

DIREITO E JURISPRUDENCIA

DOCTRINA

O Direito Administrativo no Brasil

THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI
*Procurador Regional da República no
Distrito Federal*

O DIREITO Administrativo, em sua significação própria, usada pelos que estudaram esta disciplina nestes últimos cem anos, teve no Brasil uma vida brilhante, em comparação com o desenvolvimento verificado em outros países, no mesmo período.

Nem os azares dos diversos regimes políticos, nem a precariedade do material trazido da Europa, para tão longínquo continente, em época de comunicações difíceis, impediu que o estudo da disciplina medrosamente sistematizada por alguns autores franceses e italianos, também interessasse aos nossos juristas.

E, poucos anos depois dos primeiros estudos de direito administrativo de ROMAGNOSI (1814) e MACAREL (1818), timidamente lançados, N. DE CAMPOS VERGUEIRO, em 1833, já sugeria, em seu relatório Ministerial, a criação da cadeira entre nós.

Viveu o nosso direito administrativo sob a influência inicial das doutrinas européias, principalmente francesas e italianas, embora os autores alemães como OTTO MAYER também se tivessem feito sentir, e somente desde alguns anos certos institutos de direito americano penetraram em nosso país, mercê das inovações ali feitas em matéria de organização do pessoal e dos serviços chamados de utilidade pública. Mas, embora nítidos sejam os laços que nos ligam aos Estados Unidos, o processo de ajustamento dos institutos semelhantes nos dois países foi encontrando dificuldades inerentes à diferença profunda entre as tradições jurídicas norte-americanas e as nossas, diferenças que se refletem na terminologia, na técnica, nas concepções doutrinárias, nas instituições políticas e econômicas e nos interesses a serem protegidos.

E' preciso, por isso, salientar que esta influência sofre os efeitos moderadores de uma orientação contrária, inspirada no respeito às nossas

tradições jurídicas e aos nossos interesses políticos e econômicos peculiares.

O direito administrativo, porém, aqui como em toda parte, resente-se da imprecisão de suas definições doutrinárias, de contradição entre essas definições e a realidade e, principalmente, da dificuldade da delimitação da sua influência em relação às demais disciplinas jurídicas.

Mas, de qualquer maneira, se vai firmando a sua influência, pela imposição necessária de uma técnica própria e de peculiaridades, cuja repercussão já se vai fazendo sentir no direito civil, no direito penal, no direito processual e, mesmo, no direito judiciário.

O regime das propriedades públicas, da personalidade jurídica do Estado e de sua responsabilidade, o direito disciplinar e o problema das penas administrativas, o processo administrativo e as questões ligadas às diversas instâncias administrativas, a competência dos juizes nas questões em que o Estado é parte, a constituição dos tribunais especializados, são outros tantos aspectos dessa disciplina que, embora transplantados de outras, tomam, entretanto, sentido próprio sob a influência da ação do Estado e do interesse público já agora preponderante.

Tudo isto, porém, foi obra de uma lenta evolução, cujo significado só hoje, por um estudo retrospectivo, pode ser bem apreciado.

Podemos dividir a evolução do direito administrativo entre nós em três períodos, com característicos próprios e divisão cronológica e histórica que bem definem cada um deles — período monárquico — período republicano até 1930 — período de renovação, depois de 1930.

PERÍODO IMPERIAL

O primeiro período compreende o nosso regime imperial, desde a proclamação da independência, ou melhor, desde o meado do século passado,

quando se começou a fazer sentir a influência das primeiras obras escritas no estrangeiro sobre direito administrativo e quando surgiram os nossos primeiros compêndios.

DE GERANDO, LAFFERRIÈRE, VIVIEN, CABANTOUS, MACAREL, etc., foram os nomes que exerceram maior influência sobre os nossos estudiosos dessa disciplina, e, por isso mesmo, ficaram as obras dos nossos escritores restritas aos aspectos do direito administrativo então objeto daqueles primeiros tratados.

Não devem, porém, ser menosprezadas nem a obra legislativa, notável para aquela época, nem a considerável contribuição do Conselho de Estado.

O Direito Administrativo no Império é toda a construção da Jurisprudência administrativa feita pelo Conselho de Estado em suas diversas fases, é toda a legislação sobre terras, especialmente sobre terrenos de marinha e terras devolutas, é a legislação de águas, de minas, é a legislação sobre concessões ferroviárias e de portos, com traços marcantes e bem definidos, é o regime de garantias de juro, base do nosso desenvolvimento na origem da construção do nosso sistema de estradas de ferro e navegação, etc.

E' todo o debate em torno do contencioso administrativo, da competência dos tribunais administrativos e judiciais. É, ainda, a construção doutrinária, feita pelos professores e pelos tratadistas, como URUGUAI, RIBAS, PEREIRA DO REGO, etc.

Com este material é que se foi delineando a nova disciplina jurídica, ainda em formação, mesmo nos centros mais avançados da cultura europeia e cujo aproveitamento fizeram os nossos estadistas do Império.

Em seus primórdios não tinha o direito administrativo a mesma amplitude de conceituação que hoje lhe atribuímos. Destacara-se do direito político pouco depois do começo do século passado, e circunscrevera a sua influência estritamente às relações entre os administrados e o Governo, bem como à organização interna da administração.

Não obstante ter sido sugerida em 1833 a criação da cadeira, pelo Ministro NICOLAU DE CAMPOS VERGUEIRO, somente em 1851 foi introduzido o seu estudo nos cursos jurídicos (1), cabendo a

A. J. RIBAS lecionar a disciplina na Faculdade de Direito de S. Paulo, em 1855, quando entraram em vigor os estatutos de 28 de abril de 1854.

O "Direito Administrativo Brasileiro", pelo Conselheiro P. G. T. VEIGA CABRAL, Rio, 1859, compreende os projetos de reforma das administrações provinciais e municipais e as instituições que o progresso da civilização reclama.

Estudou VEIGA CABRAL, em primeiro lugar, as noções de ciência da administração e de direito administrativo.

A primeira é o mecanismo, os trabalhos relativos à administração, é a parte regulamentar da técnica da administração; o direito administrativo é o que regula a ação e a competência da administração em suas relações com os cidadãos e os centros periciais da administração para execução de leis, ordens, decretos expedidos em benefício geral ou local.

Interessante é a noção que dá do princípio da centralização: "não é — diz elle — um poder atraindo para o centro quase todos os negócios públicos, nem prejudicando a liberdade legal dos cidadãos e da população, como inculcam os seus detratores; pelo contrário, é o princípio mais essencial, mais vital à administração".

Enumera as relações da administração com o poder legislativo, com o poder moderador, com o poder judiciário.

A divisão territorial administrativa, política, eclesiástica, judiciária, eleitoral e municipal.

A jurisdição administrativa, a jurisdição extraordinária, a jurisdição especial. Do Conselho do Estado, e seus processos.

Na segunda parte, trata do Direito Administrativo nas suas relações com a conservação e defesa da sociedade. — Do domínio nacional e suas divisões. Das rendas públicas. Da polícia (defesa social em seus meios preventivos e repressivos), em todas as suas manifestações, indústria, comércio, saúde, locomoção, etc.

Trata das forças militares — das servidões militares.

Dos agentes diplomáticos — e dos cônsules.

Na terceira parte, trata do Direito Administrativo em suas relações com o fim da sociedade:

1 — Dos direitos políticos, eleição, etc.

2 — Deverese profissionais — advogados, médicos, cirurgiões, etc.

(1) Ver *Livro do Centenário dos Cursos Jurídicos*. Imprensa Nacional. 1926 — Ver também Doutor ANTÔNIO JOAQUIM RIBAS, *Direito Administrativo Brasileiro*. Rio, 1866, pág. 11.

- 3 — Das imunidades.
- 4 — Instituições de crédito.
- 5 — Minerações.
- 6 — Obras públicas.
- 7 — Estradas de ferro.
- 8 — Navegação.
- 9 — Correios.
- 10 — Telégrafos.

Na quarta parte, trata das administrações provinciais e municipais.

É, como se vê, uma obra de fôlego e cujo valor doutrinário é muito grande, colocando-se o autor sempre em uma posição bem definida diante dos problemas gerais da política e da administração.

Na Faculdade de Recife, leciona a cadeira o Dr. VICENTE PEREIRA DO REGO que publica, entre nós, o primeiro livro sobre a disciplina — “Elementos de Direito Administrativo Brasileiro”, cuja segunda edição é publicada em 1860 “mais correta e consideravelmente aumentada”, e a 3.^a edição em 1877.

Aparecem, em seguida, depois da 1.^a edição de PEREIRA DO REGO, em 1859, a obra do Dr. PRUDÊNCIO GIRALDES TAVARES DA VEIGA CABRAL “Direito Administrativo Brasileiro” (2), em 1862 o “Ensaio de Direito Administrativo”, do VISCONDE DE URUGUAI (3); em 1865, o “Excerpto de Direito Administrativo Brasileiro” do Dr. FRANCISCO MARIA DE SOUZA FURTADO DE MENDONÇA (4); o “Direito Administrativo Brasileiro”, do Dr. ANTÔNIO JOAQUIM RIBAS (5); o “Epítome de Direito Administrativo Brasileiro”, de JOSÉ RUBINO DE OLIVEIRA (6).

Além dessas obras com objetivos sistemáticos e de doutrina, outras foram publicadas de não menor valor doutrinário. Assim, do próprio VISCONDE DE URUGUAI os “Estudos Práticos sobre a administração das províncias do Brasil” (7), compreendendo:

- 1.^o — Estudos sobre o ato adicional;
- 2.^o — Estudos sobre as Presidências das Províncias;
- 3.^o — Estudos sobre as Municipalidades e Paróquias da Província.

Livro meditado, fruto de longa experiência com os assuntos administrativos, escrito por um homem que tomara parte ativa nas grandes lutas em torno do ato adicional e da lei de interpretação. Tido como reacionário, mas que ali justifica a sua opinião em torno das prerrogativas municipais, sufocadas pelo ato adicional que, no seu entender, descentralizando o Poder Central em benefício das Províncias, “centralizou, porém, vigorosa e completamente nas Assembléias Provinciais o que era puramente Municipal” (8).

Dêsse livro, disse TAVARES BASTOS (9) que era “um protestado da reação contra si mesma”.

Hoje a crítica de TAVARES BASTOS talvez fôsse menos acerba (10). Os perigos de uma descentralização política muito acentuada em um país ainda em formação, sem meios de comunicações e de elementos que apertassem os laços de sua unidade política, somente mais tarde foram bem compreendidos. Um século atrás, só a visão de alguns homens excepcionais pôde prever.

As construções doutrinárias, teóricas, ideológicas quase sempre prevalecem, e raros são os espíritos que conseguem conciliar êsses ideais com a realidade, com as soluções objetivas, cujos frutos somente muito mais tarde podem ser colhidos.

Poucos homens teriam tido a visão realista dos fatos econômicos que teve na Argentina um ALBERDI, dotado de um profundo sentido objetivo dos problemas econômicos (11).

O idealismo dominou toda a nossa política, desde a Colônia.

O problema da descentralização talvez seja o mais importante em toda a nossa vida política. Desde os primórdios das crises dos regimes, entretanto, nunca se lhe tirou o aspecto administrativo.

No Império, que no momento examinamos, repercutiu profundamente o problema, não somente na distribuição da competência legislativa entre o Centro e a Província, mas também nos setores de pura administração, nas questões de polícia repressiva e administrativa, nas questões municipais, etc. E poucos teriam aprofundado o assunto como TAVARES BASTOS, cuja contribuição notável

(8) Volume I, pág. IX.

(9) *A Província* (1.^a ed., pág. 94).

(10) Ver OCTAVIO TARQUINIO DE SOUZA, *Bernardo Pereira de Vasconcelos*. Coleção Documentos brasileiros. — ALFREDO VALLADÃO, *Da aclamação à maioria*. — AURELINO LEAL, *Do ato adicional à maioria*, pág. 112.

(11) *Estudios economicos. Interpretacion economica de la historia politica Argentina y Sud-Americana*.

(2) Rio, 1859.

(3) Rio, 1862.

(4) S. Paulo, 1865.

(5) Rio, 1866.

(6) S. Paulo, 1884.

(7) Rio, 1865 (2 vols.).

tem ainda em seu favor um aspecto crítico raramente encontrado entre os doutrinadores.

Quer na "Província" (12), quer nas "Cartas do Solitário" (13), estão os principais problemas ligados à descentralização apreciados com um ardor e uma exaltação extraordinária.

Partidário de uma autonomia Provincial à outrance, nada poupa no seu trabalho veemente contra os males da centralização e sua influência sobre a liberdade (14). Mas, não somente a isso restringe a sua crítica; analisa os males da administração, indica os seus remédios; trata do contencioso administrativo, dos exercícios findos, dos contratos com a administração, etc.

Embora o seu tom áspero e agressivo (15), o seu feitio exaltado e tempestuoso, é o nome obrigatório no estudo do direito administrativo.

CARLOS PONTES (16) compara as "Cartas do Solitário" aos discursos de Fichte à Nação Alemã. Mas a impressão é de que, evidenciada a influência americana sobre todos os seus escritos, tivesse TAVARES BASTOS procurado no "Federalista" a sua inspiração, usando mesmo do anonimato (tal como o fizeram Hamilton e os seus companheiros) para difundir as suas idéias.

Um dos trabalhos mais perfeitos que se encontram neste setor é o "Direito Administrativo Brasileiro" de ANTÔNIO JOAQUIM RIBAS (17), obra premiada e aprovada pela resolução Imperial de 9 de fevereiro de 1861, para uso das aulas das Faculdades de Direito do Recife e S. Paulo.

Mas a obra de RIBAS "Direito Administrativo Brasileiro" está evidentemente incompleta. Basta ler o seu prefácio para verificá-lo. Examinou, entretanto, o seu autor os três pontos essenciais do seu esquema:

- 1) da ciência do direito administrativo;
- 2) da administração, em sua estrutura, hierarquia e fundações;
- 3) dos administrados, quanto à sua nacionalidade e condição social.

(12) 1.^a edição, Rio, 1870.

(13) 1.^a edição, Rio, 1862; 2.^a edição, Rio, 1863; e 3.^a edição, S. Paulo, 1938.

(14) Ver na "Revista do Brasil", ano II, n.º 14, agosto 1939.

(15) "Tiranía na cobrança dos impostos, chicana na liquidação das próprias dívidas, o Tesouro, como o judeu de Shakespeare, assenta o seu modo de vida em duas máximas igualmente repugnantes". *Cartas do Solitário*, 3.^a ed., pág. 34.

(16) *Tavares Bastos (Aureliano Candido) 1839-1875*. Brasileira. Vol. 156.

(17) Rio, 1866.

Aqui se encontram os dados essenciais do que RIBAS chamou o sentido estrito do Direito Administrativo, isto é, a ciência dos direitos e dos deveres recíprocos da administração e dos administrados.

- Não deu, porque a vida não lhe concedeu tempo, o desenvolvimento exigido pelo estudo do direito administrativo em seu sentido amplo, "ciência que ensina a organização administrativa tanto nos seus elementos fundamentais e universais como no seu desenvolvimento prático em um povo dado; o modo pelo qual ela atua sobre a massa geral da população, ou os seus agentes gerais ou locais; as formas de que os seus atos se revestem, e as modificações jurídicas que em face deles e sob sua influência sofrem os administrados em seus direitos e obrigações" (18).

Concepção larga e arejada da disciplina, como se vê, sem sofrer grandes influências e sem sobrecarregar o seu livro com autores estrangeiros, vícios de que se ressentia a obra de URUGUAI, mais erudita, mais brilhante talvez, porém menos pessoal.

A obra do VISCONDE DO URUGUAI, modestamente intitulada de "Ensaio", tem dois volumes. Sente-se no autor o político preocupado com os problemas gerais da administração, com o valor e significação das instituições políticas e administrativas vigentes e também o estudioso e erudito assoberbado com a quantidade do material acumulado, material legislativo e doutrinário, precisando com tudo isso construir uma obra que exprimisse a síntese de toda a doutrina que então prevalecia.

Esta obra teria grandes proporções, e o "Ensaio sobre o direito administrativo", em dois volumes, é apenas a introdução ao que deveria ser um verdadeiro Tratado.

O "Ensaio" contém o material necessário ao estudo do direito administrativo. Ali se estudam os elementos fundamentais do direito administrativo e principalmente a estrutura do Estado e da administração, o problema da centralização, do Poder moderador, da administração graciosa e contenciosa, do Conselho de Estado.

Mas, foi o Conselho de Estado um dos grandes centros de gravitação dos problemas administrativos no Império, embora, no dizer de SOUZA

(18) *Op. cit.*, pág. 18.

BANDEIRA (19), os homens de 1841 mais se houvessem preocupado com o lado político do que com o lado administrativo da questão.

Mas na realidade basta compulsar os trabalhos do Conselho de Estado, os estudos completos sobre os mais variados problemas administrativos, para verificar-se a contribuição notável para o direito administrativo. Tudo ali se versava: problemas de terras, problemas orçamentários e fiscais, o montepio como as Caixas Econômicas, as concessões de portos e estradas de ferro como a legislação sobre terras devolutas e terrenos de marinha, os conflitos de competência entre as autoridades administrativas e judiciárias, a definição e o conceito do contencioso administrativo. Pareceres exaustivos sob o ponto de vista doutrinário e político constituem repositório valioso para a formação do nosso direito administrativo, quase todos subscritos por nomes ilustres: NABUCO, SÃO VICENTE, URUGUAY, ITABORAHY, RIO BRANCO, EUZEBIO DE QUEIROZ, BERNARDO DE VASCONCELLOS, JOSÉ CLEMENTE, JEQUITINHONHA, OLINDA, OURO PRETO, SINIMBÚ, só para citar alguns dos mais ilustres.

O Conselho de Estado, pela sua competência, pelas suas finalidades, pela sua composição, era o órgão específico para uma tarefa desta ordem, como o foram o Conselho de Estado na França, na Itália e os Tribunais Administrativos dos outros países.

E isto se justifica porque, como observa DICEY (20), o Direito Administrativo, embora nenhuma semelhança tenha com nenhum dos ramos do direito inglês, assemelha-se, entretanto, à *Common law*, porque é um direito jurisprudencial, *judge made law*, assenta-se nos precedentes.

No caso do nosso Conselho de Estado, a sua contribuição ainda foi maior porque, além das decisões contenciosas ou em consulta, ainda havia a colaboração legislativa, em assuntos de importância vital para a administração e para o país.

PERÍODO REPUBLICANO ATÉ 1930

Na República, sofreu o direito administrativo uma certa pausa que quase o postergou das nossas disciplinas jurídicas. Nas duas primeiras décadas, quase nada sobre ele se escreveu, os seus proble-

mas nenhum interesse mereciam e, talvez por isso mesmo, cáimos em uma burocracia retardatária, cuja influência se faria sentir até os nossos dias.

Por outro lado, a falta de capacidade para isolar certos problemas do Estado das instituições privadas, refletiu-se prejudicialmente sobre o desenvolvimento dessa disciplina.

A unidade de jurisdição, ou melhor a universalidade jurisdicional do Poder Judiciário ordinário, com exclusão de qualquer outra instância administrativa especializada, imune à revisão dos órgãos judiciários comuns, não favorece a construção de doutrinas estranhas à formação intelectual dos juizes educados sob a influência dos estudos romanistas e das construções jurídicas de direito privado.

Ora, o direito administrativo pressupõe uma base doutrinária em que a participação do Estado desloca certos aspectos das relações jurídicas para um setor muito mais amplo do que o que compreende apenas as relações jurídicas individuais, ou de direito privado. Exige uma técnica própria, o conhecimento legislativo especializado e, finalmente, o mecanismo de certos institutos e organizações alheios à formação comum dos nossos juristas.

Na República, até 1930, a produção quantitativa não foi portanto notável no terreno da sistematização doutrinária; especialidade pouco atracente para os nossos juristas, no dizer de CLOVIS BEVILAQUA (21), que aponta na República, até 1922, apenas os nomes de VIVEIROS DE CASTRO, PORTO CARREIRO, OLIVEIRA SANTOS e ALCIDES CRUZ.

O primeiro, disse RUY CIRNE LIMA, ocupa, na literatura do Direito Administrativo da República, lugar semelhante ao que, na do Império, foi ocupado pelo VISCONDE DE URUGUAY. "A sua obra destina-se à divulgação extensiva da Ciência do Direito Administrativo" (22).

Não abonamos a observação porque a obra de VIVEIROS DE CASTRO é, de muito, mais extensa, o que sacrificou o trabalho de sistematização e análise de certos institutos de direito administrativo brasileiro. Sofreu também, segundo pensamos, a influência de POSADA, cujo "Tratado de

(19) *Evocações e outros escritos*, Rio, 1920, pág. 136. — TH. TAVARES DE LYRA, *O Conselho de Estado*.

(20) *Introduction a l'étude du droit constitutionnel*, Trad. Batut-Jezer, 1902, pág. 462.

(21) *A cultura jurídica no Brasil. Escolas e doutrinas, jurisprudências e professores*.

(22) *Introdução ao estudo do Direito Administrativo Brasileiro*, pág. 108.

Derecho Administrativo" estava em voga entre nós.

A obra de CARLOS PORTO CARREIRO, "Lições de Direito Administrativo", tem a seu favor a boa linguagem, a clareza do estilo e dos conceitos, a boa distribuição da matéria. Mas, são meros apontamentos de lições que teriam sido mais extensas. Foi, segundo o testemunho dos seus antigos alunos, um excelente professor, mas, infelizmente, das suas aulas restaram apenas os apontamentos reunidos nesta obra interessante, mas em que o autor não pôde aprofundar os seus conhecimentos doutrinários.

ALCIDES CRUZ escreveu um excelente compêndio intitulado "Direito Administrativo Brasileiro", sem favor uma das melhores obras sobre o assunto entre nós. Dela saíram duas edições seguidas, em 1911 e 1914. A última corrigida e ampliada, mas ainda resumida em menos de 300 páginas de texto, o que comprova ainda a deficiência com que foi a matéria tratada, faltando alguns pontos essenciais.

OLIVEIRA SANTOS escreveu também "Direito Administrativo e Ciência de Administração" (23), procurando ampliar o conteúdo dessa disciplina.

O livro do professor AARÃO REIS, da Escola Politécnica do Rio de Janeiro, tem outro sentido. É o livro de um engenheiro para seus alunos de engenharia. Não obedece, por isso mesmo, ao sistema, à divisão e à linguagem da maioria dos livros de Direito Administrativo escritos pelos seus especialistas. Constitui, entretanto, e talvez pelas mesmas razões acima apresentadas, valiosa contribuição.

Além dessas obras fundamentais, devem ser mencionadas as excelentes contribuições esparsas dos nossos jurisconsultos, material abundante, como veremos, mas esparso.

Assim, os artigos publicados por CARVALHO DE MENDONÇA (J. X.) em "O Direito" (24) sobre "Direito e legislação sobre melhoramentos dos portos nacionais e serviços a cargo das empresas ou companhias de docas", onde os problemas das concessões e dos terrenos de marinha estão amplamente estudados.

A monografia de RODRIGO OCTAVIO "Do domínio da União e dos Estados segundo a Consti-

tuição Federal", premiada pelo Instituto dos Advogados (25).

De ALFREDO VALLADÃO "Rios Públicos e Particulares" e o "Projeto de reforma do Tribunal de Contas".

De CARVALHO DE MENDONÇA (M.I.) "Rios e Águas correntes em suas relações jurídicas" (26).

De NUMA DO VALLE "Da responsabilidade dos Estados". (27)

Sobre desapropriação por utilidade pública apareceram os livros de SOLIDÔNIO LEITE (28).

"Da Desapropriação por utilidade pública", de EURICO SODRÉ (29).

"A desapropriação por necessidade ou utilidade pública", de F. WHITAKER.

"Desapropriação", uma monografia de VIVEIROS DE CASTRO, publicada na "Revista de Direito" (30), e uma tese de OTAVIO MEIRA, "Do direito de desapropriar" (31).

Duas monografias merecem, entretanto, especial realce:

"Responsabilidade civil do Estado", de AMARO CAVALCANTI, publicada em 1905; e "Do Estado Federado e sua organização municipal", de JOSÉ DE CASTRO NUNES, publicada em 1920.

Obras fundamentais sobre os dois assuntos de interesse imediato no Direito Administrativo, foram ambos autores aureolados com o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal, onde o último ainda engrandece a cadeia.

HERMES LIMA, "Atividade administrativa do Estado", S. Paulo, 1927.

Os "Pareceres", de DANIEL DE CARVALHO, como auxiliar jurídico da Secretaria de Agricultura de Minas Gerais, onde versou com maestria assuntos importantes como rios, concessões, minas, terras devolutas, etc.

AURELINO LEAL, "Polícia e Poder de Polícia", 1918.

CARVALHO DE MENDONÇA (M.I.) publicou na "Revista do Supremo Tribunal Federal", em seu 1.º vol., um excelente trabalho sobre "Das concessões administrativas e da natureza jurídica da garantia de juros".

(23) Rio de Janeiro, 1919.

(24) Volume 87, ano XXX, 1902, em seus diversos fascículos.

(25) Duas edições: a 1.ª, Imprensa Nacional, 1897; a 2.ª, Livraria Acadêmica, 1924.

(26) Em duas edições, sendo que para a 2.ª fizemos ampla introdução atualizando-a.

(27) S. Paulo, 1925.

(28) Em 3.ª edição.

(29) S. Paulo, 1928.

(30) Vol. 18.

(31) Pará, 1934.

Sobre privilégio exclusivo nas concessões, vemos o trabalho de RUY BARBOSA "Os privilégios exclusivos na jurisprudência constitucional dos Estados Unidos", parecer fornecido à Light and Power (32), em resposta ao parecer do Consultor Geral da República, publicado no *Jornal do Comércio* de 3 de outubro de 1908.

Contribuição valiosa para o direito administrativo são os pareceres e trabalhos jurídicos de RUY BARBOSA, além dêsse acima mencionado, mais os numerosos trabalhos mencionados na rica bibliografia encontrada no livro de FERNANDO NERY, *Ruy Barbosa* (Ensáio bibliográfico) (33).

Também os pareceres dos Consultores Gerais da República: RODRIGO OCTAVIO, TRISTÃO DE ALENCAR ARARIPE, ASTOLFO REZENDE.

Os numerosos trabalhos publicados nas *Revistas Jurídicas*, *Revista de Direito*, *Revista Forense*, *Revista dos Tribunais* e principalmente na revista de Direito Público e de administração federal, estadual e municipal, cujos fundadores NUNO PRINHEIRO e ALBERTO BIOLCHINI muito fizeram para o estudo especializado da disciplina.

Sobre o funcionário público, vemos o trabalho de PAULO DOMINGUES VIANNA, "Do Estatuto dos Funcionários Públicos" (34), e de ARAÚJO CASTRO, "Estabilidade de funcionários públicos" (35).

De CARVALHO DE MENDONÇA, o memorial, verdadeira monografia, "Direito ao emprego", apresentado ao Supremo Tribunal Federal, na Ap. Cível n.º 2.202.

Boa contribuição para o estudo encontra-se em RUY BARBOSA, "Os atos inconstitucionais do Congresso e do Executivo".

Embora dentro do quadro de estudos constitucionais, não se acha fora de propósito mencionar, pelo relêvo que tem, a monografia de ANIBAL FREIRE DA FONSECA, então professor em Recife, "Do Poder Executivo na República Brasileira", título que relembra o livro de CHAMBRUN "Le pouvoir executif aux Etats Unis".

MÁRIO MASAGÃO publicou dois trabalhos de interesse: "Conceito do Direito Administrativo"

(36) e "Em face da Constituição Federal não existe no Brasil o contencioso administrativo" (37).

Ainda sobre o funcionário Público e o seu estatuto, os notáveis pareceres de MONIZ SODRÉ, SÁ FILHO, GRACCHO CARDOSO, DANIEL DE CARVALHO e muitos outros, nas comissões da Câmara dos Deputados (38).

Sobre terrenos de marinha, MANOEL MADRUGA escreveu dois grossos volumes.

ANTONIO DE VASCONCELLOS PAIVA (39) publicou interessantes e bem orientadas "Notas sobre terrenos de marinha", em duas partes.

O Tribunal de Contas, foi, porém, no regime republicano, um dos melhores elementos na construção do nosso direito administrativo.

Embora dentro dos limites de sua competência, restrita na órbita administrativa, competência que deveria ter sido ampliada, mesmo com sacrifício de suas funções fiscalizadoras das contas, pôde aquêlê Tribunal proferir importantes decisões que representam a melhor contribuição da jurisprudência administrativa no primeiro período da era republicana.

Não somente os estudos sobre a sua organização, alguns dos quais, como aquêlê, escritos por ALFREDO VALLADÃO (40) partiram de membros do próprio Tribunal, mas trabalhos exaustivos sobre contratos administrativos, cuja legalidade sempre foi examinada pelo Tribunal, pensões do Estado (montepios, meios soldos, aposentadorias), orçamento, etc.

Tudo isto, obra de juristas eminentes, representa uma contribuição homogênea, com sólida base doutrinária, a ser destacada em um regime hostil à jurisprudência administrativa, em que a precariedade do direito interpretado pela administração foi o maior obstáculo ao desenvolvimento do direito administrativo entre nós.

O Tribunal de Contas constituiu das poucas exceções (41) e honrosa exceção.

(32) Publicação, Empresa Foto-Mecânica do Brasil, 1911.

(33) Rio. Editora Guanabara. Págs. 193 e seguintes, ns. 66, 69, 94, 100, 101, 103, 116, 161, 167, 183, 184, 233, 250, 259, 262, 316, 344, 345, 395, 413, 429, 433, 434, 435, 436, 444, 472, 494, 506, 507, 508, 509, 512, 544, 548, etc., onde se encontram os títulos dos Trabalhos e suas edições.

(34) Rio. Jacinto, 1915.

(35) Leite Ribeiro e Maurillo, 1917.

(36) S. Paulo, 1926.

(37) S. Paulo. Tese de concurso. 1927.

(38) Ver êstes trabalhos coligidos na publicação da Imprensa Nacional. *Estatuto dos Funcionários Públicos* (estudos e projetos), 1940.

(39) Paraíba, 1925.

(40) Ver o abundante material publicado por ALBERTO BIOLCHINI. *Codificação de contabilidade pública brasileira*. Vol. II, págs. 387 e seguintes.

(41) Sobre o histórico do Tribunal de Contas, publicou o seu Presidente, Ministro RUBEN ROSA, preciosa monografia intitulada "As contas do Brasil" (Imprensa Nacional, 1943).

PERÍODO POSTERIOR A 1930

Depois de 1930, profunda foi a transformação sofrida pelas nossas instituições administrativas.

Numerosas foram as causas dessa transformação. Em primeiro lugar, a índole dos regimes; em segundo lugar a maturidade da disciplina, depois de uma lenta e laboriosa formação doutrinária.

Ambas essas causas foram decisivas.

De 1930 para cá vemos nascer entre nós o direito administrativo em sua concepção mais exata, pela aplicação de suas normas peculiares às relações internas dos serviços públicos e às do Estado com os particulares, quer o Estado se apresente como parte, quer como poder político e administrativo.

O Estatuto dos Funcionários Públicos, os Códigos de Água, de Minas, de Caça e Pesca, Florestal, são exemplos bem significativos de uma codificação parcial da disciplina que só se obtem em plena era de crescimento do direito codificado.

A supremacia do Poder Executivo, a ampliação do poder de polícia e de sua conceituação, a penetração mais profunda dos estudos sobre organização do Trabalho em geral e dos serviços públicos em particular, uma vaga tendência para uma tecnocracia, sinceramente ensaiada por alguns estudiosos, foram circunstâncias que influíram poderosamente para um novo surto das ciências administrativas.

Sofreu inicialmente o direito administrativo rude golpe pela incompreensão das relações da disciplina jurídica com a técnica da administração, incompreensão devida talvez à falta de exame dos fenômenos sociais, em sua generalidade e, talvez, à improvisação de certos valores jovens ardorosos, mas apegados às soluções unilaterais, pragmáticas, movidos pela prevenção com as velhas fórmulas jurídicas, ignorantes talvez de que a técnica jurídica também evolui, também se afirma como expressão das condições sociais e dos fenômenos econômicos e políticos.

Por outro lado, também o direito administrativo se havia retardado, elaborando as suas doutrinas e evoluindo à margem do desenvolvimento técnico e dos novos sistemas de administração.

Este mal entendido obedece, entretanto, a uma conceituação superficial do fenômeno administrativo limitado aos seus aspectos práticos ou puramente científicos.

O problema do direito embora fundado na moral é eminentemente técnico. Como o de toda

ciência aplicada, assenta-se, primordialmente sobre a observação e a experiência e visa conciliar os interesses humanos em todos os setores, procurando o equilíbrio político, social, econômico, etc. Para isso, usa dos seus processos, da sua técnica, como se diria hoje, de sua lógica, dos seus meios de investigação e de aplicação.

Não é possível, assim, abstrair o fenômeno jurídico dos problemas de convivência social, como não se pode abstrair a matemática da mecânica, a biologia da medicina, nem a sociologia do direito, porque vivem em situação de interdependência.

Por isso, toda norma legal ou regulamentar é uma expressão do direito, toda relação social tem a sua expressão jurídica, e os fenômenos administrativos, sendo de relação social, de interdependência dos indivíduos com o Estado, terão sua expressão jurídica indeclinável.

Socorre-se naturalmente o direito de outras ciências como aquelas ligadas à organização, à psicotécnica, à contabilidade, e tantas outras essenciais e cujos mestres elaboram os fundamentos da estrutura administrativa e as exigências do seu funcionamento.

Que bases jurídicas seguras podem ter, efetivamente, certas concessões de serviços públicos sem estudos especializados, técnicos, alheios à ciência do direito?

Como regular os processos de seleção, o regime de promoções ou de ingresso na função pública, sem estudos de ciências complementares (psicotécnica, medicina, etc.)?

Há, portanto, em toda norma legal ou regulamentar, um conteúdo científico alheio ao direito, ao lado do seu conteúdo jurídico, que envolve a aplicação de regras de justiça e de moral, regras gerais e impessoais necessárias para a sua plena eficácia.

Ligados a certos problemas de construção legal existem também os de aplicação, processo, sistemas de interpretação, etc.

Por conseguinte, todo movimento tendente a substituir, por eliminação, os princípios jurídicos fundamentais por outros processos de pura técnica experimental, importará na deformação do problema e de suas soluções.

O problema é eminentemente jurídico, em sua acepção mais larga, e em torno da estrutura jurídica devem gravitar os outros elementos que contribuem para a vida do Estado.

Naturalmente que as concepções jurídicas também evoluem, que a técnica jurídica também se renova e acompanha o ritmo da evolução científica, e por isso não se deve exagerar o temor do atraso do direito sobre os fatos, mas adaptá-lo aos fatos, à realidade social.

E esta observação é de todo justificável entre nós, onde se verifica um amplo movimento de renovação doutrinária e legislativa.

Depois de 1930, a nossa transformação foi por tudo isso profunda neste setor. A chamada técnica de administração provocou uma reação nos meios jurídicos e permitiu que se desse novo sentido aos estudos administrativos entre nós, perdendo o direito administrativo o caráter abstrato, doutrinário, apriorístico, que caracterizou este ramo do direito em seus primeiros períodos de vida.

Assim, vemos já agora o direito administrativo adaptar-se às ciências complementares e passar por um período de renovação, cujas consequências mais tarde se farão sentir.

As principais obras publicadas depois de 1930 obedecem por tudo isso a uma orientação um pouco diferente daquelas a que até agora nos temos referido.

Na literatura jurídica pode-se mencionar o "Direito Administrativo" de JOSÉ MATTOS DE VASCONCELLOS, em dois volumes (42), bem elaborado, com boa contribuição legislativa que prevalece, talvez demasiadamente, sobre a parte doutrinária.

Além desse livro, apareceram mais os trabalhos de J. GUIMARÃES MENEGALE (43), em três volumes, denominado "Direito Administrativo e Ciência de Administração", título que excede os limites da obra.

De TITO PRATES DA FONSECA, cuja morte faz pouco é de lamentar, saiu um bom volume sobre "Direito Administrativo", escrito por um conhecedor da matéria, mas que deixa por explorar alguns pontos importantes da disciplina, deficiência reduzida em obra mais recente, "Lições de Direito Administrativo".

O livro de RUY CIRNE LIMA "Princípios de Direito Administrativo", em duas edições, a primeira (44) compreendendo apenas a parte geral, a segunda (45) a parte geral e a parte especial do

Direito Administrativo, é um trabalho bem elaborado, seguro, mas muito resumido. Sente-se, entretanto, o jurista cujos pendores já revelara em outros escritos, como sobre terras devolutas — 1935 e reafirmara em sua "Introdução ao estudo do Direito Administrativo".

J. RODRIGUES VALE, "Curso de Direito Administrativo", cujo primeiro volume apareceu em 1940.

Recentemente, DJACIR MENEZES publicou finalmente um estudo brilhante, mas também deficiente em sua extensão, "Direito Administrativo Moderno".

Quanto às monografias, elas já se contam por dezenas, o que mostra o interesse por estes estudos. Trataremos das mais importantes.

MÁRIO MASAGÃO, "Natureza jurídica da concessão de serviço público" (1933).

OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO oferece também farta bibliografia: "Do conceito do Contrato Administrativo"; "Concessão de Serviços Públicos em Direito Administrativo", 1936; "Autarquias administrativas", 1939; "Os serviços de utilidade pública, 1940; "Desapropriação por utilidade pública", 1942.

O problema das autarquias oferece-nos ainda outras teses, além daquela já mencionada, a saber:

LUIZ DELGADO, de Recife, em 1940, "Autarquias: função social e aspectos jurídicos"; e o primeiro e mais interessante estudo sobre este problema, escrito por TITO PRATES DA FONSECA, em 1935: "Autarquias administrativas".

Finalmente, ERYMÁ CARNEIRO, em uma pequena monografia que mereceu prêmio e publicação do D.I.P., escreveu em 1941 sobre "As Autarquias e as sociedades de economia mixta no Estado Novo". Trabalho sintético, linguagem clara, simples, bem planejado.

Os problemas municipais foram tratados especialmente por LEVI CARNEIRO, "Problemas Municipais" (46); WASHINGTON AZEVEDO, engenheiro, mas abordando problemas administrativos, "A Organização Técnica dos Municípios" (47); PEDRO SEVERIANO NUNES, "Da morfodinâmica do Município" (48).

Os serviços públicos e problemas relacionados têm grandes estudiosos, à frente um engenheiro,

(42) Rio, 1936.

(43) Rio, 1941.

(44) Porto Alegre, 1937.

(45) Porto Alegre, 1939.

(46) Rio, 1931.

(47) Rio, 1935.

(48) Tese de Concurso. Manaus, 1940.

ANHAIA MELLO, "O problema econômico dos serviços de utilidade pública", ao que se segue, também de um engenheiro, PLÍNIO ANTÔNIO BRANCO, "Concessão de serviços de utilidade pública no regime de "serviço pelo custo". MEIRELLES TEIXEIRA (J. H.) escreveu, no exercício de suas funções no Departamento Jurídico da Prefeitura Municipal de S. Paulo, "Revisão de Tarifas do Serviço Telefônico", em 1939, e, a propósito do mesmo caso, a monografia exaustiva que intitulou: "O problema das Tarifas nos serviços públicos concedidos" (49).

ALFREDO VALLADÃO, além dos seus pareceres e do seu livro sobre Águas e o Código de Águas, teve os seus trabalhos condensados na publicação oficial da Prefeitura de S. Paulo sob o título "Regime Jurídico das águas e da indústria hidro-elétrica".

BILAC PINTO escolheu para tema de sua Tese ao Concurso para Catedrático na Faculdade do Rio de Janeiro: "Regulamentação efetiva dos serviços de utilidade pública" (50).

E, além dessas obras mais importantes, outras monografias, sendo que alguns trabalhos forenses, como de OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO, "O tabelamento de gêneros pelos Municípios", a "Municipalização dos Serviços Públicos", e "Tributação de bens, rendas e serviços das unidades da Federação", e de CARLOS ALBERTO DE CARVALHO PINTO, "A Cláusula-Ouro nas concessões de serviços públicos".

De S. F. MORENO, "Direito público subjetivo", a propósito de concessões, e "O caso dos bondes", VILA CLEMENTINO, também sobre o mesmo tema; LUIS SOUZA LEITE CHAVES, "Exercício da função pública e direito aos vencimentos"; CARLOS MONTEIRO BRISOLLA, "Dos lagos artificiais", tema também abordado por EURICO SODRÉ em um memorial; MOACYR AMARAL SANTOS, "Responsabilidade do proprietário em face dos regulamentos administrativos sobre o direito de construir"; PAULO BARBOSA DE CAMPOS FILHO, "Autarquias federais e poder impositivo local"; todos de São Paulo, cuja contribuição é notável. Quase todos novos, serão, em breve, os mestres da disciplina.

ODILON C. ANDRADE, professor de Direito Administrativo da Universidade de Minas Gerais, também enriqueceu a nossa literatura jurídica com

interessante tese, que vale pela segurança dos conceitos e originalidade: "Serviços públicos e de utilidade pública".

Sobre contratos administrativos, a tese de TAVARES DE LYRA FILHO, "Contratos Administrativos".

Sobre responsabilidade do Estado, a tese de ALCINO DE PAULA SALAZAR, "Responsabilidade do Poder Público por atos judiciais", e JOSÉ BONIFÁCIO OLINDA DE ANDRADE: "A responsabilidade do Estado em caso de Guerra"; o parecer de A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, "Responsabilidade civil do Estado por ato legislativo — Cláusula ouro".

SEABRA FAGUNDES, Desembargador do Tribunal de Apelação do Rio Grande do Norte, publicou igualmente dois excelentes livros: "O controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário", em 1941, e, logo em seguida, "Da desapropriação no Direito Brasileiro", ambos livros de Direito Administrativo ligados à matéria processual.

Devem-se mencionar também, como contribuição valiosa, os Pareceres dos Consultores Gerais da República, dos Procuradores Gerais da Fazenda Pública, especialmente de SÁ FILHO e BENEDITO COSTA, do Procurador Geral do Tribunal de Contas, LEOPOLDO CUNHA MELLO, e os magníficos trabalhos reunidos em volume sob o título "Direito e Administração" pelo Ministro RUBEM ROSA, do Tribunal de Contas, cuja presidência vem honrando nestes últimos anos, e os excelentes estudos de FRANCISCO CAMPOS, reunidos em diversos volumes de Pareceres (1.^a série em 1934, 2.^a série em 1936 e recente volume intitulado "Direito Administrativo" — Edição da Revista Forense, Rio, 1943).

Finalmente, não seria lícito esquecer o trabalho extraordinário do Departamento Administrativo do Serviço Público, já cuidando da elaboração de novas normas legais e da Codificação da matéria administrativa, já organizando em moldes modernos os órgãos do Estado, já influenciando no aperfeiçoamento dos funcionários, já interpretando as leis e procurando formar um corpo de jurisprudência administrativa.

Igualmente, certos Conselhos e Instâncias administrativas como o Conselho de Minas, de Águas e Energia, de Contribuintes, etc., devem ser incluídos entre aquelas que, pelas suas decisões, trazem novos elementos para a construção doutrinária da disciplina, sem falar nos diversos Ministérios e repartições subordinadas, onde os

(49) S. Paulo, 1941.

(50) Ed. "Revista Forense", 1941.

estudos dessa ordem cada vez são de maior interesse.

Esta foi em resumo, a evolução do nosso direito administrativo desde a publicação dos primeiros compêndios da disciplina em nosso país.

Muitas omissões nos devem ser relevadas com tanto maior procedência quando se considera a multiplicidade dos trabalhos publicados e a dificuldade dos estudos bibliográficos entre nós.

Se alguma coisa omitimos, não o fizemos deliberadamente.

Para o futuro, os estudos desta disciplina irão progredindo, dentro de temas novos, encarados sob prismas diferentes. E' preciso, entretanto, manter a supremacia da norma jurídica de disciplina social, de equilíbrio econômico, de proteção aos direitos individuais, por maior que seja a pressão das ciências exatas e do pragmatismo.

E' preciso aceitar a influência das ciências complementares, basear os estudos sociais sobre temas econômicos e sobre processos aperfeiçoados de informação e de pesquisa, mas conservar na superestrutura das normas legais o primado do sentimento jurídico, em que se devem refletir a época, o lugar, os costumes, a vida das relações sujeitas à disciplina legal.

*
* *

OBRAS DO AUTOR

- À Margem do Ante-Projeto Constitucional* — 1933 — Pongetti — Esgotada.
- Do Mandado de Segurança* — 1.^a edição, 1934 — Edição Freitas Bastos — Esgotada.
- Do Mandado de Segurança* — 2.^a edição, 1936 — Edição Freitas Bastos — Esgotada.
- Instituições de Direito Administrativo Brasileiro* — 1.^a edição — 1936 — Edição Freitas Bastos — Esgotada.
- Instituições de Direito Administrativo Brasileiro* — 2.^a edição — 1938 — Edição Freitas Bastos — Esgotada.
- Prefácio e Anotações à edição brasileira da Obra de Rogér Bonnard — Sindicalismo, Corporativismo e Estado Corporativo* — 1939 — Edição Freitas Bastos.
- Introdução, CXLIX págs. à 2.^a edição da obra de M. I. Carvalho de Mendonça, Rios e Águas Correntes* — 1939 — Edição Freitas Bastos.
- O Funcionário Público e o seu Estatuto* — 1940 — Edição Freitas Bastos — Esgotada.

Tratado de Direito Administrativo :

- Volume I — O Estado — estrutura — organização — administração — função — 1942.

Volume II — Teoria geral do Direito Administrativo — Direito Financeiro — Atos e Contratos — 1942.

Volume III — Da Função Pública — Funcionários e extranumerários — Seu regime jurídico — 1942.

Volume IV — Dos serviços públicos — Execução direta — Autarquias — Economia mixta — Concessões — 1943.

Volume V — Do Domínio Público — Do poder de polícia e suas manifestações — (1.^a parte).

Volume VI — Do poder de polícia — (final) — Da Justiça na administração — Responsabilidade do Estado — Índice Geral.

ALGUNS ARTIGOS E PARECERES PUBLICADOS EM REVISTAS E JORNAIS

- Do imposto sobre a renda de juros de apólices* — Rev. de Direito, vol. CX, pág. 3.
- A validade do Código de Águas* — Rev. de Jurisp. Brasileira, vol. XXVI, pg. 141; Rev. dos Trib. de São Paulo, vol. XCIII, pg. 289; Rev. de Direito, vol. CXV, pg. 90.
- A Justiça do Trabalho* — Revista do Trabalho, junho, 1938.
- Do silêncio no Direito Administrativo* — Rev. da Faculdade de Direito de S. Paulo, vol. XXXIV, pg. 129, transcrito na Rev. Forense, vol. LXXVII, pg. 579.
- Série de 14 artigos publicados na Rev. do Serviço Público sobre "A função pública e o seu regime jurídico".
- Projeto de consolidação das leis do processo administrativo, acompanhado de uma exposição de motivos* — in Rev. do Serviço Público, agosto, 1938.
- Tavares Bastos (A liberdade pela descentralização)* — Revista do Brasil, agosto, 1939.
- O Juiz de Menores* — contra a lei e contra o cinema — Parecer — Correio da Manhã.
- Leito abandonado dos rios públicos desviado em virtude de concessão dada pelo Estado para execução de obras de interesse público* — A quem pertence — Parecer — in Rev. Forense, vol. LXX, pg. 252.
- Concessão com privilégio exclusivo, dada pelo Estado para exploração do serviço de transporte fluvial em rios públicos* — Parecer — in Rev. Forense, vol. LXX, pg. 29.
- Mandado de segurança, seu conceito* — não é meio idôneo para execução de sentença — Parecer como Proc. Geral da República, ad hoc — Maio, 1938.
- Mandado de segurança* — Recebimento de juros de apólices — inadmissibilidade — Parecer — 17 de janeiro de 1935.
- Natureza do contrato de empreitada* — Defesa nos executivos fiscais — inadmissibilidade — Parecer — 8 de março de 1935.
- Mandado de segurança* — não é meio idôneo para explorar jogo independente de licença da autoridade pública. — A patente de invenção não é título líquido

- e certo. — A nacionalidade do requerente não tem influência sobre a competência do fôro. A patente de invenção não autoriza a exploração de jogos de azar — Parecer — *in* Gazeta Jurídica, 28 de julho de 1935.
- Desquite amigável entre dinamarquês e tcheco-eslovaca* — Teoria do retorno — distinção entre lei pessoal e princípio de direito internacional privado — Admissão do desquite — *Jornal do Comércio* de 7 de maio de 1936.
- Divórcio de judeu polonês* — Casamento religioso — efeitos civis — obediência aos ritos — *Gazeta Jurídica*, 5 de setembro de 1935.
- Caixas econômicas* — Natureza — Descentralização administrativa — Órgãos autônomos — Autarquias — Doutrinas diversas — Fundações de direito privado e de direito público — Interêsse da União — Assistência — Conceito doutrinário — *Jornal do Comércio* de 13 de outubro de 1936.
- Divórcio litigioso de português* — Parecer *in* Revista de Direito, 1935 — vol. CXV, pg. 83; *Gazeta Jurídica* de 11 de junho de 1935.
- Monopólio e rescisão do contrato administrativo* — *Rev. de Jurisprudência Brasileira*, vol. XVI, pg. 64.
- A criação do mandado de segurança para garantia do direito certo e incontestável não exclui o uso específico dos interditos para assegurar a posse das cousas corpóreas — *Justiça de Porto Alegre*, vol. V, pg. 392; *Jornal do Comércio*, de 4 e 8 de agosto de 1934.
- Inventário de estrangeiros* — O que se deve entender por questão de direito internacional privado — conflitos de princípios — conflitos de nacionalidades — *Justiça* — *Porto Alegre*, vol. IX, pg. 561.
- Naturalização* — Fôro competente depois do Decreto-lei n.º 389, de 25 de abril de 1938 — *Rev. Forense*, vol. LXXVI, pg. 260.
- Imposto sobre a renda* — Conceituação da filiação — imposição de seus lucros quando a sede principal do estabelecimento é no estrangeiro — *Rev. Forense*, vol. LXXIX, pg. 61.
- Imposto sobre a renda de títulos e obrigações emitidas no estrangeiro por sociedade ou empresas brasileiras* — *Jornal do Comércio* de 19 de agosto de 1939.
- Interdito proibitório* — Mandado de segurança — Imposto de selo — vendas mercantis — bi-tributação — conceito — Parecer *in* *Jornal do Comércio*, de 11 de novembro de 1936.
- Terrenos de mangue* — Desapropriação — Pagamento do laudêmio — *Mangues da Cidade Nova*.
- Contrato entre o Estado e particular para exploração de casino e hotel* — Inadimplemento — rescisão — efeitos — Parecer.
- O caso dos alunos da Escola Militar — excluídos em 1922* — *Memorial* — 1927.
- A codificação do processo administrativo* — *Direito* — vol. I.
- Empréstimos Públicos* — Suspensão do pagamento e seus efeitos jurídicos — *Direito*, vol. III.
- A taxa e a evolução de seu conceito no direito financeiro moderno* — *Direito*, Vol. VII.
- Os súditos dos países beligerantes e a sua situação perante a justiça brasileira* — *Direito*, Vol. IX.
- Apontamentos do direito entitêutico* — *Direito* — Vol. X.
- O princípio do art. 547 do Código Civil e o direito anterior* — *Direito*, Vol. XIV.
- Norma legal e normas administrativas complementares* — *Direito*, Vol. XVI.
- Tendências modernas do direito administrativo* — *Direito*, Vol. XVIII.
- Serviços de utilidade pública e sua regulamentação* — *Direito*, Vol. XIX.
- Os bens públicos nos Códigos Civis* — *Direito*, Vol. XX.
- O direito administrativo no Brasil* — *in* *Revista de Direito Público e Privado* — Montevideo — Fevereiro, 1944.
- Direito administrativo e Ciência da administração* — *Rev. do Serv. Público* — Ano III, vol. I, n. 3.
- O Direito Administrativo* — *Rev. do Serv. Público* — Ano III, vol. II, n. 1.
- Direito disciplinar* — *Rev. do Serv. Público* — Ano III, vol. II, n. 2.
- Conceito de administração* — *Rev. do Serv. Público* — Ano III, vol. II, n. 3.
- Da hierarquia e do poder hierárquico no direito administrativo* — *Rev. Serv. Público* — Ano III, vol. III, n. 1.
- O enriquecimento ilegítimo e a função pública* — *Rev. do Serv. Público* — Ano III, vol. III, n. 3.
- A função pública e a lei penal* — Ano III, vol. III, n. 3, e Ano III, vol. IV, n. 1.
- Algumas formas de autarquias mixtas* — Territorial e institucional — *Rev. do Serv. Público* — Ano III, vol. IV, n. 2.
- Algumas formas de autarquias mixtas* — "A Tennessee Valley Authority" — *Rev. Serv. Público* — Ano III, vol. IV, n. 2.
- O Instituto de Resseguros do Brasil como entidade autárquica* — *Rev. do Serv. Público* — Ano IV, vol. I, n. 1.
- O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* — *Rev. do Serv. Público* — Ano IV, vol. I, n. 2.
- Serviços de utilidade pública* — *Rev. Serv. Público* — Ano IV, vol. I.
- Tribunais administrativos e controle judiciário dos atos administrativos* — *Rev. Serv. Público* — Ano IV, vol. II, n. 1.
- Uma experiência administrativa* — As colônias agrícolas — *Rev. Serv. Público* — Ano IV, vol. II, n. 2.
- O tribunal administrativo e a apreciação judiciária dos atos administrativos* — *Rev. Serv. Público* — Ano IV, vol. II, n. 3.
- O Estado e a Administração Pública num mundo democrático* — Conferência feita na Academia Brasileira de Letras, promovida pelo P.E.N. Club, em 29 de setembro de 1943 — Publicada na *Revista do Serviço Público*, nov. de 1943, e no *Jornal do Comércio* de 5-12-1943.