



[Artigos inéditos]

“Um perpétuo estado de sítio”: atos de império e despotismo administrativo na Primeira República

“A perpetual state of siege”: atos de império and administrative despotism in the First Republic

Pedro Jimenez Cantisano¹

¹ Insper – Instituto de Ensino e Pesquisa, São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: pedroj1@insper.edu.br. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-0714-1806>.

Artigo recebido em 10/06/2024 e aceito em 27/02/2025.



Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.



Resumo

Este artigo explora as apropriações da ideia de despotismo administrativo no Brasil do início do século XX. No mundo atlântico, durante o final do século XIX e início do XX, essa ideia foi usada para criticar a expansão do Estado via direito administrativo. As referências de despotismo variaram de acordo com a época, desde o absolutismo do antigo regime até o totalitarismo do século XX. No Brasil, essas referências foram tanto globais, como a noção de despotismo oriental, quanto locais, como o estado de sítio dos anos iniciais da Primeira República. Essas apropriações são mostradas a partir de legislação, doutrina, processos judiciais e jornais, no contexto das reformas urbanas e de saúde pública implementadas no Rio de Janeiro entre 1903 e 1909. As consequências da distinção entre atos de gestão e atos de império para o controle judicial da administração, entre outros aspectos do direito administrativo reformulado especialmente para sustentar as reformas, foram centrais para o debate acerca do despotismo administrativo.

Palavras-chave: Despotismo administrativo; Atos administrativos; Controle judicial; História do direito.

Abstract

This article explores the appropriations of the notion of administrative despotism in early-twentieth-century Brazil. Across the Atlantic world, during the end of the nineteenth and beginning of the twentieth century, this idea was used to criticize the expansion of the State through administrative law. The references for despotism varied in time, from the old regime's absolutism to twentieth-century totalitarianism. In Brazil, the references were both global, such as the notion of oriental despotism, and local, such as the usages of state of siege during the early years of the Brazilian first republic. These appropriations are shown through legislation, legal doctrine, judicial records, and newspapers, in the context of urban and public health reforms implemented in Rio de Janeiro, from 1903 to 1909. The consequences of the distinction between *atos de império* and *atos de gestão* for the judicial control of the administration, among other aspects of an administrative law that was especially reformulated to support the reforms, were central for debates about administrative despotism.

Keywords: Administrative despotism; Administrative acts; Judicial control; Legal history.



1. Introdução¹

Em meados do século XIX, analisando a democracia estadunidense, o francês Alexis de Tocqueville buscou identificar o tipo de tirania ou despotismo que poderia surgir nas nações democráticas da época. Tocqueville admitiu ser incapaz de nomear o fenômeno porque, segundo ele, os termos “tirania” e “despotismo” já não eram mais apropriados para descrever um poder que não tiraniza um povo, mas o “comprime, enfraquece, extingue e entorpece”. Esse seria um poder que “degrada o homem sem o atormentar”, criando uma “servidão do tipo regular, quieta e suave” a partir de uma “rede de pequenas e complicadas regras”. Seria um poder tutelar que, ao ser “o único agente e árbitro da felicidade” e ao prover segurança e necessidades, facilitar os prazeres e dirigir a indústria, entre outras coisas, manteria os homens em um estado de “infância perpétua”. Contraditoriamente, as pessoas aceitariam esse poder centralizado e tutelar simplesmente porque elas o elegeram. Ou seja, se refugiarão sob essa tutela porque elas mesmas “escolheram seu próprio guardião”. Muitas pessoas, de acordo com Tocqueville, estariam “muito contentes com esse tipo de compromisso entre o despotismo administrativo e a soberania do povo” (TOCQUEVILLE, 1990, p. 316-319).

Marcelo Jasmin explica que esse “despotismo democrático”, de acordo com Tocqueville, seria resultado do individualismo, da privatização das relações sociais e da consequente indiferença cívica na “sociedade igualitária de massas”. Para o francês, a democracia havia criado uma contradição na medida em que os homens só eram livres enquanto participassem ativamente da vida pública. Quando não participavam, voltando-se para seus interesses privados, delegavam todo o poder de decidir, inclusive sobre questões menores, ao Estado. No “mundo burguês”, as demandas políticas dos cidadãos se resumiriam à manutenção da “tranquilidade pública” para o exercício dos “prazeres privados”. As eleições seriam apenas um “abandono momentâneo e efêmero da dependência” (JASMIN, acesso em 2025, p. 1, 10 e 18). A noção de despotismo administrativo, portanto, surgiu como um alerta sobre os perigos da democracia em meados do século XIX.

¹ Gostaria de agradecer a Eduardo Jordão, Guilherme de Almeida e Diego Werneck pela leitura crítica de versões preliminares deste artigo.



Nos meios jurídicos, no entanto, esse conceito foi articulado para designar e criticar a expansão do Estado sobre a esfera privada dos negócios e direitos individuais. Durante o final do século XIX e início do XX, por todo o mundo atlântico, em lugares como a França, os Estados Unidos e a Argentina, juristas denunciaram a emergência do despotismo administrativo. Para eles, uma administração poderosa e independente poderia arruinar as promessas revolucionárias, muitas vezes registradas em constituições, de um governo limitado pela separação de poderes, a descentralização e o estado de direito. Ao longo desse período, os regimes políticos usados pelos críticos para exemplificar o despotismo administrativo variaram. Durante o século XIX, os críticos se referiram aos perigos do absolutismo do Antigo Regime e ao autoritarismo pós-revolucionário do império de Napoleão III na França (HESPANHA, 2005, p. 128; ZIMMERMANN, 2014). Já na década de 1930, especialmente nos Estados Unidos, os críticos argumentaram que o empoderamento e crescimento da administração eram um caminho sem volta para o totalitarismo nazista que estava tomando a Alemanha e a Europa como um todo (SCHILLER, 2007, p. 421; O'REILLY JR., 1938, p. 311).

Neste artigo, eu exploro os significados do despotismo administrativo no Brasil do início do século XX. O termo foi usado por críticos da intervenção estatal em vários contextos. Segundo Airtton Seelaender, entre os juristas brasileiros “não raro se supôs que as *ilhas de intervenção* da Primeira República seriam cabeças-de-ponte do despotismo estatal” [grifo original] (SEELAENDER, 2021, p. 189). Ou seja, mesmo sendo poucas as áreas de intervenção estatal nesse período, habitualmente identificado pela existência de um Estado liberal, críticos apontaram para a ascensão de um suposto despotismo. Entre essas áreas, uma em particular se sobressai: a das reformas urbanas e de saúde pública e, em especial, as implementadas no Rio de Janeiro entre 1903 e 1909. Essas reformas foram legitimadas por discursos eurocêntricos, civilizatórios e científicos, mas também, como veremos a seguir, pela reformulação do direito administrativo vigente. Novas leis, decretos e doutrinas buscaram dar mais independência e poder à administração encarregada de reformar a cidade. Os críticos, por sua vez, apontaram para o perigo dessa reformulação, descrevendo os governantes como déspotas e tiranos. Quais referências eles usaram para criticar a expansão do Estado? Como juristas, advogados e políticos, entre outros críticos brasileiros, se apropriaram e adaptaram, ou traduziram, o despotismo administrativo?



2. Metodologia

Para responder a essas perguntas, como já está claro, reduzi o escopo cronológico e geográfico da pesquisa. Essa redução me permitiu encontrar detalhes que poderiam se perder em uma pesquisa que abrangesse, por exemplo, todos os debates sobre o problema do despotismo administrativo no Brasil da Primeira República.² A redução do escopo também possibilitou uma ampliação dos tipos de fontes consultados. Tanto a história dos conceitos políticos quanto a história do direito não devem se limitar aos livros filosóficos e doutrinários, que nos apresentam apenas a parcela mais consolidada e sistematizada do pensamento político e jurídico de uma época.³ Portanto, busquei o conceito de despotismo administrativo em fontes variadas, incluindo doutrina, processos judiciais e jornais.

A historiografia jurídica brasileira mais recente reconhece que “os processos judiciais são locais de produção do direito, não de mera aplicação ou disputa”. Neles, categorias jurídicas – e jurídico-políticas, como o despotismo administrativo – “adquirem significados concretos” (CANTISANO & DIAS PAES, 2021, p. 355). Assim, os processos são fontes essenciais para escrever a história do direito no Brasil. Os jornais, por sua vez, e, em especial, os jornais da Primeira República, moldaram o direito. Seus editores selecionaram e publicaram decisões judiciais. Profissionais do direito usaram os jornais como fontes de acesso à jurisprudência. Alguns desses profissionais anexaram recortes de notícias aos processos para sustentar argumentos baseados em casos recém-julgados. Juristas e advogados também travaram debates doutrinários a respeito de temas de repercussão social ampla nos jornais (MACHADO, 2020, p. 143). Por fim, editores, colunistas e chargistas traduziram temas jurídicos complexos para seus leitores através de reportagens e charges. Desta forma, moldaram tanto o direito quanto as percepções e atitudes das pessoas em relação ao direito.

Para escrever este artigo, busquei por leis e decretos do período entre 1900 e 1910 na base de legislação da Câmara dos Deputados; debates sobre esses atos normativos nos anais do Senado; processos de desapropriação e despejo, do mesmo período, no acervo judiciário do

² Para uma justificativa teórica mais elaborada a respeito dos ganhos que a redução de escala trazem para a análise histórica, ver REVEL, 1995.

³ João Feres Júnior defende esta afirmação para a história dos conceitos em FERES JÚNIOR, 2014, 471.



Arquivo Nacional; e livros e revistas jurídicas publicados entre 1850 e 1920 nas bibliotecas do Supremo Tribunal Federal, da Universidade de São Paulo, da Faculdade Nacional de Direito e do Instituto dos Advogados Brasileiros.⁴ Além disso, usei a Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional para buscar termos relevantes – como, por exemplo, “despotismo sanitário”, “ditadura municipal”, “ratione imperii” e seus derivados – em jornais publicados no Rio de Janeiro entre 1900 e 1909.⁵

Nessas fontes, não busquei identificar um processo de politização ou nacionalização do conceito de despotismo administrativo. Segundo João Feres Júnior, “não há razão para acreditar que os conceitos não passaram por outros processos semânticos e sociais” diferentes daqueles já identificados pelos historiadores (FERES JÚNIOR, 2014, p. 473). Ao invés de tentar classificar o processo pelo qual o conceito em questão passou, busquei identificar por quem, como e com quais objetivos o conceito foi usado no início do século XX. Nesse sentido, fui guiado pelo que Thomas Duve chama de “tradução” de ideias jurídicas na produção de espaços jurídicos globais compartilhados (DUVE, 2014). Essa chave metodológica nos permite identificar múltiplas apropriações e reformulações sem necessariamente sistematizá-las em um processo coerente de transformação conceitual. O resultado é uma pequena janela de observação para pensar criticamente tanto sobre a história da circulação de ideias jurídico-políticas, quanto sobre as histórias do direito administrativo e do controle judicial dos atos administrativos no Brasil.

3. Administradores e juízes

Durante o século XIX, o direito administrativo europeu se tornou uma “defesa das prerrogativas do Estado face ao aparecimento da ideia de direitos civis na era pós-revolucionária”. Juristas europeus elaboraram uma agenda “defensiva” para preservar um espaço autônomo de atuação

⁴ As leis, decretos, anais, livros e revistas estão citados ao longo deste artigo. Encontrei um total de 71 processos judiciais de desapropriação que começaram no Juízo dos Feitos da Fazenda Municipal e 23 processos judiciais de despejo por motivo sanitário que começaram no Juízo dos Feitos da Saúde Pública. Parte desses processos chegou à Corte de Apelação.

⁵ A busca por palavras na Hemeroteca Digital é uma ferramenta imperfeita. A expressão “ratione imperii”, por exemplo, aparece em apenas 18 ocorrências. No entanto, as ocorrências se mostraram frutíferas, especialmente enquanto fontes complementares que mostram debates jurídicos e políticos realizados na imprensa a respeito do suposto despotismo da administração pública no período.



para a administração” na busca pelo interesse público. Em sua fase mais agressiva, essa agenda se concretizou, entre outras coisas, numa teoria do ato administrativo como “ato de natureza hegemônica (como ato de poder)” e “numa completa autonomia da administração em relação aos tribunais” (HESPANHA, 2005, p. 120-122).⁶ Na década de 1870, o Conselho de Estado francês ganhou independência para operar como um tribunal contencioso para casos envolvendo o Estado e os cidadãos. Esse modelo ganhou dimensões atlânticas ao ser replicado em vários lugares da Europa e da América Latina (CANANEA, 2023; p. 23-40; GONZÁLEZ, 2017; CORDELLA, 2014). Os juristas estadunidenses, por sua vez, debateram se o modelo europeu dava muito poder para instituições que julgariam casos “da perspectiva do governo” (ERNST, 2014, p. 30). No entanto, na década de 1920, os tribunais daquele país já haviam se tornado deferentes à expertise da administração em matérias como licenças, impostos e saúde pública (SCHILLER, 2007, p. 408; ERNST, 2014, p. 33).

O Conselho de Estado brasileiro, criado após a independência e previsto na Constituição do Império, de 1824, nunca chegou a exercer atividades jurisdicionais. Juristas e políticos, como o Visconde do Uruguay, proeminente administrativista do século XIX, propuseram que o Conselho recebesse poderes semelhantes aos exercidos por seu par francês (URUGUAY, 1862, p. 119-121). Porém, juristas e políticos liberais alertaram para a expansão das atribuições de um Conselho criado, presidido e indicado pelo imperador. Na prática, o Conselho brasileiro exerceu apenas funções políticas e administrativas, como a de auxiliar o poder executivo na tomada de decisões (CAVALCANTI, 1951; LYNCH, 2005). A controvérsia se encerrou com a Proclamação da República, que dissolveu o Conselho de Estado. A Constituição da República, de 1891, inspirada no modelo estadunidense, atribuiu todo o poder jurisdicional ao Poder Judiciário, que foi dividido de acordo com o federalismo brasileiro, em juízes e tribunais estaduais e federais, incluindo o Supremo Tribunal Federal.⁷ Porém, a Constituição não respondeu a uma questão fundamental para o funcionamento da separação de poderes: poderiam os tribunais brasileiros revogar atos administrativos?

⁶ GUANDALINI JR., 2019 argumenta que, no Brasil, o direito administrativo foi sistematizado, em meados do século XIX, para justificar o poder moderador e estabilizar o Império.

⁷ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, artigos 55 a 62.



Essa pergunta ocupou as mentes dos residentes do Distrito Federal a partir de dezembro de 1902. Naquele mês, o Congresso discutiu e aprovou, muito rapidamente, uma nova lei de organização administrativa para a capital. Os parlamentares e o governo entendiam a nova lei como base jurídica para a implementação do plano de reformas urbanas almejado pelo presidente Francisco de Paula Rodrigues Alves e pelo engenheiro, que em breve se tornaria prefeito, Francisco Pereira Passos. Entre vários artigos que repetiam disposições da lei anterior, a nova lei incluiu uma proibição um tanto controversa:

Artigo 16. Não podem as autoridades judiciarias, quer federaes, quer locaes, modificar ou revogar as medidas e actos administrativos, nem conceder interdictos possessórios contra actos do Governo Municipal exercidos *ratione imperii*.⁸

No dia 29 de dezembro, a lei foi aprovada sob protesto de dois senadores que acusaram o Senado de sequer ter lido o projeto. A maior preocupação do senador pelo Estado do Alagoas Bernardo de Mendonça Sobrinho era com a falta de definição do que seriam atos “exercidos *ratione imperii*”. De acordo com o senador, essa expressão era obscura e desconhecida, até então, no direito brasileiro. “*Ratione imperii*” poderia significar qualquer coisa e, portanto, dar poderes excepcionais ao prefeito, colocando o Distrito Federal sob uma “ditadura municipal”.⁹ Como veremos, essa crítica se propagou pelos tribunais, doutrina e jornais. No entanto, menos de dois anos mais tarde, em março de 1904, Rodrigues Alves decidiu estender a mesma proteção aos atos do diretor geral de saúde pública, o médico Oswaldo Gonçalves Cruz. O novo Código Sanitário do Rio de Janeiro, criado por um decreto presidencial autorizado pelo Congresso, continha a seguinte disposição:

Artigo 288. Não podem a Justiça Sanitaria, nem as autoridades judiciarias, quer federaes, quer locaes, conceder interdicto possessorio contra os actos da autoridade sanitaria exercidos *ratione imperii*, nem modificar ou revogar os actos administrativos ou medidas de hygiene e salubridade por ella determinadas nesta mesma qualidade.¹⁰

Várias leis e decretos constituíram a arquitetura jurídica das reformas, dando mais poderes e independência para a Prefeitura implementar o plano de reformulação urbana e para

⁸ Lei n. 939, de 29 de dezembro de 1902.

⁹ Annaes do Senado Federal, Terceira Sessão da Quarta Legislatura, Volume III, Sessão de 25 de dezembro de 1902, 642-645.

¹⁰ Decreto n. 5156, de 8 de março de 1904.



a Diretoria Geral de Saúde Pública, um órgão federal, implementar medidas sanitárias. Em 1903, por exemplo, dois decretos tornaram o processo de desapropriação mais célere no Distrito Federal.¹¹ O Código Sanitário de 1904 dava amplos poderes à Diretoria, por meio da qual o Governo Federal exerceria “sua autoridade superior nas deliberações, ordens e providencias, regulamentares ou extraordinárias, que affectem ou possam affectar a saude publica”.¹² O Código também criou a Justiça Sanitária, uma corte especializada em julgar “todas as acções e processos civis e criminaes em materia de hygiene e salubridade pública”.¹³ Todas essas mudanças foram alvo dos críticos do despotismo administrativo. Porém, entre as transformações do direito administrativo impulsionadas pelas reformas da cidade, a “doutrina das *ratione imperii*” – como ficaram conhecidas as consequências jurídicas daquelas duas disposições legais – foi a mais controversa.

A expressão *ratione imperii* e suas variantes não eram tão desconhecidas como Mendonça Sobrinho fez crer. Na semana em que o Congresso deliberou sobre a lei de 1902, o procurador municipal João Carneiro de Souza Bandeira defendeu a doutrina em um artigo de jornal. Souza Bandeira argumentou que povos civilizados, como a Alemanha, França, Itália e Estados Unidos, e os tribunais brasileiros aceitavam a dicotomia entre atos “*ratione imperii*” e “atos de gestão” para distinguir as funções estatais de “polícia administrativa”. Estas funções, que historicamente incluíam o policiamento urbano e sanitário, eram identificadas com o primeiro tipo de ato e, portanto, protegidas contra o controle judicial.¹⁴

Dois anos antes, durante o Congresso Jurídico Americano, sediado no Rio de Janeiro, o juiz do Distrito Federal Godofredo Xavier da Cunha defendeu a distinção entre atos administrativos “*jure gestionis*” e “*jure imperii*” para identificar os atos que escapavam ao controle jurisdicional. Segundo Xavier da Cunha, os atos *jure imperii* eram de caráter puramente político, de “conveniência e oportunidade”, e, portanto, não estavam submetidos a controle (VIANNA, 1904, p. 224). No mesmo ano, apesar de não ter feito referência a essas expressões, o Supremo Tribunal Federal decidiu, por unanimidade, que não poderia conceder interditos contra atos administrativos relacionados à saúde pública e, portanto, à “preservação da sociedade”. Os

¹¹ Decreto n. 1021, de 26 de agosto de 1903; Decreto n. 4956, de 9 de setembro de 1903.

¹² Decreto n. 5156, de 8 de março de 1904, artigo 2.

¹³ Decreto n. 5156, de 8 de março de 1904, artigo 280.

¹⁴ Souza Bandeira, “A Reforma Municipal”, *Correio da Manhã*, 24 de dezembro de 1902.



ministros argumentaram que isso seria subverter a “ordem administrativa” e a separação de poderes (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 1903, p. 107-117). Não obstante essas manifestações recentes, pela primeira vez, em 1902 e 1904, o termo *ratione imperii* e a proibição de controle judicial foram expressos em lei.

Para os críticos, essa expressão sustentou inúmeras violências perpetradas pela administração pública entre 1903 e 1909. Durante as reformas, Pereira Passos ordenou centenas de desapropriações que, muitas vezes, foram conduzidas de maneira rápida e sem observar procedimentos legais. Por exemplo, o prefeito ordenou a destruição de telhados e paredes na calada da noite para inutilizar prédios e derrubar o valor das indenizações. Oswaldo Cruz, por sua vez, liderou uma campanha de expurgos sanitários que consistiam na invasão das casas das pessoas para fumigar enxofre e outros produtos químicos a fim de eliminar os mosquitos que transmitiam a febre amarela. Diversos prédios foram esvaziados e demolidos por ordens do prefeito e do diretor geral. Proprietários e inquilinos foram processados por infrações sanitárias, às vezes arbitrariamente determinadas. Em um episódio histórico marcante, em novembro de 1904, a população da capital se revoltou contra essas invasões e contra a notícia de que a vacina da varíola seria obrigatória na cidade. Em meio à revolta popular, um grupo de políticos e militares tentou um golpe de estado contra Rodrigues Alves. Todas as medidas foram implementadas, até certo ponto, sem interferência eficaz por parte dos tribunais locais e federais. Em vários casos, os juízes se remeteram à doutrina das *ratione imperii*, prevista em lei, para evitar interferir na atuação da administração pública.

A interpretação dos tribunais, no entanto, não foi homogênea. Em alguns casos, juízes elaboraram teses para sustentar o poder de controlar atos administrativos. Por exemplo, em 1906, defendendo seu cliente Augusto Barthel em um caso de desapropriação, o advogado João Aguiar anexou ao processo páginas do *Jornal do Commercio* com a publicação de um acórdão recém-proferido pela Corte de Apelação da capital. Estabelecendo um precedente que seria lembrado em vários outros casos, a Corte havia decidido que a Prefeitura não podia emitir ordens de desapropriação para zonas inteiras da cidade, sem indicar especificamente quais prédios deveriam ser desapropriados. De acordo com a Corte, “a inviolabilidade dos direitos individuais é incompatível com o arbítrio administrativo, mesmo no ato praticado *ratione imperii*”. Além disso, quando a administração ultrapassa sua esfera de ação, o ato “perde a qualidade de ato



praticado *ratione imperii*".¹⁵ Apesar dessa e outras clarificações por parte dos tribunais, os críticos continuaram atacando a doutrina, sugerindo que sua existência era prova de que o despotismo administrativo havia chegado ao Brasil.

4. Déspotas e ditadores

Logo no início de 1903, o Jornal do Brasil publicou uma matéria com o título "A ditadura municipal" relatando ações arbitrárias do recém-empossado Pereira Passos. Segundo o jornal, agentes municipais haviam demolido um prédio no Largo do Paço à noite, sem o conhecimento do proprietário.¹⁶ Matérias como essa foram comuns, reforçando a percepção generalizada de que o prefeito agia de forma violenta e inesperada, mobilizando seus agentes ao arrepio da lei para agilizar o plano de reformas. Outra crítica corrente, estampada em uma matéria de maio daquele ano intitulada "Dictadura municipal", era de que Pereira Passos não havia sido eleito. Como de costume e por força de lei, o prefeito do Distrito Federal havia sido escolhido pelo Presidente da República. Naquela ocasião, em maio, o Congresso acabara de estender a suspensão do Conselho Municipal, órgão legislativo, por mais seis meses, perpetuando a situação criada pela lei de reorganização de 1902. Desde o início do seu mandato, o prefeito governava a capital sem oposição política. Na matéria, o jornalista Carlos de Laet, um monarquista, lembrou aos leitores que os representantes da cidade eram eleitos durante o Império. Portanto, segundo ele, o regime anterior era mais democrático que o atual.¹⁷

Além das arbitrariedades e da concentração de poderes nas mãos dos administradores, os jornais atacaram a criação da Justiça Sanitária. A corte especializada, que funcionou apenas entre 1905 e 1911, tinha a função de julgar réus acusados de infrações sanitárias, listadas no Código Sanitário.¹⁸ Essas infrações incluíam, por exemplo, a negligência com as condições de saneamento dos cortiços e a não notificação de casos de doenças contagiosas entre os

¹⁵ Arquivo Nacional, Fundo: Juízo dos Feitos da Fazenda Municipal – 3Y, Augusto Barthel, 1906, n. 73, caixa 619.

¹⁶ "A ditadura municipal", Jornal do Brasil, 22 de janeiro de 1903.

¹⁷ Carlos de Laet, "Dictadura municipal", Jornal do Brasil, 15 de maio de 1903.

¹⁸ Decreto n. 5156, de 8 de março de 1904, artigos 279 a 292.



moradores.¹⁹ Os críticos contestaram a imparcialidade do juiz sanitário, argumentando que ele seria apenas mais um braço da administração despótica. Em um artigo publicado no *Correio da Manhã* em março de 1904, Gil Vidal – colunista e crítico ferrenho das reformas – escreveu

O governo, fora da lei, foi, a seu talante, criando direito (...) por fim, entrega a solução dos conflitos entre o legítimo interesse individual e as imposições do despotismo administrativo, a um juiz especialmente instituído para reforçar esse despotismo e revestir a iniquidade de aparências de justiça²⁰

Monarquistas, como Carlos de Laet, e republicanos liberais, como Ruy Barbosa, compararam a administração da cidade ao autoritarismo dos anos iniciais da Primeira República. A República fora inaugurada por um golpe militar, seguido de presidentes militares que abusaram das declarações de estado de sítio para reprimir revoltas e perseguir opositores.²¹ O início do século XX parecia um período de maior estabilidade política, especialmente após a concertação da política dos governadores durante o governo do presidente Manuel Ferraz de Campos Sales (1898-1902). Porém, os críticos das reformas compararam o governo de Pereira Passos e a gestão de Oswaldo Cruz a um estado de sítio permanente e localizado em que as liberdades individuais, em especial o direito de propriedade e a inviolabilidade de domicílio, haviam sido suspensas. No *Correio da Manhã*, vários artigos fizeram essa crítica. Em agosto de 1904, por exemplo, Gil Vidal escreveu que os administradores pensavam até em decretar “estado de sítio formal – pois de facto já o temos”.²²

No período das reformas, Rodrigues Alves declarou estado de sítio apenas durante e imediatamente após a revolta contra a vacinação obrigatória, de 1904. A justificativa era conter a tentativa de golpe de estado, que foi rapidamente suprimida por tropas governistas. Historiadores, no entanto, mostram que, assim como em outros momentos da Primeira República, o estado de sítio se estendeu mais do que o necessário. As forças policiais da capital usaram a situação para perseguir, prender e desterrar para o Acre – medida punitiva comum à época – pessoas “indesejadas”, como pobres, prostitutas e agitadores políticos, supostos participantes dos atos violentos (SEVCENKO, 1993, p. 53). Esse estado de sítio durou pouco mais

¹⁹ Decreto n. 5156, de 8 de março de 1904, artigos 83 a 135.

²⁰ Gil Vidal, “O despotismo sanitario”, *Correio da Manhã*, 14 de março de 1904.

²¹ Sobre os usos e abusos do estado de sítio durante a Primeira República, ver GOMES & MATOS, 2017; LYNCH & NETO, 2012.

²² Gil Vidal, “Estado de sitio sanitario”, *Correio da Manhã*, 5 de agosto de 1904.



de três meses, entre novembro de 1904 e fevereiro de 1905. O mecanismo excepcional, portanto, não foi usado para implementar as reformas, mas para conter a oposição popular às medidas sanitárias (LYNCH, 2013, p. 1502).

Porém, críticos do novo direito administrativo fizeram referências a um estado de sítio “de facto” no processo de implementação das reformas para denunciar um suposto despotismo administrativo. Para usarmos a definição de Tocqueville, esse despotismo era diferente das declarações formais de estado de sítio porque criaria uma “servidão do tipo regular, quieta e suave” a partir uma “rede de pequenas e complicadas regras”. Ao invés do poderio militar mobilizado para conter revoltas, o estado de sítio de fato abriria espaço para o exercício diário de poderes discricionários por parte de múltiplos agentes de obras, saúde pública e polícia. O resultado, no entanto, era parecido: a suspensão – declarada ou de fato – dos direitos individuais. Para os críticos, o despotismo administrativo vigente era ainda mais problemático do que o estado de sítio declarado porque tornaria essa situação excepcional permanente, retirando o Distrito Federal da ordem constitucional.

As críticas vindas do Congresso e dos jornais rapidamente chegaram às páginas da doutrina jurídica. Em 1906, no seu Tratado de Sciencia da Administração e Direito Administrativo, o jurista Augusto Olympio Viveiros de Castro argumentou que, apesar da importante e necessária atuação do Estado em matéria de saúde pública, “as medidas sanitarias implantaram o dominio dum perpetuo – *estado de sitio*” na capital [grifo original] (CASTRO, 1906, p. 159). Sobre a proteção conferida aos atos exercidos *ratione imperii* na lei de 1902 e no Código Sanitário, Viveiros de Castro escreveu que impuseram “aos tribunaes a difficillima tarefa de discriminar taes actos, sem haver para isso nenhum criterio scientifico ou pelo menos já auctorizado pela uniformidade da jurisprudência pátria ou estrangeira” (CASTRO, 1906, p. 519).

Em processos de despejo e desapropriação, advogados de proprietários reproduziram o que liam nos jornais e na doutrina jurídica. Usaram as restrições impostas ao judiciário como argumento para convencer os juízes da inconstitucionalidade das medidas reformadoras. Em apelação contra uma ordem de despejo por infrações sanitárias, o advogado José dos Santos citou um parecer de Ruy Barbosa, publicado no Jornal do Commercio, dizendo que a “provisão do *jus imperii* dictatorialmente concedida” em benefício da Diretoria Geral de Saúde Pública era



“repugnante e inconsiliavel com o systema de poderes limitado” [grifo original].²³ Defendendo seu cliente em outro processo de despejo, o advogado Accacio de Aguiar argumentou, perante o Supremo Tribunal Federal, que o Rio de Janeiro era uma “ditadura à sombra de um regimen normal de liberdade constitucional” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 1904, p. 47).

Em outra apelação semelhante, o advogado da proprietária argumentou que a Justiça Sanitária era um “foro todo especial, puramente administrativo” porque o juiz não gozava das garantias da magistratura. Além disso, o decreto que havia autorizado o presidente a promulgar o Código Sanitário era uma “lei de exceção, anormal, transitória”.²⁴ Em alguns casos, ao invés de criticá-la, os advogados enfatizaram a função da Justiça Sanitária de coibir abusos da Diretoria Geral de Saúde Pública, que, segundo eles, tentava usurpar as prerrogativas do juiz. Afinal, como vimos, o Código Sanitário também proibiu a Justiça Sanitária de revogar, modificar e conceder interditos possessórios contra atos da Diretoria exercidos *ratione imperii*. Através de um levantamento quantitativo dos processos, Eneida Queiroz mostrou que os réus julgados pela nova corte foram absolvidos ou obtiveram reduções em suas multas em quase 50% dos casos (QUEIROZ, 2008, p. 30). Um artigo de jornal de 1907 dá suporte a essa estimativa ao noticiar que o juiz sanitário decidiu muitas vezes contra as autoridades sanitárias.²⁵ No entanto, independentemente dessa realidade, a Justiça Sanitária continuou sob suspeita até sua precoce extinção.

Durante as reformas, além de monarquistas, como Laet, e republicanos liberais, como Barbosa, os positivistas, em sua maioria militares, médicos e engenheiros identificados com as ideias do filósofo francês Augusto Comte (1798-1857), também denunciaram o despotismo da administração pública. Apesar de ter sido fundamental e influente na Proclamação da República, no início do século XX, esse grupo ideológico estava à margem da política republicana. Alguns positivistas usaram as políticas urbanas e de saúde pública como razões para mobilizar a população contra o governo de Rodrigues Alves, representante das oligarquias liberais. Durante

²³ Arquivo Nacional, Fundo: Corte de Apelação – 20, José Augusto Alves, 1909, n. 1888, maço 327.

²⁴ Arquivo Nacional, Fundo: Corte de Apelação – 20, Maria T. F. e Souza, 1907-1909, n. 1755, maço 319, gal. C. O decreto do Congresso Nacional n. 1151, de 5 de janeiro de 1904, autorizou o Presidente da República a promulgar o Código Sanitário, seguindo alguns parâmetros (art. 1º, §3º).

²⁵ “O Processo Urbino”, *O Século*, 8 de fevereiro de 1907.



a revolta de 1904, líderes militares positivistas arregimentaram cadetes para tentar, sem sucesso, o golpe de estado (NACHMAN, 1977).

Um grupo mais moderado, composto pelos membros do Apostolado Positivista do Brasil, se empenhou na articulação intelectual da crítica ao governo e suas políticas públicas. Em seus boletins, membros do Apostolado usaram expressões como “despotismo sanitário” e “terrorismo sanitário” para descrever as medidas de saúde pública e criticaram a “ditadura municipal”, diferenciando-a da “ditadura republicana”, um tipo de governo que, segundo eles, não seria despótico ou tirânico (MENDES, 1903, p. 13-15).²⁶ Em fevereiro de 1904, Raimundo Teixeira Mendes, um dos fundadores e vice-diretor do Apostolado, escreveu que não era possível “harmonizar o despotismo sanitário com a República”. Segundo Teixeira Mendes, “uma coisa é a *salvação pública*, e outra coisa é a *opinião de um estadista* sobre a *salvação pública*”. Um homem no governo não poderia se tornar “juís infalível do bem público” [grifo original] (MENDES, 1904, p. 5-6).

Essas críticas persistiram até alguns anos após o fim das reformas. A produção doutrinária da década de 1910 mostra o impacto que os debates da década anterior tiveram no direito administrativo brasileiro. Em um discurso proferido no Instituto dos Advogados Brasileiros e publicado, em 1912, na Revista de Direito Civil, Commercial e Criminal, Astolpho Rezende, que viria a ser presidente do Instituto, argumentou que o direito brasileiro estava repleto de “destroços das épocas precedentes”. A distinção entre atos de império e atos de gestão era “absolutamente incerta em seus fundamentos e nos criterios que a guiam”. Defendendo as concepções norte-americanas de separação de poderes e proteção judicial dos direitos individuais, o advogado escreveu que ainda não havia sido possível “eliminar esses resíduos” do regime francês, modelo predominante na “nossa cultura jurídico-política” (REZENDE, 1912, p. 251-259). Rezende foi além ao declarar que o juiz não pode se opor a ato administrativo que “apenas fira o interesse do individuo”, mas

faltarão ao seu dever, destruirá virtualmente o poder judicante, se cruzar os braços ante uma violação do direito, resultante de um acto do Poder Executivo, sob o famoso principio do *jus imperii*, perigoso e subversivo, violenta proclamação da supremacia e da onipotência da autoridade administrativa (REZENDE, 1912, p. 252).

²⁶ Sobre a ditadura positivista, ver CARVALHO, 2012, p. 21, 27, 41-42.



Em 1913, o advogado monarquista Cândido de Oliveira escreveu um artigo para a Revista de Direito Civil, Commercial e Criminal intitulado “A Restauração do Jus Imperii”. Oliveira era ministro da justiça quando o imperador foi deposto em 1889. Ostracizado da política, ele passou a se dedicar a seu escritório de advocacia. Ele e seu filho Cândido de Oliveira Filho, também advogado do escritório, defenderam alguns proprietários da capital contra desapropriações e medidas sanitárias.²⁷ No artigo, Oliveira argumentou que a lei de 1902, ao restaurar o jus imperii, “subtamente incorporou na liberal legislação brasileira um instituto da dictadura romana”. Criou-se, assim, na pressa atabalhoada de última hora, “um poder arbitrário e quasi absoluto”. As origens romanas do *imperium* se remetiam ao “commando militar” e ao “poder absoluto de vida e morte” exercido, excepcionalmente, na condenação de criminosos. O dispositivo da lei feria frontalmente a Constituição de 1891, que dava ao Poder Judiciário a competência de controlar atos administrativos ofensivos aos direitos individuais (OLIVEIRA, 1913, p. 18-23).

Republicanos liberais preocupados com a expansão do Estado, monarquistas nostálgicos em relação aos tempos do Império, positivistas amargos por terem perdido espaço político, além dos advogados, que usaram estrategicamente a crítica nos tribunais, equipararam as reformas e, em especial, a doutrina das *ratione imperii*, ao despotismo. Os significados desse despotismo variaram de acordo com as referências: o estado de sítio brasileiro, a influência do direito francês ou o resgate da ditadura romana. Qualquer que fosse o fundamento da crítica, pessoas de vertentes políticas muito distintas, escrevendo para jornais, em processos judiciais e na doutrina jurídica, se apropriaram e reproduziram a noção de despotismo administrativo no Brasil. Para todos eles, isso significou que o prefeito e o diretor geral de saúde pública, com a chancela do presidente, governavam a capital sem qualquer controle; que o judiciário estava de mãos atadas; e que, assim, direitos individuais eram violados diária e sistematicamente.

²⁷ Cândido de Oliveira Filho defendeu proprietários no processo de referência Arquivo Nacional, Fundo: Juízo dos Feitos da Fazenda Municipal – 3Y, Conselheiro Francisco de Paula Mayrink, 1906, n. 72, caixa 619, gal. A. O pai defendeu os donos de estúbulos em uma petição judicial para garantir a comercialização de leite nas ruas (Cândido de Oliveira, “Sociedade União dos Estúbulos”, Gazeta de Notícias, 23 de janeiro de 1903).



5. Orientais e socialistas

As referências dos críticos não pararam por aí. Reproduzindo um liberalismo eurocêntrico típico da Primeira República, profissionais do direito, jornalistas e proprietários apresentaram os regimes políticos “orientais” e as ideias socialistas como antíteses do estado de direito inaugurado pela modernidade ocidental. O orientalismo jurídico e a crítica liberal e reformista ao socialismo moldaram, assim, referências ao despotismo administrativo.²⁸ Além das recentes declarações de estado de sítio e das influências ditatoriais, para os críticos, a tirania da administração pública brasileira era evidência do nosso atraso civilizatório e de uma suposta simpatia dos nossos governantes pelo socialismo autoritário.

Em uma coluna publicada no Correio da Manhã, em agosto de 1904, Gaspar de Luna – outro colunista crítico das reformas – resumiu as arbitrariedades decretadas “inquisitorialmente” e inconstitucionalmente pela administração, reforçando seu argumento com a seguinte afirmação:

Em verdade, a que fica reduzido o direito de propriedade, si se concede a um profissional, um medico, penetrar numa casa e decretar, autoritaria e arbitrariamente, despesas e prejuizos em valor avultado, podendo atingir a contos de réis, tudo isto, *ex-informata consciencia*, sem provas, sem julgamento, sem justiça, a não ser a da Turquia ou de Marrocos?!²⁹ [grifo original]

Defendendo seu cliente, Accacio de Aguiar argumentou que “viver fora do regimen legal só se tolera entre os indigenas”, que seriam felizes sob “um regimen de fatalidade na pessoa de um cacique”. O advogado seguiu nessa linha de raciocínio, comparando um Estado que intervém para o bem da saúde pública, mas sem lastro na lei, com o “absolutismo” e o “fatalismo oriental” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 1904, p. 44-46). Alguns anos depois, em seu artigo sobre as origens da doutrina das *ratione imperii*, Cândido de Oliveira escreveu que a justiça local ainda admitia, uma década após a lei de reorganização municipal, sem reservas, o princípio de que a justiça não podia modificar ou revogar atos administrativos do prefeito exercidos *ratione imperii*. Segundo Oliveira, esta era uma “submissão quasi musulmana ao texto usurpador da prerogativa do magistrado” (OLIVEIRA, 1913, p. 26). Viveiros de Castro, por sua vez, encerrou a edição de

²⁸ Estou usando o conceito de “orientalismo jurídico” elaborado em RUSKOLA, 2002.

²⁹ Gaspar de Luna, “O Codigo de Torturas”, Correio da Manhã, 10 de agosto de 1904.



1914 do seu tratado, depois de mais de 800 páginas, com uma enumeração das restrições impostas ao Conselho Municipal, seguida das seguintes palavras:

Basta a simples enumeração destas atribuições para tornar claro ter sido o pensamento do Congresso Nacional estabelecer neste Districto um regimen dictatorial, de moldes ottomanos, sendo o Conselho Municipal um simulacro de systema representativo, *uma mentira convencional de direito publico* [grifo original] (CASTRO, 1914, p. 864).

Discursos imperialistas do século XIX e início do XX contrapuseram regimes políticos “indígenas” e “orientais”, supostamente despóticos e fora do direito, a regimes ocidentais, supostamente baseados no estado de direito e na democracia. Nesse contexto, o despotismo era diferente da tirania. Tirania se referia à corrupção momentânea da monarquia ocidental, enquanto despotismo foi associado à existência de povos “incapazes de se governarem a si próprios e, portanto, ‘naturalmente’ inclinados à obediência”. Despotismo, portanto, era a “ordenação política da barbárie” dos povos não ocidentais (JASMIN, acesso em 2025, p. 23-24). Esses contrastes foram constitutivos do que os ocidentais entendiam como um regime político liberal, composto por um poder estatal limitado e protetor das liberdades individuais (RUSKOLA, 2002). Internalizando esses discursos, juristas brasileiros defenderam a adoção de modelos jurídicos franceses, ingleses e estadunidenses, entre outros modelos ocidentais, como um caminho de evolução institucional que levaria o país ao progresso necessário para se juntar às nações civilizadas (COSTA, 2021).

Por isso, como mencionado acima, o procurador Souza Bandeira defendeu a doutrina das *ratione imperii* com base no direito dos “povos civilizados”. Nesta mesma linha argumentativa, durante o século XIX, defensores de medidas enérgicas de saúde pública associaram uma administração forte à elevação civilizatória do Brasil. No início da década de 1880, por exemplo, o engenheiro Luiz Raphael Vieira Souto defendeu que “um serviço sanitário activo, vigilante, severo” colocaria o Brasil no caminho de nações como a Inglaterra e os Estados Unidos, onde esse tipo de serviço, segundo ele, já existia (SOUTO, 1881, p. ix-x).

Para os críticos das reformas, no entanto, a doutrina e suas consequências produziam o contrário. A concentração de poderes nas mãos da administração era um passo atrás no caminho civilizatório do país. Ainda que defendessem a ciência aplicada à reformulação do espaço urbano e à contenção de epidemias, como Viveiros de Castro defendeu, esses críticos associaram o novo



direito administrativo ao despotismo descrito pelos europeus que visitavam as colônias e impérios do “oriente”. As referências à Turquia, ao Marrocos, ao Império Otomano e, até, aos povos indígenas eram tentativas de equiparar a administração do Distrito Federal ao despotismo oriental, suposta antítese do estado de direito liberal defendido por eles.³⁰

Por um lado, muitos desses críticos concordavam que a ciência moderna era o caminho correto para o progresso. Em seu tratado de 1906, Viveiros de Castro reconheceu que “depois da descoberta de Jenner, não só diminuíram as epidemias de variola, como a respectiva mortalidade”. Por outro, alguns instrumentos jurídicos usados para aplicar a ciência na reforma da sociedade passavam dos limites defendidos pelos liberais brasileiros, preocupados com a proteção dos direitos e garantias individuais. Para Viveiros de Castro, a obrigatoriedade da vacina – invenção de Jenner –, que, segundo o próprio jurista, ajudara a erradicar a varíola na Alemanha, era “attentatoria da liberdade individual”. Por isso, o Estado deveria usar meios indiretos, como requerer a vacina apenas para a realização de matrícula em estabelecimentos públicos e para o provimento de cargos públicos (CASTRO, 1906, p. 160).

Outra referência usada para criticar o suposto desdém dos reformadores em relação aos direitos e garantias individuais e, em especial, ao direito de propriedade era o socialismo. Desde o final do século XIX, o influxo de ideias socialistas e anarquistas ganhara força com a formação de sindicatos e organizações operárias nas grandes cidades brasileiras. As reações dos profissionais do direito a esse influxo variaram muito. Advogados como Evaristo de Moraes se uniram aos sindicatos, defenderam os direitos dos trabalhadores e se declararam socialistas (MENDONÇA, 2007). Procuradores e juízes, por outro lado, perseguiram líderes socialistas através da prossecução penal (MENEZES, 1996; SIROTTI, 2020). No tratado de 1906, Viveiros de Castro argumentou que o individualismo excessivo havia levado à conclusão exagerada de que a liberdade era um fim em si mesmo. Por isso, era necessária alguma intervenção estatal, por exemplo, em questões de saúde pública. Porém, segundo o jurista, o país deveria ter cuidado com o socialismo porque este “reproduz a ideia imperial e autocrata do Estado onipotente” (CASTRO, 1906, p. 16).³¹

³⁰ A expressão “despotismo oriental”, apesar de descrever atitudes ocidentais em relação ao oriente desde o final do século XIX, provavelmente vem do livro de mesmo título do alemão Karl A. Wittfogel, publicado em 1957 (WITTFOGEL, 1957).

³¹ Para uma análise detalhada da visão teórica e política de Viveiros de Castro, ver CORREA, 2014.



Durante as reformas, organizações de proprietários da capital denunciaram uma suposta perseguição despótica por parte dos administradores, em especial do prefeito Pereira Passos.³² Publicado no dia 9 de março de 1906, o manifesto inaugural da Associação Defensora da Propriedade argumentou que o direito de propriedade, protegido constitucionalmente, havia se tornado “fictício” no Distrito Federal devido às “tendências ultra-collectivistas” dos administradores. Segundo o manifesto,

Na nova concepção do poder publico, resultante dos mais modernos documentos da legislação republicana, nota-se, a par do cerceamento das garantias legais da propriedade, neste districto, uma como systematisada desconfiança contra o poder judiciario, a quem mais directamente deve caber a protecção do individuo contra o socialismo.³³

A primeira evidência disso, segundo o manifesto, era a restauração do “obsoleto Jus imperii”. Outras evidências eram a criação de “um processo de desapropriação violento e excepcional”, a criação e elevação de impostos e a violação dos domicílios. Para enfrentar esses problemas, a Associação se propunha a influenciar a “direcção dos negócios da cidade”, promover discussões na imprensa, fazer campanha para representantes dos proprietários no Congresso e no Conselho Municipal e “patrocinar, perante os tribunales, as causas que interessam a propriedade”.³⁴

É difícil determinar quantos casos chegaram aos tribunais por intermédio ou influência da Associação. No entanto, em alguns casos, advogados articularam argumentos parecidos. No processo de desapropriação de um prédio localizado na Rua do Ouvidor, o advogado Augusto Maia escreveu que “não é verdadeiramente uma desapropriação o que pretende a Prefeitura: é uma espécie de expropriação, no sentido vermelho e jacobino da palavra, um quase confisco”³⁵ Em outros casos, juizes e advogados citaram um parecer do jurista Lafayette Rodrigues Pereira, um dono de terras e político renomado que havia sido ministro da justiça e presidente de províncias durante o Império, publicado no Jornal do Commercio em 1905. O parecer criticava a

³² “Expediente”, União dos Proprietários, junho de 1905.

³³ “A propriedade individual”, Jornal do Brasil, 9 de março de 1906.

³⁴ “A propriedade individual”, Jornal do Brasil, 9 de março de 1906.

³⁵ Arquivo Nacional, Fundo: Juízo dos Feitos da Fazenda Municipal – 3Y, Fernanda Maria Pilar Bregaro, 1905, n. 33, caixa 618.



intervenção estatal na transformação e desnaturação de edifícios. Esses atos, segundo o jurista, eram exclusivos do proprietário. Sobre a intervenção do Estado, Lafayette Rodrigues escreveu:

um tal procedimento seria tão sómente admissível no regimen do *Estado socialista*, segundo o qual os individuos são considerados pupillos, sob a tutela do poder publico, e a este entregue o governo e a administração da propriedade particular [grifo original] (APELAÇÃO CRIME N. 509, 1908, p. 323).³⁶

Os reformadores brasileiros certamente não eram socialistas. Rodrigues Alves defendeu as reformas da capital, que incluíram a reforma do porto, para facilitar o fluxo de exportações que beneficiava os grandes proprietários de terras. Os empréstimos contraídos pelo governo, as concessões de serviços públicos e a especulação imobiliária proporcionada pelas reformas beneficiaram grandes investidores estrangeiros e nacionais (BENCHIMOL, 1992). Além disso, no Brasil, as organizações de trabalhadores de caráter socialista não pregavam a extinção da propriedade privada. Estavam muito mais preocupadas com a melhoria dos salários e das condições de trabalho e habitação dos trabalhadores urbanos (GOMES, 1994, p. 53). Ou seja, o socialismo brasileiro estava distante do que Lafayette Rodrigues e outros desprezaram. Porém, os críticos usaram o socialismo – ou a versão mais conveniente desta palavra – como referência para atacar o novo direito administrativo. Esse novo direito, para eles, era um passo importante em direção ao despotismo que destruiria as instituições liberais do país.

6. Conclusão

“O passado é um país estrangeiro” – repetem os historiadores (LOWENTHAL, 1998). Até o final do século XX, a distinção entre atos de império e atos de gestão foi muito importante para o direito administrativo brasileiro. Administrativistas e juízes se esforçaram para clarificar essa distinção e suas consequências, por exemplo, para a responsabilização civil do Estado. Porém, a distinção já não é mais relevante entre nós. Dos 157 artigos publicados na Revista de Direito

³⁶ Infelizmente, o parecer de Lafayette Rodrigues, publicado no *Jornal do Commercio*, não está disponível na Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional. Portanto, usei a citação do desembargador Montenegro, da Corte de Apelação, retirada de um voto publicado na revista *O Direito*. O mesmo trecho do parecer foi citado pelo advogado do proprietário no processo de referência Arquivo Nacional, Fundo: Corte de Apelação – 20, José Augusto Alves, 1909, n. 1888, maço 327.



Administrativo, referência nacional na área, entre 2019 e 2022, apenas dois citam “atos de império” e nenhum cita “ato de império”.³⁷ A edição de 2015 do Curso de Direito Administrativo de Celso Antônio Bandeira de Mello, um dos manuais mais usados no ensino e prática nacionais, afirma que “esta velha distinção está em desuso (...) por imprecisa, inexata e haver perdido sua função primordial [excluir a responsabilidade do Estado pela prática de atos de império]” (MELLO, 2015, p. 437).³⁸

Neste artigo, vimos que, no início do século XX, a imprecisão da distinção foi alvo de críticas que a colocavam no centro de uma suposta expansão despótica do Estado brasileiro. Ao lado de outras transformações do direito administrativo, como um novo procedimento de desapropriação e a Justiça Sanitária, a previsão da doutrina das *ratione imperii* em lei foi descrita pelos críticos como um resquício do absolutismo e comparada a um estado de sítio permanente, ao despotismo oriental e ao socialismo. Como essa doutrina e suas consequências foram aceitas e naturalizadas ao longo do século XX, antes de caírem em desuso, é uma questão que foge ao escopo desta pesquisa. Porém, as várias fontes apresentadas aqui nos mostram alguns dos caminhos pelos quais o conceito de despotismo administrativo chegou ao Brasil.

Referências

Bases e arquivos consultados

Portal de Legislação da Câmara dos Deputados

Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional

Acervo Judiciário do Arquivo Nacional

Anais do Senado Federal

³⁷ Agradeço ao Guilherme de Almeida por ter pesquisado a base de dados da revista através de instrumentos de reconhecimento de linguagem.

³⁸ A distinção parece ter sido substituída por outros conceitos como o de “discricionariedade”, usado para afastar o controle judicial da administração. Esse conceito já estava presente em algumas discussões no início do século XX. O tratado de Bandeira de Mello contém um capítulo inteiro sobre “Discricionariedade administrativa e controle judicial”, onde os critérios de possibilidade de controle são mais bem definidos do que no início do século XX (MELLO, 2015, p. 986-120).



Fontes primárias impressas

APELLAÇÃO CRIME N. 509. O Direito: Revista Mensal de Legislação Doutrina e Jurisprudência, vol. 107, 1908.

CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. Tratado de Sciencia da Administração e Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1906.

_____. Tratado de Sciencia da Administração e Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1914.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32ª edição. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENDES, R. Teixeira. Ainda a propósito do despotismo sanitário. Boletim do Apostolado Positivista do Brazil, n. 30, 10 de fevereiro de 1904.

OLIVEIRA, Cândido de. A Restauração do Jus Imperii. Revista de Direito Civil, Commercial e Criminal, vol. 28, 1913.

O'REILLY JR., John D. Administrative Absolutism. Fordham Law Review, n. 7, vol. 310, 1938.

REZENDE, Astolpho. Os Actos de Império e a Defesa dos Direitos Individuaes. Revista de Direito Civil, Commercial e Criminal, vol. 23, 1912.

SOUTO, L. R. Vieira. Organização da Hygiene Administrativa. *Estudos de Direito Administrativo e Legislação Comparada*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1881.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Jurisprudencia. Accordaos Proferidos em 1900 e Compilados pelo Presidente do Tribunal. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1903.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Aggravo n. 501. O Direito: Revista Mensal de Legislação Doutrina e Jurisprudência, vol. 93, 1904.

TOCQUEVILLE, Alexis de. Democracy in America. Volume II. New York: Vintage Books, 1990 [original de 1835].

URUGUAY. Visconde do. Ensaio sobre o Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862.

VIANNA, Manuel Alvaro de Souza Sa (ed.). Congresso Juridico Americano. Volume II. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1904.



WITTFOGEL, Karl A. *Oriental Despotism. A comparative study of total power*. New Haven: Yale University Press, 1957.

Bibliografia

BENCHIMOL, Jaime L. *Pereira Passos: Um Haussman Tropical: A Renovação Urbana da Cidade do Rio de Janeiro no Início do Século XX*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1992.

CANANEIA, Giacinto della. *The Common Core of European Administrative Laws*. Leiden/Boston: Brill/Nijhoff, 2023.

CANTISANO, Pedro & DIAS PAES, Mariana Armond. Apresentação: Processos judiciais e escrita da história na América Latina. *Vária História*, Belo Horizonte, vol. 37, n. 74, 2021, p. 353-360.

CARVALHO, José Murilo de. *A formação das almas: o imaginário da República no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. O nosso Conselho de Estado. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 24, 1951, p. 1-10.

CORDELLA, Ezio Costa. Los Tribunales Administrativos especiales en Chile. *Revista de Derecho*, vol. XXVII, n. 1, 2014, p. 151-167.

CORREA, Gustavo Zatelli. A doutrina de “estado” e os “liberalismos” – uma análise a partir das doutrinas de direito administrativo na Primeira República do Brasil. *Anais do CONPEDI*, 2014, p. 157-186.

COSTA, Arthur Barrêto de Almeida. *The Tropical Fado that Wanted to Become a European Samba: The Cosmopolitan Structure of Brazilian Administrative Law Investigated with Bibliometric Data (1859-1930)*. Forum Historiae Iuris, 2021.

DUVE, Thomas. *European Legal History: Concepts, Methods, Challenges*. In: DUVE, Thomas (ed.). *Entanglements in Legal History: Conceptual Approaches*. Frankfurt am Main: Max -Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte, 2014.

ERNST, Daniel R. *Tocqueville’s Nightmare: The Administrative State Emerges in America, 1900-1940*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

FERES JÚNIOR, João. Posfácio: De olho nas pesquisas futuras. As camadas teóricas da história dos conceitos. In: FERES JÚNIOR, João. *Léxico da História dos Conceitos Políticos no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014, p. 455-477.



GOMES, Angela Maria de Castro. A invenção do trabalhismo. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

GOMES, Ana Suelen Tossige Gomes & MATOS, Andityas Soares de Moura Costa. O estado de exceção no Brasil republicano. *Revista Direito e Práxis*, vol. 8, n. 3, 2017.

GONZÁLEZ, Victor Manuel Buitrago. Origen y evolución de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. *Revista Nueva Época*, vol. 48, 2017, p. 173-191.

GUANDALINI JR., Walter. A tradução do conceito de direito administrativo pela cultura jurídica brasileira do século XIX. *Rev. Fac. Direito UFMG*, vol. 74, 2019, p. 473-498.

HESPANHA, António Manuel. O Direito Administrativo como Emergência de Um Governo Activo (c. 1800-c. 1910). *Revista da História das Ideias*, vol. 26, 2005, p. 119-159.

JASMIN, Marcelo. Despotismo e História na Obra de Alexis de Tocqueville. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/jasmintocqueville.pdf> (acesso em 25.2.2025).

LOWENTHAL, David. Como conhecemos o passado. *Projeto História*, São Paulo, vol. 17, 1998, p. 63-201.

LYNCH, Christian Edward Cyril. A ideia de um Conselho de Estado brasileiro: uma abordagem histórico-constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 42, n. 168, 2005, p. 45-64.

_____. “A multidão é louca, a multidão é mulher”: a demofobia oligárquico-federativa na Primeira República e o tema da mudança da capital. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, vol. 20, n. 4, out-dez. 2013, p. 1491-1514.

LYNCH, Christian Edward Cyril & NETO, Cláudio Pereira de Souza. O Constitucionalismo da Inefetividade: a Constituição de 1891 no Cativo do Estado de Sítio. *Revista Quaestio Iuris*, vol. 5, n. 2, 2012.

MACHADO, Gustavo Castagna. Legal Culture and Public Law in the Brazilian First Republic (1889-1930). *Giornale di Storia Costituzionale*, vol. 40, 2020, p. 135-154.

MENEZES, Lená Medeiros de. Os Indesejáveis da Modernidade. Protesto, Crime e Expulsão na Capital Federal (1890-1930). Rio de Janeiro: EdUERJ, 1996.

MENDONÇA, Joseli Maria Nunes. Evaristo de Moraes, tribuno da República. Campinas: Editora da UNICAMP, 2007.

NACHMAN, Robert G. Positivism and Revolution in Brazil's First Republic: The 1904 Revolt. *The Americas*, vol. 34, n. 1, 1977, p. 20-39.



REVEL, Jacques. Microanalysis and the Construction of the Social. *In*: REVEL, Jacques e HUNT, Lynn (eds.). *Histories: French Construction of the Past*. New York: The New Press, 1995.

RUSKOLA, Teemu. Legal Orientalism. *Michigan Law Review*, vol. 101, n. 1, 2002.

SCHILLER, Reuel E. The Era of Deference: Courts, Expertise, and the Emergence of New Deal Administrative Law. *Michigan Law Review*, vol. 106, n. 399, 2007.

SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite. O direito administrativo e a expansão do estado na Primeira República: Notas preliminares a uma história da doutrina administrativista no Brasil. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, vol. 182, n. 485, 2021, p. 165-202.

SEVCENKO, Nicolau. *A Revolta da Vacina: Mentis Insanas e Corpos Rebeldes*. São Paulo: Sapione, 1993.

SIROTTI, Raquel Razente. *Within the Law: Criminal law and political repression in Brazil (1889-1930)*. Tese de doutorado (Direito) – Goethe-Universitat, Frankfurt am Main, 2020.

ZIMMERMANN, Eduardo. Circulation des savoirs juridiques: le droit administrative et L'Etat en Argentine, 1880-1930. *In*: GONZÁLEZ-BERNALDO, Pilar & HILAIRE-PERÉZ, Liliane (eds.). *Les savoirs-mondes. Mobilités et circulation des savoirs depuis le Moyen Âge*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2014.

Sobre o autor

Pedro Jimenez Cantisano

Doutor em História, University of Michigan, Ann Arbor. Professor do Insper – Instituto de Ensino e Pesquisa. E-mail: pedroj1@insper.edu.br. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-0714-1806>.

O autor é o único responsável pela redação do artigo.

