

PUBLICAÇÃO

100

ISSN: 0101-9562

ISSN ELETRÔNICO: 2177-7055

# SEQÜÊNCIA

Publicação do  
Programa de Pós-Graduação  
em Direito da UFSC

VOLUME 46 ■ ANO 2025

Estudos  
jurídicos  
e políticos



SEQÜÊNCIA – ESTUDOS JURÍDICOS E POLÍTICOS é uma publicação temática e de periodicidade quadrimestral, editada pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

SEQÜÊNCIA – ESTUDOS JURÍDICOS E POLÍTICOS is a thematic publication, printed every four months, edited by the Program in law of the Federal University of Santa Catarina – UFSC.

Versão eletrônica: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia>

Editora-Chefe: Norma Sueli Padilha

Editor Associado: José Sérgio da Silva Cristóvam

Editores Adjuntos: Priscilla Camargo Santos, Thanderson Pereira de Sousa

A publicação é indexada nas seguintes bases de dados e diretórios/

The Publication is indexed in the following databases and directories:

Base OJS

Base PKP

CCN (Catálogo Coletivo Nacional)

Dialnet

DOAJ (Directory of Open Access Journals)

EBSCOhost

Genamics Journalseek

Google Scholar

ICAP (Indexação Compartilhada de Artigos de Periódicos)

Latindex

LivRe!

ÖAW

OJS

PKP

Portal de Periódicos UFSC

Portal do SEER

ProQuest

SciELO

Scopus/Elsevier

Sherpa/Romeo

Sumarios.org

ULRICH'S

vLex

#### Ficha catalográfica

Seqüência: Estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. n.1 (janeiro 1980)-.

Florianópolis: Fundação José Boiteux. 1980-.

Publicação contínua

Resumo em português e inglês


Versão impressa ISSN 0101-9562

Versão on-line ISSN 2177-7055

1. Ciência jurídica. 2. Teoria política. 3. Filosofia do direito. 4. Periódicos. I. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Direito

CDU 34(05)

Catálogo na fonte por: João Oscar do Espírito Santo CRB 14/849

PUBLICAÇÃO		<b>SEQÜÊNCIA</b>	Publicação do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC	Estudos jurídicos e políticos
				Ano XLIX Volume 46

# O espaço da política na dogmática do Direito Administrativo: origem, distanciamento e reaproximação

*The role of politics in the Administrative Law dogmatics: origin, distancing and reconnection*

Luzardo Faria<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

**RESUMO:** O artigo investiga a relação entre política e Direito Administrativo, evidenciando como essa interação evoluiu historicamente. Metodologicamente, adota-se abordagem histórico-dogmática, com reconstrução das fases de formação, distanciamento e reaproximação, apoiada em análise bibliográfica sistemática de autores brasileiros e estrangeiros. Inicialmente, o Direito Administrativo surgiu vinculado à política, refletindo a limitação do poder estatal na instituição do Estado de Direito. No entanto, com o avanço do positivismo jurídico e da burocracia weberiana, buscou-se uma separação para conferir maior tecnicidade e objetividade à disciplina. A pesquisa analisa a visão de clássicos nacionais e estrangeiros, demonstrando que, embora a política tenha sido fundamental na formação do Direito Administrativo, sua influência foi progressivamente reduzida ao longo do século XX. Contudo, o artigo argumenta que essa separação não pode ser absoluta, pois a atuação administrativa ocorre necessariamente em cenários de interações políticas. A edição da Lei nº 13.655/18 (Nova LINDB) representa um marco na reaproximação entre Direito Administrativo e política, ao exigir que decisões administrativas considerem o contexto de gestão pública em que foram tomadas e suas consequências práticas. Esse novo paradigma introduz um viés pragmático e torna a dogmática do Direito Administrativo mais conectada à realidade da gestão pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Administrativo. Administração Pública. Política. Dogmática. LINDB.



**ABSTRACT:** The article investigates the relationship between politics and Administrative Law, highlighting how this interaction has evolved historically. Methodologically, a historical-dogmatic approach is adopted, with reconstruction of the phases of formation, distancing, and reconnection, supported by systematic bibliographic analysis of Brazilian and foreign authors. Initially, Administrative Law emerged closely linked to politics, reflecting the limitation of state power in the establishment of the Rule of Law. However, with the advancement of legal positivism and Weberian bureaucracy, efforts were made to separate the two fields to enhance the technical precision and objectivity of the discipline. The study analyzes the perspectives of both national and international classical scholars, demonstrating that, although politics played a fundamental role in the formation of Administrative Law, its influence was progressively reduced throughout the 20th century. Nevertheless, the article argues that this separation cannot be absolute, as administrative action necessarily takes place in contexts of political interaction. The enactment of Law No. 13,655/18 (the New LINDB) marks a turning point in the reestablishment of the connection between Administrative Law and politics, as it requires that administrative decisions consider the public management context in which they were made, as well as their practical consequences. This new paradigm introduces a pragmatic approach, making the dogmatics of Administrative Law more closely aligned with the realities of public administration.

**KEYWORDS:** Administrative Law. Public Administration. Politics. Dogmatics. LINDB.

## 1. INTRODUÇÃO

O Direito Administrativo, enquanto ramo autônomo do Direito Público, tem como objeto central a regulação da atividade administrativa do Estado, estabelecendo normas e princípios que orientam a atuação da Administração Pública em suas relações com os particulares. Desde sua origem, na instituição do Estado de Direito, o Direito Administrativo esteve intrinsecamente ligado à política, refletindo as transformações sociais, econômicas e ideológicas que moldaram as estruturas estatais ao longo dos séculos. No entanto, ao longo de sua evolução, a dogmática administrativista passou por significativas mudanças, oscilando entre uma aproximação e um distanciamento em relação ao campo político.

A questão central que orienta este estudo consiste em indagar qual deve ser o espaço da política na dogmática do Direito Administrativo. Em outras palavras: até que ponto é possível e desejável manter uma separação entre Direito e política na interpretação e aplicação das normas que regem a atividade administrativa?

Essa problematização decorre da constatação de que a tradição administrativista brasileira do século XX, fortemente marcada pelo positivismo jurídico e pela burocracia weberiana, consolidou uma visão formalista e tecnicista do Direito Administrativo. Nessa visão, a política é frequentemente percebida como elemento externo e potencialmente disruptivo à segurança jurídica. Entretanto, a prática administrativa revela que as decisões do Estado se desenvolvem em contextos inevitavelmente políticos, permeados por escolhas de gestão pública, priorização de recursos e ponderações de fins coletivos. Surge, portanto, uma tensão teórica: como compatibilizar a objetividade técnico-jurídica com a dimensão política inerente à ação administrativa?

A partir desse problema, o artigo propõe a hipótese de que a separação entre Direito e política, embora historicamente justificável, não pode ser absoluta na dogmática contemporânea. O Direito Administrativo, ao disciplinar a função administrativa, não apenas organiza juridicamente o poder, mas também traduz juridicamente decisões políticas, razão pela qual uma dogmática jurídica excessivamente fechada em si mesma torna-se incapaz de oferecer respostas adequadas aos desafios concretos da gestão pública.

Metodologicamente, o estudo adota uma abordagem histórico-dogmática e comparativa. Parte-se de uma análise bibliográfica de autores clássicos nacionais e estrangeiros que, em diferentes momentos, refletiram sobre a relação entre Direito Administrativo e política – desde o Visconde do Uruguai e Antonio Joaquim Ribas até Duguit, Jèze, Romano, Zanobini e Merkl, entre outros. Essa investigação permite mapear as etapas do processo de autonomização e de afastamento da dogmática em relação à política, bem como as razões teóricas e institucionais que sustentaram essa trajetória.

Em seguida, examina-se a influência do positivismo jurídico e da burocracia weberiana nesse processo de tecnificação e neutralização da política, destacando como tais paradigmas moldaram a compreensão moderna da função administrativa. Por fim, discute-se a reorientação pragmática introduzida pela Nova LINDB, que reabre a dogmática administrativista ao contexto da gestão pública e às consequências práticas das decisões administrativas, inaugurando um modelo de interpretação consequencialista e empiricamente informado.

O objetivo, portanto, é reconstruir criticamente o itinerário teórico que levou ao distanciamento entre Direito Administrativo e política, para então argumentar que uma dogmática sensível ao contexto político e pragmático é condição necessária à efetividade e legitimidade do Direito Administrativo contemporâneo. Busca-se, assim, contribuir para o debate acadêmico sobre os fundamentos da disciplina, reafirmando a importância de um Direito Administrativo que, sem perder o compromisso com a legalidade e a impessoalidade, seja capaz de dialogar com as complexidades do governo e da gestão pública no Estado democrático de Direito.

## **2. A INSTITUIÇÃO DO ESTADO DE DIREITO: A POLÍTICA NO SURGIMENTO DO DIREITO ADMINISTRATIVO**

A política está na gênese do Direito Administrativo. Constituído como ramo jurídico destinado a reger as relações da Administração Pública com os particulares e que tem seu berço no marco da instituição do Estado de Direito, o desenvolvimento inicial do Direito Administrativo é essencialmente marcado por uma fundamentação política e muito alinhado à teoria do Estado.

No que refere à origem histórica do Direito Administrativo como disciplina jurídica autônoma para regular a atividade da Administração Pública, é certo que só se percebeu a possibilidade do desenvolvimento de normas destinadas a organizar a estrutura e a

delimitar a ação do Poder Público, limitando os espaços de poder das autoridades administrativas, após assente o entendimento de que o Estado – assim como qualquer outra pessoa com personalidade jurídica – poderia se submeter ao Direito (Mello, 2007, p. 52).

Nesse sentido, Eduardo Garcia de Enterría e Tomás-Ramón Fernández (2014, p. 442) propagam expressamente a lição de que “o Direito Administrativo surgiu [...] como uma reação direta contra as técnicas de governo do absolutismo”. E ensinam, ainda, que o processo de instituição do Estado de Direito na França após a Revolução de 1789 teve como objetivo central acabar com a ideia de que o Direito poderia ser fundamentado a partir de aspectos transcendentais (naturalmente ligados à figura e à pessoa do monarca absolutista). Para os revolucionários, apenas a vontade geral do povo – noção de concretude intangível, mas que pode ser expressa simbolicamente através da Lei geral e abstrata – é que poderia legitimar o exercício dos poderes públicos. Assim, “não se tratava apenas de retirar do Rei para o povo a origem do Direito e de reduzir todos os atos singulares de comando à mera particularização de leis gerais”. A questão era muito maior: estava-se buscando a afirmação de uma nova forma de se encarar o sistema jurídico, na qual o valor central a ser protegido deveria ser “a liberdade de quem até esse momento encontrava-se na posição de simples súdito passivo, em relação a um poder alheio e transcendente”.

Ao fim do século XVIII, a burguesia se organizava para pôr fim ao contexto de comando de poder pelos monarcas, que, além de limitar sua liberdade, impediam que seus negócios comerciais fossem firmados em um ambiente de maior segurança e previsibilidade. Apesar de terem se beneficiado da política econômica mercantilista, os burgueses ainda não ocupavam relevantes espaços de poder na arena pública, surgindo dessa situação, portanto, a necessidade de imposição de barreiras jurídicas sólidas à ingerência estatal na vida privada. Pretendia-se, assim, “domesticar uma Administração cujas providências concretas, individuais, e logo potencialmente discriminatórias, não se

coadunavam com a calculabilidade, liberdade e igualdade de oportunidades dos agentes económicos” (Novais, 2006, p. 40).

A solução encontrada para isso, como já afirmado, foi inaugurar uma nova forma de se encarar a relação entre Estado e Direito. Deu-se início a um projeto de racionalização da sociedade e do Poder Público. Abandonou-se concepções teológicas e transcendentais de fundamentação do poder, para se adotar a lei, enquanto vontade geral e abstrata da população, como o critério que legitima e delimita a atuação estatal.

Além dessa noção de legalidade administrativa, outro elemento estruturante do paradigma do Estado de Direito é o princípio da separação de poderes. Como forma de garantir o respeito às leis que deviam limitar a atuação do Poder Público, criou-se um sistema de controle independente das decisões estatais (jurisdicional ou dentro da própria estrutura da Administração, conforme cada país) “com o objetivo precípua de evitar o arbítrio, gerado pela concentração de poder, assegurando-se, com isso, a liberdade dos cidadãos” (Nobre Júnior, 2005, p. 25).

Muito embora seja considerado um conceito chave em todo o direito público ocidental, a fórmula do Estado de Direito está longe de possuir um significado uniforme. Desde sua concepção, sempre existiram consideráveis diferenças entre as noções de *Rule of Law* na Inglaterra, de *Rule of Law* nos Estados Unidos (inspirada, obviamente, na noção inglesa, mas com sensíveis diferenças em relação a esta), de *Rechtsstaat* na Alemanha, de *État de Droit* na França e de *Stato di Diritto* na Itália (apenas para citar alguns dos sistemas que mais influenciaram a formação do Direito Administrativo brasileiro). Apesar disso, o jusfilósofo italiano Danilo Zolo (2006, p. 11), após analisar cada um desses modelos, conclui ser possível assinalar uma identidade teórica básica na noção de Estado de Direito, assim definido como o “Estado moderno no qual ao ordenamento jurídico [...] é atribuída a tarefa de ‘garantir’ os direitos individuais, restando a natural tendência do poder político a expandir-se de maneira arbitrária”.

A fórmula do Estado de Direito nada mais é, portanto, que a institucionalização de um meio objetivo para atingir um fim há muito pretendido pelos grupos que tomavam o poder político com as revoluções burguesas. O que se espera do Estado de Direito, pois, é que “ele indique como intervir (através do ‘direito’) no ‘poder’ com a finalidade de fortalecer a posição dos sujeitos” (Costa, 2006, p. 96).

A consolidação do Estado de Direito, portanto, não representou apenas a limitação formal do poder estatal, mas a institucionalização de um novo pacto político-jurídico, no qual o Direito passou a funcionar como instrumento de contenção e racionalização da autoridade. O nascimento do Direito Administrativo insere-se diretamente nesse contexto, como expressão normativa da vontade de submeter o exercício do poder público a regras impessoais e previsíveis, garantindo a proteção das liberdades individuais frente à Administração.

Nesse sentido, o Direito Administrativo não surge como produto de uma abstração puramente técnica, mas como resultado de uma transformação política profunda, que deslocou o fundamento do poder do soberano para a lei e para o povo. A dimensão política da disciplina é, portanto, originária: o Direito Administrativo nasce como técnica jurídica a serviço de um projeto político de limitação do poder. A própria ideia de legalidade administrativa – núcleo da dogmática que viria a se consolidar posteriormente – é tributária dessa concepção política de controle do Estado.

Percebe-se, assim, que a gênese do Direito Administrativo é indissociável da política, não apenas por ter sido condicionada por ela, mas porque o seu sentido teleológico está ancorado na organização jurídica do poder político. Em sua origem, Direito Administrativo e política não se opõem: complementam-se na tarefa de estruturar o Estado moderno, definindo tanto os meios de exercício da autoridade quanto os limites de sua legitimidade.

Essa constatação histórica revela que o distanciamento posterior entre dogmática e política – característica do positivismo e da burocracia do século XX – não decorre de sua natureza, mas de uma

construção teórica contingente, orientada por demandas de técnica e neutralidade. Compreender a gênese política do Direito Administrativo é, portanto, essencial para interpretar criticamente sua evolução e para reconhecer, nos debates contemporâneos, as tensões entre juridicidade, poder e governabilidade que ainda hoje o atravessam.

### **3. A INTERAÇÃO ENTRE DIREITO ADMINISTRATIVO E POLÍTICA NA VISÃO DE CLÁSSICOS BRASILEIROS**

A seguir, será realizada uma revisão de literatura no intuito de identificar as diferentes formas pelas quais o Direito Administrativo já se relacionou com a política em sua história. Para tanto, foram escolhidas obras de autores considerados historicamente relevantes para a matéria. O intuito não é o de empreender uma análise histórica de cada fase de desenvolvimento do Direito Administrativo, mas de, através dessa seleção de autores, mapear os direcionamentos que de modo geral norteavam a doutrina em diferentes períodos.

No direito nacional, um dos primeiros autores a se dedicar especificamente ao Direito Administrativo foi Visconde do Uruguai em seu “Ensaio sobre o Direito Administrativo”, publicado originalmente em 1862.

Em diversos trechos da obra é possível notar a relação intrínseca que Uruguai entendia existir entre o Direito Administrativo e a política, a qual em certos momentos, ganha inclusive tom de subordinação. Afirma-se, nesse sentido, que “o direito administrativo (...) entra nos pormenores e nas numerosas aplicações dos princípios estabelecidos pelo direito político, ao qual é subordinado” e que “o poder administrativo é, portanto, secundário e subordinado ao Poder político. Organiza o pensamento deste o põe por obra” (Uruguai, 1862, p. 10; 18).

Independentemente de eventual discussão sobre subordinação do Direito Administrativo à política, o que de mais importante é

possível extrair da obra de Uruguai é a constatação da inviabilidade de se estudar e praticar o Direito Administrativo sem considerar a influência da política.<sup>1</sup> Nesse sentido, há afirmações de que “não se pode ensinar e estudar esse direito (administrativo), sem compreender maior ou menor número de noções do (direito) constitucional e político” e de que “a Administração é, portanto, a ação vital do Poder político e o seu indispensável complemento. O poder político é a cabeça, a administração o braço. O poder político serve-se da administração para fazer prevalecer o seu sistema, e dar aos serviços públicos um impulso em harmonia com suas vistas” (Uruguai, 1862, p. 16; 18).

A própria carreira profissional de Visconde do Uruguai demonstra como, à sua época, era natural que se encarasse o Direito Administrativo sob as lentes da política. Além de administrativista de grande contribuição científica e magistrado de destaque que exerceu as funções de Juiz, Desembargador e Ministro do Supremo Tribunal de Justiça, também se aventurou pela política, construindo carreira de igual sucesso. Foi Deputado e Senador pelo Rio de Janeiro, província da qual também foi Presidente. No Poder Executivo Federal, exerceu as funções de Ministro das Relações Exteriores e Ministro da Justiça.

Antonio Joaquim Ribas é outro autor clássico do Direito Administrativo em cuja obra é possível notar as relações existentes entre tal disciplina e a política. Em seu “Direito Administrativo Brasileiro”, publicado originalmente em 1866, Ribas explicita que via o Direito Administrativo como o ramo jurídico destinado a tratar do poder político do Estado, cujo objetivo final seria “promover os interesses gerais ou coletivos, que, por isso mesmo que a todos ou a muitos dizem respeito, e não exclusivamente a alguém, ficariam desleixados sem a vigilância protetora do poder” (Ribas, 1866, p. 46-47).

<sup>1</sup> Fernando Dias Menezes de Almeida (2015, p. 210) enxerga a obra de Uruguai como “mais propensa a uma visão política”, uma vez que o autor “colhe, com alguma intensidade, manifestações de parlamentares e outros homens de Estado brasileiros da época”.

Dizia, ainda, que estaria dentro das funções do Poder Executivo “perscrutar atento as tendências da opinião pública para esclarecê-las e guiá-las, estudar as paixões do povo para moderá-las, dirigi-las e aproveitá-las em prol da causa pública; sondar as suas necessidades, todos os seus sofrimentos para saná-los ou ao menos atenuá-los (...)” (Ribas, 1866, p. 51).

Ao tratar da inserção da disciplina de Direito Administrativo nas grades curriculares das faculdades de direito da época, Ribas (1866, p. 26) explicita como o Direito Administrativo era relevante àqueles que pretendiam se dedicar à carreira política e, em suas próprias palavras, também àqueles que “se votam à vida menos brilhante, porém, não menos honrosa do foro”, deixando sobressair que em sua visão a política teria mais brilho que as carreiras jurídicas tradicionais.

Embora reconhecesse que as “íntimas e perenes relações” que a Administração Pública mantém com os poderes políticos “é a condição de sua existência” e que a Administração Pública “não pode ter um pensamento, uma vontade, que não seja o pensamento e a vontade do governo”, também pontuava a necessidade de fixação de limites a essa relação: “o sistema de absoluta subordinação da administração à política, entre outros males, traz o de tornar necessária a completa inversão no país, todas as vezes que a mudança de pensamento se faz sentir nas altas regiões do poder” (Ribas, 1866, p. 58; 60; 63).

Com o desenvolvimento do Direito Administrativo como disciplina própria da ciência jurídica e com a influência do paradigma positivista, paulatinamente a doutrina do Direito Administrativo vai buscando um afastamento da política. Essa separação, contudo, deu-se em passos graduais.

Em relação às obras oitocentistas de Visconde do Uruguai e Antonio Joaquim Ribas, já é possível notar uma certa mudança de perspectiva nas obras de grandes doutrinadores do início do século XX. Em muitas delas, a proximidade do Direito Administrativo com a política é analisada a partir da noção de Ciência da Administração, o que já demonstra um direcionamento rumo à maior objetividade no

estudo do Direito Administrativo e, conseqüentemente, um gradual afastamento das questões políticas. O Direito Administrativo começa a ser visto cada vez mais como ciência e cada vez menos como área de influência política.

Nesse sentido, J. Guimarães Mengale (1957, p. 5; 7; 11-12) chega a tratar as duas disciplinas em um livro único, intitulado de “Direito Administrativos e Ciência da Administração”. Além de defender que “o objeto e o conteúdo do direito administrativo (...) compreendem-se sob a denominação de administração” e que “a ciência da administração é uma ciência política”, ensina que são patentes as relações do Direito Administrativo, enquanto fenômeno jurídico-social, com a política. Embora afirme que “não se deve chegar ao extremo de confundir, como Cammeo, política e ciência da administração”, reconhece que a simples possibilidade de tal confusão “salienta a intimidade das relações entre as duas”.

Themístocles Brandão Cavalcanti (1938, p. 5; 8) segue linha semelhante ao propor que a Ciência da Administração pública integra, ao mesmo tempo, as ciências políticas e o Direito Administrativo, demonstrando a relação inerente entre Administração Pública e política: “a ciência da administração é política e está incluída entre as ciências políticas. (...) Como política, a ciência da administração faz parte do direito administrativo”. Na obra de Themístocles, percebe-se, também, uma preocupação do autor em introduzir suas lições de Direito Administrativo a partir, antes, da consolidação de determinadas noções fundamentais da Teoria do Estado. Afirma, nesse sentido, que “o estudo do direito administrativo pressupõe, antes de tudo, o conhecimento geral da estrutura do Estado” e que “o Estado tem um sentido político: a sua forma orgânica tem qualquer coisa de convencional, e assim se explica essa subordinação de sua estrutura às contingências econômicas e morais que são determinantes da evolução social.”

A mesma preocupação em compreender o Direito Administrativo a partir da Teoria do Estado é visível, também, na obra de Mário

Masagão (1926, p. 7), para quem “a determinação do conteúdo do direito administrativo implica, por isso, o conhecimento dos fins e da atividade do Estado e a fixação dos limites dentro dos quais é tal atividade regida por aquela disciplina”.

Masagão (1926, p. 30) vai além no reconhecimento da inevitável interdisciplinaridade entre Direito Administrativo e política e afirma que aquele estaria inserido dentro do que chama de Direito Político. Segundo autor, “política é o conjunto dos conhecimentos relativos ao Estado” e “compreende todas as ciências que tratam do Estado e dos seus fins”, entre elas o Direito Administrativo. Nessa linha, chega a afirmar que todo ato administrativo é necessariamente um ato político, ainda que nem todo ato político seja necessariamente um ato administrativo. Para ele, política é gênero, do qual a administração pública é espécie.

Ruy Cirne Lima (2007, p. 24-25) também reconhece em sua obra a importância de a dogmática do Direito Administrativo trabalhar com noções do campo da política e da Ciência da Administração. Em sua visão, o princípio fundamental que caracteriza o Direito Administrativo como ramo próprio da ciência jurídica é o da utilidade pública, traço essencial e finalidade própria da Administração. Para explicar o que entendia por utilidade pública, porém, Cirne Lima expressamente reconhecia que o princípio não possuía conteúdo jurídico: “bem ao contrário, às ciências não-jurídicas, que, como a sociologia, a política e a ciência da administração, prestam subsídio à obra da lei e do governo, cabem a determinação do largo e variável conteúdo deste princípio fundamental do direito administrativo”.

Aos poucos, porém, o Direito Administrativo brasileiro foi se separando da Ciência da Administração e, nessa linha, cada vez mais do reconhecimento da política como elemento relevante para a dogmática administrativista. Já em 1956, Caio Tácito (1956, p. 506) defendeu que “a cadeira de Direito Administrativo não deve incluir o estudo da Ciência da Administração, que é disciplina autônoma inconfundível com aquela”.

É bem verdade que isso não significou um rompimento total do Direito Administrativo com a política. Sintomático, nessa linha, é o artigo de Manoel de Oliveira Franco Sobrinho publicado em 1968 na Revista de Direito Público intitulado “Poder Político e Poder Administrativo”, trabalho integralmente dedicado a examinar as relações entre esses dois campos.

Para Franco Sobrinho (2012, p. 365; 368–369), os conceitos de administração e de política se confundem no exercício da função administrativa do Estado, a tal ponto que “é difícil saber onde começa o poder político e termina o poder administrativo”. No referido trabalho, o autor ainda defende que a Administração Pública age “em nome do Estado, da sua política e de seu governo”, de modo que “não se concebe administração em termos de estática jurídica”. Para ele, “política e direito não se fazem concepções contrastantes”, sendo que “na consecução dos fins, poder político e poder administrativo se igualam e se confundem. Harmonizam-se, não permitindo choques”.

Embora o administrativista paranaense reconheça que, já àquela época, “o princípio da divisão do trabalho afastou definitivamente o direito administrativo do direito político”, mantém seu posicionamento no sentido de que, apesar disso, “ambos os direitos se resolvem através de correspondentes realidades conjugadas.” (Franco Sobrinho, 2012, p. 369).

A complementariedade entre direito e política é uma nota marcante no trabalho. A política, para Franco Sobrinho (2012, p. 375; 379), por si só não é capaz de “justificar poder de ação ou capacidade no exercício do pensamento, se não tiver apoio em métodos de administração”. Por conta disso, “o poder administrativo está sempre atuante para acompanhar as mutações do poder político. Materializa-se, através de órgãos e funções, com a rapidez necessária. Sempre em busca de soluções imediatas. Tudo como problema natural de pura técnica e processo”.

Sua conclusão é a de que “a ação da administração tende a exercer-se num duplo sentido: o político (orientação de decisão) e o

técnico (aplicação das medidas projetadas)”, de modo que “não existem somente aproximações jurídicas entre o executivo e a administração. O processo do governo traduz realidade política de administração” (Franco Sobrinho, 2012, p. 382).

A trajetória dos autores brasileiros analisados demonstra que o Direito Administrativo nacional se formou em permanente diálogo com a política, ainda que esse diálogo tenha assumido sentidos distintos ao longo do tempo. Longe de pretender autonomia teórica, os primeiros administrativistas brasileiros concebiam a disciplina como ramo destinado a conferir forma e estabilidade jurídica à ação governamental. A Administração era vista como o braço operativo do poder político, e sua legitimidade derivava justamente da capacidade de concretizar, com eficiência e probidade, as finalidades do governo.

Esse modo de compreender a disciplina reflete um contexto histórico em que o Estado ainda era percebido como espaço unitário de exercício do poder público, e a Administração se confundia com o próprio exercício da soberania. Por isso, o estudo do Direito Administrativo exigia, necessariamente, o domínio das noções que hoje se tem como próprias da Teoria do Estado, do Direito Constitucional e da Ciência Política, campos que se entrecruzavam no esforço de compreender a estrutura e o funcionamento da autoridade pública.

A primeira fase do pensamento administrativista brasileiro foi marcada por uma unidade entre direito e política, entendida não como submissão de um campo ao outro, mas como complementariedade funcional: a política fornecia o conteúdo e a direção da ação estatal; o Direito, seus contornos e garantias.

#### **4. A INTERAÇÃO ENTRE DIREITO ADMINISTRATIVO E POLÍTICA NA VISÃO DE CLÁSSICOS ESTRANGEIROS**

Não apenas no Brasil a dogmática do Direito Administrativo experimentou diferentes relações com a política ao longo da história. O

mesmo pode ser verificado em outros países que muito influenciaram o Direito Administrativo brasileiro, como França, Itália e Alemanha. No intuito de comprovar a hipótese de que em sua origem o Direito Administrativo relacionava-se mais fortemente com a política do que nos tempos atuais, a seguir serão analisadas obras clássicas de alguns dos administrativistas dos países acima mencionados que mais impactaram o estudo da disciplina no Brasil. A seleção dos autores estudados considerou a inevitável limitação temporal que envolve a elaboração do presente trabalho e o fato de essa análise histórica e comparatista não se tratar do objeto principal de investigação da presente tese. Nessa perspectiva, serão mencionados abaixo obras de León Duguit, Gaston Jèze, Santi Romano, Guido Zanobini, Massimo Severo Giannini, Fritz Fleiner, Adolf Merkl e Otto Mayer.<sup>2</sup>

Outra ressalva importante – e isso vale também para os autores nacionais analisados acima – é a de que não se pretende, aqui, praticar uma homogeneização de autores e obras com características, tempos e locais diferentes, sob pena de cometer anacronismo histórico e fazer parecer que existia, à época, uma uniformidade de pensamento e de visões sobre o Direito Administrativo que nunca houve.<sup>3</sup> O intuito é tão somente o de buscar identificar como alguns dos mais destacados doutrinadores do Direito Administrativo dos séculos XIX e XX enxergavam o impacto da política para a disciplina, buscando verificar como essa relação foi se alterando ao longo do tempo. Se é fato que no início o Direito Administrativo nasce como disciplina próxima ao

<sup>2</sup> À exceção de Adolf Merkl, a obra de todos esses autores é objeto da disciplina “Mestres do Direito Administrativo I – Clássicos Estrangeiros” ministrada pelo Professor Floriano de Azevedo Marques Neto no Programa de Mestrado e Doutorado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, tendo esse fato também constituído critério para a escolha de tais autores.

<sup>3</sup> Em texto em que analisa 500 anos de história do Direito Administrativo brasileiro, Maria Sylvia Zanella di Pietro (2012, p. 132) afirma que “compulsando os doutrinadores da época [final do século XIX, início do século XX], verifica-se que não há uniformidade no tratamento da matéria, nem mesmo em relação ao seu objeto”.

campo político e que hoje há um pretendido distanciamento entre esses dois campos, é de se questionar *como* e *porque* essa alteração ocorreu.

A obra de León Duguit (1975, p. 37) sobre as transformações do Direito Público tornou-se clássica por defender que o conceito-chave do Direito Administrativo deve ser a noção de serviço público. Tal tese passa, essencialmente, pela percepção de uma transformação na Teoria do Estado. Para defender sua tese, Duguit antes demonstra que a relação do Estado com os cidadãos se alterou entre a formação dos Estados-modernos e o momento de sua escrita, no início do século XX. Se de início havia uma relação de subordinação marcada pela soberania do Estado e do governante, com as transformações políticas, sociais e econômicas que Duguit demonstra terem ocorrido essa relação passa a ser encarada pelo prisma dos deveres que o ordenamento jurídico impõe ao Estado enquanto prestador de utilidades materiais à população. Veja-se, portanto, que a principal contribuição desenvolvida por Duguit para o Direito Administrativo origina-se de uma reflexão sobre os papéis políticos, sociais e econômicos a serem desempenhados pelo Estado.

Ainda na França do início do século XX, Gaston Jèze (1948, p. 5) inicia o seu “Princípios Gerais do Direito Administrativo”, publicado originalmente em 1904, afirmando, na primeira frase de seu primeiro capítulo, que “os problemas do direito administrativo devem ser considerados por dois pontos de vista: 1) o político; 2) o da técnica jurídica”. A respeito do ponto de vista político, o administrativista francês assevera que “é preciso averiguar sempre a necessidade social, política ou econômica a que responde determinada instituição; as condições econômicas, sociais e políticas nas quais funciona determinado serviço público, bem como o desempenho prático, do ponto de vista social, político e econômico, do serviço público”.

Nessa linha, Jèze (1948, p. 6-7) analisa exemplos concretos de atividades administrativas a partir do ponto de vista político, destacando a contratação e atuação de servidores públicos, as atividades de polícia administrativa de vigilância sanitária e os serviços públicos de

assistência social a idosos indigentes. Em todas essas situações, o autor demonstra se tratar de problemas típicos do Direito Administrativo e que podem – e devem – ser analisados por um prisma político.

A conclusão, então, é a de que seria um grave erro supor que existe uma separação rígida entre a política e a técnica jurídica. Mais do que relacionados, os dois pontos de vista são, na visão do autor, indispensavelmente complementares. Assevera o francês: “desatender um ou outro ponto de vista – da técnica jurídica ou da política – é, em minha opinião, deixar de lado um dos elementos essenciais do problema que se examina; é se preocupar apenas com uma das facetas da questão” (Jèze, 1948, p. 7-8). Desse modo, analisar institutos de Direito Administrativo a partir unicamente do ponto de vista político ou exclusivamente pela técnica jurídica desconfigura o objeto analisado.

Para Jèze (1948, p. 9), qualquer estudo de Direito Administrativo é incompleto se não considerar esses três aspectos: (i) as finalidades pretendidas pelo instituto analisado e os meios (sociais, políticos e econômicos) empregados para tanto; (ii) as regras e os instrumentos jurídicos existentes para atingir a finalidade; (iii) os resultados práticos atingidos pelo instituto estudado, que mostrarão em que medida as regras e instrumentos jurídicos utilizados são aptos a atingir os fins sociais, políticos e econômicos pretendidos. Há, como se vê, uma constante correlação entre o ponto de vista político e a técnica jurídica.

Na Itália do mesmo período, Santi Romano (1901, p. 11-12) enxerga o Direito Administrativo dentro da já mencionada “Ciência da Administração”, a qual, segundo o italiano, teria por objeto “a integral atividade social do Estado” e que seria uma espécie de fusão, com diferentes prevalências, de elementos de direito, de economia, de política, de finança, de filosofia e de sociologia. Além de Romano relatar que para alguns autores a Ciência da Administração seria essencialmente uma ciência política, o autor é expresso ao registrar que para o estudo da atividade administrativa do Estado pode ser valiosa a análise, pelo ponto de vista político, de uma série de fenômenos estatais.

Ainda que Romano (1901, p. 13) advirta acerca da necessidade de se evitar sincretismos metodológicos, reconhece que todas essas ciências que tratam da atividade administrativa do Estado podem fornecer ideias, pesquisas e observações, que, embora de diferentes naturezas, podem frequentemente ser reunidas e apropriadas, seja para fins didático-científicos, seja para finalidades concretas específicas.

Na mesma linha, ao tratar da Ciência da Administração como uma técnica de aplicação, no âmbito da Administração Pública, de uma série de teorias elaboradas na sociologia, na economia e na ciência política, Massimo Severo Giannini (1970, p. 61) exprime sua opinião no sentido de que “uma disciplina com esse conteúdo poderia desempenhar um papel importante, mas a sua produção até então não é suficiente”. Em outro trabalho, no qual analisa os perfis históricos da ciência do Direito Administrativo, Giannini (1973, p. 228) define a ciência da administração como sendo “uma disciplina colorida, uma mistura de política, economia, direito e sociologia”.

A preocupação com o Estado enquanto objeto político também é marcante na obra de Guido Zanobini (1947, p. 1), que inicia seu “*Corso di Diritto Amministrativo*” – cuja versão original data de 1935 – afirmando que “a definição do direito administrativo pressupõe alguns conceitos gerais acerca do Estado e de seus vários aspectos, que, embora possam ser considerados bases de outras disciplinas, ainda assim é oportuno analisar resumidamente antes de iniciar o tratamento da nossa matéria (o Direito Administrativo)”.

Embora Zanobini (1947, p. 13) diferencie a atividade política da atividade administrativa em sentido estrito (sendo esse o objeto específico do Direito Administrativo), entende que aquela compreende “toda a vida do Estado, em sua complexidade e em sua unidade” e que “encontra na direção suprema do Estado o seu fundamento e a sua causa jurídica”. Trata-se, desse modo, de “atividade de toda a administração pública”.

Na Alemanha, por sua vez, Fritz Fleiner (1933, p. 5) trata constantemente em sua obra da função política como uma das funções

essenciais a serem exercidas pela Administração Pública. Afirmar que “enquanto o Estado realizava soberanamente suas tarefas administrativas, a Administração Pública se coloca no nível das funções políticas”. A separação entre Estado e Administração Pública empreendida por Fleiner tinha como um de seus critérios primordiais o fato de que em sua visão à Administração competiria a execução dos assuntos impostos não por força de leis, mas, sim, por decisões discricionárias da autoridade política. Tal diferenciação, embora muito distante dos conceitos de Estado e Administração Pública que são consolidados hoje no Direito Administrativo brasileiro, é útil para demonstrar o reconhecimento, à época, de que a Administração Pública deveria exercer funções de natureza política.

O contexto jurídico descrito acima é confirmado por Otto Mayer (1949, p. 20-21) que, anos depois de Fritz Fleiner e naquela que provavelmente se tornou a obra mais conhecida do Direito Administrativo alemão no exterior, relata que os juristas alemães se utilizaram de estudos de ciência política para desenvolver a doutrina do Direito Administrativo. Em suas palavras: “recorre-se à ciência política, às suas classificações e às suas noções gerais para anexá-las aos detalhes do direito correspondente”.

Bastante influenciado pelo pensamento de Hans Kelsen, tendo inclusive dedicado a ele sua obra principal, Adolf Merkl (2004, p. 1-2) já em 1927 rompe com o paradigma vigente de harmonização entre Direito Administrativo e política e explicita sua visão puramente jurídica acerca dos fenômenos administrativos: “toda a administração apresenta-se-nos em forma de direito, e essa forma necessária aloja construir uma teoria da administração como disciplina exclusivamente jurídico-científica, cujo objeto é também exclusivamente jurídico”.

O panorama doutrinário estrangeiro analisado confirma que o Direito Administrativo nasceu imerso em uma matriz política. Percebe-se que os administrativistas europeus clássicos jamais conceberam a disciplina como um corpo neutro de regras técnicas, mas como instrumento jurídico de racionalização do poder político. A

preocupação central era compreender como o Estado, ao se organizar juridicamente, poderia agir de modo eficaz e legítimo, conciliando autoridade e liberdade, comando e controle.

Nas formulações francesas, italianas e alemãs, a política aparece não como ameaça à cientificidade do Direito Administrativo, mas como condição de sua existência. As formulações analisadas evidenciam que, em sua origem, o Direito Administrativo europeu compartilhava o mesmo pressuposto que inspirou a experiência brasileira: a de que governar é também administrar, e administrar é sempre exercer poder político sob formas jurídicas. A dogmática administrativa nascente não buscava eliminar a política, mas submetê-la a regras, transformando o poder em competência e a decisão política em ato jurídico.

Assim, a leitura dos clássicos estrangeiros demonstra que a relação entre Direito Administrativo e política foi, nos primórdios da disciplina, de convergência e complementaridade, e não de oposição. A política fornecia o impulso e a finalidade da ação administrativa; o Direito, os meios e os limites de sua realização. Apenas mais tarde, sob a influência do positivismo jurídico e da burocracia weberiana, essa unidade inicial seria tensionada em nome de uma pretendida neutralidade científica – movimento que marca o início da separação entre as esferas jurídica e política, a ser examinada no tópico seguinte.

## **5. A INFLUÊNCIA DO POSITIVISMO E DA BUROCRACIA NO DISTANCIAMENTO ENTRE DIREITO ADMINISTRATIVO E POLÍTICA**

Desse modo, como visto, é certo que tanto no Brasil, como também nos países europeus que influenciaram o direito brasileiro, a dogmática do Direito Administrativo começou a se desenvolver de modo bastante próximo à política. Houve, contudo, uma inegável separação entre esses dois campos, que muito se acentua notadamente

na medida em que aumenta a influência da filosofia do positivismo jurídico para o Direito Administrativo.<sup>4</sup>

Na obra de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, outro paradigmático doutrinador do Direito Administrativo brasileiro, nota-se muito claramente essa aproximação com o ideal positivista para uma “teoria pura do direito administrativo”, no sentido de não conferir tanta importância para questões extrajurídicas como fatores de estudo na ciência administrativista.<sup>5</sup> Ainda assim, é bem verdade que Oswaldo Aranha ainda está inserido em um contexto no qual havia grande proximidade entre o Direito Administrativo e a Teoria do Estado.

Ao analisar as origens da dogmática do Direito Administrativo na Europa, notadamente na França, Itália e Alemanha, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1963, p. 42) registra, em postura crítica, como de início a doutrina do Direito Administrativo manifestava expressas preocupações com problemas políticos: “além da exposição dos princípios jurídicos, relativos à Administração Pública, hauridos nas decisões judiciais, os autores se preocuparam em discutir problemas políticos da sua organização e ação, ao examinar aqueles princípios constantes do direito positivo”.

O próprio Oswaldo (1963, p. 43), porém, também reconhece que a paulatina consolidação do Direito Administrativo como disciplina

<sup>4</sup> Nesse sentido, relevante pontuar a opinião de Luasses Gonçalves dos Santos (2021, p. 28), ao tratar de Celso Antonio Bandeira de Mello: “o administrativista brasileiro bebeu da fonte kelseniana, seja de forma direta, a partir da leitura das obras do jusfilósofo austríaco, seja porque a obra do jurista brasileiro foi claramente influenciada por juspublicistas estrangeiros e nacionais, os quais também estavam premidos pela lógica do isolamento do Direito em relação à política e a outras formas científicas de tratar os fenômenos sociais.”

<sup>5</sup> Sua definição de Direito Administrativo pode servir como exemplo dessa constatação: “O Direito Administrativo juridicamente ordena a atividade do Estado, quanto à organização ou seja quanto aos modos ou aos meios da sua ação, e quanto à sua própria ação, ou seja, legislativa e executiva, através de atos jurídicos normativos ou concretos, na consecução do seu fim de criação de utilidade pública, em que participa de maneira direta e imediata” (Mello, 1963. p. 41).

autônoma do Direito fez afastar as questões políticas da preocupação dogmática dos administrativistas: “nova evolução se fez na matéria, então, para bitolar o Direito Administrativo dentro do campo doutrinário jurídico, tão-somente”. A conclusão desse movimento é a de que “ao direito administrativo se reservou o estudo da natureza jurídica dos institutos relativos à organização e ação do Estado”, enquanto que “à política da administração ou ciência da administração coube o estudo dos princípios mais adequados para se conseguir a utilidade pública quanto à organização e ação do Estado”.

Hely Lopes Meirelles (1990, p. 19; 29) segue linha semelhante nesse ponto. Em que pese reconheça que “como atitude do homem público, a Política se difunde e alcança todos os setores da Administração” e dedique um tópico específico de seu clássico “Direito Administrativo Brasileiro” para tratar de “Direito Administrativo e Política”, é inegável que Hely também se filia à corrente então já dominante na doutrina da época, de que o Direito Administrativo deveria ser encarado e estudado exclusivamente por lentes jurídicas. Afirma, nesse sentido, que “o estudo do Direito Administrativo há de partir, necessariamente, da noção geral do Direito – tronco de onde se esgalham todos os ramos da ciência jurídica”.

Por fim, também é de se destacar o pensamento de Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 37), provavelmente o autor que mais impactou o Direito Administrativo brasileiro no final do século XX e início do século XXI. Celso Antônio segue em muitos pontos a linha desenvolvida por seu pai, o já citado Oswaldo Aranha Bandeira de Mello. Define Direito Administrativo como sendo o “ramo do direito público que disciplina a função administrativa, bem como pessoas e órgãos que a exercem”. Assim, a noção primordial para compreender o Direito Administrativo na visão de Celso Antônio é a de função administrativa.

Sua conceituação de função administrativa explicita a visão positivista que tem acerca dos fenômenos da Administração Pública, pois explica que esta “se caracteriza pelo fato de ser desempenhada mediante comportamentos infralegais, ou excepcionalmente,

infraconstitucionais, submissos todos a controle de legalidade pelo Poder Judiciário” (Mello, 2015, p. 36).

Outra noção fundamental presente ao longo de toda a obra de Celso Antônio Bandeira de Mello é a de interesse público, alicerce do regime jurídico-administrativo que em sua visão se baseia nos princípios da supremacia e da indisponibilidade deste interesse público. É de relevância pontuar a preocupação de Celso Antônio em desenvolver um conceito *jurídico* de interesse público, demonstrando sua intenção de afastar indesejáveis influências políticas.

Em suas palavras, “tratando-se de um conceito jurídico [...], é óbvio que a concreta individualização dos diversos interesses qualificáveis como públicos só pode ser encontrada no próprio Direito Positivo” (Mello, 2015, p. 68). A inserção, ao conceito de interesse público, de “trações metajurídicas, isto é, quaisquer ingredientes ou conotações que não sejam imediatamente derivados das próprias normas ou dos princípios por ela encampados” seria, para Celso Antônio (1967, p. 56-57), uma verdadeira deformação do regime jurídico-administrativo.

É importante destacar que o fenômeno ora registrado não se resume às posições de Celso Antônio Bandeira de Mello. Analisando a obra de outros autores contemporâneos de Celso Antônio, como Adilson Abreu Dallari, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Odete Medauar e Lúcia Valle Figueiredo, Carlos Ari Sundfeld (2025, p. 68) afirma que “há pouca tendência, entre esses profissionais, de incorporar aspectos de ciência política ou social em sua produção jurídica”.

Frise-se, também, que se classificaram as influências políticas como indesejáveis para a dogmática proposta por Celso Antônio Bandeira de Mello porque, como bem explica Luasses Gonçalves dos Santos (2021, p. 28), “ele estava inserido em contexto histórico e social de repressão e de exceção, no qual a defesa da legalidade, como fator contrário ao fundamento político autoritário, constituía-se em instrumento estratégico contra o regime militar”. Do mesmo modo, cumpre registrar, era o “contexto de exceção em que Kelsen estava inserto e que ensejou a formulação de sua teoria ‘purificadora’”.

Se, por um lado, é possível afirmar que a gênese do Direito Administrativo via no âmbito político um campo de inevitável correlação com os estudos jurídicos da Administração Pública, é também de se reconhecer, pois, que a separação dos estudos da atividade administrativa e dos processos políticos foi algo intencional, no intuito de objetivar a ciência da Administração Pública.

Um dos primeiros teóricos a defenderem essa cisão foi o americano Woodrow Wilson, que é reconhecido historicamente por ter fomentado a autonomia científica do estudo da Administração pública como ciência. Wilson (2005, p. 358) defendia que “a Administração está fora da esfera própria da política. As questões administrativas não são questões políticas. embora a política determine tarefas para a administração, não se deve tolerar que ela maneje as suas repartições”.

Na leitura de Ana Rita de Figueiredo Nery (2020, p. 7), essa cisão foi fruto de uma demanda institucional por uma Administração Pública que se apresentasse de maneira mais técnica, objetiva e eficiente. Nesse sentido, a política, seus arranjos institucionais e suas negociações, eram o exato oposto do que se buscava nesse processo de tecnificação da Administração Pública.

Há, nesse ponto, uma inegável influência da burocracia Weberiana. A conceituação de burocracia desenvolvida por Max Weber é fundamental para a compreensão moderna da Administração Pública. Em sua obra clássica, “Economia e Sociedade”, Weber (2019) analisa a burocracia como um fenômeno sociológico, atribuindo-lhe características específicas que a tornam uma forma de organização indispensável e eficiente, especialmente dentro do contexto estatal.

Para Weber, a burocracia é um modelo organizacional caracterizado pela sistematização, pela hierarquia de autoridade, pela formalização das regras e procedimentos e pela impessoalidade nas relações. Ele identifica a burocracia como um tipo de dominação legal, onde o poder é exercido não por critérios pessoais, mas sim por meio de leis e regulamentos previamente estabelecidos.

A partir das lições de Weber, é possível destacar os seguintes elementos como pilares da burocracia na Administração Pública: (i) *caráter legal das normas e regulamentos*: no entendimento de Weber, a burocracia é fundamentada no princípio da legalidade, segunda a qual todas as ações e decisões devem ser baseadas em um conjunto de regras e leis estabelecidas. Isso implica que o funcionamento da Administração Pública é regido por normas claras e objetivas; (ii) *caráter formal das comunicações*: a burocracia weberiana preconiza que todas as comunicações dentro da organização devem ser feitas por escrito, de forma a assegurar precisão, continuidade e permanência, além de facilitar o controle e proporcionar um registro das atividades; (iii) *racionalidade*: a burocracia, segundo Weber, objetiva a máxima eficiência no alcance de seus objetivos. Isso se traduz em uma organização onde as tarefas são distribuídas como funções oficiais fixas, organizadas em um sistema de autoridade e relações de subordinação; (iv) *hierarquia e divisão de trabalho*: a estrutura burocrática é hierárquica e baseada numa clara divisão de trabalho. Cada membro da organização possui competências e responsabilidades específicas, e o poder e a autoridade são distribuídos de forma clara e organizada; (v) *profissionalização*: os administradores e funcionários da burocracia são profissionais qualificados, escolhidos por meio de processos de seleção baseados no mérito e competência técnica, e não por critérios de favoritismo ou relações pessoais; (vi) *impessoalidade*: as decisões e ações dos burocratas não devem ser influenciadas por sentimentos ou preferências pessoais. A conduta é determinada pelas responsabilidades oficiais e pela obediência às regras e procedimentos estabelecidos; (vii) *previsibilidade de funcionamento*: a ideia é que, por ser baseada em regras racionais e estáveis, a burocracia funcione de modo previsível e confiável, independente das mudanças de quem ocupa os cargos.

Portanto, a visão de Weber sobre a burocracia na Administração Pública é a de um mecanismo que, apesar de frequentemente criticado por sua rigidez e potencial ineficiência, é idealizado como um meio de organizar grande quantidade de pessoas em prol da efetividade

administrativa, onde o formalismo, a hierarquia e a impessoalidade contribuem para a estabilidade e a previsibilidade administrativa.

Essa forma de se organizar a gestão administrativa do Estado acabou por afastar a política da dogmática administrativista. Afinal, “a burocracia, que se prestava antagônica ao Estado patrimonial e imune às implicações políticas que comumente pressionam as estruturas da Administração Pública, validava-se pelo Direito Administrativo como produto insulso à política nacional” (Nery, 2020, p. 43).

O percurso analisado permite constatar que o positivismo jurídico e a burocracia weberiana produziram uma transformação estrutural na dogmática do Direito Administrativo, convertendo um saber originalmente político em uma ciência voltada à forma e à técnica. Ao buscar a neutralidade e a objetividade típicas das ciências exatas, o Direito Administrativo passou a conceber a atividade administrativa como fenômeno essencialmente jurídico, desvinculado das circunstâncias políticas e sociais que lhe dão origem. O ideal de racionalização, que em Weber se destinava a garantir impessoalidade e previsibilidade, acabou por restringir o horizonte da dogmática administrativista, reduzindo-a a um sistema normativo autorreferente.

Essa tentativa de purificação metodológica, embora tenha contribuído para o amadurecimento técnico da disciplina e para o fortalecimento do princípio da legalidade, implicou um empobrecimento de sua dimensão teleológica. A política, que no século XIX aparecia como motor e finalidade da ação administrativa, passou a ser tratada como elemento externo, quando não suspeito, ao discurso jurídico. O administrativista deixou de ser o intérprete da ação estatal em seu contexto político e institucional, para assumir o papel de técnico do ordenamento, preocupado sobretudo com a coerência formal e a validade das normas.

Nesse sentido, afirma Carlos Ari Sundfeld (2025, p. 69-70) que, “fascinados com o ideal de ciência propiciada pela Teoria Pura do Direito”, os administrativistas da segunda metade do século XX esforçaram-se “no isolamento de questões jurídicas, que não deveriam

ser confundidas com as questões políticas, econômicas ou sociais, sob pena de perda da identidade da ciência jurídica”. E ainda completa: “na visão do grupo, o jurista, enquanto tal, deveria limitar seu interesse ao mundo jurídico, ao conjunto de normas positivas emanadas pelo Estado”.

Contudo, a separação entre Direito e política – produto de um tempo histórico marcado pela crença na neutralidade científica – mostrou-se, a longo prazo, incapaz de explicar a complexidade real da Administração Pública. As decisões administrativas continuaram a ser tomadas em ambientes de disputa, negociação e escolha de prioridades, revelando que o exercício do poder estatal jamais se despolitiza por completo. Esse descompasso entre a teoria e a prática acabou gerando um Direito Administrativo excessivamente formalista, distante dos desafios concretos da gestão pública e, muitas vezes, incapaz de oferecer soluções efetivas para os problemas do Estado contemporâneo.

Nessa linha, Warren Bennis (1991, p. 284-296), ao elencar, em texto originalmente publicado em 1967, uma série de ameaças à burocracia enquanto modelo de gestão pública, elenca, como primeiro fator, a existência de “novas conceitos de poder, baseados na colaboração e não simplesmente na coerção e ameaças”. Isso já poderia ser encarado como prenúncio do fato de que as novas formas do agir administrativo, muito baseadas no diálogo com os particulares,<sup>6</sup> demandaria mudanças na dogmática do Direito Administrativo. Posteriormente, esse fato foi também comprovado quando novos modelos de gestão foram sendo aplicados. É o caso da nova governança pública – *new public governance* –, que, na visão de Pedro Gonçalves, faz com que o exercício do poder político seja mais compartilhado com a sociedade, o que aumenta a legitimidade democrática das decisões administrativas.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Sobre o fenômeno da consensualização do Direito Administrativo, ver: Faria, 2022, p. 141-160.

<sup>7</sup> “Como escrevemos noutra oportunidade, no novo cenário do Estado ativador, o particular não é o mero súbdito do Estado polícia, não é o cidadão socialmente descomprometido

A compreensão crítica desse movimento de afastamento é essencial para entender o atual momento de reaproximação entre Direito Administrativo e política, que tem como uma de suas marcas principais a edição da Lei nº 13.655/18. A Nova LINDB, ao exigir que o intérprete considere o contexto e as consequências práticas das decisões administrativas, sinaliza o esgotamento do modelo puramente normativista e propõe uma dogmática mais realista, dialógica e consequencialista. É precisamente essa inflexão teórica – o retorno da política à reflexão dogmática, agora sob novas bases – que será analisada no tópico seguinte.

## **6. A LINDB E A ABERTURA PARA UMA REAPROXIMAÇÃO ENTRE DIREITO ADMINISTRATIVO E POLÍTICA**

Mais recentemente, o Direito Administrativo brasileiro parece estar novamente se abrindo a preocupações com a gestão pública, afastando-se, ainda que parcialmente, do formalismo e da burocracia e aproximando-se do pragmatismo e do consequencialismo do dia a dia da Administração. Refere-se, aqui, a Lei nº 13.655/18, que inseriu 10 novos dispositivos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a fim de aprimorar a interpretação e aplicação de normas de Direito Público.

É verdade que antes da promulgação da Lei nº 13.655/18 essa mudança de ares já podia ser sentida. Nesse sentido, José Vicente dos Santos Mendonça (2014, p. 181; 184; 190), já notando uma mudança relevante na dogmática do Direito Administrativo, poucos anos antes da referida Lei registrou que “o verdadeiro processo de ruptura de paradigmas – um processo incompleto e ainda em curso – dá-se com a

---

do Estado liberal e também já não é o simples utente dos serviços públicos do Estado social; pelo contrário, ele assume ou vê-se convocado a assumir um novo papel de ator, que partilha com o Estado a missão de realizar o interesse público” (Gonçalves, 2013. p. 154).

ascensão dogmática e prática do novo estilo de direito administrativo”. Mendonça relata que (aquilo que ele chama de) o “estilo tradicional” de Direito Administrativo é juristocêntrico e “acredita na essencialidade central do direito como explicação para a vida econômica e social.” Por outro lado, enxerga o novo estilo como uma forma de estudar e aplicar o Direito Administrativo que frequentemente “apela à microeconomia, à ciência política de base empírica, à psicologia social, à estatística, à matemática aplicada”, sendo “cético quando à centralidade do discurso jurídico”.

A Nova LINDB, como ficou conhecida, foi editada com o ideal de pôr fim (ou, ao menos, de frear) à lógica de inatividade e submissão que caracteriza o Direito Administrativo do Medo<sup>8</sup>, visando conferir aos agentes públicos uma maior proteção jurídica frente aos órgãos de controle e às múltiplas esferas de responsabilização.

Tais alterações “destinam-se preponderantemente a reduzir certas práticas que resultam em insegurança jurídica no desenvolvimento da atividade estatal” (Justen Filho, 2018, p. 15), sendo que tais mudanças foram pensadas a partir do reconhecimento de que “a forma como o direito brasileiro vem sendo interpretado e aplicado – principalmente, mas não exclusivamente, pelos controladores – têm gerado ineficiências gerenciais importantes” (Jordão, 2018, p. 65).<sup>9</sup>

Por outro lado, porém, tais alterações sofreram fortes críticas de membros dos órgãos de controle. Argumentou-se, por exemplo, que “as disposições aprovadas, longe de promover um círculo virtuoso

<sup>8</sup> O sentido do termo é desenvolvido em Santos, 2023.

<sup>9</sup> Em sentido semelhante, Floriano de Azevedo Marques Neto (2018, p. 95) afirma que “As alterações introduzidas pela Lei nº 13.655/18 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB – Decreto-Lei nº 4.657/42) representam a positivação de um longo acúmulo das reflexões da doutrina sobre as novas conformidades da hermenêutica em geral e do direito público brasileiro em especial. Partem da premissa de que as chaves interpretativas da LINDB original (editada nos anos quarenta do século passado para uma configuração do Direito ainda de molde oitocentista) não são mais suficientes para os desafios nem do Direito contemporâneo, nem de sua aplicação”.

na administração pública, acarretarão um lamentável retrocesso no Estado Democrático de Direito brasileiro, por premiar o casuísmo, a ineficiência e a impunidade” (Atricon, 2019). Também se disse, à época, que “o projeto enfraquecerá sobremaneira o controle, será fonte de insegurança jurídica e premiará a ineficiência dos gestores públicos” (Oliveira, 2018).

Uma das principais contribuições trazidas pela Nova LINDB ao Direito Administrativo está a incorporação do pragmatismo jurídico como vertente a nortear a interpretação e aplicação de normas de Direito Público. O pragmatismo jurídico<sup>10</sup> caracteriza-se por defender que o Direito deve ser interpretado e aplicado de forma contextual, considerando aspectos sociais, econômicos e políticos, além de focar consequências das decisões, avaliando seus efeitos. Influenciado pelo empirismo, valoriza a observação da realidade e a experiência prática do operador do Direito.

De certa forma, essa já era uma tendência recente da dogmática do Direito Administrativo nos últimos anos.<sup>11</sup> Mas não há dúvidas de que a Nova LINDB marca uma virada paradigmática em prol da orientação pragmática (Sundfeld, 2022, 140-146).

Os arts. 20 e 21 exigem que os agentes públicos avaliem o impacto de suas decisões, evitando interpretações que, embora formalmente corretas, gerem efeitos desproporcionais ou prejudiciais. O art. 22 impõe a consideração das dificuldades e obstáculos práticos a que estão sujeitos os agentes públicos, bem como as circunstâncias práticas que envolvem cada caso concreto levado à avaliação do decisor. O art. 23 prescreve a necessidade de estabelecimento de regime de transição para que novas interpretações possam ser cumpridas sem prejuízo ao interesse público e o art. 24 garante relevância as orientações gerais vigentes à época em que praticado o ato sob analisado.

<sup>10</sup> Por todos, ver: Posner, 2005.

<sup>11</sup> Vide: Mendonça, 2014 e Oliveira, 2011.

Todos esses dispositivos reforçam a preocupação do sistema jurídico com a realidade do cotidiano da Administração Pública. Esse novo perfil do Direito Administrativo abre novamente as portas para que a dogmática volte a considerar o impacto que as interações políticas exercem sobre a Administração Pública, o que é fundamental para a adequada compreensão dos processos de negociação de acordos administrativos.

Diante de todo o exposto, é certo que a política exerce papel fundamental para o Direito Administrativo, devendo a sua dogmática se reabrir para essa realidade, a fim de poder ofertar à Administração Pública instrumentos jurídicos mais condizentes com os desafios que enfrenta na prática.

A incorporação, pela Nova LINDB, de dispositivos voltados à consideração das circunstâncias concretas, das dificuldades de gestão e das consequências práticas das decisões representa um ponto de inflexão na trajetória da dogmática administrativista brasileira. O legislador de 2018 não apenas acrescentou comandos interpretativos à Lei de Introdução, mas redefiniu o modo como o Direito Público deve se relacionar com a realidade da administração e com os processos decisórios do Estado. Ao reconhecer que toda decisão administrativa é produto de escolhas situadas em contextos de limitação de recursos, de pressões políticas e de condicionantes institucionais, a LINDB reintroduz, de forma controlada e racional, a política no campo da dogmática.

Esse movimento não significa o abandono dos princípios clássicos da legalidade e da impessoalidade, mas o reconhecimento de que a juridicidade administrativa não pode ser dissociada da gestão pública concreta. A aplicação das normas passa a exigir do intérprete uma postura consequencialista e dialógica, voltada não apenas à validade formal do ato, mas à sua funcionalidade dentro do sistema administrativo e à compatibilidade com os fins públicos perseguidos. Trata-se, em última análise, de um retorno da dimensão política sob a forma de responsabilidade institucional, na medida em que o decisor deve

justificar suas escolhas à luz das condições efetivas de governo e dos resultados esperados para a coletividade.

A nova hermenêutica administrativa delineada pela LINDB revela que o Direito não pode mais se limitar a um papel de controle repressivo, mas deve também oferecer parâmetros de racionalidade e segurança para o agir estatal. Nessa perspectiva, o diálogo entre Direito e política deixa de ser visto como ameaça e passa a ser compreendido como requisito de legitimidade democrática. A dogmática do Direito Administrativo, ao incorporar o pragmatismo jurídico e o enfoque nas consequências, reencontra sua vocação original: servir de ponte entre o poder e o Direito, entre a decisão política e o controle jurídico.

Assim, a reaproximação promovida pela LINDB representa mais do que uma mudança legislativa: é a reabertura de um paradigma teórico, no qual o Direito Administrativo volta a se reconhecer como disciplina que traduz juridicamente a ação política do Estado. Essa inflexão marca o início de um novo ciclo na dogmática administrativista brasileira, em que o desafio central é equilibrar técnica e governabilidade, norma e finalidade, segurança jurídica e eficiência pública. É a partir dessa perspectiva que se pode compreender a atual reconstrução teórica do Direito Administrativo como campo vivo, dinâmico e comprometido com a realidade da gestão pública contemporânea.

## 7. CONCLUSÃO

A trajetória aqui percorrida demonstrou que a história do Direito Administrativo é, em grande medida, a história de sua relação com a política. Desde a instituição do Estado de Direito, o nascimento da disciplina esteve vinculado a um projeto político de racionalização do poder, no qual o Direito assumiu a função de conferir legitimidade e limites à ação estatal. Nos clássicos nacionais e estrangeiros, percebe-se que o Direito Administrativo foi concebido, em sua origem, como

expressão jurídica da atividade política do Estado, voltada à realização do interesse coletivo e à consolidação de um governo submetido à lei.

O avanço do positivismo jurídico e da burocracia weberiana, contudo, alterou profundamente esse quadro. A busca por objetividade, impessoalidade e segurança levou à autonomização da dogmática administrativista e à construção de uma ciência voltada à forma e ao controle, afastando-a progressivamente das contingências políticas e institucionais que moldam a atuação administrativa. Essa cisão, embora historicamente compreensível, resultou em um Direito Administrativo por vezes autorreferente e excessivamente formalista, menos atento às condições reais de exercício do poder e aos desafios concretos da gestão pública.

A análise desenvolvida neste trabalho permite, porém, reconhecer que tal separação nunca foi – nem poderia ser – absoluta. A Administração Pública é um espaço de decisões situadas, permeadas por escolhas políticas e por condicionantes econômicos e sociais. Ignorar essa dimensão significa esvaziar o próprio sentido da função administrativa, que existe para concretizar, sob formas jurídicas, as decisões políticas do Estado. O Direito Administrativo, portanto, não é apenas um sistema normativo de controle do poder, mas também um instrumento de tradução jurídica da política de governo, cuja legitimidade depende de sua capacidade de dialogar com a realidade que pretende regular.

Nesse contexto, a edição da Lei nº 13.655/18 (Nova LINDB) marca um ponto de inflexão teórica e metodológica. Ao exigir que o intérprete e o aplicador do Direito considerem as circunstâncias fáticas, as dificuldades de gestão e as consequências práticas das decisões, a LINDB reaproxima o Direito Administrativo de sua matriz política, sem renunciar à juridicidade. Trata-se de um movimento de reequilíbrio: o pragmatismo e o consequencialismo introduzidos pela nova hermenêutica não substituem os princípios de legalidade e impessoalidade, mas os complementam, conferindo-lhes densidade prática e racionalidade institucional.

A dogmática administrativista contemporânea é, assim, chamada a superar a dicotomia entre técnica e política, construindo um discurso jurídico capaz de reconhecer a complexidade da ação estatal sem abrir mão dos fundamentos republicanos que a limitam. Essa reconfiguração teórica impõe ao jurista a tarefa de compreender o Direito Administrativo não apenas como campo normativo, mas como espaço de interação entre Direito, política e gestão pública, no qual a legitimidade das decisões decorre tanto de sua conformidade jurídica quanto de sua adequação às finalidades públicas.

Em síntese, o estudo conduzido confirma que a política não é elemento externo à dogmática do Direito Administrativo, mas parte de sua própria estrutura genética. Reaproximar o Direito da política – agora sob bases racionais, transparentes e orientadas a resultados – significa retomar o projeto original do Estado de Direito: submeter o poder à lei, sem negar que toda ação administrativa é também exercício de poder político. Somente uma dogmática que reconheça e regule essa interdependência será capaz de responder, com legitimidade e efetividade, aos desafios da Administração Pública no século XXI.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Nota Técnica nº 01/2018**. Brasília: 09 abr. 2018. Disponível em: <<https://atrimon.org.br/notas-tecnicas/>>.

BENNIS, Warren. Organizations of the future. In: SHAFRITZ, Jay M.; HYDE, Albert (ed.). **Classics of Public Administration**. 3 ed. California, Wadsworth Publishing Company, 1991.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Instituições de Direito Administrativo**. vol. II. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1938.

COSER, Ivo. **O pensamento político do Visconde do Uruguai e o debate entre centralização e federalismo no Brasil (1822-1866)**. Rio de Janeiro, 2006. 408 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Sociologia, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

COSTA, Pietro. O Estado de Direito: uma introdução histórica. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (Orgs.). **O Estado de Direito: história, teoria e crítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

DUGUIT, León. **Las transformaciones del derecho (público y privado)**. Buenos Aires: Heliasta, 1975.

FARIA, Luzardo. **O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

FLEINER, Fritz. **Instituciones de Derecho Administrativo**. 8. ed. Barcelona/Madrid/Buenos Aires: Editorial Labor, 1933.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Poder Político e Poder Administrativo. In: PIETRO, Maria Sylvia Zanella di; SUNDFELD, Carlos Ari (Org.) **Fundamentos e princípios do direito administrativo** (coleção doutrinas essenciais: direito administrativo; v. 1). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de Direito Administrativo**. vol. I. Revisor técnico: Carlos Ari Sundfeld. Trad. José Alberto Froes Cal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

GIANNINI, Massimo Severo. **Diritto Amministrativo**. vol. 1. Milão: Giuffrè Editore, 1970.

GIANNINI, Massimo Severo. Profili storici della scienza del diritto amministrativo. **Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno**, Florença, v. 2, n. 1, p. 179-274, 1973.

JÈZE, Gaston. **Principios generales del derecho administrativo**. t. I. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1948.

JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB – Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 63-92, nov. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB – Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 13-41, nov. 2018.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Art. 23 da LINDB – O equilíbrio entre mudança e previsibilidade na hermenêutica jurídica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 93-112, nov. 2018.

MASAGÃO, Mário. **Conceito do Direito Administrativo**. São Paulo: Escola Profissionais Salesianas, 1926.

MAYER, Otto. **Derecho Administrativo Alemán**. Tomo I: Parte General. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1949.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 1990.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 2, p. 44-61, out./dez. 1967.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Conceito de Direito Administrativo (continuação). **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, vol. 74, p. 33-44, out./dez. 1963.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. vol. 1. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. A verdadeira mudança de paradigmas do direito administrativo brasileiro: do estilo tradicional ao novo estilo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 265, p. 179-198, jan./abr. 2014.

MENEGALE, J. Guimarães. **Direito Administrativo e Ciência da Administração**. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1957.

MERKL, Adolf. **Teoría general del derecho administrativo**. Granada: Comares, 2004.

NERY, Ana Rita de Figueiredo. **Política e Administração Pública: como as interações políticas impactam o Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Uma história do Direito Administrativo: passado, presente e novas tendências. **Revista do Tribunal Regional Federal da 5ª Região**, Recife, n. 59, p. 13-47, jan./mar. 2005.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma Teoria do Estado de Direito: do Estado de Direito liberal ao Estado social e democrático de Direito**. Coimbra: Almedina, 2006.

OLIVEIRA, Júlio Marcelo de. Projeto de lei ameaça o controle da administração pública. **Consultor Jurídico**, 10 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-abr-10/projeto-lei-ameaca-controle-administracao-publica>>.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende. A releitura do direito administrativo à luz do pragmatismo jurídico. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 256, p. 129-163, jan./abr. 2011.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. 500 anos de Direito Administrativo brasileiro. p. 132. In: PIETRO, Maria Sylvia Zanella di; SUNDFELD, Carlos Ari (Org.) **Fundamentos e princípios do direito administrativo** (coleção doutrinas essenciais: direito administrativo; v. 1). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

POSNER, Richard A. **Law, pragmatism and democracy**. Cambridge: Harvard University Press, 2005.

REALE, Miguel. **Nova Fase do Direito Moderno**. São Paulo: Saraiva, 1990.

RIBAS, Antonio Joaquim. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Typ. de Pinheiro & Comp., 1866.

ROMANO, Santi. **Principii di diritto amministrativo italiano**. Milão: Principii di diritto amministrativo italiano, 1901.

SANTOS, Luasses Gonçalves dos. **O interesse público sob a crítica da teoria crítica**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo**: o novo olhar da LINDB. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para + Céticos**. 3. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025

TÁCITO, Caio. O ensino do Direito Administrativo no Brasil. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, vol. 46, p. 503-507, 1956.

URUGUAI, Paulino José Soares de Sousa, Visconde do. **Ensaio sobre o Direito Administrativo**. Tomo I. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: Fundamentos da sociologia compreensiva. v. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

WILSON, Woodrow. O estudo da Administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 3, p. 349-366, jul./set. 2005.

ZANOBINI, Guido. **Corso di Diritto Amministrativo**. vol. 1: principi generali. 5. ed. Milão: Giuffrè Editore, 1947.

---

## LUZARDO FARIA

Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Professor de cursos de especialização em Direito Administrativo. Editor-Adjunto da Revista de Investigações Constitucionais. Membro do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA), do Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro (IDA-SAN) e do Instituto Brasileiro de Direito Regulatório (IBDRE). Diretor-Executivo da Comissão de Gestão Pública e Controle da Administração da OAB/PR. Advogado.

Endereço Profissional: Rua Eurípedes Garcez do Nascimento, nº 818, Ahú, Curitiba-PR, CEP 80.540-280

**ORCID ID:** <https://orcid.org/0000-0001-7330-2649>

**E-MAIL:** [farialuzardo@hotmail.com](mailto:farialuzardo@hotmail.com)

Recebido em: 07/11/2025

Aceito em: 10/12/2025

Editores responsáveis:

Dr. Thanderson Pereira de Sousa

Dra. Norma Sueli Padilha

### Disponibilidade dos Dados

A autoria declara que todos os dados utilizados na pesquisa encontram-se disponíveis em repositório público, em conformidade com as práticas de ciência aberta. A Revista Sequência estimula o compartilhamento de dados de pesquisa que assegurem a transparência, a reprodutibilidade e a verificação dos resultados publicados, respeitando, entretanto, os princípios éticos aplicáveis. Assim, não é exigida a divulgação de informações que permitam a identificação de sujeitos de pesquisa ou comprometam sua privacidade. O compartilhamento de dados deve, portanto, priorizar a integridade científica e a proteção de dados sensíveis, garantindo a publicação dos resultados sem exposição indevida de participantes.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Autores e autoras cedem à Revista Sequência direitos exclusivos de primeira publicação, ficando o trabalho licenciado sob a Creative Commons Attribution 4.0 International License. A licença autoriza que terceiros remixem, adaptem e ou criem a partir do trabalho publicado, indicando o crédito ao trabalho original e sua publicação inicial. Os autores têm permissão para assumir contratos adicionais em separado, com distribuição não exclusiva da versão publicada na Revista Sequência, indicando, de todo modo, a autoria e publicação inicial neste periódico.