” por parte de Meirelles. A sua atuação enquanto Secretário de Segurança Pública, especialmente, comprova um alinhamento com o regime, tanto no discurso quanto nas práticas administrativas – e.g., ao reforçar a aplicação de medidas do AI-5. Nesse ponto, Meirelles serviu-se de sua *expertise* no Direito Público para fundamentar o diploma autoritário enquanto uma emenda constitucional transitória. Para além disso, sua participação na formação da Operação Bandeirantes (OBAN) e do DOI-CODI, embora breve, tampouco permite categorizá-lo como um jurista alheio aos planos de repressão mais dura do regime.

Cruciais nesse gesto de adaptação, como demonstram suas palestras na Escola Superior de Guerra, foram as modificações que efetuou no instituto do poder de polícia, relacionando-o aos conceitos de “segurança nacional” e “desenvolvimento nacional”. A inserção do atributo da coercibilidade também parece indicar o propósito de legitimação dos atos cometidos pelos policiais e demais agentes do aparelho repressivo – apesar de sua presença na literatura internacional não possuir essa mesma feição autoritária. Aqui também fica evidente mais uma vez sua habilidade enquanto *jurista adaptável*.

A terceira edição do livro *Direito Administrativo Brasileiro*, de 1975, demonstra outras viradas que Meirelles efetuou em sua argumentação, no sentido de adaptação ao regime. Ao incorporar a análise dos dispositivos do Decreto-lei 200, Meirelles pôde, com maior facilidade, finalmente tratar do que chamava de “técnicas administrativas” (como a descentralização e o planejamento) no texto de direito administrativo como princípios ou normas programáticas da legislação nacional. Nesse texto, incorporou as modificações no instituto de poder de polícia e no conceito de Estado, agora mais enquadrado no discurso da soberania nacional. Importante também foi o aprofundamento da teoria do órgão, que serviu

para Meirelles legitimizar uma estrutura estatal que pudesse ser descentralizada ao mesmo tempo que permitisse o controle hierárquico de instâncias do poder central, sobretudo o Presidente.

Por fim, já na fase de abertura, crise econômica e enfraquecimento do regime militar, Meirelles voltou a realizar uma adaptação aos novos tempos. Utilizando-se do mesmo texto constitucional que antes usava para legitimar intervenções estatais, agora fazia o jogo inverso. Interpretava as normas constitucionais relativas à intervenção na economia em razão do “princípio da subsidiariedade” e da “igualdade econômica” entre empresas privadas e públicas. Meirelles parecia, então, moldar-se à tendência liberalizante da época e aos interesses da clientela de seus pareceres. Embora tenha voltado a empregar o mesmo conceito de Estado que defendia nas suas publicações iniciais, pouco se via, então, das preocupações e finalidades usuais da sua fase municipalista.

O trabalho demonstra como um dos principais nomes da elite juspublicista do período comportou-se em diferentes contextos, adaptando sua argumentação de acordo com as mudanças intelectuais, sociais, políticas etc. Nesse trajeto, os textos de Meirelles contribuíram para a consolidação da área do Direito Administrativo, que, apesar de ter sido recepcionada no séc. XIX, ainda encontrava obstáculos na mentalidade privatística dos juristas.

O que fica especialmente claro pela análise do exemplo da biografia intelectual de Meirelles é a centralidade do conceito de “técnica” na articulação da linguagem do Direito Administrativo. Esse conceito parece ganhar importância a partir da autopercepção periférica do país, presente na comunicação pública. A partir daí, o conceito de “técnica” não apenas legitima a linguagem do Direito Administrativo, como a conforma em determinados sentidos. Por exemplo, os institutos do poder de polícia e o do serviço público passam a incorporar o imprevisto e a abertura ao futuro, tornando-se muito mais maleáveis para legitimar diferentes ações estatais.

Relacionada ao conceito de “técnica”, também está a projeção de um modelo estatal modernizador. Assim, um Estado que induza a modernização e o desenvolvimento econômico de cima para baixo é a solução preconizada por diferentes grupos de juristas brasileiros, sobretudo a partir de 1930. Muitas vezes essa posição é acompanhada de inclinações ou antidemocráticas, ou antiliberais, ou conservadoras ou desconfiadas das massas, típicas das

elites jurídicas no Brasil. Os modelos podem ter variação de acordo com as colorações ideológicas ou mesmo com os interesses regionais com que se identifica o jurista. No caso de Meirelles, a sua vivência em São Paulo certamente influenciou a tomada de certas posições e não outras – como a aversão à herança de Vargas e à centralização. Nenhum dos elementos contextuais, no entanto, pode ser entendido como determinante, eles apenas auxiliam na explicação de perfis complexos e por vezes contraditórios. De qualquer forma, a linguagem do Direito Administrativo serviu exatamente para legitimar esse modelo estatal – e muitas vezes conformou a própria estrutura e organização do Estado.

Por fim, importante como resultado de pesquisa é a análise de um caso exemplar que diz algo sobre a relação entre juristas e ditadura. A adaptabilidade de Meirelles permitiu a sua inserção em diversos setores, inclusive no meio das Forças Armadas. O mesmo jurista que condenava a ditadura de Vargas em seus escritos, anos depois não parecia constrangido em apoiar a ditadura militar, oferecendo contribuição à cúpula do poder por meio de seus conhecimentos na área do Direito Público. Sua proximidade com o regime não parece ter diminuído o prestígio de seu legado para a comunidade jurídica após a democratização. De fato, Meirelles tornou-se nos anos 1990 e nas décadas seguintes talvez o livro de maior referência na área.

Fontes Primárias

ARRUDA, Braz de Sousa (1913). *Diferença entre Direito Administrativo e Sciencia da Administração*. In: Revista de Direito da Faculdade de São Paulo. V. 21. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdsp/article/view/65425>

BANDEIRA DE MELLO, Osvaldo Aranha (1950). *Do serviço público*. Revista de Direito Administrativo, v. 21, p.1-13.

BEVILÁQUA, Clóvis (1983). *Criminologia e Direito*. Rio de Janeiro: Editora Rio. 1983 (edição fac-simile a de 1896)

____ (1897). *Juristas Philosophos*. Bahia: Livraria Magalhães.

BITTENCOURT, Carlos Alberto Lúcio (1945). *Energia elétrica*. In: Revista De Direito Administrativo, 2 (1), 265–266. <https://doi.org/10.12660/rda.v2.1945.8161>

BRAGA, Odilon (1947). *Serviços públicos concedidos*. In: Revista De Direito Administrativo, 7, 33–51. <https://doi.org/10.12660/rda.v7.1947.9685>

CAMPOS, Francisco (2001). *O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial.

CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de (1914). *Tratado de Sciencia da Administração e Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

CAVALCANTI, Themistocles B (1943). *Tendências modernas do direito administrativo*. Revista Forense. Rio de Janeiro: Fascículo 475

____ (1947). *A Constituição de 1946*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. VII. Jan/Mar.

____ (1951). *O Estado e a ordem econômica - Problemas de técnica legislativa*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 25, Jul/Set.

____ (1958). *Teoria do Estado*. Rio de Janeiro: Borsoi.

____ (1961) *A Crise Constitucional de Nosso Tempo*. In: Revista de Direito Público e Ciência Política. V. 4 N. 3. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

DUGUIT, Léon (1911). *Manuel de Droit Constitutionnel: Théorie générale de l'État. Libertés publiques. – Organisation politique*. 12.ed. Paris: Fontemoing & Cie, Éditeurs.

____ (1921). *Traité de Droit Constitutionnel*. Tomo I. 12.ed. Paris: Ancienne Librairie Fontemoing & Cie, Éditeurs.

FONSECA, Tito Prates da (1939). *Direito Administrativo*. Editora Freitas Bastos: Rio de Janeiro

FRANCO, Afonso Arinos de Melo (1957). *Estudos de Direito Constitucional*. Editora Revista dos Tribunais: Rio de Janeiro.

LEAL, Aurelino (1918). *Polícia e Poder de Polícia*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional

LESSA, Pedro (1905). *O determinismo psychico e a imputabilidade e a responsabilidade criminaes*. São Paulo: Typographia DUPART&C

_____ (1906). Reflexões sobre o conceito de história. In: Revista do Instituto Histórico Geográfico Brasileiro. Tomo. 69, vol. 114, pp.193-285 (publicado em 1908)

MEIRELLES, Hely Lopes (1951). Concessão de serviço público – telefone – ação do usuário – força maior – responsabilidade da empresa concessionária pela deficiência do serviço. *Revista de Direito Administrativo*, v. 25, p. 263-273.

_____ (1955). O regime municipal brasileiro em confronto com o de outros países. In: *Revista de Direito Administrativo*. v.42, p.30-45.

_____ (1956). Municipalização dos serviços públicos. In: *Revista dos Tribunais São Paulo*, V.45, n.246

_____ (1956a). O regime municipal brasileiro em confronto com o de outros países. In: *Rev. Forense*

_____ (1956b). Educação, ensino e cultura no Município. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, vol. XXV, n. 62, abr./jun., p.17-27.

_____ (1957). O direito municipal brasileiro. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo

_____ (1957a). Comissões legislativas municipais. *Rv. D dir. PGDF* n. 6

_____ (1957b). Os poderes do administrador público. In: *RT SP* v. 46, n. 266

_____ (1957c). Urbanismo e plano diretor. *Rv. D dir. PGDF* n. 7

_____ (1957d). Os direitos, deveres e poderes do administrador público. *Rv d dir. PGDF* n. 6

_____ (1958). limitações urbanísticas ao uso da propriedade. *Rv dir PGDF* n. 8

_____ (1959). O uso da propriedade e as restrições de vizinhança. *RTSP* v. 47 n. 277

_____ (1959a). limitações urbanísticas ao uso da propriedade. *RTSP* v. 48 n. 281

_____ (1962). O regime municipal brasileiro. In:

_____ (1965). folheto: A organização administrativa brasileira.

_____ (1966). *Direito Administrativo Brasileiro*. RT, Editora Revista dos Tribunais: São Paulo

_____ (1969). Natureza, conteúdo e implicações do Ato Institucional n. 5. In: *Estudos e pareceres de Direito Público*, p.185-193, RT, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo.

_____ (1972). Poder de Polícia e Segurança Nacional. In: Revista dos Tribunais, ano 61, novembro 1972, volume 445.

_____ (1972a). A administração pública e seus controles. Boletim inspetoria geral de finanças v. 6 n. 71/72

_____ (1976). Legislação de Segurança Nacional. In: Justitia, ano XXXVIII, 3º trimestre de 1976, vol. 94

_____ (1977). O poder de polícia, o desenvolvimento e a segurança nacional. In: Arquivos da polícia Civil

_____ (1982). O Estado e suas empresas. In: RDA

LYRA FILHO, João (1955). *Posição do direito administrativo*. Revista de Direito da Procuradoria Geral Prefeitura do Distrito Federal (n.01-08), Rio de Janeiro.

LORDELLO DE MELLO, Diogo (1959). *A Descentralização administrativa e a Realidade Municipal Brasileira*. In: Revista Municipal de Engenharia. Vol. XXVI. N. 1 e 2.

MACHADO, Brasil Pinheiro (1954). *O Conceito de Serviço Público e o Direito Administrativo*. In: Revista de Direito da Universidade Federal do Paraná, V. 2.

MENDONÇA, Francisco Maria de Souza Furtado (1865). *Excerpto de Direito Administrativo Pátrio*: Para servir de compendio na uala da 3ª cadeira do 5º anno da Faculdade de Direito da Imperial Cidade de São Paulo. São Paulo: Typographia Alemã de Henrique Schroeder.

MOHL, Robert von (2005). *Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*. S.l., Elibron/Adamant (reimpressão da 3.ed.Tübingen 1866)

MONTEZUMA, Francisco Gê Acaiaba de (1945). *Direito Administrativo: Importância e Necessidade de seu Estudo*. In: Revista de Direito Administrativo. 1(1), 303-310.
<https://doi.org/10.12660/rda.v1.1945.8359>

ORLANDO, Vittorio Emanuele (1891). *Principii di Diritto Amministrativo*. G. Barbèra: Firenze

PEREIRA, Miguel (1922). *O Brasil ainda é um immenso hospital*. Revista de Medicina, São Paulo, v.3, n. 22, p.3-7.

REZENDE FILHO, Gabriel de (1952). *Professor Sebastião Soares de Faria*. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, p.122-132.

RIBAS, Antonio Joaquim (1866). *Direito Administrativo Brasileiro: Noções Preliminares*. Rio de Janeiro: Typ. de Pinheiro e Cia.

REGO, Vicente Perreira do (1857). *Elementos de Direito Administrativo Brasileiro, comparado com o Direito Administrativo Francez, segundo o Methodo de P. Pradier-Fodéré*. Recife: Typographia Universal.

SANTOS, Oliveira (1919). *Direito Administrativo e Sciencia da Administração*. Rio de Janeiro: Editor Jacintho Ribeiro dos Santos

SCHMITT, Carl (1932). *Der Begriff des Politischen*. Duncker und Humblot: München.

_____ (1934). *Politische Theologie: Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*. Duncker und Humblot: München und Leipzig.

SOUSA, Ruy de. (1952). *Serviços do Estado e seu regime jurídico*. In: Revista De Direito Administrativo, 28, 10–37. <https://doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12353>

STEIN, Lorenz Von (1867). *Die Verwaltungslehre*. Erstes Hauptgebiet und Dritte Teil. Disponível em:

<https://books.google.com.nf/books?id=g3VDAAAIAAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false> acessado 12/06/2022

_____ (1964). *The History of the Social Movement in France, 1789-1850*. Bedminster Press

TÁCITO, Caio (1952). *O poder de polícia e seus limites*. In: Revista De Direito Administrativo, 27, 1–11. <https://doi.org/10.12660/rda.v27.1952.12238>

_____ (1957). *Bibliografia*. In: Revista De Direito Administrativo, 49, 518–519. <https://doi.org/10.12660/rda.v49.1957.17504>

TORRES, Alberto (1914). *A Organização Nacional*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional

URUGUAI, Visconde do (1862). *Ensaio sobre o direito administrativo*. Tomo I. Rio de Janeiro: Typographia Nacional.

VEIGA CABRAL, P. G. T. (1859). *Direito Administrativo Brasileiro: Comprehede os projectos de reforma das administrações provinciaes e municipaes e as instituições que o progresso da civilização reclama*. Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert.

VINER, Jacob (1951). *A Economia do Desenvolvimento*. In: Revista Brasileira de Economia. v. 5, n. 2. Pp. 181-225

VIVEIROS DE CASTRO, Augusto Olympio (1914). *Tratado de sciencia da administração e direito administrativo*. Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro dos Santos Livreiro-Editor.

_____ (1915). *Conceito jurídico da liberdade*. Conferência realizada pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Dr. Augusto O. Viveiros de Castro na Associação Brasileira de Estudantes. Disponível em: <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/992>

Referências Bibliográficas

- ABÁSULO, Ezequiel (2020). *La constitución republicana española de 1931 y su ambiente intelectual en la Asamblea Constituyente brasileña de 1933-1934*. In: Revista de História do Direito: Revista do Instituto Brasileiro de História do Direito. V. 1, N. 1. Curitiba, Paraná.
- ADORNO, Sérgio. 1988. *Os aprendizes do poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra
- AZEVEDO, Ricardo Pereira de (2016). *O procedimento administrativo como legitimação do autoritarismo: o caso Itamaraty*. Dissertação defendida pela UFRJ: Rio de Janeiro.
- ALIX, Luis M. Lloredo (2012). *Rafael Altamira y Adolfo Posada: Dos aportaciones a la socialización del derecho y su proyección en Latinoamérica*. In: Rechtsgeschichte Legal History, 20 (2012), pp. 214-217, [disponível na internet: http://data.rg.mpg.de/rechtsgeschichte/rg20_209lloredo_alix.pdf].
- _____ (2014) *La socialización del derecho: el antiformalismo jurídico y los derechos económicos, sociales y culturales*. In: PECES-BARBA, Gregorio; FERNÁNDEZ, Eusebio; DE ASÍS, Rafael; ANSUÁTEGUI, Francisco Javier; FERNÁNDEZ, R. (dirs.), Historia de los derechos fundamentales. Madrid, Editorial Dykinson, IV. pp. 889-891
- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (2015). *Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin.
- ALMEIDA COSTA, Arthur Barrêto (2019). *Desencontro Mercado? Desapropriação, Eficiência Administrativa e Absolutismo Proprietário no Brasil (1826-1930)*. 397f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/31640>. Acesso em: 30 jun. 2022.
- _____ (2021). *The Tropical Fado that Wanted to Become a European Samba: The Cosmopolitan Structure of Brazilian Administrative Law Investigated with Bibliometric Data (1859-1930)*. In: *Forum historiae iuris*.
- ALONSO, Angela. 2002. *Idéias em movimento: a geração 1870 na cirse do Brasil-Império*. São Paulo: Paz e Terra, 2002
- AUDREN, Frédéric (2019). *Geroges Ripert*. In: DESCAMPS, O.; DOMINGO, R. (dir.). *Great Christian Jurists in French History*. Cambridge University Press
- AZEVEDO, Eurico de Andrade (1996). *Retrato de Hely Lopes Meirelles*. In: Revista de Direito Administrativo. 204, p.121-134, Rio de Janeiro
- BADURA, Peter (1987). *Das Verwaltungsrecht des liberalen Rechtsstaates: Methodische Überlegungen zur Entstehung des wissenschaftlichen Verwaltungsrechts*. Verlag Otto Schwartz und Co., Göttingen.
- BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade (2012). *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara.
- BARTIE, Susan (2014). *Histories of legal scholars: the power possibility*. In: Legal Studies, Vol. 34 No. 2, 2014, pp. 305–327

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita (1981). *A UDN e o Udenismo: ambigüidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BENTO, Juliane S. ENGELMANN, Fabiano e PENNA, Luciana Rodrigues (2017). *Doutrinadores, políticos e “Direito Administrativo” no Brasil*. In: Política & Sociedade; Florianópolis Vol. 16, Ed. 37, (Sep-Dec 2017): 286-314.

BERCOVICI, Gilberto. (2003). *Instabilidade constitucional e direitos sociais na era Vargas (1930-1964)*. In. BITTAR, Eduardo. História do Direito Brasileiro. São Paulo, Atlas

_____ (2008). *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latim

_____ (2009a) *Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: O Silêncio Ensurdecedor de um Diálogo entre Ausentes*. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM (Coord.). Vinte Anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, p. 725-738.<<http://xa.yimg.com/kq/groups/22789978/2041661191/name/Bercovici...>>, acesso em 15\5\2015.

_____ (2009b). *Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na era Vargas (1930-1964)*. In: História do direito em perspectiva. Ricardo Marcelo Fonseca, Airton Cerqueira Leite Seelaender (orgs.). Curitiba: Juruá

_____ (2010). *“O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece” : a persistência da estrutura administrativa de 1967*. In. O que resta da ditadura: a exceção brasileira. (Orgs). Edson Teles e Vladimir Safatle. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 77-90

_____ (2013). *Carl Schmitt e a tentativa de uma revolução conservadora*. In: ALMEIDA, Jorge de; BADER, Wolfgang (Orgs). O pensamento alemão no século XX: grandes protagonistas e recepção das obras no Brasil, volume I. São Paulo: Cosac Naify.

_____ (2018). *State Reform in Brazil: More of the Same?* In: Iancu, B., & Tănăsescu, E.S. (Eds.). Governance and Constitutionalism: Law, Politics and Institutional Neutrality (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315207216>

BERTOLLI, Claudio (2003). *Gripe espanhola em São Paulo, 1918: epidemia e sociedade*. Santa Ifigênia, São Paulo, SP: Paz e Terra

BINENBOJM, Gustavo (2016). *Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. Belo Horizonte: Fórum.

BLOCH, Marc (2001). *Apologia da história, ou o ofício do historiador*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar

BORTOLOTTI, Patrícia Soster (2019). *Refuncionalização do Estado e discurso autoritário: o pensamento de Castro Nunes (1924-45)*. 2019. 175f. Dissertação (Mestrado em Direito) –

Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em:

<https://repositorio.unb.br/handle/10482/35657>. Acesso em 28 jun. 2022.

BRESCIANI, Maria Stella e SCHICCHI, Maria Cristina (2016). *Luiz de Anhaia Mello: ensino, política e presença pública*. In: revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo instituto de arquitetura e urbanismo, V14, N1.

BURDEAU, François (1994). *Histoire de l'administration française: Du 18e au 20e siècle*. Paris: Montchrestien.

_____ (1995). *Histoire du Droit Administratif (de la Révolution au début des années 1970)*. Paris: Thémis.

CABRAL, Gustavo César Machado (2017). *Literatura Jurídica na Idade Moderna: As decisões no Reino de Portugal (séculos XVI e XVII)*. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro.

CANTISANO, Pedro Jimenez (2016). *Direito, propriedade e reformas urbanas: Rio de Janeiro, 1903-1906*. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, vol. 29, n. 58, p.401-420, maio-agosto.

_____ (2018a). *Políticas Urbanas, Conflitos Sociais e Direito de Propriedade no Brasil da Virada do Século XX*. In: Propriedades em Transformação: Abordagens Multidisciplinares sobre a Propriedade no Brasil. São Paulo: Blucher, p. 17 -40.

_____ (2018b). *Rio de Janeiro on Trial: Law and Urban Reform in Modern Brazil*. 336f. Tese (Doutorado em Filosofia/História) – University of Michigan, Ann Arbor.

CARVALHO, José Murilo de (1990). *A formação das almas: o imaginário da República no Brasil*. 13. Reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras.

_____ (1991). *A Utopia de Oliveira Vianna*. In: Estudos Históricos, v. 4, n. 7. Rio de Janeiro. p. 82-99

_____ (2002). *Paulino José Soares de Sousa: o Visconde do Uruguai*. São Paulo: Editora 34.

_____ (2008). *A Construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____ (2009). *Os bestializados*. São Paulo: Companhia das Letras.

CARVALHO, Leonardo Dallacqua de (2019). *O saneador do Brasil: saúde pública, política e integralismo na trajetória de Belisário Penna (1868-1939)*. Tese (Doutorado em História das Ciências e da Saúde) – Fundação Oswaldo Cruz. Casa de Oswaldo Cruz. Disponível em: https://ppghcs.coc.fiocruz.br/images/dissertacoes/tese_leonardo_dallacquade_carvalho.pdf acesso em 10 de fevereiro de 2022.

CARVALHO, Lucas Borges de. 2016. *Censura à imprensa, autocensura e colaboracionismo (capítulo 2)*, in Censura e liberdade de expressão no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 63-102

CASSESE, Sabino (2010). *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*. Quaderni Fiorentini, Per la storia del pensiero giuridico moderno, vol.90. Milano: Giuffrè Editore.

CERÓN, Roberto (2022). *Circulación de Ideas Jurídicas y Génesis del Derecho Social en Chile (1890-1914): Anton Menger (Austria, 1841-1906), Adolfo Posada (España, 1860-1944) y Valentín Letellier (chile, 1852-1919)*. In: Revista de Estudios Histórico-Jurídicos, vol. XLIV (no prelo)

CHALOUB, Jorge de Gomes Souza (2016). *O liberalismo entre o espírito e a espada: a UDN e a República de 1946*. 285 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

COELHO, Fernando Nagib (2012). *A passagem do conceito de ofício ao de cargo público no direito público do Brasil Império*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

_____ (2016). *Tipos normativos e separação dos poderes: a função política do aviso ministerial na regência (1831-1840)*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Disponível em:
<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/169104>. Acesso em: 10 jun. 2022.

COMPARATO, Fábio Konder (1978). *O Indispensável Direito Econômico*. In: COMPARATO, Fábio Konder. Ensaios e pareceres de direito empresarial. Rio de Janeiro: Forense.

COSTA, Emília Viotti da (1979). *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. Unesp: São Paulo.

COSTA, Pietro (1972). Semantica e storia del pensiero giuridico. Quaderni Fiorentini, Per la storia del pensiero giuridico moderno, vol. 1. Milano: Giuffrè Editore.

_____ (1986). Lo stato immaginario: metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra ottocento e novecento. Quaderni Fiorentini, Per la storia del pensiero giuridico moderno, vol. 21. Milano: Giuffrè Editore.

_____ (2002). Iurisdictio: Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale (1100-1433). Quaderni Fiorentini, Per la storia del pensiero giuridico moderno, vol.62. Milano: Giuffrè Editore.

_____ (2010). Soberania, Representação e Democracia: Ensaio de História do Pensamento Jurídico. Curitiba: Juruá.

COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (orgs.) (2006). O Estado de Direito: História, teoria, crítica. São Paulo: Martins Fontes.

_____ (2007). The Rule of Law: History, Theory and Criticism. Dordrecht: Springer.

COSER, Ivo (2008). *Visconde do Uruguai: centralização e federalismo no Brasil — 1823-1866*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro, Ed. UFMG/IUPERJ.

- DAMLER, Daniel (2019). *Bauhaus Laws*. United Kingdom: Intersentia Ltd
- DAWSON, Elizabeth (2014). *Archival Sources for Legal Biography at the Institute of Advanced Legal Studies*. In: *Legal Information Management*, 14 (2014), pp. 48–53
- DI PIETRO, Maria Sylvia (2000). *500 anos de direito administrativo brasileiro*. in: *Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia*. Brasília: ENAP, v. 26, n. 2, p. 29- 54. encontrado em: http://www.direitopublico.com.br/pdf_10/DIALOGO-JURIDICO10-JANEIRO-2002-MARIA-S-ZANELLA-DI-PIETRO.pdf
- DINGLE, Lesley (2014). *Legal Biography, Oral History and the Cambridge Eminent Scholars Archive (ESA)*. In: *Legal Information Management*, 14 (2014), pp. 58–68
- DULLES, John W. F. *A Faculdade de Direito de São Paulo e a resistência anti-Vargas: 1938-1945*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.
- EHLERT MAIA, João Marcelo (2008). *A terra como invenção: o espaço no pensamento social brasileiro*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar
- _____ (2013). *A imaginação da Terra: O pensamento brasileiro e a condição periférica*. In: *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 25, n. 2. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/W7f4dYgpZHQyPczptzBc7wt/?format=pdf&lang=pt>
- FARIA, Anacleto de Oliveira (1974). *A Geração Acadêmica de 1941/1945*. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, v.69, n.1, p.291-316.
- FELONIUK, Wagner Silveira (2017). *O pensamento político de Alcides Cruz: conceitos, separação de poderes, atuação estatal*. In: INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO DO RIO GRANDE DO SUL. *Alcides Cruz: perfil parlamentar*. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, p.137-172.
- FERES JR., João (2014). *Léxico da história dos conceitos políticos do Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- FERNANDES, Márcia Gomes (2018). *O esquadrão da morte de São Paulo e a imprensa paulista: um estudo sobre o Jornal da Tarde, O Estado de São Paulo e a Folha de São Paulo (1968-1978)*. Tese defendida na Universidade de São Paulo (Doutorado em História). São Paulo: São Paulo
- FERNANDES, Maria Fernandes Lombardi (2007) *Alberto Torres e o Conservadorismo Fluminense*. In: *Cadernos de Ciências Humanas - Especiaria*.v. 10, n.17, jan./jun., p. 277-301
- FERRARI, Roberta (2020). *Plan-based thought: from the new civilization to the global system of power*. In: *Scienza e Política*, vol XXXIII, n 62, 2020, pp. 5-15
- FERREIRA, Gabriela Nunes (1999). *Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e o Visconde de Uruguai*. São Paulo: Editora 34

_____ (2009). *Visconde do Uruguai: Teoria e Prática do Estado Brasileiro*. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz; BOTELHO, André. *Um Engima Chamado Brasil: 29 intérpretes e um país*. São Paulo: Companhia das Letras. P. 29-30

FERREIRA, Jorge; DELGADO, Luciana A.N. (Org.). *O Brasil republicano: o tempo do liberalismo excludente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

FIORAVANTI, Maurizio (2001). *La scienza del diritto pubblico: dottrine dello stato e della costituzione tra otto e novecento*. Quaderni Fiorentini, Per la storia del pensiero giuridico moderno, vol. 58/59, tomo I. Milano: Giuffrè Editore.

FOLJANTY, Lena (2015). *Legal Transfers as Processes of Cultural Translation: On the Consequences of a Metaphor*. *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, Heft 2 / 2015, S. 89-107. Max-Planck-Institute for European Legal History Research Paper Series No. 2015-09, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2682465>

FON, Antonio Carlos (1979). *Tortura: A História da Repressão Política no Brasil*. Global Editora: São Paulo

FONSECA, Ricardo Marcelo (2012). *Introdução Teórica à História do Direito*. Editora Juruá: Curitiba.

_____ (2013). *A Recepção da Ciência Jurídica Europeia no Brasil do Século XIX: Entre Invenção, Tradução e Traição*. In: SIQUEIRA, Gustavo Cabral; VESTENA, Carolina Alves (Orgs.). *Direito e experiências jurídicas: temas de história do direito*, p. .

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. CASA DE OSWALDO CRUZ (1992). *A ciência a caminho da roça: imagens das expedições científicas do Instituto Oswaldo Cruz ao interior do Brasil entre 1911 e 1913* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ. Available from SciELO Books.

GASPARI, Elio (2013). *A Ditadura Derrotada*, São Paulo:Cia da Letras.

GEHLEN, Arnold (1984). *L'uomo nell'era della tecnica: problemi socio-psicologici della civiltà industriale*. Sugarco Edizioni

GERSTENBERGER, Debora (2010). *Überwache und herrsche? Polizei und diskursiver Wandel im luso-brasilianischen Reich (1808–1820)*. In: LANDWEHR, Achim (Hrsg.): *Diskursiver Wandel*. Wiesbaden: VS-Verlag. p. 133–153

_____ (2012). *(Post-)Koloniales Regieren in einer imperialen Hauptstadt: Die Polizeieintendanz in Rio de Janeiro, 1808–1821*. In: *Comparativ* 22/3, 2012, S. 35–49

GIANNINI, Massimo Severo (1973). *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*. Quaderni Fiorentini, Per la storia del pensiero giuridico moderno, vol. 2. Milano: Giuffrè Editore, p.179-274.

GINSBURG, Tom. 2010. *Written Constitutions and the Administrative State: On the Constitutional Character of Administrative Law*. University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper, No. 331

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes (2018). *Tobias Barreto: Uma Biografia Intelectual do Insurreto Sergipano e sua Biblioteca com Livros Alemães no Brasil do Século XIX*. Curitiba: editora Juruá

GOMES, Angela de Castro (2009). *A República, a história e o IHGB*. Belo Horizonte: Argymentvm

GONÇALVES, Ig Henrique Queiroz (2020). *Autocrítica aristocrática: o conceito de soberaineté du peuple em Alexis de Tocqueville*. Editora Dialética: Belo Horizonte.

GRAU, Eros (1977). *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

GROSSI, Paolo (1974). *Pagina Introduttiva*. In: Quaderni Fiorentini, V.3 e 4, p.1-6.

GUANDALINI JR., Walter (2011). *Gênese do direito administrativo: formação, conteúdo e função da ciência do direito administrativo durante a construção do Estado no Brasil Imperial*. 240f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1884/26463>. Acesso em: 30 jun. 2022.

____ (2015). *Espécie Invasora – história da recepção do conceito de direito administrativo pela doutrina jurídica brasileira no século XIX*. RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 268, p.213-247, jan./abr.

____ (2018). *História da administração pública no Brasil: entre a realidade e o pensamento*. In: KOZICKI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam; IMMORDINO, Maria (Coords.); BARBOZA, Estefânia de Queiroz; COSTALDELLO, Angela Cassia; FACHIN, Melina Girardi (Orgs.). *Direito Comparado: Diálogos de Direito Constitucional e Administrativo entre Brasil e Itália*. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, p. 15-31.

____ (2019a). *A tradução do conceito de direito administrativo pela cultura jurídica brasileira do século XIX*. Revista da Faculdade de Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 74, p.473-498, jan./jun.

____ (2019b). *As razões do direito administrativo na doutrina brasileira do século XIX (1857-1884)*. R. IHGB, Rio de Janeiro, a. 180, v. 481, p. 219-254, set./dez.

GUANDALINI JR., Walter e TEIXEIRA, Livia Solana Pfuetzenreiter de Lima (2021). *Um Direito Administrativo de Transição: o conceito de direito administrativo na cultura jurídica da Primeira República Brasileira (1889-1930)*. In: Revista de Direito, Estado e Sociedade, n. 58 jan-jun, p. 422-459.

HABERMAS, Jürgen (1968). *Técnica e ciência como ideologia*. Lisboa: Editora 70

HAFERKAMP, Hans-Peter (2011). “Needs” – *Pandectists Between Norm and Reality*. In: MORIGIWA, Yasutono; STOLLEIS, Michael; HALPÉRIN, Jean-Louis (Orgs.). *Interpretation of Law in the Age of Enlightenment: From the Rule of the King to the Rule of Law*. Dordrecht: Springer, p.107-121.

HANSEN, Thiago Freitas (2018). *Codificar e conservar: ciência e pensamento jurídico na formação do código florestal brasileiro de 1934*. Tese defendida na Universidade Federal do Paraná

HEIDEGGER, Martin (1953). *Die Frage nach der Technik*. p. 5-37 In: HEIDEGGER, Martin (2000). *Gesamtausgabe: I Abteilung: Veröffentlichte Schriften (1910-1976)*. Band 7 Vorträge und Aufsätze. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann

HESPANHA, António Manuel (1970). *Análise do Discurso e História da Ciência Jurídica: Introdução Metodológica a um Tema de Direito Romano*. 1970. Dissertação (Curso Complementar de Ciências Histórico-Jurídicas) – Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra.

____ (1990). *Uma história de textos*. In: TOMÁS y VALIENTE, F.; CLAVERO, B.; BERMEJO, J. L.; GACTO, E.; HESPANHA, A. M.; ALONSO, C. Alvarez. *Sexo barroco y otras transgresiones premodernas*. Madrid: Alianza Editorial, p. 187-196.

____ (1994). *As Vésperas do Leviathan: instituições e poder político Portugal – séc. XVII*. Coimbra: Almedina

____ (2005). *Cultura Jurídica Européia - síntese de um milênio*. Florianópolis: Boiteux.

____ (2009). *Um Poder um pouco mais que Simbólico: Juristas e Legisladores em Luta pelo Poder de Dizer o Direito*. In: *História do direito em perspectiva*. Ricardo Marcelo Fonseca, Airton Cerqueira Leite Seelaender (orgs.). Curitiba: Juruá

____ (2010). *Imbecilidade: as bem aventuranças da inferioridade nas sociedades do Antigo Regime*. São Paulo: Annablume

____ (2011). *Questões de etiqueta jurídica: se, como e por que a história constitucional é uma história jurídica*. In: CARVALHO, José Murilo de; CAMPOS, Adriana Pereira (Orgs.). *Perspectivas da cidadania no Brasil Império*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p.355-376.

____ (2013). *A esfera comunicativa do direito*. s/l, s/d.

HEYEN, Erk Volkmar (1976). *Philosophische Perspektiven zur Geschichtsschreibung der Rechtsdogmatik*. In: ARSP | Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie. Vol. 62, n. 4. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag, p.475-496.

____ (1980). *Otto Mayer: Frankreich und das Deutsche Reich*. In: *Der Staat*. Vol. 19, n. 3. Berlin: Duncker & Humblot, p.444-460.

____ (1983). *Entwicklungsbedingungen der Verwaltungsrechtswissenschaft*. In: *Der Staat*. Vol. 22, n. 1. Berlin: Duncker & Humblot. p.21-32.

_____ (2000). *There Are Many Paths Leading to Administrative History, and Some Lead through Europe*. *Administrative Theory & Praxis*, vol. 22, n. 4, p.719-731.

HOCHHEIM, Bruno Arthur (2017). *Federalismo, centralização e intervenção estatal: os debates na Comissão do Itamaraty (1932-1933)*. 2017. 342 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/24747>. Acesso em: 28 jun. 2022.

HOCHMAN, Gilberto (2015). *A era do saneamento: as bases da política pública de saúde no Brasil*. São Paulo: Hucitec

HOLANDA, Sergio Buarque de (1988). *Raízes do Brasil*. José Olimpo Editora: Rio de Janeiro.

HUEBER, Alfons (1982). *Otto Mayer: Die "juristische Methode" im Verwaltungsrecht (Schriften zum öffentlichen Recht)*. Berlin: Dunckler und Humblot.

JOFFILY, Mariana (2008). *No Centro da Engrenagem: Os interrogatórios na Operação Bandeirante e no DOI de São Paulo (1969-1975)*. Tese (Doutorado em História) Universidade de São Paulo: São Paulo

KNEMEYER, Franz-Ludwig (2004). *Polizei*. In: BRUNNER, Otto; CONZE, Werner; KOSELLECK, Reinhart (Orgs.). *Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, v.1 A-D. Stuttgart: Klett-Cotta, p.875-897.

KOSELLECK, Reinhart (1995). *Vergangene Zukunft: Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

_____ (2006). *Begriffsgeschichten: Studien zur Semantik und Pragmatik der politischen und sozialen Sprache*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

LAFER, Celso (2002). *JK e o Programa de Metas*. FGV editora.

LEAL, Victor Nunes (1975) *Coronelismo, enxada e voto*. 2a ed. São Paulo: Alfa Ômega

LEGRAND, Pierre (1997). *The Impossibility of 'Legal Transplants'*. *Maastricht J. Eur. & Comp. L.*, MJ 4, p. 111-124.

_____ (2021). *Direito estrangeiro: compreendendo o compreendê-lo*. Traduzido por Ricardo Martins Spíndola Diniz. Editora Contracorrente

LIMA, Nísia Trindade (1998). *Missões civilizatórias da República e interpretação do Brasil*. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos* [online]. 1998, v. 5, n. suppl [Accessed on 17th of December 2021] , pp. 163-193. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-59701998000400010>

LEGENDRE, Pierre (1974). *La royauté du droit administratif: Recherches sur les fondements traditionnels de l'État centraliste en France*. *Revue historique de droit français et étranger* (1922-), Quatrième série, vol. 52, n. 4, oct./déc, p.696-732. Paris: Editions Dalloz.

LIMA, Nísia Trindade; HOCHMAN, Gilberto (1996). *Condenado pela raça, absolvido pela ciência: o Brasil descoberto pelo movimento sanitarista da Primeira República*. In: MAIO, Marcos Chor e SANTOS, Ricardo Ventura (orgs.). *Raça, ciência e sociedade*. Rio de Janeiro: Fiocruz

LIMA, Nísia Trindade; HOCHMAN, Gilberto (2004). *Pouca saúde e muita saúde: sanitarismo, interpretações do país e ciências sociais*. In: HOCHMAN, Gilberto; ARMUS, Diego (orgs.). *Cuidar, Controlar, Curar: ensaios históricos sobre saúde e doença na América Latina e Caribe*. Rio de Janeiro: Fiocruz

LOPES, José Reinaldo de Lima (2010). *O Oráculo de Delfos: O Conselho de Estado no Brasil-Império*. São Paulo: Saraiva.

____ (2014). *Naturalismo Jurídico no pensamento brasileiro*. São Paulo: Saraiva.

LOPES, José Reinaldo de Lima; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; ACCA, Thiago dos Santos (2013). *Curso de História do Direito*. Imprensa: São Paulo, Método.

LYNCH, Christian Edward C. (2013). *Por que pensamento e não teoria? A Imaginação político-social brasileira e o Fantasma da Condição Periférica (1880-1970)*. Dados [online]. 2013, v. 56, n. 4 [Acessado 1 Agosto 2022], pp. 727-767. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582013000400001>>. Epub 12 Fev 2014. ISSN 1678-4588. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582013000400001>.

____ (2014). *Da monarquia à oligarquia: história institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930)*. Alameda.

____ (2015). *Modulando o tempo histórico: Bernardo Pereira de Vasconcelos e conceito de “regresso” no debate parlamentar brasileiro (1838-1840)*. In: Almanack. Guarulhos, n.10, p.314-334.

MANNORI, Luca (1984). *Uno stato per romagnosi: I Il progetto costituzionale*. Quaderni Fiorentini, Per la storia del pensiero giuridico moderno, vol. 18. Milano: Giuffrè Editore.

____ (1987). *Uno stato per romagnosi: II La scoperta del diritto amministrativo*. Quaderni Fiorentini, Per la storia del pensiero giuridico moderno, vol. 24. Milano: Giuffrè Editore.

____ (2007). *Justicia y administración entre antiguo y nuevo régimen*. Traducción de Alejandro Agüero y M^a Julia Solla. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 15, p.125-146.

MARGERISON, Kenneth (1983). *P-L. Roederer: Political Thought and Practice During the French Revolution*. Amer Philosophical Society: Philadelphia

MATSUMOTO, Naoko (1999). *Polizeibegriff im Umbruch: Staatszwecklehre und Gewaltenteilungspraxis in der Reichs- und Rheinbundpublizistik*. Studien zu Policey und Policeywissenschaft. Vittorio Klostermann: Frankfurt am Main

MATTOS, Ilmar R. de (1987). *O Tempo Saquarema*. São Paulo: HUIITEC; Brasília-DF: Instituto Nacional do Livro.

_____ (1999). *O Lavrador e o construtor: o Visconde do Uruguai e a construção do Estado Imperial*. In: PRADO, M. E. (Org.). *O Estado como vocação: ideias e práticas políticas no Brasil Oitocentista*. Rio de Janeiro: Access, p. 191-218.

MCCORMICK, John P. (1997). *Carl Schmitt's Critique of Liberalism: Against Politics as Technology*. Cambridge

MEINEL, Florian (2011). *Der Jurist in der industriellen Gesellschaft: Ernst Forsthoff und seine Zeit*. De Gruyter Akademie Forschung

MEIRA, Silvio (2019a). *Clóvis Beviláqua: sua vida e sua obra*. 2. ed. Belo Horizonte: Arraes Editores.

_____ (2019b). *Teixeira de Freitas: O Jurisconsulto do Império*. Belo Horizonte: Arraes Editores.

MENICHETTI, Johan (2013). *Pierre-Louis Roederer : la science sociale au Conseil d'État*. In: *Napoleonica. La Revue*, 16, 17-48. <https://doi.org/10.3917/napo.131.0017>

MESURINI, Maurício Costa (2016a). *Estado interventor no Brasil e seus reflexos no direito público (1930-1964): Themistocles Cavalcanti e sua contribuição doutrinária*. 326f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/168633>. Acesso em: 28 jun. 2022.

_____ (2016b). *História do Direito Administrativo no Brasil (1937-1964): o debate em torno das delegações legislativas*. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre*, n. 35, p. 59-84, dez.

MESTRE, Jean-Louis (2002). *Administration, justice et droit administratif*. In: *Annales historiques de la Révolution française*, n° 328, avril-juin 2002, p. 61-75.

MITSCHERLICH-SCHONHERR, Olivia (2011). *Glück bei Kant*. In: THOMÄ Dieter, HENNING Christoph, und MITSCHERLICH-SCHÖNHERR, Olivia. *Glück: Ein interdisziplinäres Handbuch*. Springer-Verlag: Deutschland

MOTA, Carlos Guilherme SALINAS, Ntasha Schimitt (coord.) (2006). *Os juristas na formação do estado-nação brasileiro. Do século XVI a 1850*. São Paulo: Editora Quartier Latin

_____ (2010). *Os Juristas na formação do estado-nação brasileiro: 1850-1930*. São Paulo: Saraiva

_____ (2010a). *Os Juristas na formação do estado-nação brasileiro: de 1930 aos dias atuais*. São Paulo: Saraiva

MOTTA, Rodrigo Patto Sá (2017). *Entre a liberdade e a ordem: o jornal O Estado de São Paulo e a ditadura (1969-1973)*. *Estudos Ibero-Americanos*, 43(2), 367-379. <https://doi.org/10.15448/1980-864X.2017.2.26037>

MÜLLER, Johann Baptist (2004). *Bedurfnis*. In: BRUNNER, Otto; CONZE, Werner; KOSELLECK, Reinhart (Orgs.). *Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, v.1 A-D. Stuttgart: Klett-Cotta, p.440-489.

MÜLLER, Roger (2006). *Verwaltungsrecht als Wissenschaft: Fritz Fleiner 1867-1937 (Studien zur Europäischen Rechtsgeschichte)*. Vittorio Klostermann

NAPOLI, Paolo (2003). *Naissance de la police moderne: Pouvoir, normes, société*. Paris: Éditions La Découverte.

OESTREICH, Gerhard (1968). *Strukturprobleme des europäischen Absolutismus. Otto Brunner zum 70. Geburtstag*. In: *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, 1968, 55. Bd., H. 3, pp. 329-347. Franz Steiner Verlag

PARRY, R Gwynedd. 2010. *Is Legal biography really legal scholarship*. In: *Legal Studies*, Vol. 30 No. 2, June 2010, pp. 208–229

PAIXÃO, Cristiano (2020). *Entre regra e exceção: Normas constitucionais e atos institucionais nadtadura militar brasileira (1964-1985)*. In: *Revista de História do Direito: Revista do Instituto Brasileiro de História do Direito*. V. 1, N. 1. Curitiba, Paraná.

PATEL, Kiran Klaus (2016). *The New Deal: a Global History*. Princeton University: Princeton

PICCHIA, Lucia Barbosa Del (2012). *Estado, Democracia e Direitos na Crise do Constitucionalismo Liberal: Uma Comparação entre o Pensamento Jurídico Francês e o Brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito) Universidade de São Paulo

PINTO, Francisco Rogério Madeira (2018). *A formação do pensamento jurídico-autoritário brasileiro e sua concretização no Estado Novo: Júlio de Castilhos, Oliveira Vianna, Francisco Campos e Carlos Medeiros Silva*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/32510>. Acesso em: 28 jun. 2022.

PLOTKIN, Mariano y ZIMMERMANN, Eduardo (org.) 2012. *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa

POCOCK, John Greville Agard (2009). *Political thought and history: essays on theory and method*. Cambridge: Cambridge University Press.

PORTELA, Jurandir Scarcela (1985). *Hely Lopes Meirelles - O homem e o jurista*. In: WALD, Arnaldo (Coord.). *O direito na década de 80: estudos jurídicos em homenagem a Hely Lopes Meirelles*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, p.11-18.

PREU, Peter (1983). *Polizeibegriff und Staatszwecklehre. Die Entwicklung des Polizeibegriffs durch die Rechts- und Staatswissenschaften des 18. Jh.* Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien, hrsg. von der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen, Bd. 124. Verlag Otto Schwartz und Co.: Göttingen

- RAMENZONI, Gabriela Lima (2014). A construção de uma cultura jurídica: análise sobre o cotidiano do bacharel na academia do Largo de São Francisco entre 1857-1870. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-11022015-114400/pt-br.php>. Acesso em: 29 jun. 2022.
- RICKEN, Guilherme (2016). *Direito Econômico entre Crise e Estabilização*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo
- _____ (2020). A passagem da legislação de polícia à legislação codificada na disciplina urbanística. 249f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo.
- RIGO, Joanir Fernando (2018). *Rádiodifusão no Brasil: Períodos, modelos, funções*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/32505>. Acesso em: 14 jul. 2022.
- RODRIGUES, Athanis Molás (2014). *Raízes integralistas da teoria tridimensional do direito: História das ideias de Miguel Reale (1933-1953)*. Dissertação de Mestrado. PPGD\UFSC: Florianópolis
- RODRIGUES, Claudia (1999). *A cidade e a morte: a febre amarela e seu impacto sobre os costumes fúnebres no Rio de Janeiro (1849-50)*. In: História, Ciências, Saúde: Manguinhos, VI (1): 53-80, mar.-jun. 1999.
- RUFINO, Almir Gaseguez e PENTEADO, Jaques de Camargo (org.) (2003). *Grandes Juristas Brasileiros*. Martins Fontes
- _____ (2006). *Grandes Juristas Brasileiros Livro II*. Martins Fontes
- RÜTHERS, Bernd (2001). *Geschönte Geschichten – Geschonte Biographien: Sozialisationskohorten in Wendeliteraturen. Ein Essay*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- SÁ, Dominich Miranda (2009). *A voz do Brasil: Miguel Pereira e o discurso sobre o "imenso hospital"* In: História, ciências, saúde-Manguinhos, p. 333-348.
- SANTOS, Priscilla Camargo (2012). *Tavares Bastos: A liberdade política a partir da descentralização*. Dissertação defendida na Universidade Federal de Santa Catarina.
- SANTOS, Rogerio Dutra dos (2007). *Francisco Campos e os Fundamentos do Constitucionalismo Antiliberal no Brasil*. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 50, n.2, p.281-323.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (2006). *O Ex-Leviatã Brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira
- SCHATZBERG, Eric (2018). *Technology: Critical history of a concept*. Chicago: University of Chicago Press

_____ (2006). "Technik" Comes to America: Changing Meanings of "Technology" before 1930. In: *Technology and Culture*, Vol. 47, No. 3, Technology (Jul., 2006), pp. 486-512

SCHMIDT-DE CALUWE, Reimund (1999). *Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers Staatstheoretische Grundlagen, dogmatische Ausgestaltung und deren verfassungsbedingte Vergänglichkeit*. Mohr Siebeck

SCHUPPERT, Gunnar Folke (2019). *Eine globale Ideengeschichte in der Sprache des Rechts*. Max Planck Institute for European Legal History Research Paper Series n. 2019-02.

SCHÜTTE, Christian (2006). *Progressive Verwaltungsrechtswissenschaft auf konservativer Grundlage.: Zur Verwaltungsrechtslehre Ernst Forsthoffs*. Berlin: Duncker und Humblot

SCHWARCZ, Lilia (1993). *O espetáculo das raças*. São Paulo: Companhia das Letras.

_____ (1999). *As Barbas do Imperador: D. Pedro II, um Monarca dos Trópicos*. Editora Schwarcz: São Paulo

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel (2020). *A bailarina da morte: A gripe espanhola no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.

SCHWARZ, Roberto (2000). *Ao Vencedor as Batatas*. Editora 34

SEELAENDER, Airton L. C. L. (2003) *Polizei, Ökonomie und Gesetzgebungslehre: Ein Beitrag zur Analyse der portugiesischen Rechtswissenschaft am Ende des 18. Jahrhunderts*. Vittorio Klostermann: Frankfurt am Main

_____ (2006) *Pondo os pobres no seu lugar – igualdade constitucional e intervencionismo segregador na Primeira República*. In: COUTINHO, Jacinto N. M. e LIMA, Martonio M. B. (Org.). *Diálogos constitucionais: direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos*. Rio de Janeiro: Renovar, p.1-26.

_____ (2007). *O contexto do texto: notas introdutórias à história do direito público na idade moderna*. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, p. 253-286

_____ (2008) *A polícia e o rei-legislador: notas sobre algumas tendências da legislação portuguesa no Antigo Regime*. In: BITTAR, Eduardo. C. B. (Org.). *História do Direito Brasileiro: leituras da ordem jurídica nacional*. São Paulo: Atlas, p.91-108.

_____ (2009) *A "polícia" e as funções do Estado – notas sobre a "polícia" do antigo regime*. In: *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, v.49, p.73-87.

_____ (2009a). *Juristas e Ditaduras: uma leitura brasileira*. In: FONSECA, Ricardo Marcelo; SEELANDER, Airton Cerqueira Leite (org.) *História do direito em perspectiva*. Curitiba: Juruá, p. 415-432.

_____ (2010). *Verfassung und Verfassungsrecht in Brasilien (1824-1988)*. *Rechtsgeschichte* Rg 16, Zeitschrift des Max-Plancks-Instituts für europäische Rechtsgeschichte, p. 97-103.

____ (2012). *A história do direito público à luz dos conceitos. Um exemplo da Primeira República*. Palestra conferida dia 20/11/2012 às 10h:10 no Centro de Ciências Jurídicas da UFSC

____ (2012a). *Autoritarismo e conceito de polícia em Hely Lopes Meirelles*. (Apresentação de Trabalho/Conferência ou palestra)

____ (2013a). *A Doutrina Estrangeira e o Jurista Brasileiro: Usos, Estratégias e Recriações*. In: SIQUEIRA, Gustavo Cabral; VESTENA, Carolina Alves (Orgs.). *Direito e experiências jurídicas: temas de história do direito*, p.1-17.

____ (2013b). *Francisco Campos (1891-1968) - Uma Releitura*. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). *As formas do direito: ordem, razão e decisão*. Curitiba: Juruá, p.491-525.

____ (2018). *Zwischen Gesetzeskraft und Verfassungswidrigkeit. Die Verordnungen der revolutionären „provisorischen Regierung“ (1930-1934) und der Streit um ihre Bedeutung für die brasilianische Rechtsordnung*. *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs*, Wien, 8 Jahrgang, Heft 2/2018, p.452-461.

____ (2021). *O direito administrativo e a expansão do Estado na Primeira República: notas preliminares a uma história da doutrina administrativista no Brasil*. R. IHGB, Rio de Janeiro, a. 182, n. 485, p.165-202, jan./abr.

SEELAENDER, Airton L.C.L.; CASTRO, Alexander Rodrigues de (2010). *Um jurisconsulto adaptável: Francisco Campos (1891-1968)*. In: MOTA, Carlos Guilherme; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia (Coord.). *Os Juristas na formação do estado-nação brasileiro: de 1930 aos dias atuais*. São Paulo: Saraiva.

SEVCENKO, Nicolau (1987). *Literatura como Missão: tensões sociais e criação cultural na Primeira República*. São Paulo: Companhia das Letras.

SILVA, Ricardo (2009). *História intelectual e teoria política*. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 17, n. 34, p.301-318, out. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/29364/19127>. Acesso em: 29 jun. 2022.

SILVEIRA, Mariana de Moraes (2013). *Revistas em tempos de reformas: pensamento jurídico, legislação e política nas páginas dos periódicos de direito (1936-1943)*. 391f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

____ (2017). *Técnicos da legalidade: juristas e escrita das leis. Argentina e Brasil, primeira metade do século XX*. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos*, n. 17, IMESC-IDEHESI/CONICET, Universidad Nacional de Cuyo, p.86-102.

____ (2018). *Desloca(liza)r o direito: intercâmbios, projetos partilhados e ações públicas de juristas (Argentina e Brasil, 1917 - 1943)*. 2018. Tese (Doutorado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-20032019-115852/pt-br.php>. Acesso em: 1 jul. 2022.

____ (2020). “Referência ao Estado e instituições peculiares ao Brasil”: uma leitura do ensaio sobre o direito administrativo. In: CABRAL, Cleber Araújo; LANARI, Raul Amaro de Oliveira; TOLENTINO, Thiago Lenine Tito; CUNHA, Valdeci da Silva (Orgs). Cultura intelectual em perspectiva: linguagens, instituições e trajetórias. Belo Horizonte: Letramento, 2020, p. 187-207.

SIMON, Thomas (2004). »Gute Policy«: Ordnungsbilder und Zielvorstellungen politischen Handelns in der Frühen Neuzeit. Studien zur europäischen Rechtsgeschichte, Band 170. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann.

____ (2009) Disciplinamento social e combate à vadiagem no antigo regime. In: Sequência. n.59 p.121-139.

SIMS, Jonathan (2014). *Legal Biography at the British Library: A Particular Perspective on Resources*. In: Legal Information Management, 14 (2014), pp. 38–47

SKINNER, Quentin. (2002). *Visions of Politics*, vol. 1 – Regarding Method. Cambridge: Cambridge University Press.

SOARES FARIA, S. S. de (1950). Discurso de paraninfo aos bacharelados de 1942. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 46, p. 143-156.

SONTAG, Ricardo (2008). *Triatoma baccalaureatus: sobre a crise do bacharelismo na Primeira República*. In:

____ (2009). Código e Técnica. A reforma penal brasileira de 1940, tecnicização da legislação e atitude técnica diante da lei em Nelson Hungria. Florianópolis, Monografia (Mestrado em Direito) – UFSC.

____ (2014). *Código Criminológico. Ciência Jurídica e Codificação Penal no Brasil. 1888-1899*. Editora Revan

SORDI, Bernardo (1985). *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale: la formazione della nozione di interesse legittimo*. Quaderni Fiorentini, Per la storia del pensiero giuridico moderno, v. 20. Milano: Giuffrè Editore.

____ (1987). *Tra Weimar e Vienna: amministrazione pubblica e teoria giuridica nel primo dopoguerra*. Quaderni Fiorentini, Per la storia del pensiero giuridico moderno, vol. 25. Milano: Giuffrè Editore.

____ (1991). *L'amministrazione illuminata: riforma delle comunità e progetti di costituzione nella Toscana Leopoldina*. Quaderni Fiorentini, Per la storia del pensiero giuridico moderno, vol. 37. Milano: Giuffrè Editore.

____ (2012). *Storia e diritto: esperienze a confronto*. Firenze, 18-19 ottobre. Quaderni Fiorentini, Per la storia del pensiero giuridico moderno, vol. 104. Milano: Giuffrè Editore.

____ (2018a). *Lei e Administração: Encontros e Desencontros*. Sequência, Florianópolis, n. 80, p.225-242, dez.

_____ (2018b). *Comparative legal history: una combinazione fruttuosa?* In: BRUTTI, Massimo; SOMMA, Alessandro. *Global Perspectives on Legal History*. Frankfurt: Max Planck Institute for Legal History and Legal Theory, p.541-550.

_____ (2020). *Diritto pubblico e diritto privato: una genealogia storica*. Bologna: Il Mulino

SORDI, Bernardo; MANNORI, Luca (2001). *Storia del diritto amministrativo*. Roma: Editori Laterza.

SPENGLER, Oswald (1933). *Der Mensch und die Technik: Beitrag zu einer Philosophie des Lebens*. München: C.H. Beck

STOLLEIS, Michael (1992). *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Zweiter Band. Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800-1914*. München: Verlag C. H. Beck.

_____ (2001a). *Public Law in Germany, 1800-1914*. Oxford: Berghahn Books.

_____ (2001b). *Die Entstehung des Interventionsstaates und das öffentliche Recht*. In: *Konstitution und Intervention: Studien zur Geschichte des öffentlichen Rechts im 19. Jahrhundert*. p.253-282.

_____ (1997). *Rechtsgeschichte als Kunstprodukt: Zur Entbehrlichkeit von „Begriff“ und „Tatsache“*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

_____ (2008). *Storia del diritto pubblico in Germania. I. Publicistica dell'Impero e scienza di Polizia 1600-1800*. Milano: Giuffrè Editore.

_____ (2008a). *Escribir Historia del Derecho: ¿Reconstrucción, Narración o Ficción?* Traducción de Ignacio Gutiérrez. [s.l.].

_____ (2014). *Die Entstehung des Allgemeinen Teils des Verwaltungsrechts (1850-1900)*. *Juridica International*, 21, 21-28.

_____ (2017). *Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte: Materialien, Methodik, Fragestellungen*. Oldenbourg: De Gruyter.

_____ (2018). *O direito público na Alemanha: Uma introdução à sua história do século XVI ao XXI*. (G. Mendes, Trad.). Saraiva.

_____ (2020). *Escrever história do direito: Reconstrução, narrativa ou ficção?* (Gustavo Cabral, Trad.). Contacorrente

SUBTIL, José Manuel Louzada Lopes (2011). *Actores, territórios, e redes de poder, entre o antigo regime e o liberalismo*. Curitiba: Juará Editora

SUGARMAN, David (2014). *Alternative Visions of Legal Biography: an Abstract*. In: *Legal Information Management*, 14 (2014), pp. 16–18

_____ (2015). *From Legal Biography to Legal Life Writing: Broadening Conceptions of Legal History and Socio-legal Scholarship*. In: JOURNAL OF LAW AND SOCIETY VOLUME 42, pp. 7-33

TAMANO, Luana Tiek Omena (2017). *O movimento sanitarista: a visão da doença como mal nacional e a ciência como redentora*. In: Revista da História da Ciência, nº 4, agosto

TEIXEIRA, Livia Solana Pfuetzenreiter de Lima (2019). *Discursos sobre o interesse público na primeira república: análise da doutrina de direito administrativo entre 1889-1930*.

Dissertação defendida pela faculdade UNINTER: Curitiba, 2019. Disponível em:

<https://repositorio.uninter.com/bitstream/handle/1/554/LIVIA%20Disserta%20a7%20a3o%20Livia%20com%20ficha%20catalogr%20a%20ficha.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 12 de jun. 2022.

TEIXEIRA, Livia Solana Pfuetzenreiter de Lima; GUANDALINI JUNIOR, Walter (2019). *Mitologias jurídicas do estado administrativo: crítica genealógica da noção de interesse público*. Revista eletrônica do curso de Direito da UFSM, Santa Maria, v. 14, n. 2, p.1-20.

TOCQUEVILLE, Alexis de (1969). A cura di Nicola Matteucci. *Scritti Politici di Alexis de Tocqueville: Vol. 1, La Rivoluzione Democratica in Francia*. Unione Tipografico-Editrice Torinese: Torino

VEC, Miloš (2011). Beitrag: *Kurze Geschichte des Technikrechts*. In: Rainer Schröder/Martin Schulte (Hrsg.), *Handbuch des Technikrechts (= Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaften)*, Springer Verlag, Heidelberg

_____ (2011a). *Interventionsstaat (Lexiconartikel)*. In: Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte, 2. Auflage

_____ (2001). *„Technische“ gegen „symbolische“ Verfahrensformen? Die Normierung und Ausdifferenzierung der Gesandtenränge nach der juristischen und politischen Literatur des 18. und 19. Jahrhunderts*. In: Stollberg-Rillinger, Barbara (org.). *Vormoderne politische Verfahren*. Berlin; Duncker und Humblot

_____ (2006). *Recht und Normierung in der Industriellen Revolution*. Vittorio Klostermann

_____ (2009). *Multinormativität in der Rechtsgeschichte*. In: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (vormals Preußische Akademie der Wissenschaften). Berlin: 2009, S.155-166.

_____ (2015). *Kulturgeschichte als implizite Praxis der Rechtsgeschichte: Selbstwahrnehmungen, Bekenntnisse, Vorbehalte*. In: Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte, p.261-287

_____ (2017). *Dogmática civilista e mudança social: Pandectística, urbanização e industrialização*. In: R. IHGB, Rio de Janeiro, a. 178, v. 473, jan./mar., p. 563-612.

VENÂNCIO FILHO, Alberto (1968). *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico*. FGV: Rio de Janeiro.

_____ (2011). *Das arcadas ao bacharelismo: 150 anos de ensino jurídico no Brasil*. São Paulo: Perspectiva.

WALD, Arnaldo (org.) (1985). *O Direito na década de 80: estudos em homenagem a Hely Lopes Meirelles*. São Paulo: editora da Revista dos Tribunais

WALD, Arnaldo et al. (org.) (2017). *O Direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017)*. São Paulo: Malheiros

WATSON, Alan (1993). *Legal transplants: An Approach to Comparative Law*. London: The University of Georgia Press.

_____ (1996). *Aspects of Reception of Law*. The American Journal of Comparative Law, vol. 44, p.335-351.

_____ (2013). The birth of legal transplants. GA J. INT'L & COMP. L., vol. 41, p.605-608.

WEBER, Max (1949). "Objectivity" in Social Science. In: The Methodology of the Social Sciences. Illinois: The Free Press.

WEHLING, Arno; WEHLING, Maria José (2004). *Direito e Justiça no Brasil Colonial: o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro 1751 e 1808*. Rio de Janeiro: Renovar.

WOLOCH, Isser (1995). *The New Regime: transformations of the French civil order (1789-1820)*. N. York/London: W.W. Norton

ZATELLI, Gustavo (2013). *Poder de polícia e construção jurídica do Estado: uma análise das obras de Direito Administrativo da Primeira República*. 117f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/104345>. Acesso em: 28 jun. 2022

_____ (2017) "A Rua é a Polícia toda inteira": Poder de Polícia e a Atuação de Aurelino Leal na Chefia de Polícia do Rio de Janeiro (1914-1919) In: FLORES, Alfredo J. Temas de História do Direito: o Direito como instrumento de controle político, econômico e social na Primeira República e na Era Vargas. Porto Alegre: Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul.

ZIMMERMANN, Eduardo (2015). *Circulation des savoirs juridiques: le droit administrative et l'État en Argentine, 1880-1930*. In: GONZALES BERNALDO, Pilar, HILAIRE-PEREZ, Liliane (dir.), Les savoirs-mondes. Mobilités et circulation des savoirs depuis le Moyen Age. Rennes: Presses universitaires de Rennes, collection « Histoire »