

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

CAIO LEONARDO CORRALO TORNINCASA

UM OPERADOR NA SELVA DAS IDEIAS

A obra pragmático-operacional de Hely Lopes Meirelles

São Paulo

2020

CAIO LEONARDO CORRALO TORNINCASA

Trabalho de Graduação  
Interdisciplinar apresentado como  
requisito para obtenção do título de  
Bacharel no Curso de Direito da  
Universidade Presbiteriana Mackenzie.

ORIENTADOR(A): JULIO CÉSAR DE OLIVEIRA VELLOZO

São Paulo

2020

CAIO LEONARDO CORRALO TORNINCASA

UM OPERADOR NA SELVA DAS IDEIAS

A obra pragmático-operacional de Hely Lopes Meirelles

Trabalho de Graduação  
Interdisciplinar apresentado como  
requisito para obtenção do título de  
Bacharel no Curso de Direito da  
Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Aprovad(o)a em:

BANCA EXAMINADORA

---

Examinador: Julio César Vellozo

---

Examinador(a):

---

Examinador(a):

*À minha querida avó Cristina, que lutou por mim e por minha educação,*

*Ao meu querido avô Chico, primeiro e mais importante professor que tive,*

*À minha querida mãe Karina, cujo amor cresceu ao longo do tempo,*

*Aos meus queridos tios Marcus e Chiquinho, que me ensinaram a verdadeira essência da dignidade,*

*Ao meu querido pai, in memoriam, que me possibilitou sonhar.*

## AGRADECIMENTOS

A graduação em direito no Mackenzie me permitiu conhecer e vivenciar as mais diversas experiências da vida. Os agradecimentos deste trabalho, portanto, devem ser direcionados a todas e todos que vivenciaram esse período comigo.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao meu orientador, Júlio César Vellozo, cujo interesse na história da dogmática do direito administrativo me encantou e inspirou para a realização deste trabalho. Em segundo lugar, quero agradecer aos companheiros de estudos no GEHDA, em especial à brilhante professora Carolina Motta Mourão, que me suscitou a curiosidade sobre a história e a sociologia do direito administrativo. Agradeço também ao genial Gustavo Zatelli, outro membro do GEHDA, cujas contribuições foram essenciais para o desenvolvimento deste texto.

Saindo do campo da história do direito administrativo, agradeço às queridas professoras Mariana Baeta e Martha Leão, que instigaram meu espírito contestador durante as reuniões do Observatório de Teses Tributárias do Mackenzie.

Pelas resenhas e tempo gasto na já saudosa Maria Antônia, gostaria de agradecer aos meus colegas de graduação, que preencheram de sabores e alegrias minha vida na terra da garoa: Amanda Lourenço, Amanda Padilha, Enzo Copolla, Felipe Brant, Fernanda Paluan, Fernando Lucas, Iago Guedes, Luiza Morata, Victória Dean e Victória Parada.

Agradeço também aos meus queridos colegas de trabalho Vagner Quadrante e Aline Akemi, os quais transformaram minha trajetória profissional numa experiência agradável e entusiasmante. Nossos debates sobre direito tributário foram essenciais para minha formação.

À minha amada e eterna companheira, Victória Tortorelli, agradeço pelos momentos de companhia e pelo apoio incondicional. Mulher mais incrível que conheci durante toda minha vida e pesquisadora, na acepção própria do termo, altamente qualificada. Te amo!

Não poderia deixar de prestar meus agradecimentos à minha família, cujo apoio foi essencial para eu ter forças e conquistar meus sonhos. Dona Cristina, Seu Chico, Karina, Carlinhos, tio Marcus e tio Chico, muito obrigado por me ajudarem durante estes cinco anos de graduação. Lukas e Giulia, contem com meu apoio incondicional para a realização dos seus sonhos! Ao meu querido pai, gostaria de agradecer por ter possibilitado a realização de todos os meus sonhos. Mais importante ainda, gostaria de agradecer por me deixar sonhar e acreditar.

Por fim, nas palavras do poetinha, a vida é a arte do encontro embora haja tanto desencontro pela vida. Portanto, gostaria de agradecer a todos os encontros e desencontros destes cinco anos. Todas as pessoas que passaram e ficaram, mas também as que passaram e foram: embora seja difícil mensurar, as experiências proporcionadas por vocês me constituíram como sou, e a isto sou eternamente grato.

*Pois – e aqui reside o paradoxo da paixão científica – o estudo sistemático se dedica ao milagroso apenas para transformá-lo no natural. No longo prazo, a ciência constrói um universo bem regulado, fundado em leis geralmente válidas, dirigidas por forças que tudo atravessam, ordenadas de acordo com alguns princípios fundamentais*

Bronislaw Malinowski – Crime e Costume na Sociedade Selvagem

## RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem por objeto a obra e a história de Hely Lopes Meirelles. A proposta do presente estudo interpretar a obra do autor por meio de duas perspectivas fundamentais: uma primeira, subjetiva, na qual procurar-se-á verificar os principais temas abordados por Hely Lopes Meirelles sob a ótica das suas principais ocupações e possíveis predileções políticas, morais e ideológicas. Tais predileções são extraídas do contexto histórico e da vida pessoal e profissional do autor, também analisada no texto; a segunda perspectiva consiste num recorte zetético sobre os principais temas enfrentados por Hely Lopes Meirelles. Para tanto, instrumentalizar-se-á a literatura sociológica que aborda a formação das cidades e do sistema eleitoral brasileiro, sobretudo Victor Nunes Leal e Sérgio Buarque de Holanda. Além disso, o recorte zetético permite uma abordagem crítica, com base na teoria geral do direito, através das categorias teóricas construídas por Fernando Dias Menezes de Almeida. A partir das análises, pode-se concluir que Hely Lopes Meirelles adota uma postura pragmática-operacional do direito administrativo, com forte teor nacionalista. No tocante ao municipalismo, o autor tem influência direta da literatura sociológica, principalmente no tocante à temática da autonomia municipal, embora apresente uma postura sutilmente divergente das posturas sociológicas estudadas.

**PALAVRAS CHAVES:** Hely-Lopes-Meirelles; direito-administrativo; direito-municipal; Victor-Nunes-Leal; Fernando-Dias-Menezes-de-Almeida



## **ABSTRACT**

The present thesis aims to analyze the work and life of Hely Lopes Meirelles. The main purpose of this study is to interpret the author's work through two fundamental perspectives. The first perspective is subjective, in which the main themes addressed by Hely Lopes Meirelles will be verified from the perspective of his main occupations and possible political, moral and ideological predilections. Such predilections are extracted from the historical context and from the author's personal and professional life, also analyzed in the text. The second perspective consists of a zethetic cutout on the main themes faced by Hely Lopes Meirelles. For this purpose, the exam of sociological literature associated the formation of cities and the Brazilian electoral system will be instrumental, especially in relation to the works of Victor Nunes Leal and Sérgio Buarque de Holanda. In addition, the zethetic cutout allows for a critical study of Hely Lopes Meirelles's work based on the general theory of law, through the administrative law theoretical categories built by Fernando Dias Menezes de Almeida. From the analyses, one can conclude that Hely Lopes Meirelles held a pragmatic-operational stance on administrative law, with a strong nationalist tenor. Regarding municipalism, the author was directly influenced by sociological literature, especially about 'municipal autonomy', in spite of having a subtly divergence.

**KEY WORD:** Hely-Lopes-Meirelles; administrative-law; municipal-law; Victor-Nunes-Leal; Fernando-Dias-Menezes-de-Almeida

## Sumário

<b>Introdução</b> .....	11
<b>1. Contextualização e escolhas metodológicas</b> .....	13
<b>2. A Construção de um jurista e a formação do homem público</b> .....	19
<b>3. O direito municipal</b> .....	23
3.1. <i>O município brasileiro</i> .....	23
3.2. <i>A autonomia municipal e finanças municipais</i> .....	33
3.3. <i>O fundamento teórico da doutrina municipalista</i> .....	41
<b>4. A postura pragmática e o nacionalismo doutrinário</b> .....	45
<b>5. O direito administrativo</b> .....	55
5.1. <i>O substrato teórico da doutrina administrativista</i> .....	55
5.2. <i>O conceito de direito administrativo</i> .....	61
<b>Conclusão</b> .....	67
<b>Referencias</b> .....	69

## **Introdução**

No meio jurídico, há uma expressão que demonstra a envergadura e a importância da obra de Hely Lopes Meirelles: “toda repartição pública tem uma doutrina do Hely”. Muito embora seja difícil a comprovação desta afirmação, a aceitação ampla e utilização bastante frequente desta expressão indicam que, de fato, Hely Lopes Meirelles foi um autor muito bem recebido pelos operadores do direito. Pode-se dizer que todo jurista já se debruçou sobre a doutrina administrativista do autor.

Retomando a expressão, pode-se extrair dela duas grandes características da obra do autor: sua universalidade – afinal, talvez não seja exagero afirmar que toda repartição pública tenha, de fato, alguma doutrina do Hely – e sua praticidade – característica marcante de sua obra, conforme se verá neste TCC. Hely é universal porque abordou praticamente todos os grandes temas de direito público. Tratou de direito municipal, tributário, constitucional, urbanístico e, claro, de direito administrativo. Foi um publicista completo, na medida em que se propôs a analisar os grandes temas de seu tempo. Hely também é prático porque, além do reconhecimento doutrinário, foi também reconhecido enquanto grande operador do direito. Foi professor, ocupou diversos cargos públicos e foi advogado. Seu compromisso com o direito – que, para ele, era “instrumento de trabalho” – o acompanhou a vida inteira. Mesmo nos momentos em que assumiu cargos eminentemente políticos, contribuiu para o desenvolvimento e a sistematização do direito público no Brasil. Sua sistematização da legislação e dos princípios administrativos do século passado o tornaram o grande facilitador da interpretação do cipoal normativo administrativista que imperou no Brasil em seu tempo.

O presente TCC busca, portanto, estudar a obra doutrinária de Hely Lopes Meirelles a partir de dois enfoques: um primeiro, de ordem subjetiva, que pretende verificar como as ocupações, as predileções políticas e o contexto histórico influenciaram na percepção que Hely Lopes Meirelles tinha sobre grandes temas de direito público; um segundo, de ordem teórica, cujo objetivo é verificar os principais assuntos tratados pela obra do autor sob um viés zetético. Neste segundo ponto, analisar-se-á, sob a ótica da sociologia, da história e da teoria geral do direito, como Hely Lopes Meirelles construiu suas grandes contribuições ao direito público brasileiro.

O primeiro capítulo cumpre o objetivo de identificar as escolhas metodológicas e apresentar, brevemente, os conceitos instrumentalizados em cada parte do texto. Para tanto, far-

se-á uma incursão nos referenciais teóricos que suportaram a análise e o motivo da escolha destas referências.

O segundo capítulo trata-se de uma breve biografia do autor, a qual cumpre o objetivo de apresentar as principais ocupações políticas e profissionais. Neste capítulo, optou-se por uma análise descritiva, a qual busca trazer informações sobre os cargos públicos, políticos e profissionais que Hely Lopes Meirelles ocupou durante sua vida. Também buscou-se demonstrar as possíveis predileções políticas e ideológicas do autor. O material utilizado consistiu em retratos pessoais, feitos por pessoas que conviveram proximamente ao autor – durante a pesquisa, realizou-se a entrevista do professor Adilson Dallari, que foi assistente de Hely Lopes Meirelles quando ocupou a Secretaria do Interior do Estado de São Paulo –, matérias jornalísticas de época e documentos públicos de acesso à população.

No terceiro capítulo abordou-se os temas atinentes ao direito municipal, matéria de especial interesse de Hely Lopes Meirelles. No subitem um, apresentou-se a formação e as principais características do município, sempre trazendo, além das ideias centrais do autor, observações sociológicas, sobretudo de Victor Nunes Leal e Sérgio Buarque de Holanda. Neste subitem, ainda, fez-se uma breve análise da forma com que Hely Lopes Meirelles encara o federalismo brasileiro de três níveis. No segundo subitem, tratou-se da autonomia municipal, mais uma vez nos valendo as observações sociológicas dos autores supracitados. Trouxe-se também referências a autores citados pelo próprio Hely, como Sampaio Dória e João Mendes Junior. Por fim, no subitem três, abordou-se as implicações teóricas da doutrina construída pelo autor e qual a relevância das considerações de Hely Lopes Meirelles para a formação do nosso federalismo e da nossa teoria sobre o município. Fez-se, também, paralelos com a teoria construída por Victor Nunes Leal e por visconde do Uruguai. Ademais, abordou-se as possíveis motivações de ordem pessoal que teriam aflorado o interesse do autor pela questão municipalista e o impacto das ideias de Hely no movimento municipalista brasileiro. Nesta parte do texto, utilizamos como material de pesquisa as obras Direito Municipal Brasileiro e Finanças Municipais, de Hely Lopes Meirelles, a literatura sociológica de Sérgio Buarque de Holanda e Victor Nunes Leal, artigos científicos produzidos no tempo de Hely Lopes Meirelles, matérias jornalísticas e, ainda, doutrina nacional que aborda a questão municipalista.

O quarto capítulo consiste na apresentação do referencial teórico que será utilizado para compreender a obra de Hely Lopes Meirelles no quinto capítulo, com uma breve demonstração das afirmações realizadas por Fernando Dias Menezes de Almeida. Tais

demonstrações têm o objetivo de testar o conteúdo da análise feita pelo administrativista contemporâneo. Num primeiro momento, explicou-se qual o conteúdo da metodologia empregada por Fernando Dias Menezes de Almeida e quais são as categorias evocadas pelo administrativista para enquadrar Hely Lopes Meirelles na teoria do direito administrativo brasileiro. Num segundo momento, trouxe-se demonstrações que suportam ou afastam as categorias e o enquadramento realizado por Fernando Dias Menezes de Almeida.

Por fim, no quinto capítulo apresentou-se o substrato teórico de direito administrativo que fundamenta a doutrina de Hely Lopes Meirelles. No primeiro subitem, esboçamos uma breve genealogia do direito administrativo de Hely Lopes Meirelles, matizando suas influências e o contexto doutrinário no qual desenvolveu maior parte de seu trabalho. No segundo subitem, identificamos o conceito de direito administrativo construído pelo autor e o matizamos com outros conceitos de direito administrativo de autores contemporâneos a Hely Lopes Meirelles. O material utilizado para este capítulo consiste nas obras “Direito Administrativo Brasileiro”, “Licitação e Contrato Administrativo” e “Mandado de Segurança e Ação Popular” de Hely Lopes Meirelles, além do texto “Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil”, de Fernando Dias Menezes de Almeida, “Storia del diritto amministrativo”, de Luca Mannori e Bernardo Sordi, bem como matérias jornalísticas, autores contemporâneos a Hely Lopes Meirelles e doutrinas administrativistas atuais que abordam as questões propostas por Hely Lopes Meirelles.

Para fins de facilitação da leitura, adotou-se a grafia do nome do autor com letras maiúsculas somente nas primeiras letras de cada nome para determinar Hely Lopes Meirelles enquanto indivíduo e objeto específico deste TCC. Para cumprimento das normas e regras de citação, adotou-se a grafia do nome do autor com as letras maiúsculas das primeiras letras dos dois primeiros nomes e de todas as letras do último nome (Hely Lopes MEIRELLES).

## **1. Contextualização e escolhas metodológicas**

A necessidade de se buscar o conteúdo de significação do direito permeia toda análise jurídica robusta. Pode-se dizer que toda análise dogmática sobre determinado ramo do direito – e que se pretende “geral” – parte, em primeiro lugar, de uma definição do que seja direito (ou, mais especificamente, do que seja o direito “administrativo”, “tributário”, “civil” etc.). Toda elaboração dogmática pressupõe alguma noção sobre o que é ou o que deveria ser o fenômeno jurídico. Localizar e significar o direito dentro da lógica jurídica ocidental é condição necessária para toda análise dogmática. A ausência da busca desse sentido “gera angústia,

parece subtrair-nos o domínio sobre o objeto” (FERRAZ JÚNIOR, 2016, p. 13), isto é, torna a análise jurídica confusa e causa ao jurista grande dificuldade na sistematização de suas ideias. Esta tarefa pode ser implícita, sendo identificada através da análise da escrita do autor do texto, permeando toda a construção semântica da obra, ou, explícita, de forma que o autor insere a sua perspectiva sobre o que é direito (ou o ramo do direito específico) no início de sua exposição. Neste segundo caso, conforme se verá mais adiante, o autor que assim procede pode se contradizer no decorrer da sua obra. É dizer, ao expor pormenorizadamente o que se entende por direito de forma explícita, o autor, em geral, corre grande risco de escrever proposições contrárias à sua perspectiva de direito.

É neste contexto que a definição, o conceito e os limites do direito administrativo são elementos fundamentais do debate doutrinário. Somente através de uma definição clara, um conceito objetivo e limites firmes é que o doutrinador pode se debruçar na análise de certo ramo do direito. Estas descrições, muito embora possam ser desrespeitadas pelo autor no decorrer de sua obra, consistem em elementos fundamentais de sua doutrina, na medida em que dão a base para as proposições normativas e para a interpretação de do seu conjunto de ideias. Definir, conceituar e limitar determinado ramo do direito são tarefas que se misturam. Ao definir, o doutrinador deve conceituar e limitar o seu escopo de estudo. Contudo, e isso é importante ser ressaltado desde já, definir, conceituar e limitar não são atividades neutras. Nenhum jurista define, conceitua ou limita o escopo de determinado ramo do direito sem ter por de trás certo aspecto ideológico. Os pressupostos e critérios adotados para a definição, a conceituação e a limitação são, sempre, escolhidos em termos ideológicos e refletem, necessariamente, a predileção política, axiológica e econômica do cientista do direito. Em outras palavras, não existe neutralidade no estudo do direito, inclusive na dogmática.

Ao contrário do que se defendeu por muito tempo, hoje se sabe que o direito é reflexo das relações culturais que permeiam a sociedade (GARRIGA, 2020, p. 6)<sup>1</sup>. A própria

---

<sup>1</sup> Neste sentido, segundo GARRIGA: “La polémica se planteó entre nosotros especialmente a propósito de la categoría “Estado” o “Estado moderno”, porque la historia del derecho construída a partir de esta categoría, viciada de origen, “em rigor se trataba de invención performativa de tradición de Estado más que de historia contrastada de ningún objeto identificable sin los habituales prejuicios en el presente. Pero precisamente por esto el debate tenía em realidade mucho más hondo calado y respondía, como ahora puede verse con mayor claridade, al general desplazamiento de la *sociedad* por la *cultura* como concepto clave para la organización del conocimiento histórico que venía em el entretanto produciéndose: “de la historia social de la cultura – se ha dicho -a uma historia cultural de lo soical”; o em el ámbito de la historia política, del “estudio del poder” a la “política como cultura”. Si algo caracteriza el desarrollo historiográfico de los últimos treinta y tantos años, a vueltas del traído z llevado “giro lingüístico”, es la interposición de la cultura entre el historiador y su objeto, en el doble sentido que a um tempo considera la del historiador y la de los agentes historiados.” (2020, pp. 5-6).

dogmática é decorrente destas relações e constitui campo ideológico (CARNIO, 2009, p. 101)<sup>2</sup>. Esta postura crítica do direito administrativo tem relação umbilical com a história, uma vez que as instituições e a própria ciência do direito administrativo cumpriram funções relevantes nas sociedades modernas. Atrás de todo debate estritamente doutrinário, escondem-se certas manifestações políticas, morais e econômicas. Reconhecer isso não implica em deslegitimar os debates, nem declarar que devemos deixar de lado as questões estritamente jurídicas e, em temas doutrinários, adentrar nos arenosos terrenos da política, da moral e da economia. Esta afirmação, na verdade, implica na necessidade de estudarmos as posições, as ocupações, a história, a vida e o perfil dos doutrinadores. Não adiante saber qual a posição, mas o porquê da posição.

Neste contexto, o presente TCC tem como um de seus pressupostos esta subjetivação: busca-se analisar a vida e a obra de Hely Lopes Meirelles e como isso repercutiu na construção do direito administrativo brasileiro, seja nas normas, nas decisões e na estruturação do ordenamento jurídico brasileiro. Ora, Hely Lopes Meirelles, além de juiz, político, advogado e doutrinador, foi construtor. Construtor, claro, do direito administrativo. Há quem diga, inclusive, que foi um profeta do direito administrativo nacional, concretizando o que pregava (BURLE FILHO, 2017, p. 633). Assim, um dos objetivos deste estudo é realçar a dimensão subjetiva do debate doutrinário brasileiro (SUNDFELD, 2014, p. 73); esta assertiva implica na necessidade de se debruçar não somente nos aspectos estritamente dogmáticos das obras de direito administrativo. É necessário, sobretudo, um rigoroso estudo da obra e da vida dos administrativistas que formaram o direito administrativo brasileiro. Ora, as ideias e proposições formuladas nos livros e nos cursos de direito administrativo refletem a visão particular de mundo dos autores (SUNDFELD, 2014, p. 73). Naturalmente, é imperioso buscar e estudar a “visão de mundo” destes autores, isto é, a pesquisa administrativa precisa “personalizar o debate jurídico” (SUNDFELD, 2014, p. 73), uma vez que as obras e teorias não são autônomas ou dissociadas das relações culturais de seus elaboradores. Somente através de um acurado estudo da vida, da visão de mundo, das ocupações e do histórico de administrativistas é que podemos buscar sentido nas suas teorias e obras.

O segundo capítulo, portanto, servirá como um guia sobre a vida de Hely Lopes Meirelles. Salienta-se que, muito embora excessivamente descritiva, esta parte do TCC servirá

---

<sup>2</sup> CARNIO assevera: “O direito como uma criação humana, como produção da linguagem se encontra a todo momento com a ideologia e desse encontro cabe uma reflexão filosófica dos contornos e potencialidades do próprio Direito enquanto fenômeno ideológico” (2009, p. 101).

para apresentar as principais ocupações do autor, suas possíveis predileções políticas, econômicas e filosóficas. Traçado este perfil, analisar-se-á como a dimensão subjetiva de Hely Lopes Meirelles se entrelaça com sua análise dogmática dos institutos de direito público. Esta parte do texto não servirá para tecer elogios ou relatar memórias que saquem a figura de Hely Lopes Meirelles. A postura adotada é de decifrar a vida pessoal para ressignificar as contribuições doutrinárias e científicas. Embora a importância do autor seja ressaltada, a sua contribuição é matizada com críticas pertinentes e uma análise impessoal de sua vida e obra.

O terceiro capítulo do presente TCC consiste na análise sociológica dos institutos municipais tratados pelo autor. O instrumental teórico empregado serão as obras Victor Nunes Leal – “Coronelismo, enxada e voto” – e Sérgio Buarque de Holanda – “Raízes do Brasil”. A escolha pelas duas obras se deu pela especial atenção que seus autores dedicaram ao desenvolvimento dos municípios (no caso de Victor Nunes Leal) e das cidades em oposição ao campo (no caso de Sérgio Buarque de Holanda). Apontar-se-á, nesta parte, as aproximações e distanciamentos entre a análise dogmática e, até certo ponto, historiográfica empregada por Hely Lopes Meirelles e as análises sociológicas dos autores supracitados. Dentre os mais variados temas, escolheu-se três mais relevantes: o conceito do município brasileiro (item 3.1), autonomia municipal e finanças municipais (ambos agrupados no item 3.2). O capítulo sobre direito municipal termina com a explicação do cenário em que se manifestou o interesse de Hely Lopes Meirelles pelo movimento municipalista e quais razões de ordem pessoal podem ter aflorado o interesse do autor pela questão municipal, além da comparação das perspectivas do autor com as ideias de Victor Nunes Leal e visconde do Uruguai.

A análise proposta no quarto capítulo e no quinto capítulo do presente TCC se trata de uma pesquisa sobre como a teoria geral do direito administrativo se apresenta na obra de Hely Lopes Meirelles e, para tanto, se vale de elementos dogmáticos e historiográficos. A contribuição pretendida, logo, não é relativa à história das instituições de direito administrativo nem ao estudo histórico de seus autores. Também não se pretende contribuir ao estudo da dogmática publicista – a história e a dogmática são instrumentos de pesquisa. Ora, o método escolhido consiste na análise dos elementos fundamentais que compõem a teoria geral do direito administrativo na obra de Hely Lopes Meirelles. Os objetos de estudo desta parte são temas centrais de direito administrativo. Por teoria geral do direito administrativo, entende-se o definido pelo administrativista Fernando Dias Menezes de Almeida: os estudos de teoria geral do direito se focam na análise estrutural do ordenamento jurídico enquanto objeto de estudo *per se*. Vale dizer, nesta primeira impressão apresentada pelo autor, o foco central da teoria do



direito estaria na busca pela análise de fenômenos existentes em ordenamentos jurídicos num sentido abrangente – o autor cita, como exemplo de preocupação deste ramo do conhecimento, a existência ou não de lacunas (ALMEIDA, 2015, p. 64). Num nível superior, a teoria do direito se lança no estudo sobre os enunciados e formulações elaborados no contexto da primeira impressão: a análise é focada nos discursos e teorias formulados com base na análise supra e que acabam por influenciar o direito positivo<sup>3</sup>. Em relação a essa dupla implicação, FERRAZ JÚNIOR (2016, p. 18) distingue o jurista do físico na medida em que ambos “têm suas definições guiadas por critérios de utilidade teórica e de conveniência para a comunicação”, nada obstante, a comunicação do físico “tem um sentido estritamente informativo”, enquanto que, para o jurista, “ela (a comunicação) combina um sentido informativo com um *diretivo*”. Informativa se trata da comunicação que “utiliza a linguagem para descrever certo estado das coisas”. De outro lado, a comunicação tem sentido diretivo “quando a língua é utilizada para dirigir o comportamento de alguém, induzindo-o a adotar uma ação.” (FERRAZ JÚNIOR, 2016, p. 18).

Neste contexto, teoria geral do direito administrativo seria, num primeiro nível, a análise das normas gerais que regem a Administração Pública, a partir de um enfoque hermenêutico e sistemático e, num segundo nível, a análise das proposições feitas pelos autores que estudam as normas. A análise destes capítulos terá por objeto a observação do ordenamento jurídico brasileiro realizada por Hely Lopes Meirelles. Portanto, neste contexto, trata-se de teoria geral do direito administrativo, implicando na observação da observação.

Uma ressalva para o presente trabalho é diferenciar teoria de doutrina, ainda nos termos de Fernando Dias Menezes de Almeida: para o autor, teoria é *res publica*, isto é, um conhecimento geral produzido por diversos autores de diversas gerações. Não se pode, portanto, falar em teoria do direito administrativo de Hely Lopes Meirelles, mas, sim, de doutrina jurídica. Pela clareza da exposição, se traz a lição do autor supracitado:

Sendo eminentemente opinativa, a doutrina comporta autoria, conectando-se ao pensamento individualizado de algum ou de alguns autores.

---

<sup>3</sup> Conforme ressalta Tércio Sampaio Ferraz Junior: “Enquanto, por exemplo, as teorias físicas sobre o *movimento*, dos gregos a nossos dias, vão-se ultrapassando, à medida que o fenômeno vai conhecendo novas explicações que o organizam (linguisticamente) de modo diferente, as teorias jurídicas sobre a *posse* “se ultrapassam” apenas num sentido figurado. Isso porque, enquanto para as demais ciências o objeto de estudo é um *dado* que o cientista pressupõe como uma unidade, o objeto de estudo do jurista é, por assim dizer, um *resultado* que só existe e se realiza numa prática interpretativa. Assim, a teoria jurídica da posse evolui e transforma-se à medida que atua, positiva ou negativamente, sobre a própria posse, no convívio social.” (FERRAZ JR., 2016, p. 18)

Já a teoria entende-se seja a derivação coletiva do conjunto de ideias, de pensamentos produzidos em dado contexto social e histórico, perdendo, portanto, conexão com a identidade autoral de indivíduos. (ALMEIDA, 2015, p. 70).

No tocante à metodologia empregada para analisar os aspectos de teoria geral do direito administrativo da obra de Hely Lopes Meirelles, fazemos outra observação: entender o sistema doutrinário formulado por Hely Lopes Meirelles é tarefa assaz tortuosa. Dada a quantidade de obras, edições, revisões e momentos políticos que o autor passou, o sistema de pensamento (se é que podemos falar em um sistema de pensamento) de Hely Lopes Meirelles é penumbroso. Isto porque, conforme se verá mais detalhadamente nos capítulos sobre temas específicos de direito público deste TCC, existem algumas inconsistências sutis na doutrina do autor. Estas inconsistências tornam a tarefa de fixar Hely Lopes Meirelles numa posição ideológica e, em certo ponto, doutrinária, bastante complexa. Neste contexto, com a finalidade de facilitar a incursão na obra do autor, tomamos como ponto referencial a metodologia utilizada por ALMEIDA (2015, pp. 243-244), que estabelece o seguinte: durante os anos de 1930 a 1988, os temas fundamentais de direito administrativo eram tratados com base em duas concepções ideais: (i) uma primeira concepção mais liberal, cuja a orientação doutrinária valorizava mais a democracia e o subjetivismo; (ii) e uma segunda concepção estatizante, cuja a orientação doutrinária valorizava mais o nacionalismo e publicismo (ALMEIDA, 2015, pp.243-244). Além destes matizes ideológicos, o referido autor esclarece que durante este período (1930-1988) existiram quatro posturas doutrinárias que valorizavam: (i) a defesa de um projeto ideológico determinado (ALMEIDA, 2015, pp. 250-252); (ii) a operabilidade do direito administrativo, a qual Hely Lopes Meirelles seria signatário (ALMEIDA, 2015, pp. 252-254); (iii) a neutralidade científica (ALMEIDA, 2015, pp. 255-257); e (iv) o objetivo de “dar relevo a determinados valores acolhidos pelo direito” (ALMEIDA, 2015, pp. 257-261). Fernando Dias Menezes de ALMEIDA ressalta que a primeira corrente é consequência do contexto político e social existente durante a Era Vargas e pode ser representada por Francisco Campos; segunda postura valoriza a operabilidade do direito administrativo, a qual Hely Lopes Meirelles, conforme ALMEIDA (2015, p. 253), seria signatário; a terceira tende a afastar elementos do direito positivo para buscar uma autonomia científica, consistindo em obras cujo teor abrange a apresentação e a análise de doutrinas estrangeiras e nacionais sobre determinados pontos do direito administrativo; por fim, a quarta postura doutrinária estuda o direito administrativo a partir de uma carga axiológica subjacente à análise, isto é, encara o direito administrativo enquanto meio para a obtenção de um determinado fim a ser buscado (entre os exemplos de fins citados pelo autor estão: “bem-comum”, “legalidade”, “igualdade”).

É a partir destas categorias que será encarado o estudo da obra de Hely Lopes Meirelles. Ora, este TCC sustentará a hipótese de que os matizes ideológicos existentes na obra do autor decorrem do seu pragmatismo operacional. O estudo da obra de Hely Lopes Meirelles será focado a partir destes dois parâmetros de análise: tanto a dicotomia liberal-democrático vs. nacional-estatizante, quanto as quatro correntes doutrinárias propostas por Fernando Dias Menezes de Almeida. O quarto e quinto capítulos do texto, portanto, pretendem analisar, com base nos modelos de nacionalismo e pragmatismo, os principais temas de direito administrativo abordados na obra de Hely Lopes Meirelles, quais sejam: (i) a genealogia de seu pensamento administrativista e (ii) o conceito de direito administrativo.

Por fim, cumpre ressaltar que este TCC se trata de uma investigação zetética. Não se espera qualquer contribuição de ordem dogmática ao estudo da obra de Hely Lopes Meirelles. Nas palavras de FERRAZ JÚNIOR:

Uma investigação científica de natureza zetética, em consequência, constrói-se com base em constatações certas, cuja evidência, em determinada época, indica-nos, em alto grau, que elas são verdadeiras. A partir delas, a investigação caracteriza-se pela busca de novos enunciados verdadeiros, seguramente definidos, constituindo um corpo sistemático. Como a noção de enunciado verdadeiro está ligada às provas propostas e aos instrumentos de verificação desenvolvidos no decorrer da História, a investigação zetética pode ser bem diferente de uma época para outra. (2016, p. 21).<sup>4</sup>

Assim, a investigação colocará à prova hipóteses construídas a partir da perspectiva da obra de Hely Lopes Meirelles. Para se ter maior precisão, buscaremos, também, indicativos na sua vida particular. O que se passa a fazer agora.

## **2. A Construção de um jurista e a formação do homem público**

Hely Lopes Meirelles nasceu dia 05 de setembro de 1917, na cidade de Ribeirão Preto, interior do Estado de São Paulo. Logo no início de sua vida, com pouco mais de um ano, perdeu sua mãe para a gripe espanhola. Sua criação e educação ficaram ao encargo de seus avós paternos, que moravam numa fazenda localizada no município de Fartura, sul de São Paulo. Após período na cidade, mudou-se logo para a Capital do Estado para frequentar o segundo grau no colégio Rio Branco, época em que fez diversas amizades com estudantes pertencentes à elite paulistana, inclusive com o futuro governador do Estado de São Paulo, Abreu Sodré,

---

<sup>4</sup> No mesmo sentido (ALMEIDA, 2015, P. 102): Veja-se, portanto, a valorização da ideia de que o trabalho do jurista não seria apenas descrever, mas, ao buscar conhecer seu objeto – e transmitir conhecimento sobre ele –, acrescentar ideias, às quais chega em um processo de abstração, que permitem um discurso reconstrutivo do direito a partir de um patamar diverso, de um primeiro nível de abstração (ver tópico 1): é o papel de atuar para a formação da teoria.

que, na década de 1960, o convidou para a ser seu Secretário do Interior. Ingressou na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, formando-se em 1942 (AZEVEDO, 2017, p. 29). Nos anos 1940, Hely terminou a graduação e iniciou sua carreira como advogado na companhia de alguns amigos, primeiro ofício que exerceu, e casou-se com Consuelo Celidônio Meirelles, esposa que o acompanhou durante toda a sua vida. No final da década, prestou concurso para a magistratura, logrando êxito ao ser aprovado, em 1949. Assumiu, no mesmo ano, o cargo de Juiz na comarca de Ituverava (AZEVEDO, 2017, p. 29).

A década de 1950 foi relativamente tranquila na vida de Hely: após um ano como magistrado na comarca de Ituverava, mudou-se para São Paulo em 1950, como juiz auxiliar das Varas Cíveis (TRIBUNAIS, 1951, p. 10). Durante o período em que esteve na capital, atuou em casos cíveis e criminais, com especial destaque para o julgamento de um caso pioneiro contra a Companhia Telefônica Brasileira, no qual um cidadão inscrito na fila para obtenção do serviço prestado pela Companhia ingressou com ação cominatória. À época, o então jovem magistrado, advindo de uma comarca do interior, julgou, baseando-se em doutrina e jurisprudência estrangeira, procedente a ação, “*firmando o princípio de que o usuário de serviço público concedido tem ação direta contra o concessionário, para constrangê-lo a prestar o serviço*” (AZEVEDO, 2017, P. 30). Referida sentença se tornou *leading case* para os casos semelhantes e tendo o entendimento positivado na Lei nº 8.987/1995.

Após os anos na capital, transferiu-se para a São Carlos, assumindo a Vara Única da comarca. Pode-se dizer, com base na ampla produção acadêmica durante o período, que a ida a São Carlos significou o início da construção da doutrina e do pensamento de Hely Lopes Meirelles. Foi nesta época que escreveu a sua primeira obra – “Direito Municipal Brasileiro”, inicialmente dividida em dois volumes –, momento em que ganhou espaço no debate acadêmico e político nacional. A obra foi amplamente aceita e referenciada por diversas autoridades públicas e defensores do municipalismo brasileiro, tornando-se, pois, paradigma no debate jurídico e político entorno da questão da autonomia política, administrativa e financeira do Município brasileiro. À época do lançamento, o jornal O Estado de São Paulo, inclusive, definiu o livro como “a primeira obra no gênero, preenchendo-se, dessa maneira, sensível lacuna em nossa literatura jurídica” (TRIBUNAIS, 1957, p. 21). É importante observar que o movimento municipalista e o direito municipal são pontos nevrálgicos na obra e na vida de Hely Lopes Meirelles: além de ter sido o primeiro tema que abordou numa obra, o autor participou congressos, eventos, cursos e seminários que abordaram a temática. Neste contexto, o autor assumiu posições fundamentais na defesa da descentralização administrativa (decorrente do

movimento municipalista) de vários assuntos até então centralizados, como, por exemplo, a descentralização do serviço de assistência aos menores (JUVENTUDE, 1959, p. 9), em 1959. Iniciou, também durante o período em que foi Juiz de São Carlos, o magistério na Escola de Engenharia de São Carlos, ministrando as matérias de “Direito de Construir” e “Legislação Nacional”. Estes cursos serviram de material para obras futuras, que seriam dedicadas ao estudo do espaço urbano (AZEVEDO, 2017, pp. 30-31). O interesse sobre o tema da regulação do espaço urbano e do direito construir, até então entendido enquanto ramo do direito privado, é consequência do ingresso no magistério. Tais temas se tornaram contribuições relevantes de Hely Lopes Meirelles ao ambiente acadêmico publicista que se formou nas décadas seguintes. Participou, também, avidamente da vida política e social de São Carlos, compondo a comissão de realização dos jogos abertos do interior, em 1957 (MAIS, 1957, p. 18), e da comissão de comemoração de 100 anos de São Carlos, em 1956 (PRIMEIRO, 1956, p. 21).

Depois de nomeado para o Tribunal de Alçada de São Paulo, se aposentou da magistratura e aceitou o convite do então Governador do Estado de São Paulo, Abreu Sodré, para assumir o cargo de Secretário do Interior do Estado de São Paulo, em 1967. Dentre as secretarias disponíveis à época, a Secretaria do Interior foi a escolha natural: a pasta constituía-se num grande laboratório municipalista recém-criado, pronto para dar vida e concretude às ideias propugnadas pelo autor. Foi nesta Secretaria que Hely Lopes Meirelles deu suas maiores contribuições ao desenvolvimento dos municípios paulistas e brasileiros. Presidiu comissões, instaurou instituições municipalistas, firmou convênio com o Serviço Nacional dos Municípios (“SENAM”) e com a prefeitura de Valinhos, com a finalidade de montar uma “Prefeitura Modelo”, instalada no prédio novo do município, para ministrar cursos aos prefeitos e secretários do interior (AZEVEDO, 2017, p. 34-35). As principais ideias do autor no campo do direito municipal foram, enfim, colocadas no mundo da prática, sendo fundamentais para o desenvolvimento das instituições municipais brasileiras. Desta farta experiência política, pôde extrair valiosos ensinamentos que aprimoraram sua teoria. Tinha em mãos um grande maquinário burocrático e administrativo, que serviu de fermento para suas ideias municipalistas. A partir de então, desenvolveu uma série de normas e diretrizes administrativas que constituíram que foram essenciais para o desenvolvimento das instituições dos municípios paulistas até para a consagração do município na Constituição Federal de 1988. Recheou seu gabinete com jovens juristas que se tornariam, nos anos seguintes, grandes nomes do direito público brasileiro: José Afonso da Silva, Hélio Quaglia Barbosa e Adilson Abreu Dallari.

O corolário da passagem de Hely Lopes Meirelles pela Secretaria do Interior foi a criação do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (“CEPAM”). Tal órgão contribuiu avidamente para o desenvolvimento de políticas públicas municipais e para o estudo dos desafios urbanos e sociais que assolavam os políticos locais do período.

Nada obstante, seu trabalho na Secretaria do Interior foi interrompido, em 1968, a pedido do Governador do Estado, para que assumisse a pasta da Segurança Pública, que estava em crise, decorrente das manifestações estudantis contrárias à Ditadura Militar naquele período. Na Secretaria de Segurança Pública, Hely Lopes Meirelles viveu um dos períodos mais polêmicos de sua carreira: reprimiu manifestações pacíficas de estudantes, foi supostamente conivente com grupos de extermínio formados pela Polícia Militar de São Paulo (FERNANDES, 2018, pp. 130-131)<sup>5</sup>, autorizou a truculência policial e militar contra a criminalidade e, sobretudo, a clandestinidade (que, a bem da verdade, consistia apenas em estudantes que faziam oposição à Ditadura). A sua passagem na Secretaria de Segurança Pública se deu no período de maior violência no regime ditatorial brasileiro. Após a promulgação do AI-5, o Estado passou a perseguir, matar e torturar seus opositores. O governo do Estado de São Paulo, membro importante da federação, participou ativamente deste massacre. Seu Secretário de Segurança Pública não ficou impune das atrocidades cometidas.

Além das atribuições político-institucionais, Hely Lopes Meirelles atuou ativamente nos quadros técnico-jurídicos da ditadura. Além de idealizador de uma série de legislações administrativas, com a finalidade de operacionalizar a máquina burocrática estatal, também foi consultor do Ministro Milton Campos na elaboração de preceitos constitucionais atinentes ao municipalismo, no momento de tentativa de reforma da Constituição de 1946. O próprio autor afirma, acerca da criação das regiões metropolitanas

Esclarecemos que o vigente preceito constitucional resultou de estudo nosso, a pedido do então Ministro da Justiça, Prof. Milton Campos, para a reforma da Constituição de 1946, no setor municipal, no setor municipal. Dentre outras sugestões, apresentamos a da institucionalização das *regiões metropolitanas*, fixando-se no texto constitucional a sua conceituação e as diretrizes para o seu estabelecimento e implantação pelos Estados-membros, com participação obrigatória da União, do Estado e do Município nos encargos técnicos e

---

<sup>5</sup> FERNANDES, nesse sentido, atesta: “As reportagens estudadas apresentaram a permanente negativa das autoridades do Estado de São Paulo, especialmente do ex-governador Roberto de Abreu Sodré e do ex-secretário de Segurança Pública Hely Lopes Meirelles, quanto à existência do Esquadrão da Morte. No entanto, a realidade demonstrava o contrário. As investigações do Ministério Público, realizadas pelo Procurador Hélio Bicudo, apresentaram provas da existência do Esquadrão da Morte e de suas atividades criminosas, resultando na instalação de sindicâncias e, posteriormente, de processos contra os policiais que integravam o Esquadrão da Morte.” (2018, pp. 134-135).

financeiros na administração da área. Todavia, com a mudança do titular da Pasta, houve modificação no projeto de reforma da Constituição, desvirtuando-se os termos da nossa proposta e surgindo, no art. 157, § 10, da Carta de 1967, reproduzido na Emenda Constituição 1/69 (art. 164), o texto atual, cujo conteúdo não atinge os objetivos por nós colimados. (1985, pp. 49-50).

Enquanto membro da burocracia estatal militar, foi o pivô, conforme Adilson Dallari afirmou em entrevista, da permanência de Azevedo Sodré no governo do Estado de São Paulo e a principal referência técnica nos quadros jurídicos estaduais. Neste contexto, elaborou a primeira Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo e a Lei Estadual nº 10.395/1970, que tratou sobre licitação e contratos administrativos no Estado de São Paulo (BURLE FILHOS, 2017, pp. 630-631). BURLE FILHO aponta que estas legislações foram paradigmáticas no desenvolvimento das leis estaduais seguintes que tratavam sobre estas matérias.

Ora, Hely Lopes Meirelles foi membro ativo da ditadura militar, ainda que presente somente nos quadros técnicos da burocracia do Estado de São Paulo. Dessa participação ativa e, em certa medida, entusiasta, conclui-se que o autor tinha predileções políticas, morais e econômicas sutilmente semelhantes às posições da ditadura. Portanto, desta experiência política pode-se extrair pistas sobre questões centrais de sua obra, tais como a ênfase nacionalista na sua perspectiva acerca do direito administrativo e a sua proposta pragmática-operacional. Os aspectos dogmáticos de sua trajetória serão analisados nos próximos capítulos.

### **3. O direito municipal**

#### *3.1. O município brasileiro*

O presente capítulo tem a finalidade de analisar as principais questões municipalistas estudadas por Hely Lopes Meirelles. Para tanto, instrumentalizou-se as análises sociológicas de Victor Nunes Leal e Sérgio Buarque de Holanda, bem como buscou-se traçar um paralelo entre a doutrina administrativista com a literatura sociológica, com o recorte de temas importantes.

O município brasileiro tem sua origem na organização administrativa da colônia (LEAL, 1997, pp. 81-82), período caracterizado, conforme Victor Nunes LEAL, por uma predominância do poder privado sobre o público (1997, p. 86)<sup>6</sup>. Conforme aponta LEAL,

---

<sup>6</sup> BONAVIDES assevera que o município, enquanto organização social local, é anterior ao Estado, assim como a família e as tribos (2017, p. 356). Ora, a origem institucional não corresponde à origem social da organização. No mesmo sentido, Hely Lopes MEIRELLES relata que as organizações municipais atuais são decorrentes dos antigos agrupamentos romanos (1985, pp. 1-2). Especificamente em relação

durante o período colonial, os senhores rurais, soberanos em suas terras, faziam frente ao poder público instituído, isto é, faziam frente à Coroa portuguesa<sup>7</sup>. A postura adotada pela Coroa neste contexto foi, inclusive, de empoderamento dos senhores rurais (LEAL, 1997, p. 86). Ora, as condições de sociabilidade da sociedade colonial brasileira eram escassas, porquanto as estruturas social e econômica nacional eram predominantemente verticais, com os senhores rurais no topo e os escravos na base das relações sociais. A legitimação do poder público e o reconhecimento político de Portugal enquanto centro tomador de decisões passava, necessariamente, pela chancela dos senhores rurais, que efetivamente detinham o poder de político de dominação durante este período. Portanto, a posição adotada pela Coroa, embora aparentemente contraditória – não parece razoável que uma Metrópole, a princípio, fortaleça as estruturas administrativas regionais de uma colônia –, era perfeitamente racional nos contextos social e institucional em que se encontravam a sociedade brasileira durante a colônia. Conforme LEAL:

Entre as causas dessa usurpadora extensão de atribuições, que perdura pelo menos até meados do século XVII, ocupa lugar de relevo a insuficiência do aparelhamento administrativo no território extenso, inculto e quase despovoado, ou seja, a fraqueza do poder público. Em outras palavras, o fator básico dessa situação era o isolamento em que viviam os senhores rurais, livres, portanto, de um elemento efetivo de contraste de sua autoridade. Além disso, como constituíam a vanguarda da Coroa na ocupação da terra nova, defendida pelo gentio belicoso e ameaçada por outras potências européias, não era muito considerável a margem de conflito entre o poder privado da nobreza territorial e o poder público, encarnado no Rei e em seus agentes. Por isso mesmo, a Metrópole, não somente se resignava, ante a prepotência dos colonos, como ainda lhes conferia prerrogativas especiais. Protegia, por exemplo, os grandes fazendeiros contra a concorrência dos pequenos produtores de aguardente, mandando destruir as engenhocas; tornava as câmaras privativas dos proprietários de terras, vedando a eleição de mercadores; resguardava o patrimônio dos senhores de engenho, proibindo que fossem executados por dívidas etc. Por tudo isso, o latifúndio monocultor e escravocrata representava, a essa época, o verdadeiro centro de poder da Colônia: poder econômico, social e político. (1997, p. 86).

Ser proprietário de terras implicava na obtenção de poder político apto a influenciar a vida social dos indivíduos que participavam da sociedade local. Conforme Sérgio Buarque de

---

ao município brasileiro, Paulo Bonavides comenta: “No Brasil é também o poder municipal anterior ao Estado e à Nação, tendo sido com os Senados das Câmaras aquele poder que conferiu base de legitimação ao constitucionalismo imperial, fundador de nossas instituições. Sem a verdade histórica e política do município, a outorga da Carta imperial durante o Primeiro Reinado teria ficado aquém de toda legitimidade.” (2017, p. 360).

<sup>7</sup> Importante ressaltar que a estrutura municipal da colônia, conforme LEAL (1997, pp. 82-83), não pode ser analisada através do princípio da separação dos poderes, uma vez que o exercício das atividades administrativas, legislativas e judiciárias se confundiam naquele período.



HOLANDA explica, os centros de poder político, durante a colônia, eram as fazendas rurais, que se estruturavam como verdadeiros feudos, no qual o dono da terra detinha a soberania das decisões relevantes da vida social, sem qualquer tipo de contestação (2014, p. 94). O autor faz a analogia com o *Pater Familias* romano, que estendia seu poder não só aos membros da família, mas também aos escravos de sua propriedade e aos empregados (HOLANDA, 2014, p. 96)<sup>8</sup>. No caso brasileiro, a estrutura da lavoura propiciava a criação de centros de sociabilidade virtualmente autóctones, nos quais a vida se desenrolava dentro da propriedade rural. Não havia necessidade ou qualquer incentivo para a extrapolação do muro rural. Neste contexto, portanto, poder político era conquistado através da propriedade da terra.

De outro lado, o fortalecimento dos senhores rurais acarretou embate entre poder privado municipal e poder público das capitânias, embate este, senão incentivado, ao menos ignorado pela Coroa. As Capitânias não tinham substância política e econômica para enfrentar os senhores rurais e a Coroa, por outro lado, se dobrava aos desmandos das municipalidades. É importante ressaltar, contudo, que o fortalecimento do poder político dos senhores rurais – em tese membros da estrutura municipal – não representa um desenvolvimento normativo do município, isto é, não significa autonomia ou organização administrativa dos centros urbanos embrionários coloniais. Conforme supracitado, HOLANDA enfatiza que nossa sociedade colonial foi predominantemente rural e as lavouras adotaram uma estrutura isolacionista (2014, p. 95). Neste contexto, HOLANDA relata:

No Maranhão, em 1735, queixava-se um governador de que não vivia a gente em comum, mas em particular, sendo a casa de cada habitante ou de cada régulo uma verdadeira república, porque tinha os ofícios que a compõem, como pedreiros, carpinteiros, barbeiros, sangrador, pescador etc. Com pouca mudança, tal situação prolongou-se, aliás, até bem depois da Independência e sabemos que, durante a grande época do café na província do Rio de Janeiro, não faltou lavrador que se vangloriasse de só ter de comprar ferro, sal, pólvora e chumbo, pois o mais davam de sobra suas próprias terras. (2014, p. 95).

É salutar observar que o desenvolvimento da cidade no Brasil se deu de forma peculiar e única, em comparação com os demais países na América Latina. Isto porque, conforme atesta HOLANDA (2014, p. 49), a colonização portuguesa teve características diferentes da espanhola, na medida em que os castelhanos empenharam, na América, uma colonização racional e organizada, construindo cidades previamente elaboradas, cujas ruas e

---

<sup>8</sup> Segundo HOLANDA (2016, p. 96): “Nesse ambiente, o pátrio poder é virtualmente ilimitado e poucos freios existem para sua tirania. Não são raros os casos como o de um Bernardo Vieira de Melo, que, suspeitando a nora de adultério, condena-a à morte em conselho de família e manda executar a sentença, sem que a Justiça dê um único passo no sentido de impedir o homicídio ou de castigar o culpado, a despeito de toda a publicidade que deu ao fato o próprio criminoso.”

caminhos desafiavam a natureza, empregando uma urbanização artificial, não orgânica, que teria como finalidade o domínio da natureza e expansão efetiva do reino Espanhol; ao contrário, os portugueses trataram as terras conquistadas na América como mera fonte de lucro, cuja a finalidade era, fatalmente, extrair todas as riquezas possíveis e o quanto antes<sup>9</sup>. É neste sentido a afirmação de que tanto a coroa portuguesa quanto os súditos do reino tratavam o Brasil como “simples lugar de passagem” (HOLANDA, 2014, p. 118). Neste contexto, a organização das cidades brasileiras decorreu de uma simbiose entre a falta de interesse do colonizador em desenvolver centros urbanos e os desafios naturais de constituir grandes agrupamentos em determinadas regiões – com exceção das áreas costeiras, a maior parte do solo brasileiro é irregular e densamente florestado, fenômenos que demandam planejamento e grande vontade para construir cidades nos moldes europeus.

Ainda durante o período colonial houve o acirramento das disputas entre os municípios e as capitanias. A câmara municipal, usualmente composta por “dois juízes ordinários, servindo um de cada vez, ou do juiz de fora (onde houvesse) e dos três vereadores” (LEAL, 1997, p. 81), arrogava para si, e em oposição ao poder das capitanias, competências exorbitantes; avançavam propositalmente no campo das competências das capitanias. O embate não se tratava de uma disputa entre poderes públicos, mas, sim, entre o poder público das capitanias e o poder privado dos senhores rurais que assumiam as funções públicas das municipalidades (LEAL, 1997, p. 84). Tal assunção de competência, muito embora violasse o ordenamento jurídico da época, se mostrava um instrumento eficiente, salvo raras exceções, para o desenvolvimento da estrutura física e administrativa do município. A rebeldia dos municípios era consequência de um direito positivo que consagrou um centralismo exacerbado do poder nas capitanias, limitando o desenvolvimento de uma autêntica autonomia municipal. Dada a inércia e o descaso das capitanias com os problemas locais, os senhores rurais que capturavam os postos municipais tomaram para si a competência para exercer diversos afazeres públicos (LEAL, pp. 84-85).

---

<sup>9</sup> HOLANDA assevera: “Essa exploração dos trópicos não se processou, em verdade, por um empreendimento metódico e racional, não emanou de uma vontade construtora e enérgica: fez-se antes com desleixo e certo abandono. Dir-se-ia mesmo que se fez apesar de seus autores. E o reconhecimento desse fato não constitui menoscabo à grandeza do esforço português. Se o julgarmos conforme os critérios morais e políticos hoje dominantes, nele encontraremos muitas e sérias falhas. Nenhuma, porém, que leve com justiça à opinião extravagante defendida por um número não pequeno de detratores da ação dos portugueses no Brasil, muitos dos quais optariam, de bom grado, e confessadamente, pelo triunfo da experiência de colonização holandesa, convictos de que nos teria levado a melhores e mais gloriosos rumos.” (2014, p. 49).

Sobre estes dois fatores marcantes do período colonial – o desenvolvimento municipal à margem do direito positivo e o centralismo do poder – Hely Lopes MEIRELLES tece as seguintes palavras:

No período colonial, a expansão municipalista foi restringida pela idéia centralizadora das Capitânicas, afogando as aspirações autonômicas dos povoados que se fundavam e se desenvolviam mais pelo amparo da Igreja que pelo apoio dos donatários. Mesmo assim, as Municipalidades de então tiveram inegável influência na organização política que se ensaiava no Brasil, arrogando-se, por iniciativa própria, relevantes atribuições de governo, de administração e de justiça. Realizavam obras públicas, estabeleciam posturas, fixavam taxas, nomeavam juizes-almotacéis, recebedores de tributos, depositários públicos, avaliadores de bens penhorados, alcaides-quadrilheiros, capitães-mores de ordenanças, sargentos-mores, capitães-mores de estradas, juizes de vintena e tesoureiros-menores. Julgavam injúrias verbais e, não raras vezes, um tido extravasamento de poder, chegaram essas Câmaras a decretar a criação de arraiais, a convocar “juntas do povo” para discutir e deliberar sobre interesses da Capitania, a exigir que governadores comparecessem aos seus povoados para tratar de negócios públicos de âmbito estritamente local, a suspender governadores de suas funções, e até mesmo depô-los, como fez a Câmara do Rio de Janeiro com Salvador Correia de Sá e Benevides, substituído por Agostinho Barbalho Bezerra. (1985, pp. 4-5).

Nada obstante, com a vinda da coroa portuguesa ao Brasil em 1808 e o declínio vertiginoso da velha lavoura, a autoridade política e social dos senhores de rurais perdeu efetividade (LEAL, 1997, p. 90). O crescimento dos centros urbanos, impulsionado pela transferência do centro do poder político de Portugal ao Brasil, impôs aos senhores rurais a necessidade de buscarem novas formas de legitimação da dominação. O poder político, durante o final da colônia, começou a dissociar-se da propriedade da terra, movimento este que somente teve fim com a queda do Império. A captura das estruturas administrativas por estes donos de terras era decorrência natural das estruturas social e econômica brasileiras. Com o enfraquecimento da lavoura e o incentivo à urbanização do país, os senhores rurais passaram a ocupar o espaço público, em busca da manutenção de sua dominação política. Durante este mesmo período, o desenvolvimento do município foi restrito, com a intenção de desestimular a politização das instituições estatais e impedir o acesso das camadas mais baixas ao debate político. Assim, o Império promoveu o desmembramento das competências municipais, retirando a competência jurisdicional e consignando que incumbia ao município somente questões administrativas (LEAL, 1997, pp. 92-93).

Durante o período imperial, o município se tornou dependente financeiro e orçamentário da província. A figura que, segundo Victor Nunes LEAL (1997, p. 94), foi adotada para relatar esta dependência ilustra didaticamente a questão: “Chamou-se

precisamente doutrina da *tutela* a essa concepção, que consistia em comparar o município, na ordem administrativa, ao menor, na ordem civil (...).” Inclusive, os recursos em matérias de economia e administração municipal eram julgados, em última instância, pelo presidente da província (LEAL, 1997, p. 95). A situação combalida dos municípios se agravou a partir do Ato Adicional I, idealizado pelos liberais, cujo teor deu mais poderes às Assembleias provinciais no afã de combater a centralização do poder defendida pelos conservadores. Referido Ato Adicional I solapou qualquer suspiro de autonomia municipal, uma vez que as Assembleias somente almejavam fazer frente ao poder central e, para isso, instrumentalizaram os municípios para fins de disputa de poder. As lideranças políticas locais ficaram reféns da política provincial (LEAL, 1997, p. 96). Com este cenário de esvaziamento da estrutura política e administrativa do município, devido à jurisprudência do Conselho de Estado, à Lei de interpretação do Ato Adicional e à reforma do Código de Processo Criminal, o presidente da província manteve controle total, na prática, sobre os municípios (LEAL, 1997, pp. 97-98). A visão de Hely Lopes Meirelles deste período é caracterizada pela crítica feroz à ausência de legislação regulamentar para organizar os municípios e, ainda, pela postura contrária ao centralismo provincial, que minava qualquer tentativa de desenvolvimento autônomo do município:

O centralismo provincial não confiava nas administrações locais e poucos foram os atos de autonomia praticados pelas municipalidades, que distantes do poder central, e desajudadas pelo governo da província, minguavam no seu isolamento, enquanto os presidentes provinciais cortejavam o Imperador, e o Imperador desprestigiava os governos regionais, na ânsia centralizadora que impopularizava o Império. (MEIRELLES, 1985, p. 5).

No Império, as tentativas de normatização e regularização da estrutura administrativa do município foram solapadas pela ineficiência legislativa e pela ausência de vontade das províncias e do poder central para fomentar a autonomia municipal (MEIRELLES, 1985, pp. 5-6).

Este cenário de estagnação organizacional do estado brasileiro permaneceu até a República, momento em que houve grande reformulação na estrutura política do país. A adoção do modelo federalista de estado promoveu uma descentralização do poder político, supostamente concentrado nas mãos do Imperador. Com a vitória dos liberais na determinação dos rumos que o país tomaria a partir de 1889, os estados tiveram um acréscimo substancial de poder, sendo responsáveis por uma série de assuntos relevantes da vida social brasileira – DÓRIA (1928, p. 431), inclusive afirma que a alteração do nome de “províncias” para “estados” é símbolo desse acréscimo de poder dos entes federados. Este fator configura, para LEAL

(1997, pp. 63-64), momento importante para o aprofundamento do fenômeno do coronelismo: o movimento iniciado no fim da colônia – enfraquecimento do poder político dos senhores de terra – ensejou a cooptação da estrutura administrativa pelas elites rurais a chegou ao seu ápice, uma vez que agora, além do poder público central, havia também o poder público dos estados. A sociedade brasileira passou por profunda transformação, propiciada pela experimentação de um poder público supostamente atuante no bojo da vida social. A população, que antes sentia-se relegada à própria sorte, passou a experimentar o poder público no seu cotidiano. Esse avanço da institucionalização do Estado representava, aos senhores rurais, a derradeira perda do poder político e social. A autoridade do dono da terra, ao menos institucionalmente, perdeu força. A sobrevivência das elites rurais no topo da cadeia de poder da sociedade regional passava, necessariamente, pela manutenção dos cargos conquistados na estrutura municipal. Nada obstante, a ausência de autonomia financeira e política dos municípios, combinada com a quase soberania dos estados – cumpre lembrar que, à época, havia grande discussão se os Estados eram soberanos ou autônomos e o próprio texto constitucional atestou que os Estados eram soberanos (MEIRELLES, 1985, p. 7; MEIRELLES, 1985, p. 57)<sup>10</sup> – acarretou a dependência das elites políticas locais da elite política estadual. Ora, para se manter no poder, a elite política local, que havia cooptado a estrutura municipal, necessitava de recursos para realizar obras, efetivar serviços, evitar ondas de crimes etc., nada obstante, os recursos eram direcionados pelos estados, que tinha autonomia – do ponto de vista fático e não jurídico – para determinar quais municípios seriam destinados os recursos. Neste contexto, os recursos eram destinados aos municípios dominados pelas elites locais membras do partido político das elites estaduais. LEAL salienta, ainda, outros dois fatores que contribuíram para a aparelhamento das instituições municipais pelos poderes privados: (i) ausência de profissionais capacitados no interior, que propiciasse a formação de um corpo técnico apropriado; e (ii) o filhotismo, que introduz na Administração Pública seus chegados e amigos, bem como contrata serviços das empresas de aliados políticos (1997, p. 60).

Do ponto de vista do direito positivo, a Constituição de 1891 atestou que os Estados se organizariam “*de forma a assegurar a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse*” (MEIRELLES, 1985, p. 7). Segundo MEIRELLES, esta disposição normativa possibilitou aos Estados modelarem “os seus Municípios, com maior ou menos

---

<sup>10</sup> Sobre esse aspecto, inclusive, cabe a explicação de CAVALCANTI (1946, p. 84): “Não se pode estabelecer uma divisão perfeita entre as duas soberanias (Estados-membros e União), dois compartimentos estanques, sem um ponto de contacto. A soberania dos Estados é característica das Confederações e não da Federação.”.

amplitude na administração, em termos que lhes asseguravam a autonomia pregada na Lei Magna” (1985, p. 7). Por esta razão MEIRELLES direciona uma crítica feroz às instituições municipais da República Velha. Segundo o autor, no período em que a Constituição de 1891 vigorou, o município brasileiro (i) não teve qualquer autonomia, decorrente do centralismo exacerbado que marcou aquela Carta Magna, e (ii) foi capturado pelas oligarquias locais, transformando as instituições municipais em extensão do poder das elites regionais (MEIRELLES, 1985, p. 7). A respeito deste segundo fenômeno, que a literatura brasileira tratou de chamar de coronelismo, conforme supracitado. As raízes e causas deste fenômeno, já tratadas neste texto, foram identificadas por LEAL: a introdução, no Brasil, de um “regime político de extensa base representativa” foi insuficiente para liquidar os domínios políticos e econômicos das velhas elites imperiais; na verdade, a oligarquia fez deste regime um instrumento apto a legitimar o seu domínio, utilizando as instituições municipais ao seu favor (LEAL, 1997, p. 42; LEAL, 1985, p. 58; LEAL, 1985, p. 64). Ainda, LEAL afirma:

Como indicação introdutória, devemos notar, desde logo, que concebemos o “coronelismo” como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. (1997, p. 40).

MEIRELLES faz observação no mesmo sentido – citando, inclusive, Victor Nunes Leal –, destacando como a organização administrativa dos municípios brasileiros fortaleceu o fenômeno do coronelismo:

Os prefeitos eram eleitos ou nomeados ao sabor do governo estadual, representado pelo “chefe” todo-poderoso da “zona”. As eleições eram de antemão preparadas, arrançadas, falseadas ao desejo do “coronel”. As oposições que se esboçavam no interior viam-se aniquiladas pela violência e pela perseguição política do situacionismo local e estadual. Não havia qualquer garantia democrática. E, nessa atmosfera de opressão, ignorância e mandonismo, o Município viveu quatro décadas, sem recurso, sem liberdade, sem progresso, sem autonomia. Tal situação foi magistralmente focalizada por Nunes Leal, em obra que traduz fielmente a política municipalista brasileira até 1946. (1985, p. 7).

E no mesmo sentido, DÓRIA, ao abordar a questão da não existência de lei orgânica elaborada pelo Congresso Nacional para determinação das competências do município, salienta que as municipalidades, na República Velha, eram dependentes das elites regionais que comandavam os estados, retrato fiel ao fenômeno do coronelismo e já observado em 1928 pelo referido constitucionalista:

O não haver, até hoje, o Congresso nacional decretado lei orgânica sobre a execução constitucional da autonomia dos municípios não é argumento que colha. As assembleias políticas não morrem de amores pelas constituições, sobretudo quando geradas de um golpe, em lugar de *crystallisadas* pelos usos e costumes. Não é só neste passo que a constituição brasileira tem sido golpeada e mutilada.

Mas, dentro do respeito que lhe é devido, um a lei orgânica federal deve fixar os limites, entre cujos horizontes se ha de exercer a autonomia dos municípios. Enquanto o não fizer, a autonomia não passará, como não passa, de dádiva ou graça dos partidos *olygarchicos*, que lhes têm decretado leis orgânicas. (1928, p. 427).

Nada obstante, o saldo do coronelismo para o desenvolvimento dos municípios brasileiros deve levar em consideração as benfeitorias públicas engendradas pelos coronéis. Neste ponto, LEAL (1997, p. 66) ressalta que as lideranças locais, com a finalidade de legitimar e conservar sua posição de poder, promovem uma série de inovações municipais.

A Constituição de 1934, embora tenha resolvido, no plano normativo, a questão orçamentária dos municípios, porquanto concedeu competências tributárias ao ente federado, não teve tempo suficiente para ser efetivada. Já a Constituição de 1937, embora duradoura, foi assaz centralizadora e pouco respeitada, no tocante à organização do Estado brasileiro (MEIRELLES, 1985, p. 8). MEIRELLES direciona crítica ao centralismo da Constituição de 1937:

Pode-se afirmar, sem vislumbre de erro, que, no regime de 1937, as municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial, porque, na Monarquia, os interesses locais eram debatidos nas Câmaras de Vereadores, e levados ao conhecimento dos Governadores (Lei de 1828) ou das Assembleias Legislativas das Províncias (Ato Adicional de 1834), que proviam a respeito, ao passo que, no sistema interventorial do *Estado Novo*, não havia qualquer respiradouro para as manifestações locais em prol do Município, visto que os Prefeitos nomeados governavam discricionariamente, sem colaboração de qualquer órgão local de representação popular. (1985, p. 9).

Com a redemocratização e a retomada, no plano fático, da forma federalista de organização do poder político, o município usufruiu de uma autonomia efetiva, tanto na esfera política, quanto na administrativa e financeira. Embora as inovações constitucionais trazidas pela Constituição de 1946 representassem um grande passo em direção ao fim do “coronelismo”, Victor Nunes LEAL, escrevendo em 1948, se mostra receoso em relação à eficácia das disposições constitucionais pensadas pelos constituintes de 1945. É interessante observar que em texto de sua juventude intelectual, MEIRELLES atestou que a constituinte de 1945 foi a primeira, na história do mundo, a tratar minuciosamente das competências políticas, administrativas e financeiras dos municípios (1955, p.30).

Em relação ao desenvolvimento das estruturas municipais, Victor Nunes LEAL e Sérgio Buarque de HOLANDA atribuem a sua evolução à relação dialética entre campo vs. cidade. Ora, as cidades brasileiras foram, por muito tempo, meras extensões do campo, oferecendo somente o arcabouço burocrático e institucional que servia para legitimar a dominação exercida pelos senhores rurais. Contudo, a partir do pleno desenvolvimento do município, as atribuições municipais, embora eminentemente cidadinas, englobam tanto o campo quanto a cidade. MEIRELLES, nesse sentido, demonstra uma preocupação com o desenvolvimento do campo enquanto parte constituinte do município, fato que caracteriza uma certa visão da cidade em harmonia com as estruturas rurais, em oposição ao confronto dialético proposto pela visão sociológica.

Assim, as atribuições edilícias da antigüidade, meramente administrativa da urbe, transformaram-se em funções político-administrativas do Município da atualidade, abrangentes de todos os setores urbanos e dos aspectos rurais que interfiram na vida da cidade. A administração municipal contemporânea não se restringe apenas à ordenação da cidade, mas se estende a todo o território do Município – cidade-campo – em tudo que concerne ao bem-estar da comunidade. (1985, p. 3).

Nada obstante, o autor reconhece que a organização e funcionamento das zonas rurais dentro do município devem ser planejadas sob racional diverso. O direito positivo, à época, excepcionava que “a regulamentação da *zona rural* é da competência da União”, de forma que as decisões atinentes à divisão do espaço territorial do campo seriam tomadas pelo poder central e não pelo poder municipal. Neste contexto, o autor assevera que as áreas reconhecidamente rurais não devem se sujeitar às regras de edificações e planejamentos das zonas urbanas:

*Zona rural* é toda área excedente do perímetro urbano. Não há distinção entre zona rural e zona suburbana, que a tradição mantém sem qualquer razão de direito. No nosso regime municipal só há lugar para *zona urbana*, *zona de expansão urbana* e *zona rural*; a primeira se caracteriza pela existência de edificações e equipamentos públicos destinados à habitação, comércio, indústria ou utilização institucional; a segunda se define como área reservada para o crescimento da cidade ou vila; a terceira se identifica pela sua destinação agrícola, pastoril ou extrativa, geralmente a cargo da iniciativa particular. Daí por que a *zona rural* não está sujeita às normas edilícias e urbanísticas, nem se expõe aos tributos urbanos, desde que suas terras tenham utilização agrária ou se destinam a reservas florestais. (1985, p. 48).

Portanto, a forma como Hely Lopes Meirelles encara a formação e o conteúdo institucional e sociológico do município brasileiro é substancialmente signatária da análise de Victor Nunes Leal. Embora haja pontos de divergência histórica e teórica entre os autores, as aproximações, sobretudo no que diz respeito ao fenômeno do coronelismo, são evidentes. A



proximidade teórica cresce mais quando se trata do tema da autonomia municipal, objeto do próximo subitem deste capítulo.

### 3.2.A autonomia municipal e finanças municipais

A ideia de autonomia municipal tem origem na literatura política francesa do século XVIII. Segundo aponta Paulo BONAVIDES, o conceito de *pouvoir municipal* foi incorporado pelas doutrinas que tratavam sobre a divisão dos poderes entre entes políticos membros de um mesmo país (2017, p. 357). A primeira legislação que incorporou o preceito de autonomia municipal foi a lei austríaca sobre comunidades, a qual fixou o “entendimento de que as comunidades ou municípios eram corporações de direito público, que também possuíam em face do Estado um círculo jurídico de ação autônoma” (BONAVIDES, 2017, p. 357).

No Brasil, a constituição da estrutura municipal é consequência de um intenso embate orçamentário entre as Administrações Públicas Federais e as Administrações Públicas Estaduais<sup>11</sup>. Conforme expressa Michel TEMER, autonomia política e administrativa passam, necessariamente, por autonomia financeira e, em se tratando de entes federados, passa por autonomia arrecadatória (TEMER, 1998, p. 73)<sup>1213</sup>. Municípios e estados somente têm verdadeira autonomia quando possuem capacidade arrecadatória suficiente para garantir um orçamento capaz de promover políticas públicas de qualidade. Hely Lopes MEIRELLES, ao tratar da repartição de competências na Constituição de 1934 ressalta a mesma:

A experiência do regime anterior demonstrou que não basta a preservação do princípio autonômico na Carta Magna para a sua fiel execução. Era necessário muito mais. Precisavam as municipalidades, não só de governo próprio, mas antes e acima de tudo de *rendas próprias*, que assegurassem a realização de seus serviços públicos e possibilitassem o progresso material do Município. (1985, p. 8).

Nada obstante, no Brasil historicamente o município teve participação reduzida no montante arrecadado pelo Estado. Victor Nunes LEAL (1997, pp. 166-168) afirma que durante os períodos colonial e imperial imperava no Brasil um verdadeiro centralismo fiscal, no qual a

---

<sup>11</sup> Neste sentido, BONAVIDES assevera que: “Em todos os sistemas constitucionais, de natureza federativa ou unitária, a história da autonomia municipal é uma crônica política de oscilações, que variam pendularmente do alargamento à contração, conforme haja ocasiões mais propícias para concretizar o princípio da liberdade na organização das estruturas estatais.” (2017, p. 354).

<sup>12</sup> Segundo TEMER: “Finalmente, a Constituição de 5.10.88 faz renascer a Federação. Confere maior soma de competências administrativas e legislativas aos Estados. Dá-lhes mais recursos tributários na tentativa de pautar-se por uma verdade: não há verdadeira autonomia sem numerário para execução de suas tarefas constitucionais.” (1998, p. 73).

<sup>13</sup> A autonomia financeira é tão relevante, que Hely Lopes Meirelles dedicou obra específica para tratar das Finanças Municipais (1979).

Metrópole e, posteriormente, a administração Imperial era responsável pela arrecadação de praticamente todas as receitas públicas. A partir de 1828, inclusive, o Império estabeleceu as arrecadações gerais a seu critério, restando às províncias a tributação residual (LEAL, 1997, p. 167). Neste contexto, no ímpeto de arrecadar mais receitas para os cofres provinciais e, eventualmente, municipais, as províncias passaram a elaborar legislações tributárias. Contudo, o Conselho de Estado tratou logo de considerar tais incidências inconstitucionais, sufocando o orçamento provincial (LEAL, 1997, pp. 167-168).

Nas constituições seguintes, a situação orçamentária precária do município se manteve. Conforme assevera Victor Nunes LEAL (1997, pp. 165-200), a discussão acerca das receitas municipais acarretou calorosos embates durante as Constituintes de 1891 e 1933-34. Muito embora a Constituição de 1934 tenha discriminado certas receitas municipais e meios para a sua arrecadação, o entendimento positivado no texto constitucional não foi unânime, sendo certo que diversas emendas foram propostas durante os debates da Constituinte. A discriminação das receitas, conforme se verifica nesses embates, é matéria, sobretudo, política e cada posição, ao seu modo, reflete determinada ideologia. Os mais favoráveis à restrição das receitas municipais ou à delegação de tal descrição às Constituições Estaduais são, no mais das vezes, os políticos de linha liberal, que promulgavam por uma maior importância dos estados ante à União e os municípios. De outro lado, aqueles que militavam por maiores receitas aos municípios eram de base de governista. É nítido que a intenção destes políticos não era, por óbvio, fortalecer o município, mas, sim, enfraquecer os Estados, para que a União se sobrepusesse ante os entes federados.

A autonomia legal, isto é, a capacidade dos municípios promoverem políticas públicas e deliberarem acerca de temas relevantes da vida em comunidade, também foi solapada no decorrer da evolução das instituições administrativas nacionais. José Afonso da SILVA, neste sentido, ressalta que a Constituição de 1988 foi quem alavancou o município a condição de membro efetivo da federação, em detrimento dos arranjos constitucionais anteriores, os quais delegavam aos estados-membros a competência para gerir as questões municipais (SILVA, 2005, p. 641).

Neste contexto de discussões acerca do desenvolvimento institucional do municipal e sua efetiva autonomia, Hely Lopes MEIRELLES define autonomia enquanto

Prerrogativa política, outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros e Municípios), para compor o seu governo e prover a sua administração segundo o ordenamento jurídico vigente. É a administração

própria daquilo que é próprio. Daí porque a Constituição assegura a autonomia do Município pela composição de seu governo e pela administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse (art. 15). (1985, p. 57).

Em oposição a esta falta de autonomia legal e orçamentária características do Império e da Primeira República, Victor Nunes LEAL alude a uma autonomia extralegal, na qual os governos federal e estadual se submetem, no tocante aos assuntos locais, à vontade dos “correligionários locais, em cumprimento da sua prestação no compromisso típico do “coronelismo”” (LEAL, 1997, p. 71). Segundo LEAL (1997, p.189), os municípios mais necessitados eram os que menos recebiam receitas da União (e isso tanto na República Velha quanto na ditadura varguista). O autor relaciona a melhor distribuição das receitas municipais entre o interior e as capitais a um desenvolvimento de mercado interno, que seria bastante útil à incipiente indústria paulista e carioca. Ou seja, os interesses supostamente contraditórios, seriam perfeitamente conciliados: mais dinheiro às áreas de urbanização avançada era equivalente ao crescimento do mercado interno que seria responsável pelo consumo dos produtos produzidos pelos industriais.

Vale lembrar que Victor Nunes LEAL ressalta que, após as duas guerras mundiais, a indústria brasileira se vê diante de três cenários: (i) desenvolvimento de um mercado interno que acolha a sua oferta de produtos; (ii) a exportação industrial – que é logo apontada como impossível, ante a tecnologia rudimentar e incipiente da indústria brasileira – e; (iii) a falência (LEAL, 1997, p. 205). O municipalismo, portanto, se fortalece a partir da percepção de que a indústria nacional somente sobreviverá com o desenvolvimento de um mercado interno (LEAL, 1997, p. 208).

No tocante à estruturação da federação brasileira, Hely Lopes MEIRELLES assevera que o município, a partir da Constituição de 1946, se tornou ente federado de terceiro nível, localizando-se embaixo da pirâmide federalista (União no topo e estados no meio). Segundo o autor, os que afirmavam que o município era dispensável na organização da federação recaíam em

equivoco é palmar. A Federação brasileira não dispensa nem prescinde do Município na sua organização constitucional. Segue-se, daí que o Município brasileiro é entidade político-administrativa de terceiro grau, na ordem descendente da nossa Federação: União – Estados – Municípios. (1985, p. 14).

Em contraponto a esta perspectiva de Hely Lopes MEIRELLES, Paulo BONAVIDES sustenta que é somente a partir da Constituição Federal de 1988 que o município

pôde ser considerado enquanto “terceira esfera de autonomia” (BONAVIDES, 2017, p. 353), no mesmo sentido em que asseverou José Afonso da SILVA.

É interessante observar, ainda, que Hely Lopes MEIRELLES atesta que a criação de novos municípios deve respeitar critérios rigorosos previstos no texto constitucional e, ademais, cabe à Assembleia Legislativa do Estado em que se localiza o território a ser transformado em município o dever de verificar se há capacidade suficiente para garantir a autonomia política, administrativa e econômica do município novo:

Finalmente, é de se repetir que a emancipação dos distritos só se deve verificar quando possuam eles suficiente vitalidade econômica, razoável população e progresso compatível com a vida própria que se vai instaurar nessas novas unidades. Sem esses requisitos, a criação do Município constitui um mal, por onerar a população local com os encargos de um governo próprio que nada pode produzir, e por permanecer a nova unidade local na dependência dos favores estaduais para a solução de assuntos de seu peculiar interesse. (MEIRELLES, 1985, p. 36).

Ora, para se garantir uma efetiva autonomia dos novos municípios, as condições econômicas, políticas e sociais já devem estar presentes no nascedouro da municipalidade. A defesa dos critérios rigorosos para a criação de novos municípios cumpre exatamente o objetivo de tutelar e garantir a autonomia municipal. Muito embora possa parecer uma postura contra a criação de novas localidades, a perspectiva de Hely Lopes MEIRELLES considera, em primeiro lugar, a relevância que a autonomia municipal deve ter. O autor ainda rebate a doutrina que encara o município enquanto ente subordinado aos estados-membros e à Federação. Para Hely Lopes MEIRELLES, o município é autônomo e não depende de autorização de qualquer outro ente federativo para atuar. O que existe, na realidade, é a repartição das competências públicas entre os entes federados, de forma a possibilitar três esferas de ação estatal: a municipal, a estadual e a federal (MEIRELLES, 1985, p. 59). O fato de a criação de novos municípios depender de autorização estadual não enseja a interpretação de que o município seria subordinado ao estado, na medida em que se trata, somente, de uma competência legislativa outorgada pelas constituições aos estados-membros, com a finalidade de tutelar a autonomia municipal.

Hely Lopes MEIRELLES enumera três princípios constitucionais, previstos na Constituição Federal de 1967, que garantiam a autonomia municipal nas suas três dimensões – política, financeira e administrativa –, quais sejam: “a) *a eletividade do Prefeito e dos Vereadores*; b) *administração própria, no que toca ao seu peculiar interesse, decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação de suas rendas*; c) *organização dos*

*serviços públicos locais*” (MEIRELLES, 1985, p. 60). Muito embora o autor faça recortes sobre autonomia (política, administrativa e financeira), a literatura sociológica, conforme vimos acima, apresenta uma análise que nos direciona no sentido de entendermos a autonomia enquanto um conceito universal, que engloba as dimensões políticas, administrativas e financeiras. A análise feita por Victor Nunes LEAL sobre o coronelismo indica que previsões constitucionais de autonomia política e administrativa, se não acompanhada de um arcabouço normativo que garanta orçamento para o município, não são aptas a garantir a autonomia efetiva dos governos locais. Portanto, nos parece que Hely Lopes MEIRELLES realiza este recorte em três “autonomias” de forma didática e para ser fiel ao texto constitucional vigente em sua época, nada obstante, a análise feita pelo autor sobre a evolução histórica do município indica que Hely Lopes MEIRELLES sabia que a autonomia tem dimensões, mas constitui-se como preceito uno.

Tratando especificamente agora das dimensões do conceito autonomia, a autonomia política, segundo Hely Lopes MEIRELLES, foi concretizada com a eletividade dos prefeitos e vereadores<sup>14</sup>. A possibilidade dos cidadãos que vivem no município elegerem seus representantes políticos locais consiste na realização do ideal de *self-government*. O autor, ao descrever os dispositivos constitucionais e legais que tratam sobre a eletividade, faz importante ressalva de ordem teórica, com graves impactos no plano da legitimação da intervenção do poder central ditatorial: segundo Hely Lopes MEIRELLES, o “prefeito nomeado”, figura criada pela Ditadura militar brasileira para intervir nas capitais dos estados e nos municípios declarados de interesse de segurança nacional, não é agente político representante dos munícipes, “mas sim prepostos do Executivo que os nomeou, embora representem juridicamente o Município e o administrem em conformidade com as leis pertinentes” (1985, p. 61). Ora a ressalva, além do aspecto dogmático, contém também uma dimensão política, na medida em que, ao salientar que o “prefeito nomeado” não é representante dos cidadãos que residem no município, Hely Lopes MEIRELLES retira a legitimidade política do prefeito. Sobre este aspecto, inclusive, Sampaio DÓRIA faz importante observação, que corrobora para a construção da perspectiva de Hely Lopes MEIRELLES sobre os “prefeitos nomeados”:

Desde que um poder estranho lhe organize o governo, já o município não é senhor de si, não é autônomo. Se se entende que o direito de se organizarem é demais ou perigoso, então reforme-se a constituição federal, para lhe riscar a liberalidade da autonomia municipal. Deixar ao município, como autonomia, apenas o poder haver-se dentro dos moldes que lhe forem impostos, é conceder-lhe a liberdade dos que podem agir, contanto que procedam deste e

---

<sup>14</sup> DÓRIA, no mesmo sentido, atesta que a eletividade dos prefeitos e vereadores é a “coroação da autonomia municipal” (1928, p. 432).

não daquelle modo. Na sua casa, um pae só é autonomo em educar os seus filhos, se puder escolher livremente o systema a que vae submettel-os, e, dentro deste systema, proceder como melhor lhe pareça. Mas se apenas puder agir livremente dentro do systema que lhe impuzeram, então já não é autonomo. (DÓRIA, 1928, p. 429).

E tratando da nomeação dos prefeitos por governadores, no tempo da Constituição de 1891, Sampaio DÓRIA afirma que se trata de uma inconstitucionalidade, na medida em que restringe, para além do texto constitucional, a autonomia municipal:

Que se dirá, então, da nomeação de prefeitos pelos governadores dos estados?

É a ultima palavra da inconstitucionalidade, o golpe de morte, a degolla, em plena rua, da autonomia dos municípios. (1929, p. 430).

Sampaio DÓRIA ainda afirma (1928, p. 431) que, caso o presidente, no tempo da República Velha, pudesse indicar os governadores, não existiria autonomia estadual e os estados seriam submissos ao poder central. A crítica de Hely Lopes Meirelles ao “prefeito nomeado”, embora sutil, parece ter origem nos ensinamentos de Sampaio DÓRIA e Victor Nunes LEAL, na medida em que o autor explora tanto a perspectiva normativa quanto a sociológica, combinando-as para, sutilmente, afastar a legitimidade política do “prefeito nomeado”. Esta crítica constitui-se como elemento relevante na definição de autonomia empregada por Hely Lopes MEIRELLES, uma vez que o autor desafia a construção normativa da ditadura militar.

Na mesma linha, o autor é contrário ao voto obrigatório, sob o argumento de que a obrigatoriedade, além de inútil, uma vez que o eleitor pode comparecer ao pleito eleitoral e votar em branco (MEIRELLES, 1985, p. 62), consiste numa violação à liberdade individual “que o cidadão deve usufruir em todo Estado de Direito”. Ora, segundo Hely Lopes MEIRELLES, os eleitores desinteressados – “incultos”, nas palavras do autor – são capturados por políticos que facilitam a obtenção do título de eleitor. MEIRELLES relata que, quando foi juiz eleitoral, se deparou com uma série de políticos que aliciavam eleitores com a “retirada do título e a condução ao local da votação” (1985, p. 62). Portanto, os cidadãos que tinham pouco interesse nas políticas locais e precisavam manter-se em dia com as obrigações eleitorais acabavam delegando os trâmites burocráticos para políticos aproveitadores (MEIRELLES, 1985, pp. 62/63).

No tocante à autonomia administrativa, Hely Lopes MEIRELLES assevera que o mandamento constitucional que concede ao município “a administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse” deve ser analisado com ênfase na expressão “peculiar

interesse”, a qual, segundo o autor, não determina que somente os temas de interesse “privativo da localidade” ou “único dos municípios” será objeto de administração própria. O que o mandamento constitucional determina é que será objeto de administração própria os assuntos que predominantemente interessam ao município, em contraponto aos estados e à União (1985, p. 76). O autor traz a lição de Sampaio DÓRIA, com o objetivo de demonstrar que “peculiar interesse” é diferente de interesse privativo: o paralelo que se fez, demonstra que todo assunto de interesse municipal é, também, de interesse da União em algum grau, nada obstante, o “peculiar interesse” será do município, uma vez que teria maior impacto na região do que no território nacional. Para elucidar a ideia tratada pelo autor, transcrevemos o trecho de Sampaio DÓRIA:

Mas sempre o interesse, o mais directamente local, é também interesse “indirecto” de todos. “Peculiar” não é, nem pode ser equivalente á “privativo”. Privativo, dizem dictionarios “é o proprio de alguém, ou alguma coisa, de sorte que exclue a outra da mesma generalidade, uso, direito”. “E peculiar, diz ainda Moraes, é o proprio especial e particular”. A diferença está na idéia de exclusão: “privativo” importa exclusão, e peculiar não. A ordem publica de um estado é seu interesse “peculiar”, mas é também interesse da nação. Logo, não é “privativo” do estado. Uma escola primaria que certo município abra, é seu interesse peculiar, mas não exclusivo, não privativo, porque a instrucção interessa a todo o paiz.

O entrelaçamento dos interesses dos municípios com os interesses dos estados, e com os interesses da nação decorre da natureza mesma das coisas. O que os diferencia, é a “predominância”, e não a “exclusividade”. (1928, pp. 423-424).

A expressão constitucional, portanto, concede ao município à autonomia administrativa em relação aos assuntos nos quais o interesse municipal seja direto, em oposição ao interesse indireto dos estados e da União. Hely Lopes MEIRELLES entende que “peculiar interesse” consiste nos assuntos que podem repercutir “direta e imediatamente na vida municipal” (1985, p. 77).

Por fim, em relação à autonomia financeira, que equivale à autonomia tributária ou arrecadatória, a qual consiste, segundo MEIRELLES, na capacidade jurídica, concedida pela Constituição de 1967, que os municípios detêm para instituir e arrecadar tributos (1985, p. 78). Hely Lopes MEIRELLES retoma, neste ponto, o argumento central de sua obra e da obra de Victor Nunes LEAL – argumento que corrobora para a noção de que Hely Lopes MEIRELLES entendia a autonomia enquanto preceito universal. Segundo o autor, não existe autonomia política ou autonomia administrativa sem autonomia orçamentária. Ora, “sem recursos próprios que garantissem a realização de obras e a manutenção de serviços públicos locais”

(MEIRELLES, 1985, p. 78) o poder político e a capacidade organizacional do município seriam ineficazes e não produziram quaisquer efeitos.

Do ponto de vista da doutrina jurídica, Sampaio DÓRIA, em artigo muito citado por Hely Lopes Meirelles, destaca que a autonomia é um poder subordinado, isto é, decorre do poder soberano da nação. Portanto, para o autor, autonomia é um poder político decorrente do texto constitucional, que concede ao município autonomia política, administrativa e financeira.

Emquanto a soberania se esbarra com horizontes que ella só a si mesma traça, a autonomia se exerce entre muralhas intransponíveis, e estas, muralhas não se geram na sua vontade. É um poder maior que o seu, quem lhas impõe. Não é, por isto, um poder supremo como a soberania, mas um poder subordinado. Não se origina de si mesma, mas decorre de um poder mais alto. Em regra, da soberania. É o poder de auto-determinação, dentro em barreiras que não determina. (DÓRIA, 1928, p. 421).

Ora, o autor subverte a lógica defendida por Paulo BONAVIDES e, aparentemente, acolhida por Hely Lopes MEIRELLES. Para Sampaio DÓRIA, a autonomia municipal não tem origem ou legitimação extrajurídica, mas decorre da soberania nacional, insculpida no texto constitucional. Os limites impostos para a fruição da autonomia, segundo o autor, consistem nos temas que fujam ao “peculiar interesse” do município, expressão supra debatida.

Em síntese, em relação à autonomia municipal, Hely Lopes MEIRELLES também demonstra ter sido influenciado pela literatura sociológica que abordou o fenômeno do coronelismo, bem como pela doutrina constitucional de DÓRIA. A conjugação destes dois matizes torna a contribuição de Hely Lopes MEIRELLES peculiar, do ponto de vista dogmático e sociológico: no primeiro caso, o autor parece indicar certa conformação com as disposições constitucionais de seu tempo, contudo, através de sutis ressalvas e comentários supostamente despretensiosos, Hely Lopes MEIRELLES emplaca grandes críticas à autonomia municipal tratada na Constituição de 1967; no segundo caso, a divisão da autonomia em três níveis (político, administrativo e financeiro) poderia levar o seu leitor ao equívoco de supor que Hely Lopes Meirelles encarava três “autonomias”, nada obstante, o autor, através de seus referenciais teóricos e, outra vez, de sutis ressalvas deixa claro que entende autonomia enquanto preceito universal, embora composto por três níveis, que somente pode ser concretizado na sua integralidade, isto é, só existe autonomia municipal se há autonomia política, administrativa e financeira.



### 3.3. O fundamento teórico da doutrina municipalista

O municipalismo de Hely Lopes Meirelles é consequência de uma incansável busca pela modernização do Estado brasileiro. A obra “Direito Municipal Brasileiro”, conforme supracitado, foi elaborada durante o tempo e que Hely Lopes Meirelles foi magistrado na comarca de São Carlos. Neste período, o autor acompanhou de perto as deficiências e insuficiências da autonomia municipal. Em relação ao desenvolvimento da obra municipalista, é importante destacar o pioneirismo de Hely Lopes Meirelles no tema. A obra representou marco inaugural na dogmática brasileira, na medida em que foi o primeiro livro que escreveu sobre o município do ponto de vista normativo. Outras obras – como a já aqui citada “Coronelismo, enxada e voto” – abordaram o tema pela ótica sociológica ou historiográfica. Contudo, foi Hely Lopes Meirelles o primeiro a escrever uma obra jurídica dogmática sobre o direito municipal.

Tal assunto representa marco fundamental na biografia do autor e representa, sobretudo, tema nevrálgico na sua obra. A primeira edição contou com tamanha aceitação na academia e no debate público, que o autor passou a ser amplamente divulgado nos meios de comunicação e utilizado como pilar teórico de um movimento municipalista. O autor foi lembrado em artigo escrito por Guilherme de ARAGÃO, então diretor geral do DASP, no ano de 1959, dois anos após a primeira edição do Direito Municipal Brasileiro (ARAGÃO, 1959, p. 4). As referências à obra por defensores do municipalismo pátrio tornaram Hely Lopes Meirelles a grande referência dogmática do tema.

O movimento municipalista do qual Hely Lopes Meirelles foi signatário é consequência direta do afloramento da vida municipal brasileira na primeira metade do século XX e, portanto, o nosso autor fez parte de um grupo de intelectuais brasileiros que observaram como a escassez de recursos municipais e a ausência de estrutura administrativa na maior parte das cidades brasileiras afetaram drasticamente a vida de grande parcela da sociedade. Segundo o autor:

O inegável é que, na atualidade, o Município assume enormes responsabilidades na ordenação da cidade, na organização dos serviços públicos locais e na proteção ambiental de sua área, agravadas a cada dia pelo fenômeno avassalador da *urbanização* que invade os bairros e degrada seus arredores com habitações clandestinas e carentes dos serviços públicos essenciais ao bem-estar dessas populações. (MEIRELLES, 1985, p. 3).

Ora, para além dos fatores sociais e dogmáticos, Hely Lopes Meirelles vivenciou de perto o afloramento das pequenas municipalidades e como a ausência de uma estrutura

administrativa prejudicava o desenvolvimento social e econômico do interior do Brasil. O autor foi juiz da comarca de Ituverava e São Carlos, cidades do interior do estado de São Paulo. Nestas oportunidades, pôde vivenciar as dificuldades institucionais que os membros da burocracia estatal vivenciavam. Segundo AZEVEDO (2017, p. 35), Hely Lopes Meirelles passou mais de dez anos ocupando cargos de juiz no interior, além de ministrar cursos sobre direito municipal para prefeitos. Eurico de Azevedo atesta que estas duas experiências fizeram com que Hely notasse a completa ausência, na literatura jurídica brasileira, de um livro que tratasse de forma dogmática e didática as regras e os princípios que regiam o direito aplicável ao município brasileiro. Basta lembrar que, em artigo escrito por Diogo Lordello de MELLO, para a Revista Municipal de Engenharia, Hely Lopes Meirelles é lembrado pela didática e forte posição na defesa dos municípios brasileiros (MELLO, 1959, p. 40).

O livro “Direito Municipal Brasileiro”, além de inovador por si só, foi também o primeiro a conter um capítulo dedicado ao estudo do “Urbanismo e Plano Diretor” (AZEVEDO, 2017, p. 36). Ora, tanto em relação ao urbanismo, quanto em relação à divisão do espaço territorial da cidade, Hely Lopes Meirelles representou um avanço dogmático em direção à concretização de um ramo específico do direito público brasileiro.

Para além das formulações teóricas, Hely Lopes Meirelles também contribuiu para a formação da estrutura municipal atual a partir de propostas legislativas e criação de institutos e programas destinados a aprimorar a gestão e a administração municipal. Enquanto esteve à frente da Secretaria do Interior do Estado de São Paulo, o jurista pôde colocar em prática as suas ideias e formulações, criando uma série de dispositivos normativos que intentavam inovar e tornar mais eficiente a burocracia municipal existente. A própria criação da prefeitura modelo em Valinhos serviu de instrumento para a propagação dos ideais encampados pelo autor. O CEPAM, conforme supracitado, também foi decisivo na evolução institucional dos municípios do interior do estado de São Paulo. O acréscimo na qualidade da administração municipal das cidades de São Paulo só foi possível graças a estas inovações introduzidas por Hely Lopes Meirelles quando ocupou o cargo de Secretário do Interior do estado.

As discussões acerca da questão municipal datam do oitocentos: visconde de Uruguai, jurista conservador do Império, milita em favor de uma desconcentração das funções administrativas, passando a província certas competências aos municípios (NUNES, 1999, p.

70)<sup>15</sup>. Ora, todo o arcabouço teórico utilizado por Victor Nunes Leal e Hely Lopes Meirelles é decorrente, conforme vimos no primeiro subitem deste capítulo, das estruturas administrativas da Colônia e do Império. As propostas de Uruguai, neste sentido, consistem no embrião teórico deste tema tão relevante para o desenvolvimento das nossas instituições e, neste contexto, conforme afirma NUNES:

Uruguai exalta as liberdades municipais como a fonte maior de liberdade do povo. O município – não a província – constitui a verdadeira escola de educação cívica. Os liberais, diz ele, que se proclamavam defensores da liberdade, mataram sua verdadeira fonte através do Ato Adicional, centralizando o poder nas províncias! (1999, p. 71).

A abordagem puramente dogmática possui uma força retórica contundente no sentido de impulsionar o desenvolvimento institucional dos municípios brasileiros. Nada obstante, o afastamento das questões sociais e econômicas torna a abordagem insuficiente para solucionar as questões fundamentais das instituições municipais no Brasil. Neste contexto, a proposta de LEAL (1997), que tratou das instituições municipais de maneira dialética, levando sempre em conta o social e o jurídico, é acertada, porquanto da efetiva dimensão dos dilemas municipalistas brasileiros.<sup>16</sup> Ambos, no entanto, concordam em colocar o município enquanto ponto central do sistema político brasileiro: o interesse de Hely Lopes Meirelles em desvendar as questões jurídicas do município é decorrente da sua preocupação com o desenvolvimento institucional nacional e, portanto, no contexto de sua obra, o município figura como ponto chave para alavancar este desenvolvimento. Victor Nunes Leal, no mesmo sentido, entende o município enquanto parte fundamental do sistema federal brasileiro, cujo desenvolvimento demandava maiores atenções a respeito do município. AMATO afirma, sobre a obra de Victor Nunes Leal:

---

<sup>15</sup> NUNES afirma: “Em *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, Uruguai faz algumas propostas referentes ao primeiro tipo de “descentralização” – que nada mais é do que uma desconcentração da administração – principalmente do nível provincial para o municipal. Diz ele: “É este o grande defeito das nossas administrações. Têm grande luxo de pessoal. Têm cabeças enormes, quase não têm braços e pernas. As províncias seriam “corpos cuja circulação não chega às extremidades”, com seus negócios concentrados nas mãos do presidente; a principal solução estaria numa melhor distribuição dos funcionários, enviado aos municípios “agentes administrativos”, auxiliares dos presidentes”. (1999, p. 70).

<sup>16</sup> Sobre esta proposta dialética, confira-se AMATO: “Victor Nunes Leal traça linhas semelhantes às de Lassalle (2008), quando este destacava o embate entre o texto constitucional (a constituição como “folha de papel”) e as “estruturas reais do poder” (a “constituição real e efetiva”). A peculiaridade da análise realizada por Leal está em não apartar uma descrição dogmática da legislação eleitoral da crítica às estruturas econômicas e políticas brasileiras. Pelo contrário, propõe ele um método que chama de dialético, que relaciona passo a passo formas jurídicas e mudanças estruturais. A todo momento a análise jurídica é focalizada nos limites que as reformas de leis e códigos enfrentam, quando não acompanhadas de mudanças políticas e econômicas de profundidade.” (2019, p. 3).

Os distintos regimes eleitorais podem ser conceituados como complexos de regras, procedimentos e organizações que configuram parte das instituições políticas; essas instituições estão imersas em um contexto ou estrutura social mais amplo e são representadas, defendidas e criticadas segundo semânticas – discursos, ideologias, justificações. Victor Nunes Leal evidenciou a tese de que a certa institucionalidade configurada pelo direito correspondem práticas políticas tanto no centro do poder quanto na linha de frente do processo eleitoral: em uma sociedade marcada por relações de patronagem e clientelismo, a “política dos governadores” e as relações entre os níveis federativos apoiavam-se sobre uma dinâmica de “coronelismo” agregadora dos poderes locais. (2019, p. 10).

Neste contexto, a repercussão do fenômeno do “coronelismo” seria, segundo LEAL (1997, p. 275), projetada para todo o sistema político-eleitoral brasileiro, embora seu “*habitat* são os municípios do interior” (LEAL, 1997, p. 275). Portanto, haveria na política nacional influência direta da estrutura social, econômica e política dos municípios do interior, que reproduziriam o racional do “clientelismo” nas esferas locais. Ora, a proposta de estudar a fundo o fenômeno do coronelismo foi, para Victor Nunes Leal, uma forma de desmitificar o arcabouço burocrático brasileiro. As descrições realizadas e os dilemas levantados, embora calcados numa análise localizada, repercutiriam por todo o sistema político. A postura de estudar o município enquanto representante e, ao mesmo tempo, força motriz do desenvolvimento nacional é o que aproxima a análise de Hely Lopes Meirelles a de Victor Nunes Leal.

Nada obstante, AMATO ressalta que a estrutura social do país impediu o pleno desenvolvimento das instituições administrativas. Isto porque, a mera importação de conceitos e burocracias estrangeiras não suplantariam as forças políticas emergentes no interior do país (AMATO, 2019, p. 11). Victor Nunes Leal entendeu que o mero desenvolvimento normativo seria insuficiente para o aprimoramento das instituições municipais brasileiras. A superação do coronelismo somente seria possível “quando se estiver operado uma alteração fundamental em nossa estrutura agrária” (LEAL, 1997, p. 285). Já Hely Lopes Meirelles apresenta fortes indícios que o desenvolvimento das instituições municipais seria possível com o reforço constitucional da autonomia municipal (1985, MEIRELLES, p. 14). Bem, a Constituição Federal de 1988 dotou os municípios de autonomia bastante exuberante, contudo não promoveu de forma ampla e suficiente, ao longe de trinta e dois anos, o pleno desenvolvimento das instituições municipais no interior do país. Parece que a proposta de Victor Nunes Leal faz mais sentido.

A conclusão que se pode extrair da abordagem municipalista do autor é que Hely tinha como preocupação o desenvolvimento burocrático e institucional do país. Sabia que somente as propostas teóricas e as formulações feitas a partir da Administração Pública federal

ou estadual não seriam aptas a solucionar os principais dilemas que vivenciam os profissionais do direito administrativo. Retomando a frase que deu ensejo a este TCC – “toda repartição pública tem uma doutrina do Hely” – não nos parece exagero atestar que Hely Lopes Meirelles foi o grande sistematizador do direito municipal brasileiro e contribuiu ativamente para o desenvolvimento das instituições municipais, na medida em que possibilitou acesso a conceitos assaz obscuros para aqueles que não estão habituados com o linguajar e o raciocínio jurídico. De mais a mais, a obra que tratou do direito municipal nacional também foi estruturada a partir de uma literatura sociológica extensa, que passou por uma rigorosa dosagem e sopesamento, com vias a não desnaturar o conteúdo dogmático e didático de sua obra. As influências de ordem pessoal que cativaram o interesse do autor pelo tema consistiram na sua passagem por diversas comarcas do interior do estado de São Paulo, a sua percepção de ausência de uma obra que abordasse o direito municipal de forma dogmática e o seu mandato enquanto Secretario do Interior. Além da conjunção destes fatores de ordem teórica e pessoal, destacamos mais uma vez o motivo, a nosso ver, principal: a preocupação de Hely com a modernização e o desenvolvimento das instituições de direito público no Brasil.

#### **4. A postura pragmática e o nacionalismo doutrinário**

O período no qual Hely Lopes Meirelles produziu sua obra intelectual foi marcado, conforme aponta ALMEIDA (2015, p. 250), por quatro posturas doutrinárias perante o estudo do direito administrativo: (i) uma primeira postura que tinha por objetivo validar e fundamentar “a realização concreta de determinado projeto político-governamental”; (ii) uma segunda postura que tinha por objetivo tornar o direito administrativo instrumento da Administração Pública, isto é, dotar de operacionalidade o conjunto de normas que regem à atividade executiva do Estado; (iii) uma terceira postura que tinha por objetivo o estudo do direito administrativo sob uma ótica de neutralidade científica, “transitando por um acervo de conhecimentos que se supõe de caráter universal”; (iv) e, por fim, uma quarta postura que tinha por objetivo “dar relevo a determinados valores acolhidos pelo direito”.

Mais especificamente, ALMEIDA estabelece que os autores signatários da primeira postura tendem a utilizar o estudo do direito administrativo enquanto instrumento de legitimação e fundamentação de projetos políticos decorrentes de rupturas revolucionárias. Esta postura é típica do período varguista, no qual há uma profunda reformulação e cooptação da administração pública pelo governo ditatorial. Seriam exemplos desta postura autores como Themístocles Cavalcanti e Francisco Campos (ALMEIDA, 2015, pp. 250-252).

Em relação aos autores pertencentes à segunda postura, ALMEIDA afirma que tinham por característica dotar o direito administrativo de maior operacionalidade, transformando-o em instrumento na consecução dos objetivos pretendidos pela Administração Pública. A diferença entre essa postura e a primeira consiste no plano político: enquanto a segunda coloca o direito administrativo à serviço da Administração Pública, a primeira o coloca à serviço de um projeto político de determinado governo. Segundo ALMEIDA, o grande autor que adota esta postura é Hely Lopes Meirelles (ALMEIDA, 2015, pp. 252-254).

A terceira postura seria caracterizada por uma pretensa neutralidade científica na exposição dos conceitos e definições que constituem o direito administrativo. Esta postura estaria voltada à apresentação das linhas de pensamento existentes e na elaboração de conceitos sofisticados de institutos que envolvem o direito administrativo. Conforme ALMEIDA, esta postura seria correspondente “à maioria das obras do período, seja em suas versões resumidas, seja em suas versões tratadísticas”. São exemplos desta postura José Cretella Neto e José Guimarães Menegale (ALMEIDA, 2015, pp. 255-257).

Por fim, a quarta postura consistiria na análise do direito administrativo enquanto instrumento de concretização de valores escolhidos pelo sistema jurídico. Esta postura seria caracterizada pelo destaque de certos valores (legalidade, igualdade, justiça social etc.) como objetivos a serem alcançados pela aplicação do direito administrativo. Os exemplos desta postura são Ruy Cirne Lima e Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (ALMEIDA, 2015, pp. 257-261).

Além destas posturas doutrinárias, ALMEIDA (2015, p. 244) ainda utiliza, como instrumento para a compreensão da teoria do direito administrativo produzida no período entre 1930-1988, um binômio entre uma corrente liberal e uma corrente estatizante, decorrente da tensão ideológica existente durante todo o período. Salienta o autor, ademais, que a corrente liberal tendeu a realçar elementos democráticos da análise do direito administrativo, enquanto a corrente estatizante tendeu a realçar os elementos nacionalistas. É importante frisar que este binômio é utilizado como instrumento de análise, de forma que, na realidade das obras, não existem textos puramente “liberal-democrático” ou “estatizante-nacionalista”. A depender do contexto ou do tema abordado nas obras, uma corrente ou outra foi ressaltada pelos autores. Assim

Esclareça-se que essas correntes não significam “teorias” do direito administrativo. Trata-se de um instrumento de análise que ora se propõe como modo de organizar a compreensão da teoria do direito administrativo no

Brasil, vislumbrando os principais eixos em torno dos quais se aglutinam e estruturam seus (da teoria) diversos matizes, não raro conflitantes.

Como instrumento de análise, essas correntes ideológicas não significam enquadramento preciso de todas as nuances e variantes daquilo que se está dizendo, no singular, a teoria do direito administrativo no Brasil. São apenas aproximações gerais. (ALMEIDA, 2015, pp. 244).

O presente capítulo pretende enquadrar a obra de Hely Lopes Meirelles em uma das posturas doutrinárias apontadas por ALMEIDA e, também, ressaltar como as correntes liberal-democrática e estatizante-nacionalista aparecem na obra de Hely. Parte-se de duas hipóteses fundamentais: (i) a obra de Hely Lopes Meirelles foi construída sob um viés marcadamente instrumental do direito administrativo, fato que encaixaria o autor na segunda postura proposta por ALMEIDA (2015, pp. 253-254); e (ii) a doutrina produzida por Hely recorreu fortemente a elementos nacionalistas, embora a corrente estatizante-nacionalista não seja perfeitamente aplicável às formulações de Hely Lopes Meirelles, sobretudo no que diz respeito ao macromodelos de justicialidade e legalidade propostos por ALMEIDA para analisar as correntes ideológicas referidas.

A afirmação de que a doutrina construída por Hely Lopes Meirelles teria um caráter marcadamente pragmático encontra respaldo na obra de ALMEIDA, conforme supracitado e, ademais, nas palavras de JUNQUEIRA:

Esse método de trabalho está presente em sua produção bibliográfica, de conteúdo sistemático e propositivo, pouco influenciada pelo academicismo deslumbrado com a doutrina estrangeira (tão comum em seu tempo) ou por ideologias partidárias (típicas de alguns autores contemporâneos). (2017, p. 185).

Esta hipótese pode ser verificada a partir de uma série de indicativos existentes na obra de Hely Lopes MEIRELLES. Tome-se como exemplo um trecho do prefácio do livro “Direito Administrativo Brasileiro”<sup>17</sup>:

O Direito – para nós – é instrumento de trabalho, e não, tertúlia acadêmica. É, simultaneamente, teoria, realidade e vivência. Daí porque colocamos ao lado da doutrina a legislação e a jurisprudência. Não compreendemos o Direito divorciado da lei da orientação dos tribunais. (1966, p. 1).

Este primeiro aspecto da obra de Hely Lopes Meirelles – o pragmatismo – decorre de dois fatores: (i) um primeiro, de ordem pessoal, consiste no fato de que o autor foi sempre um operador do direito e membro da burocracia administrativa do Estado, conforme atesta sua

---

<sup>17</sup> Em idêntico sentido, o prefácio da obra “Licitação e contrato administrativo” prevê: “Almejamos um livro prático e sintético, em que, ao lado da doutrina, tenhamos a norma aplicável e a jurisprudência existente sobre a matéria.” (MEIRELLES, 1975, p. 1).

história; (ii) um segundo, de ordem teórica, se trata da prevalência, no período inicial de produção doutrinária do autor, de obras de cunho essencialmente teórico, cuja a finalidade era a apresentação de diversas teorias e correntes, sem qualquer apreço pela realidade administrativista brasileira – os autores deste período seriam, nos valendo da definição de ALMEIDA (2015, p. 255)<sup>18</sup>, membros da terceira linha doutrinária, que buscavam uma neutralidade científica para o direito administrativo. Assim, Hely Lopes Meirelles, ao salientar que o direito é “instrumento de trabalho, e não, tertúlia acadêmica”, passa uma mensagem que pode ser compreendida em dois níveis. Num primeiro nível, a ênfase na instrumentalidade do direito deve ser entendida como um indicativo de que a obra do autor abordará o direito administrativo de forma a suplantar o discurso cientificista, dando maior importância aos aspectos práticos em detrimento dos aspectos teóricos, isto é, a obra apresenta-se como uma abertura referencial, porquanto suas preocupações giravam em torno da práxis forense e administrativista; num segundo nível, esta perspectiva de operacionalidade do direito serviria como um instrumento apto a criar um ambiente jurídico saudável, possibilitando, assim, o desenvolvimento burocrático e institucional do Estado brasileiro.

O primeiro nível, inclusive, é observado por CARVALHO e SOUSA (2017, p. 162), segundo os quais Hely Lopes Meirelles construiu sua obra a partir de um “construtivismo pragmático”, no qual o autor pautou seus estudos na busca pela definição de “soluções jurídicas organizadas a partir de problemas significativos verificados na prática administrativa e na gestão pública”. De acordo com os autores (2017, p. 162), Hely Lopes Meirelles adotou uma postura “investigativa de natureza indutiva”, com vias a sistematizar e universalizar as soluções jurídicas propostas aos problemas verificados na realidade. O segundo nível pode ser confirmado a partir da constatação de que a obra de Hely Lopes Meirelles foi construída sob um contexto de modernização do Estado brasileiro. O autor, por exemplo, teve efetiva participação na construção das estruturas municipais do Estado de São Paulo, quando esteve à frente da Secretaria do Interior e da CEPAM. Ora, as duas consequências da interpretação do pragmatismo de Hely Lopes Meirelles possuem uma dupla implicação: a ênfase à realidade jurídica e administrativa possibilita a criação de um ambiente juridicamente estável e saudável, apto a possibilitar o desenvolvimento burocrático e institucional.

---

<sup>18</sup> Segundo ALMEIDA: “Há uma pressuposição implícita de indiferença quanto à escolha conceitual ou interpretativa feita (quando feita), ou quanto às alternativas postas à escolha, em face das possíveis consequências políticas dessa escolha, como se a ciência jurídica lidasse com um objeto sem implicação recíproca com a realidade política. Ou mesmo uma pressuposição de indiferença quanto a essa escolha, em face da operacionalidade da máquina estatal. “(2015, p. 255).



Neste contexto, diversos trechos da obra conjunta de Hely Lopes Meirelles ressaltam o aspecto pragmático. Tome-se como amostra o trecho em que o autor aborda a questão das Leis Orgânicas e Cartas Próprias, instrumentos normativos cuja função era delimitar os preceitos fundamentais da organização política, administrativa e financeira dos municípios na vigência da Constituição de 1967. Numa aproximação inicial, esta parte da obra “Direito Municipal Brasileiro” (MEIRELLES, 1985, pp. 52-54) parece apontar para uma direção oposta à praticidade que caracteriza a obra do autor, nada obstante, a pretensão de sistematização da legislação que rege os preceitos fundamentais do município indica uma crítica profunda ao cipoal normativo existente, cenário que impossibilitava a garantia de segurança jurídica. Ora, naquele período, as Leis Orgânicas eram normas gerais, editadas pela Assembleia Legislativa do Estado e tinham como destinatários todos os municípios do ente federado. Ao editar a Lei Orgânica estadual – que, ao contrário do sistema atual, era de competência do Estado e tinha aplicação a todos os municípios existentes no território estadual – a Assembleia Legislativa descia aos detalhes da organização municipal e determinava uma uniformização dos institutos e órgãos administrativos de todos os municípios (MEIRELLES, 1985, pp. 53). De outro lado, as Cartas Próprias eram elaboradas pelo próprio município, que poderia organizar e estruturar sua administração pública da forma que melhor entendesse, dentro, obviamente, dos parâmetros constitucionais delineados pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual (MEIRELLES, 1985, p. 53). A escolha por um ou outro modelo incumbia aos Estados. MEIRELLES afirma que a escolha ideal seria pela Lei Orgânica, lembrando que

A diversidade de legislação dificulta o conhecimento da lei local, e o fato é tão freqüente entre nós, que o próprio legislador federal já o sentiu, a ponto de dispensar os juízes do conhecimento obrigatório da legislação municipal autorizando-os a exigir, da parte que a invoca, a prova do seu teor e vigência (...). (1985, p. 53).

Ora, o autor parece não considerar a diversidade e extensão do território brasileiro, inclusive a diversidade dentro de Estados-membros da Federação. Nada obstante, o trecho indica uma preocupação com a propagação de textos legislativos em excesso, o que dificulta a tarefa interpretativa e de sistematização das normas de direito administrativo, ainda que âmbito municipal.

Este trecho supracitado realça outra característica atribuída ao autor: sua vontade sistematizadora e a capacidade de harmonizar as normas de direito administrativo (SUNDFELD, 2017, p. 76). Importante frisar, contudo, que este ímpeto sistematizador não é decorrente de uma racionalização iluminista, que busca pelo aprimoramento racional do direito

positivo com vias a concretizar um estado ideal racional. Os trechos que realçam esta característica demonstram que o ímpeto sistematizador decorre, assim como o aspecto nacionalista, do pragmatismo do autor. Leis harmônicas, uniformes e sistemáticas possibilitam maior facilidade na operacionalização do direito. O administrador tem maior segurança jurídica para a execução das atividades administrativas, na medida em que tem confiança no texto legal<sup>19</sup>.

Existem alguns trechos que nos remeteriam a uma posição mais teórica do autor. Ao tentar definir o que é direito administrativo, por exemplo, Hely refuta a escola francesa, porquanto esta escola

reduz a missão desse ramo jurídico à catalogador da legislação administrativa, já porque investe a posição da Ciência do Direito, subordinando-a às normas legais existentes, quando, na realidade, os princípios doutrinários é que informam ou devem informar a legislação. (MEIRELLES, 1966, p. 5).

Ora, ao colocar a doutrina como fio condutor da legislação, Hely Lopes Meirelles supostamente adota uma postura pouco pragmática, na medida em que submete a lei ao papel de reproduzidor das teorias jurídicas. Nada obstante, submeter a lei ao papel de reproduzidor, mais ou menos exato, das teorias jurídicas não consiste numa postura propriamente teórica, na medida em que somente atesta um fato da realidade. A legislação é formada a partir dos anseios sociais de determinada época, sendo, porém, necessária a interpretação técnica destes anseios. O autor, inclusive, insere a doutrina como fonte do direito (MEIRELLES, 1966, p. 17),

---

<sup>19</sup> Sobre o pragmatismo e a confiança das normas, CARVALHO e SOUSA: “A ancoragem justifica-se na medida em que o Direito Administrativo foi pensado para ser o ramo que organiza e instrumentaliza toda atividade estatal. É justamente essa função de carga bastante pragmática que o estabiliza, pois as mudanças no texto constitucional nem sempre repercutem com rapidez nas estruturas consolidadas da Administração Pública e na praxe administrativa.

Hely Lopes Meirelles foi alguém que captou como poucos essa intencionalidade pragmática do Direito Administrativo, adotando uma postura investigativa, de natureza indutiva, condizente com tal característica. O conceito de Direito Administrativo formulado pelo autor na primeira edição de seu manual evidencia essa sua compreensão:

*“conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado. “*

É dessa compreensão que entendemos decorrer o construtivismo pragmático do publicista. O construtivista pragmático, sob nossa concepção, é o tipo de jurista que busca construir soluções jurídicas organizadas a partir de problemas relevantes verificados no cotidiano. A sua atuação racional é sempre ancorada na realidade e as formulações que estabelece são guiadas por uma intencionalidade solucionadora de questões que a própria realidade impõe ao operador do Direito.” (2017, pp. 163-164). Os autores ainda prosseguem: “Sua atividade racional era muito mais organizadora de respostas às questões colocadas pela prática do que de pura abstração teórica.

Em nosso entender, é justamente essa postura pragmática, de construir soluções de maneira extremamente organizada a partir das suas reflexões acerca de problemas sensíveis da realidade administrativa, que tornou tão relevantes e perenes as formulações, conceitos e princípios jurídicos enunciados pelo mestre.” (2017, p. 165).

asseverando que as elaborações doutrinárias irão influenciar a formação da lei as “decisões contenciosas e não contenciosas, ordenando, assim, o próprio Direito Administrativo”. A tarefa de dotar de técnica as vontades do povo é, pois, desempenhada pela dogmática, que cumpre seu papel enfeixando os desejos sociais num conjunto de ideias jurídicas sistematizadas. Isto porque, conforme lição supracitada de FERRAZ JÚNIOR, a tarefa do cientista do direito é substancialmente diferente da tarefa do físico. Afinal, a função desempenhada pelos juristas cumpre um papel essencial na racionalização das noções sociais sobre determinados temas, fato que eleva a qualidade e as possibilidades operacionais das leis promulgadas.

Outro trecho relevante que nos permite indagar os limites do pragmatismo de Hely Lopes Meirelles consiste na conceituação de Licitação e contratos administrativos. Ora, o autor gasta em torno de sete páginas compilando somente os entendimentos doutrinários, nacionais e estrangeiros, sobre o que seria licitação e quais seriam suas finalidades (MEIRELLES, 1975, pp. 5-11). Embora se trate de um compilado de doutrinas, o que, em tese, o aproximaria da terceira categoria evocada por ALMEIDA, a finalidade do capítulo é puramente prática, porque há uma escolha determinada de quais doutrinas foram empregadas, de forma a apenas elucidar o conceito exposto. A diferença, portanto, consiste na escolha prévia dos conceitos apresentados, em detrimento da exposição imparcial de tudo o quanto se produziu sobre o tema, e na finalidade da exposição.

É importante frisar, contudo, que a análise desse pragmatismo exacerbado deve levar em consideração o fato de que grande parte de sua obra foi escrita durante o período ditatorial. Ora, tratar o direito administrativo enquanto um instrumento a favor do Estado (em oposição à ideia de que o direito administrativo seria uma ferramenta dos administrados contra a Administração Pública) durante uma ditadura militar implica na defesa dos interesses de um governo notadamente antidemocrático, tema que será abordado mais adiante.

Noutro giro, a segunda hipótese – o teor nacionalista da obra de Hely Lopes Meirelles – pode ser extraída da busca pela definição do conceito de direito administrativo adotado pelo autor, momento em que Hely Lopes Meirelles rechaça a doutrina estrangeira, porquanto não estaria apta a apresentar um conceito adequado de direito administrativo<sup>20</sup>:

---

<sup>20</sup> Com a mesma intenção, no prefácio da obra “Licitação e contrato administrativo”: “Pouco nos socorremos da doutrina estrangeira, por assentar-se em sistemas administrativos diferentes do nosso. Cuidamos da licitação e do contrato administrativo brasileiros, só os relacionando com os de outros países naquilo em que coincidem com as nossas instituições.” (MEIRELLES, 1975, p. 1).

A doutrina estrangeira não nos parece habilitada a fornecer o exato conceito do Direito Administrativo Brasileiro, porque a concepção nacional desse ramo do Direito Público Interno é, na justa observação de Barros Júnior, “algo diversa, propendendo mais para uma combinação de critérios subjetivo e objetivo do conceito de Administração Pública, como matéria sujeita à regência desse ramo do Direito”, o que levou o mesmo publicista a concluir que “abrangerá, pois, o Direito Administrativo, entre nós, tôdas as funções exercidas pelas autoridades administrativas de qualquer natureza que sejam; e mais: as atividades que, pela sua natureza e forma de efetivação, possam ser consideradas como tipicamente administrativas”.

Aplaudimos inteiramente essa orientação, porque o Direito Administrativo, como é entendido e praticado entre nós, rege efetivamente não só os atos do Executivo, mas também os do Legislativo e do Judiciário, praticados como atividade paralela e instrumental das que lhe são específicas e predominantes, isto é, a de *legislação* e a de *jurisdição*. (1966, pp. 7-8).

Ora, o afastamento das definições estrangeiras de direito administrativo indica Hely Lopes Meirelles pretendia romper com a cultura brasileira existente, a qual descrevia um punhado de teorias estrangeiras e delas retirava a essência do que seria o conceito de direito administrativo. Hely Lopes Meirelles buscava fundar uma definição genuinamente brasileira, porquanto as estrangeiras seriam insuficientes para explicar e lidar com os dilemas administrativistas nacionais. A função desempenhada pelo autor, dentro de uma ciência substancialmente diferente, foi análoga à função desempenhada por Celso Furtado (2009, p. 19; 2009, pp. 147-148). Ora, FURTADO desenvolveu sua teoria econômica em torno de um problema fundamental: as teorias de desenvolvimento fracassavam em responder os problemas centrais dos países periféricos. Em sua análise, passa a empregar o método estruturalista histórico, no qual a consideração de fatores históricos e políticos se torna relevante para a análise econômica (FURTADO, 2009, p. 147). Ora, embora Hely Lopes Meirelles não adote uma postura tão crítica quanto a de FURTADO, o jurista matiza sutilmente os aspectos sociais e econômicas na sua teoria. A própria propensão em tratar diversos temas de direito público, sobretudo o direito municipal, denota uma preocupação marcante em relação ao desenvolvimento de uma ciência de direito administrativo genuinamente brasileira, com vias a operacionalizar a ação estatal.

O ímpeto nacionalista na definição dos conceitos de direito administrativo é devido a uma postura que intenta a fundação de um direito administrativo operacional, instrumental, enfim, capaz de fornecer respostas essenciais e pragmáticas para os problemas da Administração Pública nacional. Todo o arcabouço teórico utilizado pelo autor gira em torno desta sanha de solucionar problemas atinentes a boa administração do interesse público nacional. Portanto, a sua face nacionalista é consequência natural, no contexto histórico em que

está situado, da sua postura pragmática. O período no qual o autor desenvolveu a obra foi entre 1959 e 1989. No plano simbólico, a adoção de definições genuinamente brasileiras constituía uma mensagem a favor da fundação de uma doutrina de direito administrativo nacionalista. O nacionalismo era o tema que dava a tônica das discussões políticas e econômicas. Portanto, suplantar as conceituações estrangeiras porque estas não atendiam os interesses brasileiros constituía uma mensagem clara em favor da nacionalização da ciência do direito administrativo.

Nada obstante, embora haja um claro teor nacionalista na proposta doutrinária de Hely Lopes Meirelles, no tocante aos macromodelos de justicialidade e legalidade, propostos por ALMEIDA, as correntes doutrinário-ideológicas sugeridas pelo autor para explicar as posições doutrinárias não seriam suficientes para abarcar as ideias construídas por Hely Lopes Meirelles. Ora, segundo ALMEIDA, durante o período entre 1930-1988, a corrente estatizante-nacionalista entendia a legalidade de maneira pouco formal “aceitando uma ampla atividade legiferante pela administração” (ALMEIDA, 2015, p. 269), isto é, esta corrente adotaria uma postura de flexibilização da legalidade em detrimento da Administração Pública. De outro, a corrente liberal-democrática interpretava a legalidade formal e materialmente, de forma que a Administração Pública deveria cumprir os ditames legais irrestritamente (ALMEIDA, 2015, p. 269).

Neste contexto, a conceituação de legalidade administrativa adotada por Hely Lopes Meirelles não pode ser encaixada em nenhuma das duas categorias construídas por ALMEIDA, na medida em que o autor insere a legalidade enquanto balizador máximo da atividade da Administração Pública, contudo propõe um cotejamento da legalidade com a moralidade e o interesse público, conceitos meta jurídicos e, portanto, alheios à legalidade. Segundo MEIRELLES:

Cumprir simplesmente a lei na frieza de seu texto não é o mesmo que atendê-la na sua letra e no seu espírito. A administração, por isso, deve ser orientada pelos princípios do direito e da moral, para que ao *legal* se ajunte o *honesto* e o *conveniente* aos interesses sociais. Dêsses princípios é que o direito público extraiu e sistematizou a teoria da *moralidade administrativa* (...). (1966, p. 55).

O autor não adota uma postura estritamente formal, na medida em que a legalidade deve ser acompanhada da moralidade e da finalidade do ato administrativo. Por outro lado, o autor também não deixa qualquer abertura para que a Administração Pública tome uma postura legiferante, porquanto a legalidade é seu balizador inflexível, juntamente com a moralidade e a

finalidade. As categorias construídas por ALMEIDA, portanto, não são aptas a abarcar as ideias de Hely Lopes Meirelles acerca da legalidade.

No mesmo sentido, as correntes doutrinárias não são suficientes para enquadrar a perspectiva de Hely Lopes Meirelles em relação ao controle judicial dos atos administrativos (macromodelo da justicialidade). Segundo ALMEIDA, a corrente liberal-democrática defendia que o controle judicial da Administração Pública se ativesse somente ao juízo da legalidade, limitando sua análise à observância somente da lei (ALMEIDA, 2015, p. 269). Noutro giro, a corrente *estatal-nacionalista* entendia que o controle judicial da Administração Pública não poderia obstar a concretização da ação estatal, isto é, não poderia não fosse “obstáculo à ação administrativa, a qual ao mesmo tempo executa e provê a base de legalidade e legitime tal execução” (ALMEIDA, 2015, p. 269).

Ora, Hely Lopes Meirelles propõe que o controle judicial da Administração Pública deve, além de se ater à legalidade estrita, à observância da moral e do interesse público, uma vez que a própria definição de legalidade adotada pelo autor deve ser acompanhada destes outros dois elementos meta jurídicos:

*A competência do Judiciário para a revisão de atos administrativos restringe-se ao controle da legalidade do ato impugnado. Mas por legalidade ou legitimidade se entende, não só a conformação do ato com a lei, como também com a moral administrativa e o interesse coletivo, indissociável de toda atividade pública. Tanto é ato ilegal ou ilegítimo o que destaende a lei, como o que violenta a moral da instituição, ou se desvia do interesse público, para servir a interesses privados de pessoas, grupos, ou partidos favoritos da Administração. (MEIRELLES, 1966, p. 548).*

Em suma, o pragmatismo doutrinário de Hely Lopes Meirelles pode ser extraído de diversos trechos de suas obras. A grande maioria das definições empregadas ou criadas pelo autor visava dotar o direito administrativo de maior operabilidade tornando-o instrumento da Administração Pública rumo a um desenvolvimento institucional nacional. A busca pela construção de um ambiente burocrático saudável e apto a possibilitar o desenvolvimento nacional foi a saga de toda a obra de Hely Lopes Meirelles, inclusive o levando-o a adotar uma postura sistematizadora e universal do direito administrativo. O teor nacionalista de sua obra pode ser extraído das repulsas sucessivas às definições estrangeiras. A hipótese sustentada aqui é que Hely Lopes Meirelles era nacionalista porque era pragmático. Em seus textos, encontramos alguns punhados de doutrina estrangeira e, nesses casos, é clara a instrumentalização das palavras francesas, italianas ou espanholas para a construção de um

sistema de direito administrativo<sup>21</sup>. Embora a postura doutrinária de Hely Lopes Meirelles seja pragmática-operacional, na qual o direito administrativo seria um instrumento da Administração Pública, suas posturas em relação à legalidade e controle judicial dos atos administrativos são propensas a uma defesa de que a ação estatal deve ter limites claros e está sujeita ao controle judicial de seus atos, inclusive no que se refere ao interesse público e à moralidade. Neste contexto, o autor não se encaixa em qualquer corrente ideológica proposta por ALMEIDA.

## **5. O direito administrativo**

### *5.1. O substrato teórico da doutrina administrativista*

O direito administrativo, enquanto conjunto de regras e princípios que regulamentam e organizam a estrutura de um poder político centralizado, existe desde a própria existência do Estado<sup>22</sup>, aqui compreendido enquanto estrutura centralizadora do poder político na sociedade<sup>23</sup>. As leis romanas, insculpidas no Livro I do Digesto, por exemplo, já previam

---

<sup>21</sup> Mais uma vez, CARVALHO e SOUSA asseveram: “Isso sem mencionar a relevância que teve o seu Direito Administrativo Brasileiro para o desempenho das atividades administrativas em todo País. A capacidade de organização e sistematização do complexo emaranhado das quase incompreensíveis normas jurídicas que regulavam a atividade administrativa no Brasil, a clareza de exposição e a intensa aplicabilidade dos seus postulados aos problemas cotidianos da Administração Pública tornaram esse manual consulta “obrigatória” para qualquer operador do Direito Administrativo. Tamanha era sua influência que talvez não fosse exagerado dizer à época, ainda que em tom jocoso, que uma mudança profunda no Direito Administrativo nacional só seria possível com a “revogação” do manual do professor Hely Lopes Meirelles.” (2017, p. 166).

E ainda prosseguem: “Muito mais do que os institutos e categorias deixados pelo autor, que inevitavelmente sofrerão o desgaste do tempo, o grande legado de Hely Lopes Meirelles foi o seu método e a sua postura investigativa que certamente ainda têm muito a contribuir com a evolução do nosso Direito Administrativo, quanto mais em tempos em que os problemas parecem se agravar e as respostas tornar-se cada vez mais difíceis. E, se o incansável Hely já não está entre nós para agarrar a árdua tarefa de fazer evoluir o Direito Administrativo e contribuir para o desenvolvimento da atividade estatal, cabe a nós, estudiosos críticos do direito público, realizarmos essa reflexão e enfrentarmos os novos desafios impostos pela realidade.” (2017, p. 181).

<sup>22</sup> Neste sentido: “Com efeito, antes de seu aparecimento como ciência propriamente, antes que se efetivem condições históricas necessárias a esse aparecimento, o que existe, no campo objeto dessa ciência, são apenas instituições administrativas, encontráveis em todos os tempos; mas não há de confundir ciência do Direito Administrativo com regras de administração pública, rudimentares ou mais desenvolvidas, que sempre existiram, desde os mais antigos povos.” (BARROS JÚNIOR, 1979, p. 4).

<sup>23</sup> Muito embora seja comum a confusão entre política e poder político centralizado, Pierre CLASTRES assevera que a política, enquanto experiência cultural de repartição do poder entre os membros de uma sociedade, não se limita a uma forma de organização centralizada. Neste contexto: “Encontramo-nos então confrontados com um enorme conjunto de sociedades nas quais os detentores do que alhures se chamaria poder são de fato destituídos de poder, onde o político se determina como campo fora de toda coerção e de toda violência, fora de toda subordinação hierárquica, onde, em uma palavra, não se dá uma relação de comando-obediência.” (CLASTRES, 2017, p. 27). O autor esclarece que o exercício da política, nas sociedades indígenas, se dá por meio de um confronto sutil entre a sociedade e o chefe, detentor das obrigações de comando da tribo (CLASTRES, 2017, p. 54).

uma série de ordenações administrativas, cujo conteúdo remonta às disposições modernas de direito administrativo<sup>24</sup>. Nada obstante, o direito administrativo enquanto campo científico do conhecimento humano surgiu na modernidade. Ora, a formação de uma doutrina científica de direito administrativo somente foi possível no contexto da sociedade moderna e capitalista devido a dois marcos fundamentais: (i) “a descoberta da História como um processo de evolução lógica, e não simplesmente como uma sucessão cronológica de acontecimentos” (HOBSBAWM, 2016, p. 438); e (ii) “a construção de uma sistemática teoria dedutiva de *economia política*” (HOBSBAWM, 2016, p. 436). Eric HOBSBAWM afirma que estes dois fenômenos históricos foram decisivos para a criação do contexto epistemológico que possibilitou o surgimento das ciências sociais, sobretudo a sociologia. Vale dizer que estes dois fenômenos também foram fundamentais para a criação de uma ciência jurídica, porquanto tornaram possíveis a sistematização de um conjunto esparso e inorgânico de normas e jurisprudência administrativa – aplicando a mesma postura racionalista que fora aplicada na interpretação da História – e possibilitaram a criação de métodos de organização e estatística, o que ensejou a compilação, mais ou menos organizada, dos julgados e das leis de direito administrativo na França<sup>25</sup>. Somam-se estes dois fatores fundamentais a criação de limites jurídicos ao Estado, característica essencial do Estado liberal do início do século XIX (BARROS JÚNIOR, 1979, p. 230), e a necessidade de criar um regime jurídico diferenciado para reger as atividades específicas do Estado, sobretudo no que diz respeito ao serviço público (BARROS JÚNIOR, 1979, p. 236). Ora, a ciência do direito administrativo, do ponto vista epistemológico, somente foi possível com os fenômenos históricos apontados por HOBSBAWM, nada obstante, o substrato material da ciência decorre destes outros dois fatores fundamentais apontados por BARROS JÚNIOR.

Neste contexto, conforme afirma MELLO (1966, p. 2)<sup>26</sup>, o primeiro autor a dedicar uma obra ao estudo do direito administrativo foi Giandomenico Romagnosi, em *Principi Fondamentali di Diritto Amministrativo*, texto publicado em 1814. Nas palavras de SORDI e MANNORI:

Negli ultimi anni dell’Impero, comunque, il lessema doveva ormai essere entrato nell’uso in un’accezione meno ciroscritta: tanto che nel 1814 il nostro

---

<sup>24</sup> O Título XII do Livro I do Digesto, por exemplo, trata das funções do Prefeito de Roma, que, dentre outras funções, deverá “cuidar que a carne seja oferecida por preço justo. Está também a seu cargo cuidar do mercado de suínos. Cumpre-lhe, porém, supervisionar do mesmo modo o comércio de carne dos demais rebanhos.” (CUNHA, 2010, p. 95). No mesmo sentido, MELLO (1966, p. 1).

<sup>25</sup> No mesmo sentido, BARROS JÚNIOR (1979, p. 228-229)

<sup>26</sup> BARROS JÚNIOR (1979, p. 233) também faz a mesma alusão a 1814.



Romagnosi pote appunto per la prima volta assumerlo a titolo di un'opera scientifica, dando alle stampe quelle *Instituzioni di diritto amministrativo* in cui racclose alcune delle lezioni da lui tenute presso le Scuole Speciali di Milano. (2018, p. 277).

MELLO assevera, ainda, que embora o primeiro texto dedicado ao direito administrativo seja de autoria italiana, a criação de um sistema doutrinário e científico, cujo escopo consistia na “tentativa inicial de obter dos julgados regras aplicáveis à Administração Pública”, foi de origem francesa (1966, p. 2)<sup>27</sup>. Ora, o ambiente institucional que sucedeu a Revolução Francesa foi amplamente favorável a criação de uma ciência do direito administrativo. O Conselho de Estado francês, órgão responsável pelos julgamentos envolvendo a Administração Pública, foi celeiro dos princípios científicos do ramo, porquanto detinha a legitimidade institucional e social para realizar a interpretação das leis que regulamentavam o exercício do poder pela Administração Pública (BARROS JÚNIOR, 1979, p. 232). Assim, afirmam SORDI e MANNORI:

Parallelamente a questa sua diffusione accademica comincia a prender forma una produzione trattatistica a carattere specifico: in un primo momento centrata sull'analisi della giurisprudenza del Consiglio di Stato (basti ricordare per tutti gli *Eléments de jurisprudence administrative* di Macarel, del 1818, e le *Questions de droit administratif* di Cormenin, del 1822), ma ben presto animata anche dal disegno di offrire un'esposizione complessiva e ordinata a tutti i contenuti legislativi della disciplina (il capostipite di questo tipo di letteratura è costituito dalle monumentali *Institutes de droit administratif*, pubblicate da De Gérando in quattro volumi tra il 1828 e il 1830 a beneficio dei suoi studenti parigini, e destinate a servire da modello a una lunga serie di opere consimili). Da allora in poi lo sviluppo della letteratura non conosce soste, seguendo il proliferare delle cattedre e la crescente domanda di prontuari e regesti normativi proveniente dal mondo dei pratici. Non solo: ma la sua diffusione travalica ampiamente gli stessi confini dell'ordenamento francese, grazie alla sua capacità di termatizzare quello Stato amministrativo che si presenta ormai ovunque come uno dei grandi capisaldi dell'erà nuovi. (2018, p. 278)<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Asseveram, no mesmo sentido SORDI e MANNORI: “Nel 1815 il diritto amministrativo viene inserito ufficialmente tra le materie curricolari delle facoltà giuriche francesi; e benché le diffidenze degli ultrarealisti ritardino di molto l'istituzione delle cattedre corrispondenti, dal 1828 in poi il suo insegnamento verrà impartito senza interruzioni presso l'università di Parigi, mentre poco a poco esso sarà attivato anche in molte sedi di provincia.” (2018, p. 278). Ora, a criação de cadeiras de direito administrativo possibilitou maior desenvolvimento científico da matéria, porquanto agora entendida como ramo específico da ciência do direito.

<sup>28</sup> MELLO traz lição de mesmo teor: “Assim, em 1818, Macarel editava os seus *Éléments de Jurisprudence Administrative*, e, em 1822, De Cormenin, as suas *Questions de Droit Administratif*, e neles se apresenta a jurisprudência do Conselho de Estado, a quem no início do século, se atribuiu a competência jurisdicional, em matéria administrativa. Aparece essa instituição como guia para o entendimento dêsse novo direito, no interpretar as leis e regulamentos administrativos. Traçam os seus membros as suas diretrizes. Em 1819, se inaugurava na Faculdade de Direito de Paris a cadeira de Direito Administrativo, e De Gerando publica o seu *Programme du Cours de Droit Public Positif Administratif à la Faculté de Droit de Paris*, em que expõe os princípios gerais da Ciência da Administração, distinta

Durante o período de formação da doutrina científica do direito administrativo, os autores franceses avocaram para si a competência da interpretação dos textos legais regulamentares, se valendo da jurisprudência do Conselho de Estado francês para construir argumentos suscetíveis a obter a melhor interpretação das leis e regulamentos administrativos (MELLO, 1966, p. 3)<sup>29</sup>. Ora, foi durante este período que os juristas assumiram a posição central de verdadeiros intérpretes das leis e da jurisprudência, preenchendo um espaço de poder na sociedade moderna. Embora não houvesse legitimação institucional, havia uma legitimação da sociedade, na qual a classe dos juristas era tida como detentora de um saber científico próprio. Este espaço de poder preenchido se assemelha ao espaço preenchido, em outro contexto histórico-social, por Hely Lopes Meirelles, afinal, como afirmamos no início deste trabalho, não seria exagero afirmar que toda repartição pública tem uma “doutrina do Hely”. Durante o período da ditadura militar, é possível dizer que o intérprete da legislação e da jurisprudência administrativa brasileira foi Hely Lopes Meirelles. A ocupação deste espaço decorre de duas razões fundamentais: (i) a estrutura didática e simplificada adotada na obra do autor, a qual possibilitou sua disseminação em diversos cursos de direito pelo país e contribuiu para o acolhimento de sua doutrina pelas autoridades administrativas e judicantes; e (ii) a efetiva participação de Hely Lopes Meirelles na formação de normas de direito administrativo enquanto membro da estrutura política da época, uma vez que o autor foi secretário de Estado e idealizador de uma série de leis municipais, estaduais e federais. Ora, a reprodução da estrutura do saber dos juristas não é exclusiva de Hely Lopes Meirelles, nada obstante, no contexto histórico no qual estava inserido o autor, a sua atuação doutrinária lembra remotamente a dos exegetas franceses: Hely Lopes Meirelles buscou criar um sistema de princípios de direito administrativo a partir da legislação e da jurisprudência posta. O autor não tinha como objetivo realizar grandes críticas ou recomendações científicas, do ponto de vista doutrinário, aos legisladores<sup>30</sup>. Esta postura sistematizadora, inclusive, realça o aspecto

---

do Direito Administrativo Positivo, e, em 1829, divulga as suas Institutes de Droit Administratif Français, na qual sistematizou a exposição de mais de 80.000 dispositivos legais e regulamentares” (MELLO, 1966, p. 2).

<sup>29</sup> BARROS JÚNIOR (1979, p. 232) estabelece, no mesmo sentido, que: “A despeito de ser, assim, de início, apenas uma exposição das normas positivas e das decisões jurisprudenciais, a escola francesa, diz ORLANDO, teve altos méritos. Além de ter tirado do caos das leis e decisões um conjunto de princípios científicos, os autores de então eram jurisconsultos de alto valor, que tinham uma percepção nítida e segura do assunto. Sob um certo aspecto – a observação é de ORLANDO – eles podem ser comparados aos glosadores, dos quais têm a agudeza jurídica, o conhecimento profundo dos textos, a capacidade de paciência e estudo, embora fossem muito diversos o valor intrínseco das fontes a que uns e outros se aplicavam.”

<sup>30</sup> Ora, Hely Lopes Meirelles exerceu a atividade legiferante enquanto homem público, não enquanto doutrinador.

pragmático do autor, na medida em que tornou a doutrina de Hely Lopes Meirelles um instrumento de trabalho para os operadores do direito administrativo. É importante frisar, contudo, que o contexto histórico e social em que Hely Lopes Meirelles produziu sua obra é substancialmente diferente do contexto do início do século XIX na França, logo, as semelhanças existentes entre a postura adotada pelo autor e a postura adotada pela Escola exegética se limitam ao preenchimento de um espaço de poder para “dizer o direito administrativo” e ao instinto sistematizador das leis e da jurisprudência que trata de matéria administrativa. As semelhanças se acentuam ainda mais quando levamos em consideração a razão de a Escola exegética ter adotado uma postura exemplificativa: segundo BARROS JÚNIOR (1979, p. 233), o contexto no qual se desenvolveu esta Escola foi amplamente favorável ao estudo pragmático das leis e regulamentos que tratavam de matéria administrativa. Ora, após o rompimento da Revolução Francesa, havia uma necessidade premente de sistematizar e racionalizar todo cipoal normativo decorrente da efervescência legiferante que procedeu o 14 de julho de 1789.

A ciência do direito administrativo foi construída durante o século XIX e se consolidou enquanto ramo autônomo e bem delimitado da dogmática no início do século XX (BARROS JÚNIOR, 1979, p. 231). As discussões, após a consolidação, passaram a girar em torno dos princípios fundamentais da ciência e qual seria o conceito verdadeiro de direito administrativo (BARROS JÚNIOR, 1979, p. 238). Neste contexto de disputas de narrativas, Hely Lopes Meirelles adotou uma definição ousada e pragmática, porquanto (i) rompeu com o paradigma brasileiro e se valeu de um conceito inteiramente novo de direito administrativo, afastando as definições estrangeiras e pensando um conceito genuinamente brasileiro – que será analisado no próximo item deste capítulo; (ii) e pautou sua análise pela busca de soluções práticas a problemas existentes na realidade forense e administrativa, abrindo mão de uma postura mais científica e teórica. A combinação destes dois fatores indica que a obra de Hely Lopes Meirelles tem origem na tentativa de fundar as bases de um direito administrativo suficientemente operacional para o desenvolvimento nacional do Brasil. Conforme se verá no próximo item deste capítulo, o conceito de direito administrativo construído pelo autor favorece a instrumentalização operacional das regras e princípios de direito administrativo pelo Estado. A própria preocupação com as instituições municipais indica, neste contexto, que a obra seria pensada como roteiro do desenvolvimento burocrático e institucional do país.

Ora, é no contexto de afirmação de uma ciência do direito administrativo que Hely Lopes Meirelles desenvolve toda sua obra. Segundo ALMEIDA, a partir de 1930, o direito administrativo adquire maturidade epistemológica e passa a ser tratado numa linguagem

comum por seus estudiosos (ALMEIDA, 2015, p. 243). Vale dizer, os administrativistas pós-1930 iniciariam um movimento de maturação teórica, no qual os temas, a linguagem, as referências, as fontes de pesquisa e, inclusive, as formas de exposição foram se entrelaçando (ALMEIDA, 2015, p. 243). Basta dizer que (i) os temas abordados pelos autores giravam em torno de problemáticas mais ou menos parecidas, como regime jurídico próprio da Administração Pública, conceito de direito administrativo, conceito de Administração Pública, os contratos administrativos e o regime dos servidores públicos (ALMEIDA, 2015, p. 263)<sup>31</sup>; (ii) foram criados chavões e palavras específicas, que evocavam uma autonomia linguística da matéria, separando-a, definitivamente, dos demais ramos do direito brasileiro; (iii) proliferou-se o estudo dos autores franceses e italianos, como referências centrais das obras (ALMEIDA, 2015, pp. 261-263).

Embora houvesse posturas e linhas de pensamento diferentes, conforme supracitado no capítulo quatro, havia uma coesão temática, pautada por quase um roteiro de exposição de determinados temas. Este estado epistemológico de maturação possibilitou um ambiente altamente fértil para a profusão doutrinária e forneceu condições de mercado e acadêmicas para o acolhimento da obra de Hely Lopes Meirelles.

Ressalte-se que a literatura administrativista moderna altera a relação entre direito administrativo enquanto ciência e direito administrativo enquanto legislação. Ora, toda norma (ou todo o direito) que serve como regulação ou limitação da atividade estatal é direito administrativo enquanto legislação. A sistematicidade, a coerência axiológica, a racionalidade etc. são elementos doutrinários, jamais encontrados na realidade normativa. Adotar a perspectiva do direito administrativo enquanto sistema uno e coerente de normas é dobrar a realidade a um rigor racional artificial. As normas administrativas, assim como todo o ordenamento jurídico, refletem visões de mundo diferentes, são consequências de seu tempo, produzidas pelos detentores do poder de cada época e, por isso mesmo, são contraditórias em termos axiológicos: são signatárias de valores não passíveis de conciliação (JUSTEN FILHO, 2018, pp. 17-19). Neste contexto, existe uma relação de mútua implicação entre direito administrativo enquanto norma e direito administrativo ciência, mormente um influencia e o outro, afinal, conforme supracitado, o ofício do jurista se distingue do ofício do físico justamente porque as formulações teóricas do jurista alteram o estado do objeto estudado, enquanto que o físico somente observa e induz experiências pontuais, específicas, mas que não

---

<sup>31</sup> Segundo ALMEIDA agrupa estes temas nos macromodelos de justicialidade e legalidade (2015, p. 264).

repercutem na essência do fenômeno estudado (FERRAZ JÚNIOR, 2016, p. 18). Nada obstante, é necessário estabelecer que a formação da legislação administrativista nem sempre segue a recomendação doutrinária, fato que acarreta a pluralidade axiológica do direito administrativo enquanto norma posta na realidade. Mesmo a formulação de expressões gerais e abstratas – cuja finalidade, como bem expressa JUSTEN FILHO (2018, pp. 17-19), é dar certa coerência e facilitar o trâmite das leis numa sociedade diversificada e democrática – não impede a existência de contradições principiológicas. A racionalidade que permeia determinados dispositivos normativos pode ser diametralmente oposta à racionalidade de outros determinados dispositivos. Ora, o espírito que fundamenta a reforma da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (“LINDB”) é oposto ao espírito que fundamenta a Lei de Improbidade Administrativa, por exemplo.

### *5.2.O conceito de direito administrativo*

Definir e conceituar o direito é, conforme afirmamos no primeiro capítulo, tarefa fundamental para qualquer análise dogmática estruturada. Quando se trata de obras pretensamente universais, *i.e.*, que se propõem a analisar um ramo inteiro do direito – no caso de Hely Lopes Meirelles, o direito administrativo –, a definição e conceituação do que se entende por direito ou pelo ramo específico são tarefas nevrálgicas. Ora, a definição e a conceituação irão se espriar por todo o sistema de pensamento proposto na obra. Portanto, o conceito de direito administrativo adotado por Hely Lopes Meirelles, em tese, repercutiu em todo seu arcabouço teórico, determinando, de maneira fundamental, a interpretação que se deu sobre a sua obra. Neste contexto, Hely Lopes MEIRELLES conceitua o direito administrativo como o “conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado” (1966, p. 8).

Essa definição envolve três elementos essenciais, que foram dissecados pelo autor. A primeira parte da sentença (“conjunto harmônico de princípios jurídicos”) consiste na harmonização dos princípios de direito administrativo, isto é, na coerência inerente ao ordenamento jurídico, de forma a tornar as normas jurídicas harmônicas entre si. Nas palavras de Hely Lopes MEIRELLES:

Significa a sistematização de normas doutrinárias de Direito (e não de Política ou de ação social), o que indica o caráter científico da disciplina em exame, sabido que não há Ciência sem princípios teóricos próprios, ordenados, e verificáveis na prática. (1966, p. 8).

A segunda parte da sentença (“que regem as atividades públicas”) se trata dos atos administrativos, ou seja

a seriação de atos da Administração Pública, praticados nessa qualidade, e não quando atua, excepcionalmente, em condições de igualdade com o particular, sujeito às normas de Direito privado. (MEIRELLES, 1966, p. 9).

O terceiro elemento (“tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado) se trata da “delimitação do objeto do Direito Administrativo”. Ao discorrer sobre este terceiro elemento, Hely Lopes MEIRELES faz a seguinte ponderação:

(...) ao Direito Administrativo não compete dizer quais são os fins do Estado (...). O Direito Administrativo apenas passa a disciplinar as atividades e os órgãos estatais ou a êle assemelhados, para o eficiente funcionamento da Administração Pública. (1966, p. 9).

Adoção de uma conceituação operacional de direito administrativo indica que o autor propõe a instrumentalização das normas de direito pelo Estado. Ou seja, o arcabouço normativo e institucional do direito administrativo não seria um escudo do administrado perante a Administração, mas, sim, uma ferramenta que possibilite a consecução dos fins almejados pela Administração Pública. A postura adotada pelo autor fortalece o argumento de que sua obra teria um caráter marcadamente operacional e nacionalista.

Ora, no mesmo período em que Hely Lopes Meirelles conceituou desta forma o direito administrativo, a discussão acerca do conceito deste ramo do direito era bastante intensa (BARROS JÚNIOR, 1979, p. 238)<sup>32</sup>. Para demonstrar o grau de radicalidade da proposta de instrumentalização do direito administrativo em prol da Administração Pública, trazemos dois outros conceitos de direito administrativo para fins de comparação: (i) o primeiro, elaborado por Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, com teor essencialmente axiológico, no qual as estrutura estatal – e aí incluindo-se as normas de direito administrativo – deveria servir de instrumento para a concretização de valores adotados pelo ordenamento jurídico e, por isto, socialmente desejáveis (MELLO, 1963a, p. 1)<sup>33</sup>; (ii) o segundo, proposto por Themístocles

---

<sup>32</sup> Segundo BARROS JÚNIOR: “Não vamos adentrar, sob pena de estender desmesuradamente o tema, os aspectos históricos, econômicos e sociais, os acontecimentos que, a partir sobretudo deste século, determinaram as transformações que são hoje causa de perplexidade para os administrativistas e acarretam a quase impossibilidade de definir o direito administrativo, ou, pelo menos, imensa dificuldade em fazê-lo.” (1979, p. 238).

<sup>33</sup> Oswaldo Aranha Bandeira de MELLO assim define a estruturação política do Estado: “O Estado, como organização jurídica de um povo em dado território, sob um poder supremo, para a realização do bem comum dos seus membros, pressupõe, de um lado, a ordenação jurídica do Estado-poder, e, de outro, a do Estado-sociedade. A do Estado-poder diz respeito à sua própria organização jurídica, como meio para consecução do fim do Estado-sociedade, seja nas relações externas, com outros Estados, seja nas relações internas, com sua própria estrutura política. A do Estado-sociedade se refere à organização jurídica da vida social dos indivíduos que compõem o seu povo, tanto nas suas recíprocas relações, envolvidas mediamente pela autoridade estatal, como nas relações imediatas desses indivíduos, isoladamente ou em sociedades menores por êles constituídas, com o Estado-poder e vice-versa. “. Nesse mesmo sentido, em outra oportunidade, o autor assevera: “Realmente, a implantação do Estado de

Cavalcanti, com teor prático, no qual o direito administrativo é o ramo do direito que estuda os “serviços públicos”. Embora esta última conceituação adote uma postura sutilmente mais pragmática, ela decorre de formulações teóricas francesas – a denominada Escola de Serviço Público –, as quais confundiam o conteúdo de direito administrativo com a sua função, gerando, na práxis forense e administrativa, confusões e equívocos conceituais.

Mais especificamente, no tocante ao primeiro conceito, a própria *raison d'être* da existência de estruturas burocráticas seria a concretização de valores socialmente almejados – no caso específico, o bem-comum (MELLO, 1963a, p. 3). Segundo o autor, o ordenamento jurídico seria constituído de um Estado-sociedade, no qual as ordenações e regulamentações destinavam-se a reger a vida particular dos indivíduos e das sociedades formadas dentro da vida civil, e de um Estado-poder, cuja razão de existir seria a concretização de valores almejados pelo Estado-sociedade – e positivados no ordenamento jurídico. Dentro das normas que regulamentam as atividades deste Estado-poder, encontram-se as normas de direito administrativo, que segundo o autor, consistiriam em todas as leis e regulamentos destinados a organizar as atividades executiva e legislativa do Estado. É importante frisar que MELLO (1963a, p. 13) toma as ações legislativa e executiva enquanto faces de uma mesma função una, qual seja, função política, em oposição à função jurisdicional do Estado-poder (1963a, p. 13)<sup>34</sup>. Essa noção coloca a Administração Pública, e aqui inserido o direito administrativo, a serviço da consecução dos fins buscados pelo Estado-sociedade. A formulação proposta por MELLO insere as questões axiológicas, que comumente são de trato do direito constitucional, no escopo da análise do direito administrativo, porquanto sua interpretação e aplicação devem buscar o “bem-comum”, tratado enquanto utilidade pública. Ora, além de apresentar um esquema muito mais teórico, MELLO esvazia o direito administrativo de operabilidade, uma vez que não se trataria de um instrumento para consecução dos fins almejados pela Administração Pública, mas, sim, um limitador normativo da ação do Estado.

Neste sentido, MELLO afirma:

Igualmente a função política como a jurisdicional do Estado-poder visam, sem dúvida, ao bem comum, à melhor vida do Estado-sociedade, mas o alcançam

---

Direito, com a distinção entre Estado-poder e Estado-sociedade, tornando aquêle simples meio para a realização dêste, permitiu a formação do Direito Administrativo.” (1963a, p. 2.)

<sup>34</sup> Nesse sentido: “Na verdade, a conjugação de órgãos dêsses podêres em atribuições do outro se efetiva sem prejuízo para o seu bom êxito, e antes constitui elemento para sua melhor eficiência, o que vem demonstrar que ambos, podêres legislativo e executivo, na sua essência, correspondem ao desempenho da mesma função, não obstante ela se perfeça por órgãos diferentes e em etapas sucessivas. “ (MELLO, 1963a, p. 13)

por processos diferentes, por métodos diversos. Enquanto a função política, através das ações legislativa e executiva, se exterioriza de modo direto pela coletividade, na outra, na jurisdicional, isso se alcança de modo indireto, pelas partes em controvérsia, na proclamação do direito de uma delas.

(...)

Portanto, o Estado-poder age por meio de duas faculdades fundamentais, que correspondem a duas funções típicas: política e jurisdicional. Na política o objeto da ação, tanto legislativa como executiva, é a utilidade pública a ser alcançada, mediante a promulgação de normas jurídicas e de atos jurídicos concretos, com fundamento naquelas, e atividades materiais complementares, que constituem formas de sua realização efetiva em cada caso. Portanto o direito constitui mero instrumento da efetivação da utilidade pública, processo empregado pelo Estado-poder para atingi-la. (...) Já na administrativa a utilidade pública se considera como noção positiva, em torno da qual o direito gravita, como meio técnico para informá-la, na sistematização de uma ordem jurídica e sua efetivação. (1966, p. 11)<sup>35</sup>.

Muito embora MELLO também encare o direito administrativo como instrumento para o desenvolvimento nacional, o autor o coloca a serviço da busca de um fim socialmente desejável (MELLO, 1966, p. 31)<sup>36</sup>, isto é, o direito administrativo é instrumento do Estado-sociedade, que o utilizará para a consecução de seu fim positivado no ordenamento jurídico.

Ora, nos valendo das categorias da teoria do direito administrativo criadas por ALMEIDA, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello adota uma postura “tendente a dar relevo a determinados valores acolhidos pelo direito” (ALMEIDA, 2015, p. 250), em detrimento da postura operacional e pragmática adotada por Hely Lopes Meirelles. A radicalidade da postura

---

<sup>35</sup> No mesmo sentido o autor ainda assevera: “Ocorreu, destarte, a construção definitiva do Direito Administrativo, apartado da Ciência da Administração. Assim, a êle se reservou o estudo de natureza jurídica dos institutos relativos à organização e ação do Estado, tendo por objeto a utilidade pública. Já à Ciência da Administração coube o estudo dos princípios mais adequados para se conseguir a utilidade pública quanto à organização e ação do Estado-poder.

Relegou-se, afinal, para segundo plano a distinção entre atividade jurídica e social do Estado e passou-se a considerar o Direito Administrativo como o ordenamento jurídico da atividade do Estado em geral, quanto à sua organização compreendendo os meios e modos de sua ação, como quanto à forma de sua ação na criação da utilidade pública, de modo direto e imediato, e à própria ação. Aos poucos, entretanto, a matéria da própria ação começa a ser considerada como objeto de novos ramos jurídicos, a saber, Direito Tributário, Direito Trabalhista, Direito Diplomático, Direito Educacional, Direito Sanitário, Direito Econômico. Então, o Direito Administrativo restringe-se ao ordenamento jurídico da organização e forma da ação do Estado, de criação de utilidade pública, de modo direto e imediato. “ (MELLO, 1966, p. 14).

<sup>36</sup> Segundo o autor: “E, assim, marcha o Direito Administrativo no Brasil, para um futuro alviçareiro, no qual as teorias dos mestres estrangeiros, pela ação da doutrina e da jurisprudência pátria, vão se amoldando à realidade nacional, adaptadas às exigências de um país, em pleno desenvolvimento, que procura emancipar-se, dentro do mundo civilizado, na ordem econômica, social e política, e que se vale, como instrumento, dêsse direito, para ordenar a atividade do Estado-poder, na criação de utilidade pública, e assim realizar o bem comum do seu povo. “ (MELLO, 1966, p. 31).



operacional e pragmática de Hely consiste no fato de o autor definir que o direito administrativo estaria, no plano direto, a serviço da Administração Pública e não do Estado-sociedade.

Diante da afirmação supra, poder-se-ia contestar as ideias elencadas no capítulo, o qual insere Hely Lopes Meirelles na segunda categoria de juristas analisados por ALMEIDA, cuja postura teórica era a de dotar o direito administrativo de maior operabilidade. Isto porque, a primeira postura, a qual seria definida por “formulações teóricas propensas a suportar a realização concreta de determinado projeto político-governamental” (ALMEIDA, 2015, p. 250), a princípio, também poderia englobar a doutrina de Hely Lopes Meirelles.

Nada obstante, há uma diferença substancial entre os autores signatários da primeira postura e Hely Lopes Meirelles: os primeiros colocam o direito administrativo a serviço de um projeto político específico, evocando a ciência jurídica como fundamento de um estado autoritário e tecnocrático (COSTA, 2016, p. 73-75); Hely, noutro giro, toma o direito administrativo como instrumento da Administração Pública, seja qual for seu projeto político. O desenvolvimento nacional pensado pelo autor não gira em torno de um programa ideológico específico, mas, sim, num contexto de desenvolvimento institucional geral.

Para contrastar as duas ideias, trazemos o conceito de direito administrativo proposto por um dos mais expoentes doutrinadores da primeira postura: Themistocles Brandão CAVALCANTI:

Incluído também na classificação das disciplinas subordinadas ao direito público, encontra-se o Direito Administrativo.

Como o direito constitucional, é também o administrativo um conjunto de princípios e de normas ligadas à atividade do Estado, em suas relações internas, dos seus órgãos de administração, e também das relações desses órgãos com os indivíduos. Toda a atividade do Estado, ligada os seus próprios serviços, ao aparelho de sua administração, à fiscalização e à política das atividades privadas, compreende-se na esfera do Direito Administrativo.

Não lhe interessa a estrutura propriamente do Estado, os seus órgãos de Governo (em seu amplo sentido político), a distribuição da competência dos poderes, matéria especificamente de direito constitucional, mas apenas o funcionamento desses órgãos no âmbito restrito da administração.

O direito administrativo pressupõe o direito político e constitucional, do qual decorre e constitui uma especialidade.

Estuda o direito administrativo a organização e o funcionamento dos serviços públicos, compreendidos êstes em seu sentido mais amplo, não somente aqueles serviços executados diretamente pelo Estado, mas também os autônomos, bem como os concedidos ou delegados pelo Estado a particulares. (...)

Por isso é que definimos o direito administrativo como a disciplina jurídica em que se estuda a organização e o funcionamento dos serviços públicos, compreendidos êstes em seu sentido mais geral, como o conjunto de atividades

ligadas à vida administrativa do Estado, em contraponto à vida política, mais da esfera do Direito Constitucional. (1946, pp. 19-20).

O conceito esposado por CAVALCANTI<sup>37</sup>, embora gire em torno da noção clássica de serviço público, tem função específica na formação de um Estado totalitário e altamente centralizado, na figura do Executivo, encarado por CAVALCANTI como parte fundamental para o desenvolvimento nacional (COSTA, 2016, p. 75)<sup>38</sup>. Ora, a operabilidade que Hely Lopes Meirelles dota o direito administrativo não seria mero instrumento para a instauração de um programa político totalitário. Na verdade, tratava-se de emplantar uma teoria que propunha uma postura instrumental do direito administrativo, porquanto fundamental para o pleno desenvolvimento burocrático e institucional do país, independentemente da ideologia dominante.

Hely Lopes Meirelles, conforme salientou Adilson Dallari em entrevista fornecida, era o porto seguro dos militares durante a ditadura. Relata Adilson, inclusive, que Hely era quem garantia a permanência e parcial estabilidade do governo de Abreu Sodré. Nada obstante, as ideias de autor não se alinhavam, do ponto de vista doutrinário, aos ideais da ditadura militar. Logicamente, assumir uma postura pragmática e operacional num contexto de governo autoritário é altamente questionável, mas, do ponto de vista, doutrinário, Hely Lopes Meirelles nunca foi alinhado às ideias centrais que compunham o escopo jurídico da ditadura – lembramos que o autor, inclusive, era crítico do prefeito biônico (subitem 3.2).

Portanto, a diferença essencial entre a postura de operacional de Hely Lopes Meirelles e a postura que colocava o direito administrativo a serviço de um programa de governo consiste na capacidade que aquele teve em isolar o fenômeno jurídico-administrativo da política, afastando, pois, os elementos meta jurídicos de sua análise doutrinária e inserindo o direito administrativo a serviço de um desenvolvimento nacional, a princípio, sem uma

---

<sup>37</sup> COSTA demonstra uma alteração ao longo do tempo na definição de direito administrativo de Themistocles Cavalcanti (COSTA, 2016, p. 143). Contudo, ainda assim, a conceituação giraria em torno da noção de serviço público e continuaria a ser parte de um programa político-ideológico a qual o autor era signatário.

<sup>38</sup> Nesse sentido: “Por exemplo, além do entusiasmo pelo corporativismo e pelos conselhos técnicos como uma constante em sua obra, é possível apontar a visão de Cavalcanti a respeito da “nova” técnica legislativa, que deveria ser partilhada entre o Legislativo e o Executivo, ampliando as competências deste último. O tema da delegação legislativa vai ao encontro dessa objetividade técnica, alheia às “confusões” da política. Essa ampliação do poder normativo também reflete certa desconfiança pelo parlamento e suas potenciais (e perigosas) influências “populares”. Ante as circunstâncias, um assumido liberal seria forçado a contribuir para uma releitura da clássica teoria da separação dos poderes, confiando ao Executivo o protagonismo naquele momento crucial para a “modernização” do país.” (COSTA, 2016, p. 75).

ideologia bem definida. É salutar que a própria noção de desenvolvimento evoca um sentido ideológico, contudo, o autor, ao contrário dos doutrinadores signatários da primeira postura apontada por ALMEIDA, deixou aberto normativamente a noção de desenvolvimento, permitindo sua aplicabilidade a diversos programas de governo, ainda que não alinhados com o que supostamente pensava o autor.

Ora, a noção desenvolvimento era premente à época em que Hely pensou o direito administrativo. Neste sentido, BURLE FILHO:

Esse quadro nacional notoriamente deixa patente a imperiosa necessidade da existência de ordenamento jurídico-administrativo nacional sistematizado, sem conflitos, sob a égide da Constituição Federal, das Constituições Estaduais e do Distrito Federal e das Leis Orgânicas de cada Município.

Convenhamos, não era e não é tarefa fácil, mas para a busca e manutenção da concretização dessa harmonia e sistematização do regime jurídico-administrativo dos entes federativos, sem dúvida, não há como negar, reconhecer e proclamar a formidável e inestimável contribuição de Hely Lopes Meirelles. (2017, p. 629).

Assim, o conceito de direito administrativo pensado por Hely Lopes Meirelles visava dota os princípios e regras que regiam a Administração Pública de maior operabilidade de funcionalidade, com vias a proporcionar um desenvolvimento institucional nacional, acima de qualquer programa político-ideológico. As contribuições pretendidas pelo autor em sua obra, eram, conforme demonstrou acima BURLE FILHO, sistematizar o cipoal normativo, o que serviria como ponta pé inicial do desenvolvimento administrativo brasileiro.

## **Conclusão**

Hely Lopes Meirelles construiu uma obra doutrinária robusta e fundamental para a compreensão do direito administrativo brasileiro contemporâneo. A proposta enfrentada por este TCC era de reconstruir e ressignificar os pontos centrais da análise do autor, a partir das suas vivências e do seu contexto histórico, e matizar com a literatura sociológica acerca da formação do federalismo municipal brasileiro e com a teoria geral do direito administrativo.

A partir das elaborações propostas, pode-se concluir que Hely Lopes Meirelles, no tocante ao seu interesse pelo municipalismo, foi influenciado pelos cargos públicos que ocupou e pelo contexto de baixo desenvolvimento institucional do município a seu tempo. Em relação à doutrina propriamente dita, seu conceito de município e suas contribuições para a autonomia municipal são fortemente influenciadas pela literatura sociológica municipal, sobretudo a obra “Coronelismo, enxada e voto” de Victor Nunes Leal.

A teoria do direito administrativo apresentada por Hely Lopes Meirelles se encaixa na postura doutrinária pragmático-operacional, construída por Fernando Dias Menezes de Almeida. No texto, confrontou-se a proposta do administrativista contemporâneo com proposições de Hely Lopes Meirelles e verificou-se a adequação da categoria proposta. Diversos aspectos da obra de Hely demonstram sua propensão a interpretar o direito administrativo enquanto instrumento de ação e trabalho da Administração Pública. No tocante às correntes ideológicas liberal-democrática e nacional-estatizante, também construídas por Fernando Dias Menezes de Almeida, a conclusão é que estas categorias não são aptas a abarcar as ideias de Hely Lopes Meirelles em relação aos macromodelos de legalidade e justicialidade propostos por Fernando Dias Menezes de Almeida. Embora a doutrina de Hely seja marcadamente nacionalista, estes dois recortes não permitem uma aproximação a qualquer linha doutrinária proposta pelo administrativista contemporâneo.

A genealogia do direito administrativo de Hely Lopes Meirelles permitiu uma análise dos antecedentes históricos e dos referenciais teóricos do autor, bem como permitiu a realização de um paralelo acerca da ocupação de um espaço de saber restrito por Hely Lopes Meirelles. O conceito de direito administrativo do autor, noutro giro, permitiu afirmar a posição da instrumentabilidade e operabilidade que o autor concede ao direito administrativo.

Enfim, as análises propostas têm como objetivo contribuir para uma análise crítica do nosso pensamento administrativista brasileiro. A reconstrução de um jurista da envergadura de Hely Lopes Meirelles, à luz dos conceitos utilizados no presente texto, busca tornar a incursão na obra do autor mais atenta e afastar eventuais equívocos teóricos que comprometem a análise da herança pragmática deixada por Hely Lopes Meirelles.

## Referencias

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

AMATO, Lucas Fucci. Victor Nunes Leal e a sociologia do constitucionalismo brasileiro, In *Revista Direito Mackenzie*, v. 13, 2019, n. 1, pp. 1-26. Acessado em 02/11/2020, às 21:02, <http://dx.doi.org/10.5935/2317-2622/direitomackenzie.v13n1e12752>.

ARAGÃO, Guilherme de. Bases do fortalecimento municipal. *O Jornal*, 9 de dezembro de 1959. Disponível em [http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=110523\\_05&pasta=ano%20195&pesq=%22Hely%20Lopes%20meirelles%22&pagfis=81750](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=110523_05&pasta=ano%20195&pesq=%22Hely%20Lopes%20meirelles%22&pagfis=81750). Acesso em 08/11/2020, às 16:21.

AZEVEDO, Eurico de Andrade. Retrato de Hely Lopes Meirelles. In *O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles*, org. Marçal Justen Filho & Arnaldo Wald & Cesar Augusto Guimarães Pereira, pp. 29-42. São Paulo: Malheiros, 2017.

BARROS JÚNIOR, Carlos Seabra de. O Direito Administrativo como Ciência, in *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, v. 74, 1979, pp. 225-242.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

BURLE FILHOS, José Emmanuel. Hely Lopes Meirelles o doutrinador. Recordações. In *O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles*, org. Marçal Justen Filho & Arnaldo Wald & Cesar Augusto Guimarães Pereira, pp. 627-634. São Paulo: Malheiros, 2017.

CARNIO, Henrique Garbellini. Direito e ideologia: o direito como fenômeno ideológico, In *Revista Panóptica*, v. 17, 2009, pp. 95-107.

CARVALHO, André Castro; SOUSA, Otavio Augusto Venturini de. O construtivismo pragmático de Hely Lopes Meirelles e o seu legado para o direito administrativo brasileiro, In *O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles*, org. Marçal Justen Filho & Arnaldo Wald & Cesar Augusto Guimarães Pereira, pp. 162-182. São Paulo: Malheiros, 2017.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Princípios gerais de direito público*. 1. ed São Paulo: Editora Atlas, 1946.

- CLASTRES, Pierre. *A sociedade contra o estado*. São Paulo: Ubu editora, 2017.
- COSTA, Maurício Mensurini da. *O estado interventor no Brasil e seus reflexos no direito público (1930-1964): Themistocles Cavalcanti e sua contribuição doutrinária*. Tese de doutorado – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2016.
- CUNHA, Edilson Alkmim (coord. e trad.), *Corpus iuris civilis – Digesto Livro I*. Brasília: Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 2010.
- DÓRIA, Sampaio. Autonomia dos municípios, in *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, v. 24, 1928, pp. 419-432. Acessado em 02/11/2020, às 00:07. <https://doi.org/10.11606/issn.2318-8227.v24i0p419-432>.
- FERNANDES, Márcia Gomes. *O esquadrão da morte de São Paulo e a imprensa paulista: um estudo sobre o Jornal da Tarde, O Estado de São Paulo e a Folha de São Paulo (1968-1978)*. 2018. Tese (Doutorado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Acessado em 08/11/2020, às 14:33. doi:10.11606/T.8.2018.tde-06092018-111924.
- FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.
- GARRIGA, Carlos. ¿De qué hablamos los historiadores del derecho cuando hablamos de derecho?, In *Revista Direito Mackenzie*, v. 14, 2020, n. 1, pp. 1-24. Acessado em 08/11/2020, às 12:41, <http://dx.doi.org/10.5935/2317-2622/direitomackenzie.v14n113329>.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- JUNQUEIRA, André Rodrigues. Um jurista e suas publicações: um diálogo com a produção acadêmica de Hely Lopes Meirelles (1959-1989), In *O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles*, org. Marçal Justen Filho & Arnoldo Wald & Cesar Augusto Guimarães Pereira, pp. 183-192. São Paulo: Malheiros, 2017.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB – Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas, in *Revista de Direito Administrativo*, Edição Especial

– Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), novembro de 2018, pp. 13-41. Acessado em 08/11/2020, às 18:39. <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77648>.

JUVENTUDE transviada sem solução: juízes não têm meios para vencê-la! *Última Hora*, Curitiba, 28 de janeiro de 1959. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=830348&pesq=%22Hely%20Lopes%20Meirelles%22&pasta=ano%20195&pagfis=379>. Acesso em: 01/11/2020, às 22:55.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

MAIS de cem cidades brasileiras disputarão os XXII jogos abertos do interior em São Carlos. *Correio Paulistano*, São Paulo, 5 de setembro de 1957. Disponível em: [http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=090972\\_10&pesq=%22Hely%20Lopes%20Meirelles%22&pasta=ano%20195&pagfis=38834](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=090972_10&pesq=%22Hely%20Lopes%20Meirelles%22&pasta=ano%20195&pagfis=38834). Acesso em: 01/11/2020, às 23:00.

MANNORI, Luca; SORDI, Bernardo. *Storia del diritto amministrativo*. 10. ed. Roma: Laterza, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1966.

\_\_\_\_\_. *Direito Municipal Brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1985.

\_\_\_\_\_. *Finanças Municipais*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

\_\_\_\_\_. *Licitação e Contrato Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975.

\_\_\_\_\_. O regime municipal brasileiro em confronto com o de outros países, in *Revista de Direito Administrativo*, v. 42, 1955, pp. 30-45. Acessado em 02/11/2020, às 00:30. <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v42.1955.15179>.

MELLO, Diogo Lordello. A Descentralização Administrativa na Realidade Municipal Brasileira, In *Revista Municipal de Engenharia*, janeiro-junho 1959. Disponível em <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=142832&pasta=ano%20195&pesq=%22Hely%20Lopes%20meirelles%22&pagfis=7482>. Acesso em 08/11/2020, às 16:25.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Conceito de direito administrativo – primeira parte, in *Revista de Direito Administrativo*, v. 73, 1963a, pp. 1-17. Acessado em 02/11/2020, às 14:11. <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v73.1963.25199>.

\_\_\_\_\_. Conceito de direito administrativo – segunda parte, in *Revista de Direito Administrativo*, v. 74, 1963b, pp. 33-42. Acessado em 02/11/2020, às 14:12. <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v74.1963.25523>.

\_\_\_\_\_. Evolução científica do direito administrativo, in *Revista de Direito Administrativo*, v. 83, 1966, pp. 1-31. Acessado em 02/11/2020, às 14:14. <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v83.1966.27949>.

NUNES, Gabriela. *Centralização e descentralização – O debate entre Tavares Bastos e visconde de Uruguai*. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 1999.

PRIMEIRO centenário. *Correio Paulistano*, São Paulo, 4 de novembro de 1956. Disponível em:

[http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=090972\\_10&pesq=%22Hely%20Lopes%20Meirelles%22&pasta=ano%20195&pagfis=34002](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=090972_10&pesq=%22Hely%20Lopes%20Meirelles%22&pasta=ano%20195&pagfis=34002). Acesso em: 01/11/2020, às 23:02.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

TRIBUNAIS. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 13 de dezembro de 1951. Disponível em:

<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19511213-23493-nac-0010-999-10-not/busca/Hely+Lopes+Meir%C3%A9lles>. Acesso em: 01/11/2020, às 22:36.

\_\_\_\_\_. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 10 de dezembro de 1957. Disponível em:

<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19571210-25340-nac-0021-999-21-not/busca/Hely+Lopes+Meirelles>. Acesso em: 01/11/2020, às 22:43.



---

**TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE  
CURSO**

Eu, Caio Leonardo Corralo Tornincasa

Aluno(a), regularmente matriculado(a), no Curso de Direito, na disciplina do TCC da 10ª etapa, matrícula nº 31664555, Período noturno, Turma D,

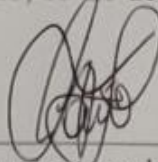
tendo realizado o TCC com o título: UM OPERADOR NA SELVA DAS TEORIAS – A obra pragmático-operacional de Hely Lopes Meirelles

sob a orientação do(a) professor(a): Julio César Vellozo

declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 09 de dezembro de 2020.



---

Assinatura do discente