CONSTRUÇÃO DAS BASES TEÓRICO-DOGMÁTICAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO FRANCÊS: ANTES, DURANTE E DEPOIS DA REVOLUÇÃO FRANCESA DE 1789

CONSTRUCTION OF THE THEORETICAL-DOGMATIC BASES OF FRENCH ADMINISTRATIVE LAW: BEFORE, DURING AND AFTER THE FRENCH REVOLUTION OF 1789

Juliano Heinen[1]

RESUMO: A Revolução francesa que perdurou entre os anos de 1789 e 1799 foi um marco por deveras importante na História mundial. Este acontecimento gerou efeitos em inúmeros segmentos. Especificamente para o objeto de estudo ora proposto, acreditou-se que o período demarcou a autonomia e as bases dogmáticas embrionárias do direito administrativo, ou seja, de um ramo da ciência jurídica que se ocupava de estudar a administração das coisas públicas ou coletivas. Contudo, pretende-se provar que este direito, mal ou bem, já existia francamente consolidado antes da dita Revolução, ou seja, no limiar do antigo regime, e se fortaleceu ainda mais no período pós-revolução, ou seja, no período napoleônico. Ainda, será demonstrado que o direito administrativo em nenhum dos períodos tratou de emancipar o indivíduo frente à atuação dos Poderes Públicos. Ao contrário, em todas as três etapas pesquisadas, tal ramo do direito implementou uma força para ou manter o antigo regime, ou para fazer as mudanças pretendidas na Revolução iniciada em 1789, ou para consolidar a o governo de Napoleão Bonaparte (1799 a 1815). Para tanto, o assunto será abordado pelo método exploratório, empregando-se a técnica de pesquisa bibliográfica.

PALAVRAS-CHAVE: Direito administrativo. Revolução francesa. Administração pública.

ABSTRACT: *The French Revolution that lasted between 1789 and 1799 was a very important milestone in world History. This event generated effects in numerous segments. Specifically for the object of study proposed here, it was believed that the period demarcated the autonomy and the embryonic dogmatic bases of administrative law, that is, of a branch of legal science that was concerned with studying the administration of public or collective things. However, it is intended to prove that this law branch, for better or for worse, already existed clearly consolidated before the said Revolution, that is, on the threshold of the old regime, and it became even stronger in the post-revolution period, that is, in the Napoleonic period. Still, it will be shown that administrative law in none of the periods tried to emancipate the individual from the performance of the Public Powers. On the contrary, in all three stages researched, this branch of law implemented a force to either maintain the old regime, or to do the intended changes in the Revolution started in 1789, or to consolidate the government of Napoleon Bonaparte (1799 to 1815). Therefore, the subject will be approached by the exploratory method, using the technique of bibliographic research.*

[1] Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Contato: julianoheinen@hotmail.com.

KEYWORDS: *Administrative law; French Revolution; public administration.*

DATA DE RECEBIMENTO: 04/05/2022

DATA DE APROVAÇÃO: 08/08/2023

INTRODUÇÃO

Sempre foi um enorme desafio fixar um ponto mais ou menos exato na História para dizer quando o direito administrativo "nasceu". E isto não é um preciosismo, porque este momento na linha evolutiva das coisas demarcará a compreensão mais aguda de como as instituições surgiram, floresceram e se realizam no presente. Objetivamente, estabelecer-se-á com este propósito o "antes" e o "depois", ainda que essas perspectivas de passado, presente e futuro sejam tão complexas quanto a definição do próprio tempo das coisas – e isto é magistralmente visto na obra de Jorge L. Borges: "História da Eternidade"[2]. De qualquer modo, temos que apresentar ao leitor uma visão linear de um tempo que se passou, fixando marcos temporais, para perceber, como observador, uma evolução – que não necessariamente é ampliativa ou qualitativa, porque pode ser feita rompendo ou negando o que antes veio (adianto que aqui não será o caso).

Então, neste momento, optamos por avaliar o contexto histórico francês. E por quê? Como resposta, cabe dizer que há sérias reservas em admitir a existência de verdadeiro "direito administrativo" como ramo autônomo do direito nos períodos anteriores à Revolução Francesa de 1789, porque estaria inserido ou coligado a outros ramos do direito. Até este marco histórico, é difícil visualizar o direito administrativo como ramo autônomo da ciência jurídica. Então, independentemente da compreensão que se tenha sobre o tema, resolvemos apresentar as disposições normativas ou construções dogmáticas presentes em épocas anteriores a este marco histórico, ainda que se possa dizer que, precisamente e como dito, o direito administrativo ainda não teria surgido como ramo autônomo da ciência jurídica. Evidentemente que os conteúdos já estavam postos, por exemplo, na era medieval e antiga, mas sob outras disciplinas ou ramos jurídicos[3].

[2] BORGES, Jorge Luis. **História da eternidade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 10.
[3] HEINEN, Juliano. **Curso de direito administrativo**. Salvador: Juspodivm, 2022, últimas palavras iniciais do Capítulo 1 da Primeira Parte.

Outra advertência inicial merece ser feita: o direito administrativo não é uniforme em cada lugar em que se desenvolveu. Em verdade, é muito mais um produto da realidade social e política de cada época. Até porque antes de se formatar os conceitos dogmáticos deste ramo do sistema jurídico, existia a figura da "administração" e de uma espécie de "poder executivo". Estes institutos não pressupunham um sistema normativo autônomo[4]. A formatação do modelo de Estado moderno (Séculos XVIII e XIX) – com tudo o que isto representa – conduz a um sistema jurídico-administrativo. Para tanto, alguns elementos devem ser especificados e são a chave para dar os contornos da autonomia do direito administrativo: (a) Quais são os limites da função pública e qual sua autonomia perante o Judiciário e o Legislativo? A resposta conduzirá à definição de como é formatada a estrutura de separação de poderes e se ela existe; (b) Como é estruturado o aparelho burocrático de cada Administração?; (c) Quais são os direitos do cidadão (caso existam)?

Consideramos estas as chaves essenciais para a reflexão do problema que envolve a evolução do direito administrativo em cada época, e mesmo nos dias atuais. Para tanto, tomar-se-á por base um dos acontecimentos mais marcantes da História da humanidade: a Revolução Francesa. Ela inicia em 1789 e termina em 1799 com o Golpe de 18 Brumário, momento em que Napoleão Bonaparte assume o poder e inaugura outro período. Antes da mencionada revolução, tínhamos o que se chama de "Antigo Regime", de caris absolutista e imiscuído na figura do Rei.

Então, nosso ensaio tem como marco temporal este evento histórico, tratando do tema (1) antes da Revolução; (2) durante a Revolução e (3) depois da Revolução. Como se perceberá, desenvolvemos expositivamente as contribuições e as secções que ocorreram nestas três etapas, para, ao final, concluir que existia um direito administrativo completo e com larga autonomia em relação a outros ramos do direito mesmo antes da Revolução Francesa de 1789. E que os dois primeiros períodos constroem inovações que serão mescladas e aprofundadas no terceiro período desta parte destacada da História. Ao final, pode-se fixar a tese de que existia um alto grau de autonomia do direito administrativo pré-revolução.

[4] Aliás, "administração" é um instituto muito mais sociológico do que jurídico.

1 ANTES DA REVOLUÇÃO

Demarcaremos aqui um período de tempo específico, que vai do Século XVI ao Século XVIII, tendo como ápice o reinado de Luiz XIV (*Saint-Germain-en-Laye*, 5 de setembro de 1638 – Versalhes, 1º de setembro de 1715). Antecipando nossa tese, no *Antigo Regime* já existia um direito que se ocupava de regular a organização e o exercício da função administrativa. Dois pontos podem ser solidificados já aqui: (1) A função administrativa concentrava-se no exercício da polícia, de forma expansionista e muitas vezes planejada. Esse mister tinha por objeto a intervenção na vida dos súditos, pretendendo fazer a ordem e a vontade do Rei; (2) A organização do Império tinha um consistente aparato burocrático, o qual era centralizado, organizado e presente no território. Essa noção hierarquizada, tendo como cume a figura do Rei, permitia uma série de ordenações e delegações *interna corporis*, aumentando a sofisticação do sistema jurídico que lhe dava base.

Apesar de estes dois elementos serem os mais destacados, não se pode negar a existência de embrionários outros institutos que floresceram de modo agudo no pós-revolução, como a responsabilidade civil; pactos que se ensaiam como "contratos"; tutela dos bens comuns etc. Em relação à jurisdição administrativa, era natural para os padrões da época que ela não se descolasse do Rei, o que demonstra a ausência de um controle externo aos atos da Administração Pública.

A construção e o alargamento contínuo do poder real sobre o território não podia prescindir do uso da força e de uma jurisdição uniforme. Estes dois elementos consagraram a necessidade de se dar uniformidade à organização do império, notadamente quando ele pretendia se expandir. Isso evitava a multipolaridade de poder ou sua fuga para outras pessoas ou instituições. Neste ponto, cabe um alerta: na França, a noção de poder dentro do feudo procurou cada vez mais ficar esvaziada, o que não ocorreu no Reino Unido, porque, neste último, a noção de "direito do feudo" foi assegurada e potencializada na *Magna Carta* de 1215, pela cláusula do *law of the land*. E isto explica o porquê da centralidade da concentração do poder real francês, fato não visto na Inglaterra a partir do ano citado, quando o Parlamento passa a ser dotado de um enorme protagonismo[5].

[5] Essa tensão entre Parlamento e Rei persistirá nos Séculos seguintes na Inglaterra.

Mesmo que a Idade Média tenha concebido perspectivas bastante distintas em cada localidade da Europa continental, é reconhecido que o Poder do Rei era exercido centralizadamente, mas sem prescindir de organismos com autonomia. Haviam administrações autônomas, mas com total subordinação e interferência do Poder real[6]. A existência de "cargos públicos" ou de "ofícios" titulados por determinadas pessoas estava presente em países como Alemanha, França e Portugal, e fortificou a necessidade de preparar os tais titulares para o exercício dos misteres que lhes eram atribuídos[7]. Esta conjuntura cria o embrião de um direito que não se confundia com o comum[8] ou religioso. Os *officum* ou *ministerium* concentravam em determinadas pessoas direitos e deveres, e com o tempo a ideia de fidelidade ao Rei passa a ser substituída pela concepção de competência[9] – a racionalidade passa a caracterizar o exercício da *puissance public*[10].

Na França, uma série de eventos convergem a um Estado monárquico centralizado, solidificando o poder na figura do Rei. E isto cada vez mais passa a se tornar estável por meio de uma série de estruturas e do culto à figura do "Senhor Absoluto"[11]. Para se ter uma ideia, a ordenação do território não se deu de modo racional, porque cuidou de respeitar os aspectos históricos como a hereditariedade e a vitaliciedade.

Vendo o organograma da época, perceberíamos esta mencionada organização piramidal e hierarquizada notabilizando uma série de órgãos abaixo da figura do Rei: Conselho (órgão consultivo do soberano)[12]; Estados Gerais;

---

[6] Ver diagnóstico de: HESPANHA, Antônio Manuel. **História das instituições**. Épocas medieval e moderna. Coimbra, Almedina, 2004, p. 243-244; 259-262.

[7] HESPANHA, Antônio Manuel. *Op. Cit.*, p. 384-391.

[8] Quer-se dizer por "direito comum" aquele que regulava a vida das pessoas (comércio, agricultura etc.).

[9] HESPANHA, Antônio Manuel. *Op. Cit.*, p. 394-395.

[10] Só para tomar a Alemanha como exemplo, a título ilustrativo, os Séculos XVII e XVIII ampliam a estrutura burocrática da Administração Pública, coma especialização de funções, o que reclama mais técnica e estudo, o que induz a formação de um direito com cariz próprio. Sobre esta evolução na Alemanha, consultar a obra de STOLLEIS, Michael. **O direito público na Alemanha**. Uma introdução a sua História do Século XVI ao XXI. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 53-70. No mesmo sentido: "Não por acaso, a expansão do Absolutismo foi acompanhada – e sinalizada – pela criação de cátedras de 'polícia' em universidades (1727 na Prússia, 1752 na Áustria) e pela multiplicação de agentes e órgãos 'de polícia' (como os intendentes)." SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite. "Polícia" e as funções do estado - notas sobre a "polícia" do antigo regime. **Revista da Faculdade de Direito** – UFPR**.** Curitiba: UFPR, n. 47, 2008, p. 75.

[11] É claro que estes "movimentos de centralização do poder" não ocorreram sem tensionamentos com a Administração Pública local.

[12] O Conselho consultivo, que depois virará "Conselho de Estado", começa a ser constituído especialmente no Século XII, no reinado de Luis VII (1120-1180). O monarca costumava pedir a opinião de figuras importantes da sociedade da época, como barões, membros do alto clero e da aristocracia, por exemplo, os quais formavam o mencionado órgão. Em 1777 e em 1789 criam-se, respectivamente, os comitês de contencioso de finanças e de departamentos, enaltecendo-se, ainda mais, a referida instituição (TONETTO, Fernanda Figueira. As

governantes regionais e locais; agentes públicos a impulsionar a burocracia administrativa, os quais estavam sediados em uma série de repartições públicas de apoio (*bureaux*).

É somente com o Rei Luiz XIV que as Secretarias (departamentos) são especializados (*v.g.* relações exteriores, de guerra etc.), mas ainda e é claro, com itensa subordinação ao Governo central. Neste complexo organismo, deve ser destacado o Conselho do Rei, que será embrião do futuro "Conselho de Estado". Tal instituição só ganhará poderes jurisdicionais independentes nas épocas que sucedem o antigo regime. Destacamos que, no período precedente à Luiz XIV, o Conselho era um órgão de apoio às decisões do Rei, porque tinha função meramente consultiva, e poderia ou não ser ouvido, a depender da vontade do monarca. Já na época do mencionado Imperador, o *Conseil d'Etat et de Finances* poderia anular ou avocar atos, mas sempre em nome do Rei.

Toda esta hierarquia e centralidade tinha por meta consagrar a unidade do poder. O rei até pode – quando quer – consultar o Conselho ou outrem, mas é ele quem decide, inclusive, se achar conveniente, contra a vontade ou opinião dada. O Rei maximizava então a completude de todas as manifestações do poder: *jurisdictio, imperium, potestas, police*. No entanto, um ponto merece nossa atenção, o qual será muito relevante no contexto e aos períodos que seguem: o poder não poderia ser mais dotado de passividade (atuação meramente limitadora de direitos), porque deveria, agora, propor e alterar o estado de coisas (atuação positiva). A "vontade do Rei" deveria ser externada e concretizada, o que trazia à ação administrativa um caráter prospetivo, executivo e ativo[13].

Um agente importante para fazer valer a vontade do monarca era o *commissaire* (intendente). Apesar de não ser estável, ser nomeado sem impessoalidade e estar completamente subordinado ao monarca, possuía competências amplas, inclusive normativas. O tal agente não poderia ter barreiras que lhe conferissem dificuldades para exercer com eficácia seus misteres. Daí porque se lhe dá determinado grau de autonomia. E é justamente esta ingerência dos agentes que atuavam como "os olhos do Rei" que vai fazer florescer as bases

Procuradorias de Estado no Brasil e o Conselho de Estado Francês: breve estudo comparativo. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado.** Poro Alegre: PGE-RS, v. 37, n. 77, jan.-jun. 2016, p. 39).

[13] BODIN, Jean. **Lex six livres de la République.** Paris: Fayard, 1968, p. 103-104.

da Revolução[14], porque parcela da população já não tolerava a ingerência do Rei em suas relações, bem como os privilégios da nobreza – *cf.* tópico que segue.

Este aparato de agentes e organismos administrativos cria, então, uma burocracia estatal, mas com hierarquia imperfeita, porque ela era constantemente "burlada" por avocações. E isto faz com que se tenha dificuldade ou seja impossível, à época, diferenciar espaços públicos e privados, porque as funções públicas eram de caráter patrimonial, ou seja, desempenhadas claramente com fins econômicos próprios. Tanto que, à época, permitia-se a alienação de um cargo ou função, ou mesmo repassar tal mister de modo hereditário. Em suma, deter um cargo público era uma questão ligada ao patrimônio da pessoa. E isto coloca em xeque a mencionada divisão entre público e privado. Por isso que, apesar da existência de uma organização administrativa e da definição de funções públicas, elas não eram de todo uniformes, porque disfuncionais e muitas vezes sobrepostas. De outro lado, o agir administrativo não tinha a fisionomia de uma "razão de Estado".

Especialmente nos Séculos XVII e XVIII, esse poder real (centralizado e completo) passa a ser exercido com maior racionalidade. E essa modificação ocorre para justificar uma ação finalística, ou seja, para que o Rei ou quem lhe fizesse às vezes já tivesse previamente definido os fins da administração. Então, o poder central do monarca, executado pelos seus súditos, criava o direito ou a administração, mas o fazia perseguindo uma predeterminação. São nodais aqui as figuras da soberania do poder e da *publica utilitas.*

Para que se pudesse bem administrar, pressupunha-se uma boa ordenação da vida, sobressaindo-se, assim, um terceiro instituto que acompanhará o direito administrativo pelo resto dos tempos: a *police* ou *policey*. Esse instrumento do poder tinha possibilidade de criar ações de estado pensadas e sistemáticas, intervindo na esfera de outrem. Logo, consegue-se diagnosticar com maior clareza uma função pública específica, amparada por um regime jurídico próprio. Eis a autonomia dogmática que aqui surge. A *police* confere ao *officer* de um local a competência de regular e executar medidas administrativas, o que informa um caráter bastante ativo à sua atuação[15]. As funções administrativas passam a ser exercidas e pensadas a

[14] SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite. *Op. Cit.*, p. 79.

[15] A obra de Nicolas De la Mare (**Traité de la police, où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats, toutes les loix et tous les règlemens qui la concernen: (...).** Paris: Michel Brunet, 4 v., 1705-1738) demonstra a centralidade da instituição da *police* na época. Mirando seu

partir dos limites jurídicos e dogmáticos da *police*, porque se sabia previamente quais eram os meios e os fins ao seu exercício concreto.

De outro lado, o instituto garante laicidade, porque se buscava um bem maior: o progresso e o bem-estar de todos. Logo, há uma racionalidade que se injeta na *police* e, por consequência, no agir administrativo, o qual passa a estar demarcado por (1) um planejamento; (2) uma ordenação; e (3) por uma execução – esta última baseada nos dois elementos anteriores. Assim, já era possível pensar em uma "especialidade do direito administrativo", porque o exercício da *police* era geralmente precedido de *ordenances*. E estas eram notadamente especializadas em certas matérias (*v.g.* animais, asseio público, urbanismo) ou a certos locais específico (*v.g. ordenances des villes)*.

De outro lado, na época, já se consegue distinguir atos em caráter geral (normas) de atos executórios (atos administrativos). E isso pressupunha diversidade de agentes, como *magistrados* (agentes *cum imperio*) e agentes de ordenação (*sine império*)[16]. Então, no final do Século XVIII, muitas obras sobre a "administração das coisas públicas" surgiram. Destaco o livro de Antoine-François Prost de Royer[17], que trata inclusive de "princípios gerais da administração". A essa obra, do mesmo autor destaco também o "*Dictionnaire de jurisprudence et des arrêts* (...)"[18]: ali, o termo "*administration*"[19] pode ser caracterizado como "pública" ou não, o que contribuiu para o fenômeno da "pureza" do direito administrativo. E, neste ponto, dá-se ênfase quanto à sua atuação mandatária – exercida em nome do Rei –, para satisfazer bens relevantes e coletivos. Há evidente concepção abstrata da "administração pública", o que lhe confere um caráter bastante eloquente em termos teórico-dogmáticos.

Se bem visto, o Antigo Regime revelou uma série de institutos que garantem a autonomia de um sistema – inclusive jurídico –, ou seja, um pode-se perceber um ramo do direito próprio, pensado de modo apartado de outros ramos. Havia

---

sumário, percebe-se que o autor vai tratar do exercício da *police* em vários âmbitos: magistratura, costumes, segurança, ciências, artes, comércio, trabalho, assistência social etc.

[16] DE LA MARE, Nicolas. *Op. Cit.*

[17] PROST DE ROYER, Antonie-François. **De l'administration municipale; ou Lettres d'un citoyen de Lyon sur la nouvelle administration de cette ville**. Lyon, 1765.

[18] PROST DE ROYER, Antonie-François. **Dictionnaire de jurisprudence et des arrêts, ou Nouvelle édition du Dictionnaire de Brillon.** Lyon, Imprimerie d' Aimé de la Roche, t. 2, 1781-1788 [os outros volumes do dicionário são escritos por outros autores].

[19] PROST DE ROYER, Antonie-François. *Op. Cit.*, p. 808 e ss.

personificado na figura do Rei? Sim, o que lhe conferia déficit de independência. Mas isto de longe lhe retira as propriedades de institutos com fisiologia própria.

Então, como conclusão desse primeiro tópico, pergunta-se: qual é o legado do período pré-revolução?

(a) A criação de uma organização administrativa composta de um aparato burocrático;

(b) A ação administrativa passa a se destacar da legislativa e judiciária;

(c) Cria-se uma disciplina normativa própria.

E quais seriam os desafios ainda a serem enfrentados para a consolidação de um direito administrativo independente? Era necessário romper com a legitimação pela via do direito natural e da propriedade (hereditária). A concepção de limites mais claros e a despersonificação do direito administrativo, afastando-o da figura do governante – no caso, do Rei, seriam providência centrais a respeito do tema. Dever-se-ia, sobretudo, dar relevância à legalidade com a submissão da ação administrativa ao direito. E, por fim, era necessário conferir proteção jurídica aos direitos individuais.

Esses desafios provam que o direito administrativo não queria ser confundido com as duas outras funções de Estado: legislativa e judiciária. Queria sim ser autêntico, formando um poder distinto dos outros. E o seu surgimento é a prova de que esta tentativa sempre foi sua meta, porque não se origina da lei ou das decisões judiciais, mas da autêntica atuação administrativa, construída em si mesma ou dentro de si mesma. É o próprio agir administrativo que formata e fomenta o direito administrativo – com o perdão da redundância.

Com esta exposição, reside dúvidas se o Antigo Regime conseguiu estruturar uma atividade administrativa qualificada juridicamente como tal. E se esta atividade tinha tamanha especificidade a se conceber como um ramo científico autônomo. Pensamos que a resposta a estes dos questionamentos deve ser negativa. Faltou, aqui, a oportunidade de sua legitimação. Mas é certo que o antigo regime reconhecia que existia um poder administrativo que deveria ser regulado por um direito diferente daquele que normatizava a vida das pessoas.

Vejamos, no item que segue, se a Revolução Francesa conseguiu aplainar os problemas ainda existentes, responder aos desafios que se punham à frente e, por fim, dar completa autonomia ao direito administrativo. Por ora, podemos concluir que existia um grau bastante amplo e aprimorado de autonomia do tal direito em

relação a outras partes da ciência jurídica, constituindo-se de um sistema jurídico-normativo próprio.

2 DURANTE A REVOLUÇÃO

A Revolução Francesa é um dos marcos mais relevantes da História recente da humanidade. Seus efeitos foram sentidos em muitos lugares, inclusive inspirando outros movimentos de ruptura do estado de coisas posto, como a independência dos Estados Unidos em relação à dominação inglesa. Em verdade, o movimento materializou-se em várias revoluções, porque o período que inicia em 1789 e termina em 1799, é demarcado por uma série de conturbados acontecimentos que modificaram a lógica de toda a concepção do Estado francês. E é claro que os institutos jurídicos não permaneceram estáticos durante este decênio, assunto que nos interessa. Não temos pretensão de abordar ou dar ênfase aos acontecimentos sociais e políticos, mas muito mais falar das contribuições da Revolução no campo do direito administrativo.

O decênio que marcou este período pode ser considerado curto, se comparado ao período pré ou pós-revolulção, mas muito intenso em relação às profundas mudanças sociais, políticas e econômicas, bem como em relação ao legado deixado aos tempos que se seguiram. Muitos são os fatores que desencadearam o movimento de insurreição contra o poder real, a aristocracia e o clero, os quais dominavam o resto da sociedade. Exemplificativamente, podemos citar como fatores propulsores da revolução a ascensão da burguesia e sua inacessibilidade ao poder, a crise fiscal de 1788, a opressão do Rei e a falta de condições mínimas de sobrevivência da população, notadamente do campo.

Com a tomada da Bastilha, ocorrida em 14 de julho de 1789, segue-se à reunião dos Estados Gerais e sua transformação em Assembleia Nacional Constituinte. Tal instituição, já no mês seguinte, proclama a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, e em dezembro de 1789 promove a reorganização territorial e administrativa da França – esta reordenação será praticamente mantida por Napoleão. Este ato é muito significativo à construção do direito administrativo, porque fortalece um sistema jurídico autônomo e desligado de outras ciências. No âmbito do exercício das funções públicas, é notável também uma certa continuidade:

o que o antigo regime estruturou como sendo o exercício da "polícia", os revoltosos deram o nome de "administração pública"[20]. De qualquer forma, percebem-se mudanças nas condições de legitimidade da ação da máquina pública e nos mecanismos de controle.

Então, nos anos que se seguiram, dois outros eventos são nodais ao objeto da nossa análise: a adoção da laicidade do Estado, com o seccionamento do Estado para com a Igreja (clero), e o fomento da ideia de República, o que se dá em 21 de setembro de 1792. A Constituição de 1793 é emblemática, notadamente por endereçar um amplo poder de regulamentar ao governante, o que colocou em xeque as ideias embrionárias da primazia da lei, como produto de um processo junto ao legislativo. Nos anos que se seguiram, a França teve de se defender de uma série de ataques de países vizinhos e proclamou uma série de atos ou Constituições, até que, em 1799 é dado o golpe do 18 Brumário por Napoleão, inaugurando um novo período no ensaio proposto.

Devemos perceber que a lógica do movimento revolucionário tinha por meta central a superação do "antigo regime". E isto significou, por exemplo, legitimar o poder não mais por um critério hereditário ou divino, mas agora pela lei. Com isto, a atuação do Estado, ou seja, o exercício das funções administrativas pautava-se por padrões controlados pelo Parlamento. Logo, a noção de legalidade ascende e o direito administrativo passa a ser um "produto natural das coisas". Com tudo isso se consegue uma unidade a este ramo do direito. A posição da Administração Pública no seio da divisão de poderes é caracterizada pela sua autonomia ou pela sua independência das funções legislativa e judiciária.

Outro cavalar legado da Revolução Francesa é visto na relação entre cidadão e Estado, na medida em que se reconhece já de início uma "lista de direitos do homem" – base à Carta que se formaria logo em seguida. Então, se haviam direitos de defesa a inibir a atuação do Estado e a proteger certas dimensões do humano – inclusive com a criação de contenciosos próprios para exercer estas defesas[21] –, de outro lado também existia a subordinação e o confinamento da monarquia no Executivo. Todas estas questões estabelecem profundas reformas

[20] SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite. *Op. Cit.*, p. 80.

[21] Uma série de leis são publicadas nos anos de 1789 e 1790 para consagrar direitos e o contencioso. Mas o que é curioso – para dizer o mínimo – é tais normas não sistematizam as formas processuais ou mesmo a sucessão de atos. Aliás, poucas garantias processuais são previstas neste contexto. Há uma ênfase muito maior na atuação administrativa, do que na jurisdicional.

administrativas. De modo que esta conjuntura gera outra tensão, agora posta sobre as bases do exercício da autoridade em relação aos direitos do indivíduo. Interessa notar esta dicotomia entre uma ação do Estado que se determinava por uma "supremacia do interesse público"[22], ao mesmo tempo que reconhecia o valor dos indivíduos. Nesse contexto, a lei passa a ser um elemento-chave, porque era pensada a partir da igualdade entre os homens, pretendendo a disciplina da sociedade na tentativa – ainda que frágil – de estabelecer o progresso[23].

Como visto, essas superações do antigo regime passaram a confrontar alguns dogmas. Por exemplo: não se poderia mais aceitar a patrimonialização ou personalização das funções públicas. Então, a Revolução passa a permitir que qualquer um possa acessar os cargos públicos, tornando, por consequência, a atuação administrativa mais impessoal. E mesmo a legitimidade da ação autoritária não estava mais personificada, mas era produto de uma abstração. O exercício das funções administrativas estava confiado a um poder específico, e subordinada à lei – aqui a conquista da autonomia do direito administrativo era nodal. Esse fator leva ao enaltecimento da responsabilidade dos agentes, o que é de certo modo original, se comparado com o regime deposto pela Revolução.

As reformas administrativas perpassam outros temas, como a organização uniforme e hierarquizada do aparelho burocrático de Estado. As Leis de 14 e de 22 de dezembro de 1789 estruturaram, respectivamente, a organização municipal e a organização territorial, conferindo uniformidade regulatória à atuação dos agentes públicos em todo o País. E com isto se conseguia um maior grau de igualdade.

A legalidade do direito administrativo ficou expressamente consagrada na Constituição de 1791, o que é combinado pela normatização dos limites do poder regulamentar do governante. Tal texto normativo ainda tratou de uma série de tarefas do Estado, como a assistência social, uso da força pública, exercício da coleta de impostos etc.

A partir de 1792, uma série de eventos históricos começa fomentar outras reformas, que inclusive recrudescem os direitos individuais. Por exemplo, há um

[22] Aqui temos uma divergência bastante impactante para com o sistema jurídico inglês: o *rule of law* tem como premissa básica a igualdade de todos perante o direito. E o sistema jurídico-administrativo francês justamente consagra propositalmente privilégios em favor do Estado, ou seja, dolosamente recnhece desigualdades, configurando uma poderosa *administration*.

[23] Aliás, a tal Constituição de 1791 incorpora muito da Declaração de Direitos de 1789 já mencionada, dando cabo de consagrar a divisão de poderes e os direitos que são naturais a qualquer indivíduo. E mesmo o legislador também possuía limites, fixados já na referida Constituição de 1791.

aumento exponencial do poder de polícia – o que é feito pelo espaço amplo de discricionariedade na "solução da desordem pública" – e por uma relativização da legalidade administrativa – várias decisões de determinadas autoridades são inclusive contrárias à legislação.

Se olharmos para todo o período revolucionário, claramente fica evidenciado que o direito administrativo foi um instrumento central para conceber uma Administração Pública sequer pensada no antigo regime, e que se distanciava da sua doutrina inaugural. É dizer: o direito administrativo foi empregado para aparelhar a "força da revolução", porque a disciplina do fenômeno revolucionário foi dada justamente por este regime jurídico específico[24]. Pretendia-se, à época, que a Administração Pública não se desvelasse do julgo dos outros dois poderes, ou seja, que o Executivo fosse imunizado de interferências do Legislativo e do Judiciário. E isso se implementou muito pela necessidade de a Revolução se distanciar da eventual captura por parte destes dois poderes.

Essa tentativa de evitar a captura mencionada deixou a separação de poderes praticamente relegada aos ideais da Revolução. Na prática, o poder regulamentar do Executivo era bastante amplo, minimizando a força do processo legislativo. E isso fica claro diante dos termos propostos pela Constituição de 1791[25], ao consagrar essa ideia de poder regulamentar autônomo do Governante, o que é mantido no período pós-Revolução. O tal poder de regulamentar as leis, que deveria ficar apenas no aspecto operacional – dar exequibilidade a elas –, estruturou um pleno plexo de regulamentos muitas vezes *praeter legem* (para além da lei). Em outras palavras, especialmente nos domínios do direito administrativo, o poder de regulamentar as leis traduziu-se em um poder pleno e absoluto, colocando um peso maior no Executivo, se comparado aos demais poderes[26].

Portanto, a Administração Pública não nasce na Revolução Francesa. Contudo, é nela que se torna tão ou mais ilimitada ou imune do que antigo regime – e isto parece ser bastante contraditório com uma de suas metas principais: garantir uma série de proteções às dimensões do humano. A autodeterminação do Poder Executivo passa a ser alargada, seja interna, seja externamente, como forma de

[24] Eduardo García de Enterría é preciso e precioso: "O direito administrativo é, então, o tributo pago pela Revolução para compensar a distância que os poderes revolucionários tomaram em relação à sua própria doutrina. Ele é, nesse sentido, um subproduto, antes que um produto direto." (ENTERRIA, Eduardo García. **Revolution Française et formation de l'Administration contemporaine.** Paris: Economica, 1993, p. 25).
[25] Título III, Capítulo. V, art. 3.
[26] ENTERRIA, Eduardo García. *Op. Cit.*, p. 53.

manter as bases daquilo que se pretendia alterar. Em suma, os aspectos ideológicos e sociais ganharam um câmbio frenético com a Revolução, mas foram mantidos por meio da imutabilidade das prerrogativas da Administração Pública.

Para fora do direito administrativo, como dito, as mudanças foram gritantes, notadamente ligadas à ideia de que o "governo da vontade" seria substituído pelo "governo da lei". Seriam os "comandos gerais e abstratos" que materializariam a comunhão de vontades da sociedade, positivando um tratamento igualitário a todos. Então, a legitimidade e o exercício do poder são alterados[27].

Interessa notar que a mesma desconfiança dos revoltosos para com os membros do Poder Judiciário se repetirá na era napoleônica. No período da Revolução Francesa, a imunização do Executivo para com os magistrados – partidários do Rei – impulsionou o engrandecimento da Administração Pública a tal ponto de se tentar ao máximo imunizá-la da jurisdição. E isso também foi feito por Napoleão Bonaparte[28]. Passemos à análise dos câmbios feitos neste período que consolidou, de vez e para sempre, o direito administrativo como ramo de estudo autêntico.

3 APÓS A REVOLUÇÃO

Depois da conturbada Revolução que se estendeu entre os anos 1789 a 1799, Napoleão Bonaparte[29] passa a governar o País, e de plano institui a "Constituição do Ano VIII". Seu mandato é exercido por meio de um "Consulado", sendo ele, claro, o "Primeiro Cônsul". O exercício do poder passa a paulatinamente ficar cada vez mais concentrado na sua figura. A exemplo disto, em 1802, ele passa a ser o Primeiro Cônsul vitalício e pode vir a nomear seu sucessor. Ele tem a tarefa de reconciliar o País e lhe garantir estabilidade. Para tanto articula ações bastante eficientes:

[27] ENTERRIA, Eduardo García. *Op. Cit.*, p. 11-12.
[28] Conforme tópico que segue. Conferir análise do tema em: FURET, François. Tocqueville est-il un historien de la Révolution française. **Annales. Économies, Sociétés, Civilisations**. Paris: Armand Colin, v. 25, n. 2, 1970, p. 434-451 – o autor foca nas ideias de Tocqueville e traz à tona este pensamento.
[29] Nasce em 5 de agosto de 1769, em Ajaccio, França, e falece em 5 de maio de 1821, em Longwood, ilha de Santa Helena.

- Para “acalmar os ânimos” da nobreza, Napoleão devolve vários títulos nobiliárquicos sacados pelos revolucionários, o que garantia aos titulares dos tais títulos uma série de benefícios;

- Permitiu que a burguesia comprasse títulos de mesmo teor, alcançando a ela não só os mesmos benefícios, como acesso ao Parlamento;

- Conferiu estabilidade interna por meio da organização administrativa profissionalizada e hierarquizada. Em termos jurídicos, é destacada esta estabilidade nas relações privadas por meio do famoso Código Civil de 21 de março 1804. Tal legislação tratava todos os cidadãos de modo igualitário, e, por isto, tal legislação contou com forte oposição especialmente da nobreza[30]. A mesma ideia se estende ao Legislativo, na medida em que o poder de editar regulamentos autônomos se concretiza com muita força, o que faz com que se concentre poderes normativos muito amplos nos Governantes. Essas duas medidas fundamentavam-se na ideia de que a mudança social abrupta pretendida pela Revolução somente aconteceria se diante de um “governo com amplos poderes”[31];

- Já com o comando ou controle dos Poderes Executivo e Judiciário, Napoleão toma medidas para conter o Judiciário e frear sua atuação – lembrando que os magistrados foram nomeados pelos Reis do Antigo Regime e eram partidários do Império que tinha sido deposto. A conduta natural seria substituir os juízes, nomeando pessoas afinadas com o General. Contudo, esta era uma providência bastante complicada, senão impossível de ser concretizada, porque não havia número efetivo de cidadãos capacitados para este mister – somente a nobreza ou pouquíssimas pessoas tinha acesso às faculdades. Então, não seria possível a substituição. De modo que o governo napoleônico mantém os magistrados mas: (1) passa o julgamento de questões envolvendo a Administração Pública ao Conselho de Estado, que estava inserido nos auspícios de seu controle; (2) para os outros assuntos, cria a Corte de Cassação, cuja composição foi por ele nomeada e tinha por meta anular, em Segunda Instâncias, decisões que não respeitavam a lei ou decidiam fora dos limites estritos do texto; (3) afinal, foi determinado, com a ameaça de se ministrarem penas duras, que os magistrados deveriam – ao menos em tese –

[30] O tema merece uma palavra a mais: o Código Civil era uma promessa em vários países. Para que pudesse ser implementado, Napoleão Bonaparte utilizou todo o seu poder, inclusive censurando a imprensa e aplicando medidas de polícia bastante severas. O Código Civil de 1804 procura estabelecer regras claras e pragmáticas para a vida das pessoas, características estas que o fez muito popular em todo o mundo (*cf.* LEVASSEUR, George. **Napoléon et l'élaboration des codes répressifs**. Mélanges en homme à Jean Imbert. Paris: PUF, 1989 p. 371).
[31] ENTERRIA, Eduardo Garcia. *Op. Cit.*, p. 33.

atuar aplicando a lei exegeticamente, ou seja, fariam mero juízo de subsunção estrito. Daí a expressão: seriam a "boca da lei" ("*bouche de la loi*). E como era o governo de Napoleão que ao final das contas pensava as leis, os magistrados dariam cabo de meramente aplicar a sua vontade. E a Corte de Cassação seria o órgão a fiscalizar qualquer desvio neste sentido[32].

Em resumo, o período napoleônico (1799-1814) é dominado por uma série de reformas que permitiam a estabilidade organizada da Administração Pública, sem que se perdesse sua centralidade[33]. Tal espaço de tempo pode ser considerado uma síntese entre os períodos anteriores, a incorporar e reconstruir o discurso constitucional revolucionário, mas para a manutenção de uma autoridade central e poderosa[34]. Por exemplo: é notável a criação das *comunas* (cidades) como centros administrativos locais. Com isto, criam-se unidades que deveriam administrar as questões locais, ao mesmo tempo em que eram a *longa manus* das diretrizes da administração nacional.

É um momento de consolidação da estrutura administrativa burocrática e hierarquizada, ao mesmo tempo em que se constrói as bases definitivas de um dos mais – se não o mais – importante instituto do direito administrativo francês: o contencioso administrativo, que tem como baluarte o Conselho de Estado. A partir deste momento, muito dos institutos do direito administrativo moderno passarão pela tensão em se definir o que seriam "atos de pura administração" em relação aos "atos de administração contenciosa". E isto se dará a partir do plano do acesso ao contencioso: inicialmente, um ato administrativo somente poderia ser questionado pelo recurso por excesso de poder, ou seja, quando ilegal. A questão se resolvia nos limites do elemento "competência". Tempos depois – inclusive depois da era napoleônica – o contencioso se abre a uma segunda hipótese de questionamento: o "desvio de poder" ou "desvio de finalidade", demarcada em casos célebres e evidenciando o protagonismo do direito administrativo francês em relação ao resto do mundo. Esta segunda via permitia questionar ato legais (conforme o direito), mas ilegítimos[35].

---

[32] A linha central da estrutura organizacional mencionada, inclusive entre os Poderes, manteve-se até hoje na França.

[33] Apesar de que esta centralidade administrativa é uma instituição do antigo regime, e não obra da Revolução ou do Império. O que se faz depois da queda do Rei é manter ou até mesmo ampliar tal centralismo (*cf.* TOCQUEVILLE, Alexis de. **O antigo regime e a revolução.** Brasília, UnB, 1997, p. 77-83).

[34] CASSESE, Sabino. **Trattato di diritto amministrativo**. Milão: Dott. A. Giuffrè, t. 1, 2003, p. 225.

[35] CHAPUS, René. **Droit du contentieus administratif**. Paris: Montcherestien, 2008, p. 1265-1351.

Em síntese, Napoleão manteve as ideias da Revolução Francesa e mesmo do antigo regime, na medida em que sacramentou a centralidade e a hierarquia administrativa[36]. Mas com uma diferença: conferiu ao exercício das funções administrativas um caráter profissional, o que lhe garante permanência e automaticidade independentemente das mudanças políticas[37]. Em um primeiro momento, o órgão tinha a competência de propor soluções ao Imperador em matérias consultivas e contenciosas. Mas em 1872[38], passa a ter uma jurisdição independente, mas sempre afeta às questões que envolviam a Administração Pública[39].

No Primeiro Império (de 1804 a 1814), o Conselho de Estado cumpriu um importante papel no sentido de confeccionar os textos de lei que eram solicitadas pelo Poder Executivo. Assim, sua função de consultor legislativo lhe conferiu certa ascensão. A par da previsão legislativa mencionada, pode-se perceber que a Carta Política de 1814, bem como a de 1830, segundo nos conta Vittorio Bono[40], não falam um ponto sobre o Conselho de Estado.

Então, em cem dias de governo, Napoleão restabeleceu a comissão de litígio que compunha o órgão, a qual deu cabo de organizar os estatutos antigos – apesar de não ter uma regular normatização. Assim, o período napoleônico pode ser considerado como sendo restaurador ao Conselho de Estado[41]. Contudo, é interessante notar que, à época, a reconstituição do Conselho de Estado francês tomou por base premissas concebidas do antigo regime. Destacamos que a Constituição do ano VIII fez menção expressa a este órgão.

Em síntese: em primeiro momento, o Conselho de Estado tinha funções apenas consultivas, porque estas opiniões dependiam da chancela do Imperador.

---

[36] Interessante que mesmo Alexis de Tocqueville na sua obra *Da democracia na América,* nos Capítulo III, IV e V, do Quarto Tomo, notadamente, informa que mesmo a democracia leva à unidade e à centralidade do poder como forma de garantir a prosperidade (TOCQUEVILLE, Alexis de. **Da democracia na América.** Campinas: Vide Editorial, 2019, p. 797-806).

[37] ENTERRIA, Eduardo Garcia. *Op. Cit.*, p. 46-47.

[38] Pela Lei de 24 de maio de 1872, já na *Terceira República* (1870-1940). Conferir: CHAPUS, René. *Op. Cit.*, p. 71-72. No mesmo sentido: RIVERO, Jean. **Droit administratif**. Paris: Dalloz, 1983, p. 199-201.

[39] Lei de 24 de maio de 1824, estabelecendo, no art. 9º, que seria o conselho quem se manifestaria soberanamente sobre o contencioso em matéria ligada à Administração Pública. Esta norma cria um recurso muito utilizado na França e que permitiu um amplo acesso dos cidadãos a Conselho de Estado: o recurso de plena jurisdição. Aliado ao recurso por excesso de poder, os direitos individuais passam a ganhar uma proteção substancial.

[40] BONO, Vittorio. **Il Consiglio di Stato nella legislazione italiana:** contributo allo studio del diritto amministrativo. Stradella: Tipografia P. Salvini, 1889, p. 8.

[41] QUEIROZ, Cristina M. M. **Os actos políticos no estado de direito** – o problema do controle jurídico do poder. Coimbra: Almedina, 1990, p. 116.

Tão logo recomeçou seu funcionamento, recebeu duros combates provenientes da Tribuna do Parlamento e da imprensa da época, questionando-se sua utilidade e sua constitucionalidade.

Com a queda de Napoleão, a função de consultor legislativo passa a ser extinta. Afinal, os Bourbons, que, então, assumem o poder, da mesma forma como aconteceu com os revolucionários, tinham uma intensa desconfiança do Conselho de Estado, o que fez com que exercessem um controle rígido sobre ele ou se lhe esvaziassem suas funções.

Voltando ao período napoleônico. Outro desafio é posto a frente ainda neste momento: como a jurisdição era dual, a definição de uma série de institutos passou pela ideia de definir a competência da jurisdição administrativa. Então, nos primórdios, confiava-se a abertura da jurisdição administrativa aos atos praticados pelo Estado quando inegavelmente caracterizados como “de império”, ou seja, demarcado pelos poderes exorbitantes. Logo, a noção de *puissance public* passou a ser nodal em termos processuais. E o estabelecimento da dicotomia entre atos de império e atos de gestão tem finalidade muito mais processual do que material.

O terceiro desafio consistia na definição do poder de regulamentar pelo Governante. Em termos concretos, a tensão entre o Legislativo e o Executivo demarcava até quando a lei poderia frear o poder normativo autônomo do Governante. Isto implicava em saber os limites da supremacia e da reserva legal. Em termos objetivos: a dogmática jurídica se debruçava em saber que casos e quais seriam os limitadores para o Governante expedir um regulamento que não tinha previsão em lei ou lhe exorbitava.

Para encaminhar uma conclusão a este tópico, podemos dizer que Napoleão Bonaparte vai consolidar o projeto da Revolução, conferindo características às funções administrativas: (1) racionalidade ao exercício das funções administrativas; (2) competências claramente definidas; (4) laicização do Estado; (5) profissionalismo; (5) impessoalidade; e (6) unificação. Estes atributos são bases sólidas à conformação de um direito que nunca mais deixaria de ter autonomia dogmática: o direito administrativo. Os esforços em sistematizar e lhe dar autonomia são potencializados na III República (1814-1900), especialmente quando se consolida verdadeira jurisdição administrativa. Ainda que formalmente ela existisse, é no período pós-Napoleão que ela se qualifica materialmente, porque o contencioso passa a se aplicar objetivamente, culminando em análise objetiva dos recursos.

CONCLUSÕES

Pode-se perceber claramente que a formação de um direito que se ocupava de regular a estrutura administrativa e o exercício das funções públicas já era, mal ou bem, previsto no âmbito do Estado Absolutista ou *ancien régime*. Existia um direito que regia a ação administrativa, mas não tuelava limites e controles desta ação – ponto nodal de diferenciação para com o que adveio tempos depois.

A Revolução Francesa iniciada em 1789 produziu câmbios na compreensão deste ramo do direito, mas não criou um sistema jurídico-administrativo que se mostrou libertário ao cidadão. Existiu uma persistentência de traços autoritários em regimes supostamente liberais, confragrados no ideal de manutenção da ordem para que o mercado conferisse progresso e eliminação das desigualdades sociais. Para tanto, o Estado focado na função de polícia, ao longo do Século XIX, valeu-se de instituições, regras e outras ferramentas com efeitos autoritários, sob o fundamento do abstrato princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.

Esse período certamente trouxe novidades, notadamente em relação à legitimação e reordenação dos poderes, dado que (1) a soberania passava a residir no povo ou na Nação, e não mais na figura do Rei. Outra novidade evidenciada pelo novimento foi (2) a ascensão clara e normatizada dos direitos dos indíviduos, fixados na “Declaração dos Direitos do Homem”. Com isto o exercício do poder passava a ter limites. E, por fim, há um outro elemento crucial: (3) a legitimiade do poder residia na lei, o que lhe fornecia uma visão impessoal, mas também limitadora.

O período que se seguiu à revolução foi importante para dar caráter substancial aos institutos forjados anteriormente, notadamente em termos de jurisdição administrativa. Não é à toa que a jurisprudência do Conselho de Estado passa a ser uma fonte central na construção dogmática do direito administrativo, porque muitos de seus julgados verdadeiramente criaram ou consolidaram institutos centrais (*v.g.* desvio de finalidade, conceito de serviço público, definição da responsabilidade civil do Estado etc.).

Se pudéssemos resumir a contribuição principal dos três movimentos apresentados, poder-se-ia dizer que:

(a) A administração foi um ponto central no antigo regime, momento em que se conferiu sistematicidade aos seus elementos e às suas funções;

(b) A Revolução Francesa estabeleceu uma nova lógica à legitimidade e a juridicização do ato administrativo, dando ênfase aos direitos individuais e à lei;

(c) O período napoleônico faz uma síntese dos dois períodos anteriores, e potencializa a jurisdição administrativa com bases mais bem acabadas, ao mesmo tempo que estabiliza a organização e as funções internas da Administração Pública.

É curioso que em todos estes períodos um instituto foi compartilhado e comungado: a supremacia do interesse público sobre o particular. Assim, era natural em todos os períodos que a relação administrativa (ou para com a Administração Pública) fosse desigual, ou melhor, fossem atribuídas prerrogativas ao exercício das funções públicas. Então, o direito administrativo surge como forma de dar sobrevivência a um Estado forte, concatenando, especialmente na França, a permanência do autoritarismo, seja no antigo regime, seja na Revolução, seja no período napoleônico. A majestade da força e da permanência de quem governava foi ou tentou ser mantida por meio do direito administrativo.

REFERÊNCIAS

BODIN, Jean. **Lex six livres de la République**. Paris: Fayard, 1968, p. 103-104.

BONO, Vittorio. **Il Consiglio di Stato nella legislazione italiana: contributo allo studio del diritto amministrativo.** Stradella: Tipografia P. Salvini, 1889.

BORGES, Jorge Luis. **História da eternidade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

CASSESE, Sabino. **Trattato di diritto amministrativo.** Milão: Dott. A. Giuffrè, t. 1, 2003.

CHAPUS, René. **Droit du contentieus administratif.** Paris: Montcherestien, 2008.

DE LA MARE, Nicolas. **Traité de la police, où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats, toutes les loix et tous les règlemens qui la concernen**: (...). Paris: Michel Brunet, 4 v., 1705-1738.

ENTERRIA, Eduardo García. **Revolution Française et formation de l'Administration contemporaine**. Paris: Economica, 1993, p. 25).

FURET, François. Tocqueville est-il un historien de la Révolution française. **Annales. Économies, Sociétés, Civilisations**. Paris: Armand Colin, v. 25, n. 2, 1970, p. 434-451

HESPANHA, Antônio Manuel. **História das instituições**. Épocas medieval e moderna. Coimbra, Almedina, 2004.

LEVASSEUR, George. **Napoléon et l'élaboration des codes répressifs**. Mélanges en homme à Jean Imbert. Paris: PUF, 1989.

PROST DE ROYER, Antonie-François. **De l'administration municipale**; ou Lettres d'un citoyen de Lyon sur la nouvelle administration de cette ville. Lyon, 1765.

_____. **Dictionnaire de jurisprudence et des arrêts, ou Nouvelle édition du Dictionnaire de Brillon**. Lyon, Imprimerie d' Aimé de la Roche, t. 2, 1781-1788.

QUEIROZ, Cristina M. M. **Os actos políticos no estado de direito** – o problema do controle jurídico do poder. Coimbra: Almedina, 1990.

RIVERO, Jean. **Droit administratif**. Paris: Dalloz, 1983.

SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite. “Polícia” e as funções do estado - notas sobre a “polícia” do antigo regime. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**. Curitiba: UFPR, n. 47, 2008.

STOLLEIS, Michael. **O direito público na Alemanha**. Uma introdução a sua História do Século XVI ao XXI. São Paulo: Saraiva, 2018

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Da democracia na América**. Campinas: Vide Editorial, 2019.

_____. **O antigo regime e a revolução. Brasília**, UnB, 1997.

TONETTO, Fernanda Figueira. As Procuradorias de Estado no Brasil e o Conselho de Estado Francês: breve estudo comparativo. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado**. Poro Alegre: PGE-RS, v. 37, n. 77, jan.-jun. 2016.