

**UM DIREITO ADMINISTRATIVO IMPOTENTE. RESENHA DE
HISTORIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL, DE LUIS
MEDINA ALCOZ (2022)**

**AN IMPOTENT ADMINISTRATIVE LAW. REVIEW OF LUIS MEDINA
ALCOZ'S HISTORIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL (2022)**

Recebimento: 28 nov. 2022

Aceitação: 10 abr. 2023

Walter Guandalini Junior

Doutor em Direito

Afiliação institucional: Universidade Federal do Paraná – UFPR – (Curitiba, PR, Brasil)

Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/1235236220070863>

Email: walter.guandalini@ufpr.br

Como citar este trabalho / How to cite this work (informe a data atual de acesso / inform the current date of access):

GUANDALINI JUNIOR, Walter. Um direito administrativo impotente. Resenha de *Historia del Derecho Administrativo Español*, de Luis Medina Alcoz (2022). **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 68, n. 1, p. 171-176, jan./abr. 2023. ISSN 2236-7284. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/88750>. Acesso em: 30 abr. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v68i1.88750>.

RESUMO

Em *Historia del Derecho Administrativo Español*, Luis Medina Alcoz apresenta uma descrição panorâmica da formação e do desenvolvimento do direito administrativo na Espanha, abrangendo um período que vai desde a unificação do território espanhol sob a autoridade dos Reis Católicos até o processo de redemocratização ao final do século XX. A obra estabelece parâmetros fundamentais não só para o estudo do direito espanhol, mas também para a adequada compreensão do processo de formação do direito administrativo brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE

História do direito. Direito administrativo. Direito espanhol.

ABSTRACT

In *Historia del Derecho Administrativo Español* Luis Medina Alcoz presents a panoramic description of the formation and development of administrative law in Spain, covering a period ranging from the unification of the Spanish territory under the authority of the Catholic Kings to the redemocratization process at the end of the 20th century. This work establishes fundamental parameters not only for the study of Spanish law, but also for an adequate understanding of the formation of Brazilian administrative law.

KEYWORDS

Legal history. Administrative law. Spanish law.

É lugar-comum tanto na historiografia quanto na dogmática jus-administrativista a importância que se atribui ao direito administrativo francês, à história do direito administrativo francês e à historiografia do direito administrativo francês, para a construção e a compreensão da disciplina. Basta recordar obras fundamentais como *Introduction Historique au Droit Administratif Français*, de Jean-Louis Mestre (1985), *Histoire du Droit Administratif*, de François Burdeau (1995), ou *Introduction Historique au Droit Administratif depuis 1789*, de Grégoire Bigot (2002), para se constatar a indiscutível onipresença da historiografia jurídica francesa como referência para a análise do tema – até pelo caráter pioneiro da cultura jurídica francesa na estruturação do campo disciplinar a partir do início do século XIX.

A fecundidade das escolas historiográficas alemã (em especial a *Frankfurter*) e italiana (em especial a *fiorentina*) fez com que também elas se tornassem importantes referências para a compreensão histórica do direito administrativo, tendo produzido obras incontornáveis, como *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, de Michael Stolleis (1988), e *Storia del Diritto Amministrativo*, de Luca Mannori e Bernardo Sordi (2006).

Inobstante a incontestável qualidade de todas as obras mencionadas, o seu legítimo brilho acabou contribuindo para eclipsar, no Brasil, a produção historiográfica proveniente de outras localidades, dificultando o acesso não apenas a novas abordagens e perspectivas, mas também à própria história jurídico-administrativa de outras nações para além da tríade França-Alemanha-Itália. Tais antolhos bibliográficos podem distorcer a compreensão do assunto, levando-se a erigir como modelos paradigmáticos casos que são na verdade muito específicos e peculiares, e distanciando-se de modelos mais próximos que, por isso, poderiam ser mais úteis à compreensão do processo de formação histórica do próprio direito administrativo brasileiro.

Essas circunstâncias tornam ainda mais relevante a *Historia del Derecho Administrativo Español*, recém-publicada por Luis Medina Alcoz (2022). Professor titular de direito administrativo na Universidad Complutense de Madrid e letrado do Tribunal Constitucional da Espanha, Medina Alcoz é autor de muitos estudos sobre a teoria geral do direito administrativo, a responsabilidade civil do Estado e a distribuição territorial das competências administrativas, filiando-se mais ao campo da dogmática do direito administrativo que ao da história do direito. Apresenta-se, dessa forma, como continuador de uma rica tradição espanhola de administrativistas cultores de sua história, que, a partir de 1950, em meio aos esforços de defascistização da ditadura franquista, promove na *Revista de Administración Pública* uma segunda era de ouro dos estudos administrativos espanhóis – a “geração da RAP”.

Como explica o próprio autor, os novos administrativistas que surgiram nos anos 1950 aprenderam duas importantes lições: a preocupação com a história, em um esforço de superação do dogmatismo positivista que permitisse enxergar as instituições administrativas como soluções históricas particulares para problemas históricos particulares; e a abertura a outros ordenamentos, buscando pelo método comparado modelos que pudessem contribuir para o desenvolvimento de um regime administrativo mais sólido e garantista. Tais características foram reconhecidas por um dos maiores jus-historiadores da Espanha, Francisco Tomás y Valiente, que já nos anos 1990 ainda apreciava a “sensibilidade histórica dos administrativistas espanhóis” (MEDINA ALCOZ, 2022, p. 443).

Pois Medina Alcoz não rejeita a sua herança; tanto pelos esforços de diálogo com a cultura jurídica estrangeira¹ quanto pelo trabalho de compreensão histórica do direito administrativo espanhol², pôde reunir o repertório teórico e empírico necessário à redação da obra excepcional que é a sua *Historia del Derecho Administrativo Español*. A formação predominantemente dogmática do autor não representa qualquer empecilho, visto que ele não apenas conhece, como maneja com habilidade a melhor historiografia jurídica e jus-administrativa disponível – os já mencionados clássicos da história do direito administrativo, Mestre, Burdeau, Bigot, Stolleis, Mannori e Sordi –, mas também importantes referências da história do direito geral, como António Manuel Hespanha, Carlos Petit, José Luis Bermejo Cabrero e Bartolomé Clavero. Digno de nota também é que a abertura a outros ordenamentos não se limita aos contextos europeus, visto que Medina Alcoz não apenas se esforça para compreender os impactos do direito administrativo espanhol na América hispânica, mas também para entabular um diálogo relevante com a própria historiografia local – aí representada pelo jus-historiador chileno Bernardino Bravo Lira, o que representa um esforço inicial louvável e que deve ser elogiado.

Livro de fôlego, a *Historia del Derecho Administrativo Español* acompanha em mais de quinhentas páginas a formação e o desenvolvimento do direito administrativo na Espanha, desde a sua pré-história, na monarquia jurisdicional dos Áustrias e na monarquia administrativa dos Bourbons, passando pela formação do Estado administrativo liberal no século XIX, pela crise

¹ Em textos de direito comparado, como seus estudos sobre o ressarcimento do dano por ato administrativo ilegal nos ordenamentos italiano, francês, alemão e espanhol (MEDINA ALCOZ, 2005), sobre a distribuição local de competências na República Italiana (MEDINA ALCOZ, 2009) ou sobre a doutrina italiana do interesse legítimo (MEDINA ALCOZ, 2014).

² Em textos sobre a história do conceito de direito subjetivo (MEDINA ALCOZ, 2021a), sobre a transição do Estado liberal ao Estado autoritário (MEDINA ALCOZ, 2021b) ou sobre a transição do Estado autoritário ao Estado constitucional (MEDINA ALCOZ, 2021c).

autoritária do fascismo franquista no século XX, até chegar à administração do Estado constitucional na virada do século.

Após analisar a “Pré-história do Estado Administrativo”, as duas grandes “partes” do livro (“Do Estado Liberal ao Estado Autoritário” e “Do Estado Autoritário ao Estado Constitucional”) preservam uma estrutura comum, dividindo-se em cinco capítulos que tratam, respectivamente, do modelo de Estado, do modelo de administração, do direito administrativo em sentido subjetivo, do direito administrativo em sentido objetivo e das ciências administrativas. A estratégia é preservar a simetria, o que concede ao leitor a oportunidade de realizar a comparação global direta dos diversos aspectos do direito administrativo em todos os períodos estudados, enfatizando os pontos de semelhança e as diferenças existentes entre eles.

E o que torna o livro tão interessante para o jurista brasileiro é justamente a possibilidade de analogia entre a história espanhola e a história brasileira do direito administrativo. Ele demonstra, afinal, como a construção do Estado administrativo espanhol durante o século XIX foi resultado de um processo lento, complexo e descontínuo, o que o aproxima das características observadas durante o processo de construção do Estado brasileiro no mesmo período³. De fato, enquanto o Estado administrativo francês pôde ser construído sobre um espaço vazio criado pela ação revolucionária, que destruiu à força as sociedades intermediárias que impediam a sua livre ação, tanto o Estado administrativo espanhol quanto o Estado administrativo brasileiro caracterizam-se, em seus períodos de formação, como “Estados Impotentes”: o espanhol em razão da sobrevivência, pelo menos até a metade do século XIX, de um conjunto de instituições corporativas que restringiam a sua liberdade de ação administrativa e preservavam, contra a vontade dos juristas e administradores que o comandavam, o sistema de poder e governo típico do antigo regime; o brasileiro, por sua vez, pela existência de uma realidade muito superior às condições de ação da administração aqui implantada durante a colonização e mesmo após a transferência da família real, que, se não representava uma resistência ativa a essa atividade, mesmo passivamente inviabilizava que ela se desenvolvesse nos termos pretendidos pela teoria.

Nessas condições, tanto na Espanha quanto no Brasil esse “Estado Administrativo Impotente” é obrigado a contar com períodos de recrudescimento da autoridade estatal para impor a sua vontade como “interesse público” ao conjunto da sociedade – o que ocorreu na Espanha principalmente durante o período do franquismo, e no Brasil durante o Estado Novo e a Ditadura Militar. A contrapartida desse fenômeno é que o direito administrativo que acompanha esse Estado

³ Como se demonstrou em Guandalini Jr. (2016).

administrativo fortalecido acaba sendo, ele próprio, também um “direito administrativo impotente” – pois muitas vezes incapaz de limitar, somente pela força do direito, o arbítrio da autoridade estatal. Tais características tornam tanto a história do direito administrativo espanhol quanto a história do direito administrativo brasileiro percursos marcados por “fluxos e refluxos”, nos quais o direito administrativo se desenvolve de forma interrompida por sequências de avanços liberalizantes e regressos autoritários.

Parecem evidentes, então, as razões pelas quais a história do direito administrativo espanhol se mostra um elemento de comparação muito mais útil e relevante que a história do direito administrativo francês, quando se deseja compreender o próprio direito brasileiro. E a obra de Medina Alcoz é fundamental para esse trabalho comparativo, pois se apresenta como espelho de reflexão e autocrítica para todos os administrativistas e jus-historiadores que desejam compreender, em sua complexidade, o processo de formação e desenvolvimento de um direito administrativo “periférico” em relação ao francês.

REFERÊNCIAS

- BIGOT, Grégoire. **Introduction Historique au Droit Administratif depuis 1789**. Paris: PUF, 2002.
- BURDEAU, François. **Histoire du Droit Administratif**. Paris: PUF, 1995.
- GUANDALINI JR., Walter. **História do Direito Administrativo Brasileiro: Formação (1821-1895)**. Curitiba: Juruá, 2016.
- MANNORI, Luca; SORDI, Bernardo. **Storia del Diritto Amministrativo**. 4. ed. Milano: Laterza, 2006.
- MEDINA ALCOZ, Luis. El interés legítimo como situación activa del administrado. Razones para no importar la teoría italiana. *In*: PORRAS, Eloísa Carbonell (dir.); MERCADO, Rafael Cabrera (comp.). **Intereses Colectivos y Legitimación Activa**. Cizur Menor: Aranzadi, 2014. p. 257-292.
- MEDINA ALCOZ, Luis. El resarcimiento del daño causado por acto administrativo ilegal: análisis de la cuestión en los ordenamientos italiano, francés, alemán y español. **Revista General de Derecho Administrativo**, [s. l.], n. 9, 2005.
- MEDINA ALCOZ, Luis. Historia del concepto de derecho subjetivo en el Derecho administrativo español. **Revista de Derecho Público**: teoría y método, Madrid, n. 3, p. 7-52, 2021a.
- MEDINA ALCOZ, Luis. Historia del derecho administrativo (I): del estado liberal al estado autoritario. *In*: SANTIAGO, José María Rodríguez de; PASCUAL, Gabriel Doménech; JIMÉNEZ,

- Luis Arroyo (coord.). **Tratado de derecho administrativo**: volumen 1. Introducción. Fundamentos. Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid: Marcial Pons, 2021b. p. 95-228.
- MEDINA ALCOZ, Luis. Historia del derecho administrativo (II): del estado autoritario al estado constitucional. *In*: SANTIAGO, José María Rodríguez de; PASCUAL, Gabriel Doménech; JIMÉNEZ, Luis Arroyo (coord.). **Tratado de derecho administrativo**: volumen 1. Introducción. Fundamentos. Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid: Marcial Pons, 2021c. p. 229-328.
- MEDINA ALCOZ, Luis. **Historia del Derecho Administrativo Español**. Madrid: Marcial Pons, 2022.
- MEDINA ALCOZ, Luis. La distribución de competencias sobre entes locales en la República Italiana. **Anuario del Gobierno Local**, [s. l.], n. 1, p. 303-363, 2009.
- MESTRE, Jean-Louis. **Introduction historique au droit administratif français**. Paris: PUF, 1985.
- STOLLEIS, Michael. **Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland**. München: C.H. Beck, 1988.