

## Introdução

O objeto da presente tese é a *teoria do direito administrativo no Brasil*, tomada pelo aspecto de sua *formação*.

O significado de “teoria” que se adota para essa finalidade é apresentado de modo mais completo ao longo do texto. Entretanto, de plano esclareça-se que se concebe a teoria como fruto de uma criação coletiva, independente da conexão com autorias individuais.

Nesse sentido, não se trata de uma tese sobre história do pensamento de autores administrativistas no Brasil, nem sobre obras que expressem esse pensamento.

Certamente haverá citações de autores, com a identificação de seu pensamento pessoal, e de obras específicas. Não é outra a matéria prima de que se forma a teoria. Mas o produto torna-se algo distinto da matéria prima. A tese a ser sustentada, portanto, não comporta conclusões nem juízos sobre autores e obras.

A hipótese de que se parte é a de ser possível e pertinente compreender a teoria do direito administrativo desenvolvida no Brasil pelo viés de seu *processo formativo*.

O conceito de “formação” ou de “processo formativo” que aqui se toma é aquele proposto por Antonio CANDIDO, em sua *Formação da literatura brasileira: momentos decisivos*.

Antonio CANDIDO, naturalmente, aplica seu conceito a outro objeto – a literatura – e assim o explica:

“Para compreender em que sentido é tomada a palavra formação, e porque se qualificam de *decisivos* os momentos estudados, convém principiar distinguindo *manifestações literárias*, de *literatura* propriamente dita, considerada aqui um sistema de obras ligadas por denominadores comuns, que permitem reconhecer as notas dominantes duma fase. Estes denominadores são, além das características internas (língua, temas, imagens), certos elementos de natureza social e psíquica, embora literariamente organizados,

que se manifestam historicamente e fazem da literatura aspecto orgânico da civilização. Entre eles se distinguem: a existência de um conjunto de produtores literários, mais ou menos conscientes do seu papel; um conjunto de receptores, formando os diferentes tipos de público, sem os quais a obra não vive; um mecanismo transmissor, (de modo geral, uma linguagem, traduzida em estilos), que liga uns a outros. O conjunto dos três elementos dá lugar a um tipo de comunicação inter-humana, a literatura, que aparece sob este ângulo como sistema simbólico, por meio do qual as veleidades mais profundas do indivíduo se transformam em elementos de contato entre os homens, e de interpretação das diferentes esferas da realidade.”<sup>1</sup>

Em suma, trata-se de conceber a literatura como um “sistema articulado”, no qual há um “triângulo ‘autor-obra-público’, em interação dinâmica”<sup>2</sup>.

A *literatura*, assim concebida, passa a existir quando se articula esse sistema. Antes disso podem verificar-se simples *manifestações literárias*. Essas manifestações são elementos necessários, presentes em fases anteriores do *processo formativo* da literatura. Em determinado momento esse processo encorpa-se e a literatura se *forma*; mas o processo, que vem de antes, continua<sup>3</sup>.

Crê-se, todavia, ser compatível a adaptação desse conceito para a teoria do direito administrativo.

Com efeito, a principal forma de expressão a partir da qual se detecta a teoria do direito é uma espécie de literatura: a literatura jurídica.

No entanto, interessa para a presente tese – dado seu sentido metodológico jurídico, submetida à apreciação no ambiente científico de uma faculdade de direito – não o objeto amplo *literatura jurídica*, mas o objeto mais restrito *teoria do direito* (administrativo).

---

<sup>1</sup> *Formação da literatura brasileira: momentos decisivos*, p. 25.

<sup>2</sup> CANDIDO, Antonio, *Formação da literatura brasileira: momentos decisivos*, pp. 17-18.

<sup>3</sup> CANDIDO, Antonio, *Formação da literatura brasileira: momentos decisivos*, p. 18.

Do sistema concebido por Antonio CANDIDO – “autor-obra-público” – importa, pois, deixar de lado os elementos que remetem mais diretamente às apontadas características de natureza psíquica e social (em sentido amplo), concentrando a atenção sobre o elemento mais propenso a uma compreensão pelo viés jurídico: a própria teoria, que se situa, no referido trinômio, inserida como um dos aspectos do que diz “obra”<sup>4</sup>.

Outro aspecto a ser destacado da proposta de Antonio CANDIDO<sup>5</sup> é sua compreensão de que o sistema articulado em que consiste a literatura, além de pressupor o trinômio “autor-obra-público”, sujeita-se a uma “certa continuidade da tradição”.

Em suas próprias palavras:

“Quando a atividade dos escritores de um dado período se integra em tal sistema, ocorre outro elemento decisivo: a formação da continuidade literária, – espécie de transmissão da tocha entre corredores, que assegura no tempo o movimento conjunto, definindo os lineamentos de um todo. É uma tradição, no sentido completo do termo, isto é, transmissão de algo entre os homens, e o conjunto de elementos transmitidos, formando padrões que se impõem ao pensamento ou ao comportamento, e aos quais somos obrigados a nos referir, para aceitar ou rejeitar.”<sup>6</sup>

O uso da noção de *continuidade* também parece cabível e pertinente na presente tese, cogitando-se de que, em dado período histórico, ocorra a *formação da continuidade teórica* (da teoria do direito administrativo), a partir do qual as gerações de pensadores contemporâneas (daquele período) e futuras sintam-se impelidas a referir-se a certos padrões (forma de organização das ideias, temas, inspirações valorativas), ou ao menos levar em conta sua existência, seja para com eles concordar, ou deles discordar, e mesmo a eles acrescentar novos aspectos.

---

<sup>4</sup> Aqui em sentido amplo, de “mecanismo transmissor”; não cada livro, artigo ou outra forma de veiculação de ideias.

<sup>5</sup> *Formação da literatura brasileira: momentos decisivos*, p. 18.

<sup>6</sup> CANDIDO, Antonio, *Formação da literatura brasileira: momentos decisivos*, pp. 25-26.

Por outro lado, não se optou nesta tese por um recorte histórico que limitasse o foco a certos “momentos decisivos” passados.

Isso porque a dinâmica histórica da formação da teoria do direito (administrativo, no caso) e a da formação da literatura estão sujeitas a circunstâncias diversas.

No caso da teoria do direito, sua evolução sofre mais intensamente a influência de fatores impostos de modo peremptório aos sujeitos do processo histórico, fatores estranhos à sua vontade e aos seus impulsos, como, por exemplo, a independência do País, dando origem a uma nova ordem jurídica, ou todos os demais momentos de ruptura ou transição da ordem constitucional, ou ainda transformações legislativas mais impactantes sobre o direito administrativo.

Assim sendo, optou-se por abranger todo o período da história do Brasil, desde que configurada sua soberania como país independente.

Isso não impede que esse período seja subdividido em períodos menores e que cada qual possa ser analisado segundo especificidades próprias, no tocante à formação da teoria do direito administrativo.

Afirmada essa *hipótese*, passe-se à *tese*.

A *tese* (em sentido estrito) que se pretende sustentar neste trabalho é a de que a *teoria do direito administrativo no Brasil* submete-se historicamente a um *processo formativo*, encontra um momento de *formação de continuidade teórica* aproximadamente em torno da década de 40 do século XX e – acrescente-se um elemento no raciocínio – chega aos dias de hoje com um grau de *maturidade*, adquirido nestes primeiros anos do século XXI, que permite qualificá-la como uma teoria *brasileira* do direito administrativo.

*Maturidade* é, pois, a expressão com a qual se quer designar um novo momento de adensamento, de ganho de complexidade da teoria ao longo de seu processo formativo, levando à convergência em um novo patamar evolutivo<sup>7</sup>.

E, após esse novo momento, a teoria do direito administrativo (existente) no Brasil pode-se dizer uma teoria *brasileira* do direito administrativo, para frisar o grau com que possui elementos *especificamente nacionais*, ao lado de elementos universais.

Tais elementos especificamente nacionais, impregnados de um sentido *finalístico-valorativo* (como será oportunamente esclarecido), passam a ser o novo centro de convergência das preocupações *substanciais* da teoria.

Esta tese, repita-se, pretende ser uma tese cientificamente considerada de direito, valendo-se, para tanto de um método jurídico positivista.

Sobre esse ponto adote-se a conclusão de Norberto BOBBIO:

“*O positivismo jurídico como método. Sobre este ponto não há distinções a serem feitas e o discurso é muito breve. Como a ciência consiste na descrição avaliatória da realidade, o método positivista é pura e simplesmente o método científico e, portanto, é necessário adotá-lo se se quer fazer ciência jurídica ou teoria do direito. Se não for adotado, não se fará ciência, mas filosofia ou ideologia do direito.*”<sup>8</sup>

Isso não significa ignorar que o direito, como elemento da realidade, comporte aspectos cuja compreensão transcende o método jurídico.

---

<sup>7</sup> Acolhe-se a explicação filosófica de Pierre TEILHARD DE CHARDIN quanto à regra universal de evolução da matéria (“lei de complexidade e consciência”), no sentido de um permanente aumento de “complexidade” e de “centriedade”. Isso implica que o aumento de complexidade dos elementos de uma mesma ordem seja acompanhado de sua convergência em direção a um centro, ideia que se tornou difundida na frase “*tout ce qui monte, converge*” (*O fenômeno humano*, pp. 61 e segs.).

<sup>8</sup> *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*, p. 238.

A começar de que o direito, sendo parte do fenômeno humano, tem uma dimensão histórica<sup>9</sup>.

O enfoque histórico permeia a investigação<sup>10</sup> contida nesta tese, em que pese não defina sua opção científica de método.

“A história é ciência sistemática da realidade radical que é minha vida”, diz ORTEGA Y GASSET. O passado não é “uma coisa abstrata e irreal que restou inerte lá na sua data”, mas sim “a força viva e atuante que sustenta o nosso hoje”<sup>11</sup>.

Com essa perspectiva, tem-se a intenção de que a história alimente a visão dinâmica, evolutiva, da formação da teoria do direito administrativo no Brasil.

As informações trazidas de tempo passado fazem sentido se conectadas em um processo contínuo pelo qual se chega ao presente. Assim sendo, não estão paradas.

No caso deste trabalho, portanto, responder-se-ia negativamente à pergunta proposta na sutil imagem concebida por Mário QUINTANA<sup>12</sup>:

“Um velho relógio de parede  
numa fotografia  
– está parado?”

E outro elemento não estritamente jurídico, mas antes sociopolítico, que alimenta o desenvolvimento deste trabalho, é um diálogo com a chave de análise da “controvérsia

<sup>9</sup> “Quem jamais duvidou que o direito tivesse um dimensão histórica?”, como questiona Jean CARBONNIER (“*Légiférer avec l’histoire?*”, p. 700. No original: “*Qui avait jamais douté que le droit eût une dimension historique?*”).

<sup>10</sup> A frase, de rigor, do ponto de vista etimológico, contém uma redundância, pois, como mostra Paulo Ferreira da CUNHA: “Averiguação, inquérito, investigação, busca, indagação, transformada depois em inteligência ou compreensão do estudado, é o que significa a expressão grega ‘ἱστορία’. É por isso que as traduções da obra fundadora do gênero, de Heródoto, tanto se chamam ‘História’ como ‘Inquirições’ ou ‘Investigações’” (*História do direito: do direito romano à Constituição europeia*, pp. 13-14).

<sup>11</sup> *Historia como sistema y otros ensayos de filosofía*, pp. 52-53. No original: “*La historia es ciencia sistemática de la realidad radical que es mi vida*” [...] “[não há que se...] *hacer del pasado una cosa abstracta e irreal que quedó inerte allá en su fecha, cuando el pasado es la fuerza viva y actuante que sostiene nuestro hoy*”.

<sup>12</sup> Epígrafe de *Esconderijos do tempo*.

ideológica brasileira”, situada a partir de meados do século XX, proposta por Hélio JAGUARIBE em seu *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*.

Após oferecer uma detalhada análise de aspirações dos diversos “setores sociais” do Brasil<sup>13</sup>, Hélio JAGUARIBE propõe:

“As aspirações relacionadas no esquema precedente se enquadram dentro das grandes tendências políticas contemporâneas, com curso no Brasil, e alimentam, de um modo ou de outro, a controvérsia ideológica e partidária entre liberalismo e dirigismo, capitalismo e socialismo, cosmopolitismo e nacionalismo.”<sup>14</sup>

Passa então a analisar as “duas questões centrais”, em torno das quais se trava o “debate teórico-ideológico entre essas grandes tendências”. No caso, são questões que se ligam à visão de desenvolvimento econômico do País: predominância à participação de capital estrangeiro *versus* predominância à participação de capital nacional (notadamente público); e preservação de maior espontaneidade no processo econômico *versus* planificação estatal da economia<sup>15</sup>.

Nesse quadro, JAGUARIBE propõe uma chave que combina esses elementos de modo a identificar as seguintes “principais posições” delimitadoras da “controvérsia ideológica brasileira”:

- “a) O Cosmopolitismo, compreendendo duas variantes, a liberal e a desenvolvimentista;
- b) O Nacionalismo, compreendendo duas variantes, a socializante e a desenvolvimentista”<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Em que pese de grande relevância para a compreensão da sociedade brasileira, o relato dessa análise fugiria aos propósitos do presente trabalho. Veja-se *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*, pp. 184-200.

<sup>14</sup> *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*, p. 201.

<sup>15</sup> JAGUARIBE, Hélio, *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*, p. 201.

<sup>16</sup> *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*, p. 201. Para o aprofundamento de cada posição e suas variantes, ver pp. 201-210.

Transpondo esse esquema de raciocínio para o caso da teoria do direito administrativo, pode-se igualmente buscar cruzá-la com a controvérsia ideológica brasileira, que deriva de certos padrões mundiais.

Entretanto, uma vez que o direito administrativo, como compreendido no Brasil, não é um fenômeno mundial, importa reposicionar essa controvérsia a partir de padrões encontrados na porção do globo que se convencionou dizer *ocidental*, ou, mais especificamente pela ótica jurídica, o conjunto dos *Estados de direito ocidentais*.

Esse reposicionamento permite identificar uma controvérsia ideológica de contornos compatíveis com a teoria do direito administrativo, para fins de uma investigação que as conecte.

A transposição do esquema de raciocínio de JAGUARIBE também comporta um recorte temporal.

Tensões ideológicas permeiam o direito e, em particular, o direito administrativo, no Brasil desde sua independência – lembre-se, por exemplo, do debate sobre centralização e descentralização ao tempo do Império.

Consegue-se, no entanto, detectar com mais nitidez um cruzamento entre a controvérsia ideológica e a *teoria* do direito administrativo somente a partir do momento em que esta se encorpa, dando-se a *formação da continuidade teórica*.

Daí porque a proposta, que será desenvolvida ao longo deste trabalho, de introduzir, no estudo da formação da teoria do direito administrativo, essa chave de análise da controvérsia ideológica apenas quanto ao período posterior a 1930.

Numa formulação que se harmoniza com o pensamento de Hélio JAGUARIBE, mas que foi concebida em investigação histórica especialmente voltada para mundo do direito, Carlos Guilherme MOTA<sup>17</sup> trabalha com as categorias “liberais” e “nacionalistas”.

---

<sup>17</sup> “Para uma visão de conjunto: a história do Brasil pós-1930 e seus juristas”, p. 72.

MOTA<sup>18</sup> esclarece que, no Brasil republicano, os liberais – diferentemente dos liberais europeus: revolucionários e progressistas, com envolvimento direto nas revoluções burguesas – tendem a um misto de conservadorismo social com defesa de direitos típicos das democracias liberais e com abertura à integração econômica internacional; enquanto os nacionalistas tendem a ser estatistas, de diversos matizes ideológicos de esquerda, centro ou direita.

Assim sendo, extraindo e adaptando dos raciocínios de JAGUARIBE e de MOTA elementos propícios para a compreensão da formação da teoria do direito administrativo no Brasil, em sua evolução pós-1930, concebem-se duas posições:

- a) liberal, com suas vertentes democrática e subjetivista; e
- b) estatizante, com suas vertentes nacionalista e publicista.

Os troncos *liberal* e *estatizante* devem ser, pois, compreendidos ambos no contexto do Estado de direito ocidental, contexto em que o Brasil, em linhas gerais, sempre se inseriu, em que pesem oscilações (no plano do governo) de tendências autoritárias ao longo da história.

É tradicional trabalhar-se na teoria política e mesmo na teoria do direito constitucional, com a dicotomia “liberalismo/totalitarismo” (inserindo-se o autoritarismo como uma forma mais branda de totalitarismo). Assim ensina Georges BURDEAU, em obra atualizada por Francis HAMON e Michel TROPER:

“Os sistemas liberais são aqueles nos quais essas normas [jurídicas, especialmente as legislativas] tratam apenas de certas matérias e, nessas matérias, somente dos princípios fundamentais, deixando o restante para a autonomia das pessoas privadas. Esses sistemas preservam, pois, a liberdade dessas pessoas. A liberdade em questão é, de um lado o conjunto das liberdades dito ‘liberdades

---

<sup>18</sup> “Para uma visão de conjunto: a história do Brasil pós-1930 e seus juristas”, p. 72.

públicas’ ou ‘direitos humanos’, de outro lado, a liberdade econômica.

“Nos sistemas totalitários, ao contrário, existe um grande número de normas, produzidas pelo poder político e que regem todos os campos da vida, de modo a que a margem deixada para a autonomia, isto é, para a liberdade dos indivíduos é muito frágil.”<sup>19</sup>

Ora, no caso desta tese, a referência a uma posição *liberal*, quanto à teoria do direito administrativo, comunga da mesma essência acima indicada para os sistemas liberais, que assim pode ser adaptada e contextualizada: dar prioridade à existência de uma esfera livre da interferência estatal, para a plena realização dos direitos fundamentais.

Por outro lado, a posição *estatizante* não corresponde à *totalitária* da dicotomia clássica. No contexto do Estado de direito brasileiro, ela é uma derivação, em grau intermediário, da posição *liberal* (da dicotomia clássica), mas em que ganha predominância a interferência estatal para a realização desses mesmos direitos fundamentais.

Não se trata, portanto, de uma posição estatizante que tenda (como seria no caso do totalitarismo) à anulação dos indivíduos. É, sim, uma posição estatizante no sentido de valorizar a ação estatal como instrumento para a realização dos direitos desses indivíduos<sup>20</sup>.

As vertentes das posições liberal e estatizante, acima propostas para a compreensão da formação da teoria do direito no Brasil, também merecem uma breve explicação para serem adequadamente contextualizadas na tese.

---

<sup>19</sup> *Droit constitutionnel*, p. 99. No original:

“Les systèmes libéraux sont ceux dans lesquels ces normes ne portent que sur certaines matières et dans ces matières seulement sur les principes fondamentaux laissant le reste à l'autonomie des personnes privées. Ces systèmes préservent donc la liberté de ces personnes. La liberté dont il est ici question est d'une part l'ensemble des libertés appelé 'libertés publiques' ou 'droits de l'Homme', d'autre part la liberté économique.

“Dans les systèmes totalitaires, au contraire, il existe un très grand nombre de normes, produites par le pouvoir politique et qui régissent tous les domaines de la vie, de sorte que la marge laissée à l'autonomie, c'est à dire à la liberté des individus est très faible”.

<sup>20</sup> Aliás, esclareça-se que “estatizante” não tem aqui o sentido econômico de transferência para o domínio estatal de certos bens antes de domínio privado.

Em primeiro lugar, diferentemente do que se passa na análise empreendida por Hélio JAGUARIBE, essas vertentes não são simultâneas, mas sucedem-se no tempo.

Assim sendo, ao longo do período histórico delimitado entre 1930 e 1988, a posição *liberal* tende a comportar predominantemente o qualificativo *democrático*, enquanto a posição *estatizante* tende a comportar predominantemente o qualificativo *nacionalista*.

*Democrático* não é necessariamente qualificativo de *liberal*, nem vice-versa. Portanto, não é uma redundância dizer liberal-democrático. Por outro lado, *democrático* não é propriamente algo oposto a *nacionalista*, mas sim a *autocrático*. E o *nacionalismo* não é necessariamente *autocrático*<sup>21</sup>.

O par de expressões *democrático* e *nacionalista* é aqui empregado para enfatizar características da posição *liberal* e da posição *estatizante*, especialmente no período histórico entre 1930 e 1988. A oposição dicotômica está, pois, entre *liberal* e *estatizante* (e não entre *democrático* e *nacionalista*).

Com efeito, durante os governos, que se sucedem segundo distintos regimes constitucionais, no período em questão, os liberais (independentemente de serem ou não também nacionalistas) tendem a pôr em relevo sua característica democrática; assim como os estatizantes (independentemente de serem ou não também democráticos) tendem a pôr em relevo sua característica nacionalista.

E, ao longo do período histórico posterior a 1988, a posição *liberal* passa a caracterizar-se predominantemente como *subjativista*, enquanto a posição *estatizante*, como *publicista*.

---

<sup>21</sup> *Democracia* opõe-se a *autocracia* como sistemas de elaboração das normas jurídicas, conforme, respectivamente, o princípio da *autonomia* ou o princípio da *heteronomia*, isto é, conforme as normas jurídicas sejam produzidas pelos mesmos indivíduos que a ela estarão submetidos, ou conforme sejam produzidas por outros indivíduos. Essa a clássica lição de Hans Kelsen, em sua *General theory of law and state*, pp. 284 e segs.. HAMON e TROPER, na referida atualização da obra de BURDEAU, valendo-se dos conceitos propostos por Kelsen, mostram que pode haver um sistema democrático e totalitário (em que a lei, elaborada pelo próprio povo, limite as suas liberdades), assim como pode haver um sistema autocrático e liberal (em que a lei, elaborada por pessoas distintas do conjunto de seus destinatários, preserve as liberdades) (*Droit constitutionnel*, p. 100).

Os qualificativos *democrático* e *nacionalista* não estão abolidos da realidade política brasileira, mas restam em segundo plano no âmbito das controvérsias próprias da teoria do direito administrativo.

Num período de consolidação progressiva da democracia brasileira – fenômeno que hoje persiste e parece ainda ter forças para se projetar para as próximas décadas – que é também o período (em sua fase mais próxima dos dias de hoje) de *amadurecimento* da teoria *brasileira* do direito administrativo, as posições *liberal* e *estatista* passam a se matizar mais por sua propensão a enaltecer, como valores fundantes do direito administrativo, os *direitos fundamentais* ou o *interesse público*.

Os qualificativos *subjetivista* e *publicista*, em suma, são uma referência à convergência finalística da teoria em direção, respectivamente, ao valor dos *direitos fundamentais* ou ao valor do *interesse público*.

*Subjetivista*, portanto, não se relaciona com o sentido de algo voltado ao íntimo do psiquismo, mas sim com *sujeitos* dos direitos fundamentais; e *publicista* é empregado para expressar a ligação com o destaque que certa corrente teórica pretende dar ao caráter *público* do interesse a ser prioritariamente protegido pelo direito administrativo.

Esses, acima expostos, são pois os pressupostos, em termos de conceitos (anteriores e, em certa medida, extrínsecos, à tese) e de método, a partir dos quais se estrutura este trabalho.

Outros conceitos intrínsecos à tese serão apresentados e esclarecidos ao longo do texto (por exemplo: *teoria*, *modelos*, *ensino*, *pesquisa*, *legalidade*, *justicialidade*). O mesmo será feito quanto a outros aspectos, mais específicos, de método (por exemplo: critérios de seleção das fontes pesquisadas; critérios para separação de períodos históricos).

O plano de desenvolvimento da tese contempla duas grandes partes: (I) Teoria do direito administrativo: noções gerais e (II) Modelos da teoria do direito administrativo no Brasil.

A Parte I, que adota um ponto de vista mais geral, em seu Capítulo 1 (Relação da teoria com o direito), destina-se à definição mais precisa do objeto estudado, em seu gênero

próximo, *teoria do direito* (Seção 1: Teoria do direito e noções afins), e em sua diferença específica, *teoria do direito administrativo* (Seção 2: Teoria e direito administrativo).

E, em seu Capítulo 2 (Contextualização no Estado de direito ocidental), tem por fim contextualizar esse objeto no plano histórico e sociopolítico (Seção 3: Perspectiva do direito estrangeiro) e no plano metodológico jurídico (Seção 4: Modelos da teoria do direito administrativo).

Já a Parte II, que corresponde ao desenvolvimento mais específico do objeto da tese, em seu Capítulo 3 (Evolução até 1988), visa a proceder à *análise* (por meio dos modelos fixados ao final da Parte I) da formação da teoria do direito administrativo no Brasil, chegando ao período no qual passa a se dar a *continuidade teórica*; essa análise é feita com base em fontes primárias separadas pelo critério das atividades acadêmicas que mais se relacionam com a teoria: o ensino (Seção 5: Ensino: obras gerais) e a pesquisa (Seção 6: Pesquisa: teses acadêmicas na Universidade de São Paulo).

E, em seu Capítulo 4 (Evolução no período atual), objetiva prosseguir a *análise* iniciada no Capítulo 3, porém já vislumbrando um momento de *maturidade* da teoria (tanto nas atividades de ensino, como nas de pesquisa), fazendo-a convergir para um novo centro de evolução (Seção 7: Convergência no sentido finalístico-valorativo) e, por fim, fornecer uma *síntese* desse processo formativo da teoria do direito administrativo, em seu estágio atual, culminando com os delineamentos de uma teoria *brasileira* (Seção 8: Conclusão: teoria brasileira do direito administrativo).

Aliás, adota-se a noção de “conclusão” *não* como sendo um *resumo* das ideias anteriormente expostas no trabalho, mas *sim* como *consequência* destas ideias e, portanto, algo novo a ser ainda acrescido em relação ao texto que a precede, propiciando uma *síntese*.

Enfim, importa ainda, em sede de Introdução, uma palavra para explicitar que a escolha deste tema para uma tese apresentada a um concurso para professor titular de direito administrativo – cuja pertinência submete-se ao julgamento da banca examinadora – ensejou ao autor, ao percorrer um panorama geral do pensamento produzido (sobretudo) no Brasil, em matéria de direito administrativo, reverenciar a memória e a presença de

todos os que contribuíram para a formação da teoria do direito administrativo e, portanto, para a consolidação do Estado de direito no País.

---

### **Observação quanto a aspectos formais**

Optou-se por um dos sistemas de referência bibliográfica praticados nos trabalhos jurídicos: a menção do nome completo dos autores, com destaque para o sobrenome, tal como os próprios autores são mais conhecidos. Esse sobrenome destacado é o critério de ordenação alfabética na bibliografia ao final.

Cada citação de obra ao longo da tese, via de regra em notas de rodapé (salvo quando o título da obra se integre sintaticamente à frase do texto), traz o título completo do livro, ou do artigo. Isso se faz para facilitar a compreensão do leitor, ainda que importe certo grau de repetição.

Normalmente a indicação do título é acompanhada da indicação da página ou das páginas em que se encontra a ideia referida ou transcrita. Não havendo indicação da página, quer-se fazer referência à obra como um todo.

As indicações bibliográficas ao final referem-se tanto a obras mais estruturantes do pensamento desenvolvido na tese, como a obras de referência pontual. Mas obras que foram mencionadas somente com o sentido de remeter o leitor a um tema não tratado na tese não foram incluídas na bibliografia final (sendo sua indicação bibliográfica completa fornecida no ponto do texto em que foram citadas).

Este trabalho faz menção a um grande número de teses acadêmicas, que foram consultadas como fonte primária de pesquisa (com o objetivo de inseri-las no panorama da formação da teoria do direito administrativo), mas cujo desenvolvimento temático específico não foi integrado ao seu conteúdo. Essas teses não estão incluídas na bibliografia ao final, porém foram citadas com referências suficientes para sua identificação ao longo do texto.

Tem-se em mente não ser agradável ao leitor, nem recomendável academicamente, proceder a transcrições literais de texto alheio no corpo do trabalho. Todavia, em certas passagens da tese, pela própria natureza de seu objeto, essas transcrições fizeram-se necessárias para os propósitos da argumentação.

Nesse caso, as transcrições, no corpo do texto, com tamanho de quatro linhas ou mais foram feitas em destaque. As menores, na mesma sequência do parágrafo.

Os trechos transcritos, cujo original estivesse em língua estrangeira, foram traduzidos pelo autor desta tese. Porém, a fórmula não traduzida foi mantida em nota de rodapé (salvo quando se tratasse da tradução de simples palavra ou expressão), tanto para que se possa avaliar a adequada tradução, como para que se tenha acesso mais fácil à formulação original.

Numa tendência contemporânea da língua portuguesa, buscou-se evitar o uso de letra inicial maiúscula meramente enfática ou diferencial (com a exceção da palavra *Estado*, objeto de tradição bastante consolidada nos textos jurídicos). Algumas, que por vezes são usadas para designar nome comum e nome próprio, foram, conforme o caso, grafadas com letra maiúscula ou minúscula (é o caso, por exemplo, de *constituição* e *Constituição de 1988*).

No entanto, não se alterou o critério de outros autores, em trechos transcritos, quanto à questão de letras maiúsculas e minúsculas. Por outro lado, nesse caso de transcrições, atualizou-se a ortografia para padrões atuais.