



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

A subsistência do Ato Administrativo Discricionário

Carlos Frederico dos Guarany's Escocard de Azevedo

Rio de Janeiro
2009

CARLOS FREDERICO DOS GUARANYS ESCOCARD DE AZEVEDO

A Subsistência do Ato Administrativo Discricionário

Artigo Científico apresentado à Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação.

Orientadores: Prof^ª. Neli Fretzner.
Prof. Nelson Tavares.
Prof^ª. Mônica Areal.

Rio de Janeiro
2009

A SUBSISTÊNCIA DO ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO

**Carlos Frederico dos Guaranys
Escocard de Azevedo**

Graduado em Direito pela Universidade
Cândido Mendes e em Relações
Internacionais pela Universidade Estácio
de Sá.

Resumo: O presente trabalho visa analisar os atos administrativos discricionários, que são atos próprios da Administração. Tal estudo implica, em síntese, numa exposição das características principais dos atos discricionários, bem como das fórmulas desenvolvidas pela doutrina para um maior controle da atuação do administrador.

Palavras-chaves: Administrativo, Ato Discricionário, Controle.

Sumário. Sumário: 1. Introdução. 2. A Administração Pública e os princípios norteadores da sua atuação. 3. O ato administrativo: conceito e atributos. 4. Elementos do ato administrativo. 5. Classificação do ato administrativo. 6. Discricionariedade e vinculação 7. Conclusão. Referências.

1. Introdução.

O presente trabalho busca abordar a temática do ato administrativo discricionário e do ato administrativo vinculado, principalmente a divergência existente acerca da

intensidade do controle que pode ser exercido pelo Judiciário sobre os atos discricionários num contexto de exigência cada vez maior, pela sociedade, de que a Administração se pautar pelos princípios da legalidade, da eficiência e da moralidade, constitucionalmente garantidos.

Como se sabe, o ato administrativo discricionário dá grande liberdade ao administrador para analisar a conveniência e a oportunidade de suas ações, criando a possibilidade de ocorrerem abusos.

Por essa razão, vem ganhando força uma corrente doutrinária que propõe uma releitura da forma pela qual o Poder Judiciário exerce o controle sobre esses atos. Assim, sustenta-se que para haver um atendimento mais adequado dos comandos constitucionais seria mais próprio se falar em graus de vinculação do ato administrativo discricionário.

O primeiro dos três graus de vinculação seria aquele que vincula o ato administrativo à lei, ou seja, há pouca ou nenhuma margem de opção ao administrador, já que deve se restringir a atuar de acordo com a expressa disposição legal.

O segundo grau é o que vincula o ato administrativo a conceitos jurídicos indeterminados, esses entendidos como conceitos previstos em lei, mas que, por sua amplitude de significado, podem proporcionar diversos entendimentos distintos. Nesse caso, deve-se seguir a interpretação que melhor se adequa ao ordenamento jurídico como um todo.

Por fim, o último e mais tênue dos graus de vinculação é aquele que liga o ato administrativo discricionário aos princípios. Isso significa que o administrador tem, por óbvio, uma margem mais ampla de atuação, mas deve se ater aos princípios norteadores da Administração Pública, mormente aqueles consagrados no art.37, *caput*, da Constituição Federal e os do art.2º, *caput*, da Lei 9.784/99.

Ocorre que, por outro lado, há também o entendimento de que essa nova corrente não poderia prevalecer, pois sua tese vai de encontro ao art.3º da Carta Magna, que zela pela separação de poderes como princípio fundamental da República.

Esta pesquisa adotará o método qualitativo parcialmente exploratório.

À guisa de conclusão, buscar-se-á expor uma ponderação dos princípios fundamentais da Constituição Federal, para que todos os atos administrativos possam se pautar pela moralidade e eficiência sem, contudo, haver qualquer interferência de um poder no outro.

2 – A Administração Pública e os princípios norteadores de sua atuação.

Inicialmente, antes de abordar a função administrativa e a forma pela qual ela é exercida, mostra-se fundamental destacar as três funções primordiais exercidas pelo Estado, bem como suas atividades preponderantes.

Pode-se dizer que antes da formação dos Estados da forma como se conhece hoje, não havia uma distinção exata entre os poderes do Estado. Muitas vezes todo o poder se concentrava nas mãos de um soberano, que exercia a função executiva legislativa e jurisdicional.

Porém, essa situação se modificou ao longo da história, popularizando-se, com Montesquieu, a idéia da separação dos poderes do Estado. Assim, desenvolveu-se a noção de que seria necessária a existência de poderes distintos para um melhor atendimento das demandas da sociedade, bem como para possibilitar o controle do Estado pelo próprio Estado. Tornou-se nítida, então, a chamada tripartição dos poderes do Estado, composto pelo Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário, independentes e autônomos entre si.

Ainda hoje essa noção é bastante propagada, mas há quem sustente, embora com a utilização da clássica nomenclatura, que o poder do Estado é uno e indivisível, havendo, porém, ao invés de uma divisão de poderes propriamente dita, uma repartição de funções do Estado, dotando cada um desses poderes uma função específica e preponderante. Fala-se, então, da função legislativa, administrativa e jurisdicional.

A primeira função, ou seja, a legislativa tem a incumbência preponderante de legislar e fiscalizar, como bem ressalta Moraes (2005). A função executiva, por sua vez, caracteriza-se pela administração do bem comum, restando à jurisdicional a atuação da vontade concreta da lei.

Isso não significa dizer que só o Poder Executivo exerce a função administrativa, havendo atuação administrativa também no âmbito do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, embora atipicamente. Por essa razão, não se pode estabelecer uma correlação absoluta entre Administração Pública e Poder Executivo.

Nesse passo, em se tratando de Administração Pública, afigura-se indispensável salientar que a expressão, Administração Pública, pode ser vista em dois sentidos distintos. Fala-se no sentido objetivo de administração pública, significando a função administrativa que é exercida pelo Estado, ou seja, a atividade propriamente dita. Secundariamente, fala-

se em Administração Pública em sentido subjetivo, tendo como foco aquele que exerce a atividade administrativa. Como acentua Carvalho Filho (2007), no primeiro sentido, objetivo, as iniciais devem ser minúsculas. Já no segundo caso, utilizam-se iniciais maiúsculas.

Visto isso, indispensável dissertar, ainda que de maneira sucinta, sobre os princípios mais importantes que orientam e limitam a atuação da Administração Pública, pois, em última instância, são nesses princípios que vão esbarrar alguns atos praticados pelo órgão administrativo. Importante ressaltar, contudo, que esses princípios têm aplicação no âmbito de todos os poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, quando atuam na função administrativa.

Os princípios que regem especificamente a atuação da Administração concentram-se basicamente no art.37, *caput*, da Constituição Federal e no art.2º da Lei nº 9.784/99.

O primeiro desses princípios, contemplado por ambos os diplomas e considerado um dos mais importantes é o da legalidade estrita. Significa dizer que o Estado só pode atuar quando a lei expressamente autorizar. A perspectiva desse princípio é diferente para os particulares, traduzindo a possibilidade de fazer tudo o que a lei não proíbe expressamente. Esse princípio da legalidade genérica para os particulares encontra-se no art.5º, II da Constituição Federal.

Para Mello (2007) exige-se que a Administração Pública exerça suas atividades em conformidade com a lei, sendo a atividade administrativa, infralegal, consistindo na expedição de comandos complementares à lei.

Ainda acerca da legalidade estrita que rege a Administração Pública, já existem vozes, hoje, pleiteando uma releitura desse princípio. Isso porque existem casos em que o Estado atua, direta ou indiretamente, sem que haja lei específica sobre a matéria. Assim, em que pese haver algumas divergências sobre o tema, é possível citar como exemplo o art. 103-B, §4º, I da Constituição (atribuição do Conselho Nacional de Justiça) e o art.130-A, §2º da mesma carta constitucional (atribuição do Conselho Nacional do Ministério Público).

O segundo princípio a ser abordado é o da impessoalidade, que significa a necessidade de que a Administração Pública trate de maneira equânime os administrados que se encontrem numa mesma situação. Alguns autores o tratam como sinônimo de isonomia ou igualdade. Apenas a título exemplificativo da aplicação desse princípio no plano concreto, pode-se mencionar a imposição de licitação para a realização de contratos. Caso não houvesse essa necessidade, poderia a Administração contratar com quem

considerasse que melhor poderia cumprir o contrato, podendo causar desigualdades inaceitáveis. Esse princípio é abordado no *caput* do art.37 da Constituição e também no seu §1º, quando proíbe a promoção pessoal de autoridade e servidores públicos no momento da realização de atos, programas, serviços e campanhas dos órgãos públicos.

Nota-se, portanto, nesse §1º do art.37, outra faceta da impessoalidade, ou seja, não é apenas tratar os administrados de maneira equânime, mas também não se utilizar de meios públicos para a promoção pessoal, até porque quando o administrador atua, é o próprio Estado quem está atuando e não a pessoa natural que integra aquele ente.

Outro importante princípio consagrado no *caput* do art.37 da Carta Magna é o da moralidade, que indica a necessidade de haver uma conduta ética, proba, de acordo com o decoro e a boa-fé. Vale observar, nesse ponto, que a moralidade não se confunde com a legalidade, uma vez que podem haver atitudes que são legais, mas nem por isso são morais. Carvalho Filho (2007) menciona, a título de exemplo, a questão do nepotismo que, em que pese não consistir em um ato ilegal, fatalmente se caracteriza como um ato imoral. Nesse sentido, não é demais lembrar que a Resolução n.º 7, de 2005, do Conselho Nacional de Justiça proibiu essa condenável prática.

Outro exemplo importante de aplicação do princípio da moralidade é a questão dos concursos públicos, que se realizava o certame para o provimento de determinado cargo público e não se convocava os aprovados dentro do número de vagas. O Superior Tribunal de Justiça entendeu, no RMS 26507/2008, de relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, que a Administração está vinculada ao número de vagas ofertadas em razão da criação de legítima expectativa nos candidatos. Atuar diferente disso seria violar o princípio da moralidade.

O princípio da publicidade, por outro lado, indica transparência e prestação de contas pelo administrador público. Para isso, é garantido o livre acesso à informação, salvo os casos de sigilo para a segurança da sociedade e do Estado determinado pela legislação (art.5º, XXXIII, CF). Assim, para garantir a aplicação desse princípio, a própria lei criou mecanismos jurídicos. Na esfera administrativa, é possível citar o direito de petição (art.5º XXXIV, “a”, CF) e as certidões (art.5º, XXXIV, “b”, CF). Na esfera judicial, podem-se mencionar as ações de Mandado de Segurança e o Habeas Data.

O último princípio expresso no *caput* do art.37 da Constituição Federal é o da eficiência, inserido a partir da Emenda Constitucional n.º 19/1998. O principal mandamento que ecoa desse princípio é a busca pela efetiva produtividade e

economicidade, buscando se atingir o máximo com o mínimo de desperdício do dinheiro público. Carvalho Filho (2007, pág.24).

Nesse ponto, importa salientar a observação de Carvalho Filho (2007) no sentido de que a eficiência não deve ser confundida com a eficácia ou a efetividade. A eficiência diz respeito ao *modo* pelo qual são exercidas as atividades administrativas. A eficácia é relativa aos meios e aos instrumentos que são utilizados no exercício dessas atividades. Já a efetividade, como é de se presumir, tem relação com o resultado que é alcançado pela Administração Pública.

Além desses princípios expressamente previstos no art.37 da Constituição, é essencial mencionar ainda outros princípios relevantes que orientam a atuação da Administração Pública.

Dessa maneira, prevê o art.2º da Lei n.º9.784/99 a supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Esse princípio ganhou força ao longo do século passado, quando se percebeu que era mais importante proteger os interesses da coletividade como um todo, em detrimento de alguns interesses individuais. Contudo, é inegável que sua aplicação irrestrita não está livre de críticas. Isso porque alguns autores defendem que os direitos fundamentais devem prevalecer quando em confronto com algum interesse público, deve-se, sempre, ter em mente a inviolabilidade a preservação da dignidade da pessoa humana, tido por esses autores como princípio basilar do direito.

Em que pesem as críticas, a necessidade da supremacia do interesse público conta com o apoio da maior parte da doutrina e da jurisprudência brasileira.

O princípio da motivação, previsto também no art.2º da Lei n.º9.784/99, é aquele pelo qual se exige a necessidade de explicitação dos fatos e dos fundamentos das ações da Administração Pública. Este será um dos princípios mais citados quando da análise específica dos atos discricionários, mormente porque paira grande divergência na doutrina sobre a necessidade ou não de motivação de todos os atos administrativos.

De um lado, há quem entenda que todos os atos devem ser motivados, pois é uma das formas mais importantes que os administrados têm de conhecer e questionar as ações do administrador público. De outra banda, há aqueles que consideram não ser necessária a motivação de todos os atos da Administração, a menos que a lei expressamente assim o determine. Argumentam esses autores que o art.50 da Lei n.º 9.784/99, menciona expressamente quais atos precisam ser motivados. Assim, por lógica, os que não se encontram no referido dispositivo, não são de motivação obrigatória. Cumpre acentuar que é essa a orientação que tem a preferência da maior parte dos doutrinadores pátrios.

Não se pode esquecer o princípio da indisponibilidade, que traduz a impossibilidade de o administrador renunciar às prerrogativas que lhes são conferidas no uso do poder público, uma vez que essas garantias não lhe pertencem. Isso significa que o administrador não tem autonomia para dispor de quaisquer bens ou direitos. O agente público, em decorrência disso, só pode agir nos estritos limites da lei. É por aplicação desse princípio que, em processos judiciais, não é possível que seja realizado um acordo entre o particular e a Administração Pública, salvo expressa autorização legal.

Além desse, não se pode olvidar do princípio da razoabilidade, sendo necessária a atuação de acordo com a lógica e o bom senso normal das pessoas. Com isso se pretende, então “colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência e sensatez.” Mello (2007, Pág.106).

Pode-se considerar que desse princípio decorrem outros três sub-princípios ou critérios que servirão de norte para uma maior compreensão da razoabilidade. Trata-se da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Quanto à adequação, frise-se que a medida a ser adotada pelo poder público deve, necessariamente, ser adequada para o atendimento da finalidade pretendida. É viável citar como exemplo o caso lúdico do prefeito de uma determinada cidade que proíbe a venda de bebida alcoólica porque isso faz aumentar o contágio pelo vírus HIV. Essa medida não é adequada para se atingir a finalidade pretendida.

No que tange à necessidade, deve-se mencionar que uma medida, para ser razoável, não pode existir nenhuma outra menos drástica para o atendimento da finalidade pública. Para ilustrar, é possível mencionar o caso de uma determinada fábrica que possui chaminés que emitem grande quantidade de poluentes. A atitude de fechar a fábrica em razão disso não se mostra razoável porque é possível que se exija a colocação de filtros nas chaminés.

Por fim, a proporcionalidade sem sentido estrito diz respeito à relação custo/benefício da medida. Caso ilustra a questão é a da exigência de uma Lei Estadual determinando que qualquer estabelecimento que vendesse gás de cozinha aos consumidores deveria contar com uma balança de precisão para que o consumidor pagasse somente pela quantidade efetivamente contida no recipiente. Nesse caso, o entendimento correto é de que essa lei é desproporcional, pois acaba por violar o princípio da livre iniciativa, já que o equipamento é caro e inviabilizaria a atividade de diversos comerciantes.

Outro relevante princípio é o da autotutela, que permite a Administração rever os seus próprios atos. Segundo Di Pietro (2008), a autotutela é caracterizada pela possibilidade de a Administração controlar os seus próprios atos, revogando os inconvenientes e anulando os que considerem ilegais.

Nesta seara, é importante frisar a existência de dois enunciados da Súmula do Supremo Tribunal Federal, quais sejam o de número 346 e 473.

Por fim, o último dos princípios que possui grande influência na análise dos atos administrativos discricionário é o princípio do controle judicial. Por esse princípio, o Poder Judiciário pode analisar, em tese, todos os elementos do ato administrativo, salvo o denominado mérito administrativo, que é ligado ao juízo de conveniência e oportunidade.

Alguns autores comentam que atualmente há a mitigação do mérito administrativo quando o Poder Judiciário toma por base a análise de conceitos jurídicos indeterminados.

3- O ato administrativo: conceito e atributos.

Inicialmente, não é correto considerar que todos os atos praticados pela Administração Pública são atos administrativos. A Administração Pública pratica uma série de outros atos que não podem ser enquadrados como tais. Esses atos, chamados genericamente de atos da administração constituem uma categoria mais ampla, sendo os atos administrativos apenas uma de suas espécies.

Assim, é possível citar os atos de direito privado, que são aqueles atos onde a Administração Pública atua como se particular fosse, ou seja, não estão presentes as prerrogativas naturais do direito público. Relevante observar, nesse caso, os contratos de compra e venda realizados com particulares.

Outra espécie de atos são os atos materiais, que não demonstram uma manifestação de vontade, mas abarcam apenas a execução de uma atividade, como uma demolição ou uma construção. Di Pietro (2008).

Por fim, indispensável mencionar também os atos políticos, os contratos e os atos normativos como atos que são praticados pela Administração. Afirma ainda Di Pietro que, dependendo do critério que vier a ser utilizado para conceituar o ato administrativo, algumas dessas espécies de atos poderão se enquadrar na classe dos atos administrativos.

Visto isso, imperativo tecer alguns comentários acerca do conceito de ato administrativo. O tema não é absolutamente pacífico na doutrina, havendo conceituações

que tem por base diferentes critérios. Contudo, é razoavelmente aceita a idéia de que o ato administrativo “é a declaração do Estado ou de quem o representa, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário.” Di Pietro (2008, pág.192).

Tendo por base esse conceito, importa atentar para alguns atributos que são inerentes a maior parte dos atos administrativos. O primeiro deles é a imperatividade, significando a necessidade do particular se submeter ao comando do administrador, ou seja, trata da força impositiva do ato administrativo.

Como visto quando da análise principiológica, o interesse privado deve ceder diante do interesse público e é esse princípio, consagrado no art.2º da Lei n.º 9.784/99 que justifica essa característica dos atos administrativos que impõem algum tipo de obrigação ao particular.

Diretamente ligado à imperatividade, está a auto-executoriedade. Por essa característica pode-se entender que a Administração Pública pode executar diretamente os seus atos, sem que tenha que exigir o seu cumprimento pela via do processo administrativo ou judicial. Caso isso fosse necessário, estar-se-ia violando um importante princípio consagrado na Constituição, que é o da eficiência.

Todavia, essa auto-executoriedade não é absoluta, ou seja, não vale para todo e qualquer ato administrativo. Como exemplo de exceção a esse atributo é possível notar as multas que são aplicadas pela Administração. A jurisprudência já entendeu reiteradas vezes que a execução das multas impostas pela Administração só pode se dar por meio da adequada ação judicial.

O último dos três principais atributos do ato administrativo é a sua presunção de legitimidade, significando que o ato administrativo, no momento em que é editado, é presumivelmente conforme o ordenamento jurídico, o que não impede que seja questionado, já que a presunção é relativa.

4- Elementos do ato administrativo.

O que a doutrina majoritária atualmente chama de elementos, Hely Lopes Meirelles chamava de requisitos de validade. Esses elementos encontram-se expressos no art.2º da Lei n.º 4714/65, Lei que regula a ação popular, e consistem na competência, finalidade,

forma, motivo e objeto. Vale ressaltar que a falta de quaisquer desses elementos enseja a invalidade do ato administrativo, tornando-o passível de anulação.

O primeiro a ser abordado é a competência. Significa dizer, em síntese, que para a autoridade administrativa editar um ato válido, ela precisa ser competente para tal, ou seja, ter atribuição específica para a prática deste ato. Carvalho Filho (2007) lembra bem de duas características importantes da competência para a edição de atos administrativos.

Uma delas é a inderrogabilidade. Como se sabe, é a lei, de uma forma geral, que atribui a competência para cada órgão administrativo praticar seus atos. Dessa forma, não poderia a autoridade competente para a prática de um determinado ato transferir essa competência para outra autoridade, seja de que modo for.

Outra característica fundamental é a inprorrogabilidade. Em princípio pode até parecer que é semelhante à primeira característica, mas não é. A inprorrogabilidade é caracterizada pela absoluta impossibilidade de tornar competente uma autoridade incompetente para a prática de um determinado ato. Ou seja, se uma autoridade é incompetente para a edição de um ato administrativo, jamais se tornará competente. Isso difere um pouco da esfera judicial, onde é possível a convalidação nos casos da chamada incompetência relativa.

Contudo, vale observar alguns casos em que a própria norma excepciona essa regra, possibilitando a delegação de competência. Tal previsão encontra-se no art.12 do Dec. Lei n.º200/67 e nos arts.12 a 15 da Lei n.º9.784/99. O primeiro dispositivo possibilita ao Presidente da República e aos Ministros de Estado delegar a competência da prática de determinados atos administrativos. O art.11 do mesmo decreto, por sua vez, menciona que a delegação da competência é utilizada como um instrumento para a descentralização.

Já a Lei n.º9.784/99, que regula o processo administrativo na esfera federal, aborda mais detalhadamente a questão da delegação, listando as matérias que não poderão ser objeto de delegação.

Não se pode esquecer que, de uma forma ou de outra, a delegação da competência é sempre excepcional.

Diferente da delegação é a avocação, cuja conceituação não é uníssona da doutrina. Sustentam uns que a avocação seria a atração, pela autoridade superior, de um determinado ato que tinha sido objeto de delegação anterior. Carvalho Filho (2007). Para outros, a avocação é atrair uma determinada atribuição que, inicialmente, cabia à autoridade inferior.

O segundo pressuposto dos atos administrativos é a forma. A forma é o modo como o ato administrativo é exteriorizado. Como se sabe, o particular pode manifestar a sua

vontade de qualquer modo, quando não houver um específico em lei. Isso significa que pode haver a manifestação oral, escrita ou até mesmo tácita. O mesmo não ocorre quando se trata da Administração Pública, salvo algumas exceções. Assim, a forma pela qual o ato administrativo se exterioriza é elemento fundamental para a sua validade e, normalmente, é definida por lei. Vale ressaltar que segundo Meirelles (2004), a obediência da forma legal é um pressuposto de existência do ato administrativo.

Desse modo, possível afirmar que a forma é escrita embora, como visto, haja exceções. Uma dessas exceções são os comandos de trânsito, a cargo do agente de trânsito. Nesses casos, na maior parte das vezes há apenas gestos, mas nunca é demais lembrar que essa não é a regra geral.

Deve-se lembrar ainda que a revogação ou a modificação do ato administrativo deve obedecer à mesma forma do originário, uma vez que o elemento formal é vinculado tanto para a sua formação quanto para o seu desfazimento ou alteração. (Meirelles: 2004).

O terceiro elemento do ato administrativo é a sua finalidade. Esta deve ser sempre dirigida para o atendimento de um interesse público. Caso o administrador não dirija os seus atos para atender aos interesses dos administrados, ocorre o que se chama de desvio de finalidade, que é uma das formas de desvio de poder.

Nesse ponto, importante mencionar que mesmo nos atos administrativos discricionários esses três elementos vistos acima serão sempre vinculados. Por essa razão, os únicos elementos realmente discricionários no ato administrativo discricionário são o motivo e o objeto.

O objeto é, segundo Carvalho Filho (2007), a alteração no mundo jurídico que o ato administrativo se propõe a processar. Assim, pode-se criar, modificar, extinguir ou declarar um direito. Cumpre consignar uma semelhança do objeto do ato administrativo com o objeto nas relações de direito privado. Isso porque o objeto deve ser lícito, possível, determinado ou determinável, na forma do art.104 do Código Civil.

Para se aferir a licitude do objeto, deve-se ter em mente a ilicitude porque é lícito tudo aquilo que não for ilícito.

É possível tudo que esteja ao alcance das formas humanas ou da natureza. Por óbvio, o que fugir disso será tido como impossível. Mas essa impossibilidade pode ser absoluta ou relativa. Será absoluta quando atingir a todos de maneira indistinta. Por outro lado, será relativa quando é possível para alguns, mas não para todos.

Por fim, o último dos elementos do ato administrativo e o que possui maior relevância para o presente trabalho é o motivo, que não pode, em hipótese alguma, ser entendido como sinônimo de motivação. Há grandes e importantes diferenças.

O motivo, de acordo com Meirelles (2004), é a situação de fato ou de direito que determina ou autoriza a realização de um ato. A motivação, por sua vez, é considerada como a exteriorização desses motivos.

Quando o motivo decorre de uma situação de direito, entende-se que é vinculado, pois não possibilita ao administrador avaliar, entre as diversas opções, a que considera mais adequada a adotar no caso concreto. Nesse caso, a situação fática está expressamente descrita pela legislação. Diferente é o caso quando não há a tipificação do motivo. Nesse caso, quando o motivo decorrer de uma situação de fato, há o que se chama de discricionariedade, ou seja, verifica-se certa margem de escolha quanto ao ato que virá a ser adotado pelo administrador. Carvalho Filho (2007) considera que nesse caso a lei transfere ao administrador a possibilidade de aferição da ocorrência da situação fática.

Uma divergência doutrinária importante e que já foi abordada linhas atrás, mas que nunca é demais relembrar, é aquela que diz respeito à obrigatoriedade da motivação dos atos administrativos. Como visto, há autores que entendem que a motivação é sempre obrigatória. Por outro lado, há também os que sustentam que a motivação, ou seja, a exteriorização dos motivos é obrigatória apenas nos casos em que a lei assim o exigir.

Importa lembrar que há diversas teorias que buscam alcançar um controle maior sobre os motivos do ato administrativo, numa tentativa de não deixá-lo ao livre arbítrio do administrador público que, muitas vezes por motivos não nobres, excede do poder que lhe é atribuído. Contudo, como se trata da matéria central do presente trabalho, o tema será mais bem abordado num momento posterior.

5- Classificação dos atos administrativos.

Até aqui foram analisados, de forma breve, diversos aspectos referentes aos atos administrativos. Dentre esses importantes aspectos não poderia ficar de fora a classificação dos atos porque, juntamente com o que já foi analisado, servirá de fundamentação para a discussão sobre a discricionariedade dos atos administrativos, até porque é nesse ponto que se inicia a descrição mais atenta das diferenças entre um ato vinculado e um discricionário.

Porém, antes dessa classificação entre atos vinculados e não vinculados, há algumas outras que merecem igual destaque para uma melhor compreensão sobre o tema. Todavia, vale acentuar que a classificação dos atos administrativos não é unânime entre os autores, já que cada um usa critérios distintos para essa análise. Desse modo, o que se analisará são as classificações que possuem razoável aceitação entre os principais estudiosos do tema.

A primeira classificação de relevo é aquela que distingue os atos administrativos entre os atos gerais e os atos individuais. Os gerais não possuem destinatários determinados, ou seja, são destinados a todos que se enquadrem numa mesma situação jurídica

Já os atos individuais são destinados a pessoas específicas, não abarcando toda uma coletividade. Como exemplo desses atos é possível citar o decreto de desapropriação, a licença para construir ou alguma autorização e até mesmo uma exoneração.

Outra importante classificação é aquela que categoriza os atos entre os simples, os complexos e os compostos. Os atos simples são aqueles praticados por apenas uma pessoa ou apenas um órgão.

Os atos complexos e compostos têm um ponto de interseção, ou seja, dependem de mais de uma manifestação para que se tornem válidos. Contudo, há diferenças importantes.

Os atos complexos se caracterizam pelo concurso de vontades, ou seja, há a manifestação de vontade de mais de um órgão ou mais de um agente para que se complete e possa surtir efeitos. O exemplo mais citado pelos autores é o caso da nomeação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Há a indicação pelo Presidente da República, mas depois há a apreciação e aprovação pela maioria absoluta do Senado Federal. Esse comando está expresso no parágrafo único do art.101 da Constituição Federal.

Por outro lado, o mesmo não ocorre com os chamados atos compostos. De acordo com Meirelles (2004), nesse caso há a manifestação de apenas um único órgão ou agente. Contudo, é necessário que haja uma verificação desse ato por outro órgão ou agente público, podendo haver apenas um visto. Carvalho Filho (2007) comunga desse mesmo entendimento, mas autores importantes no cenário jurídico brasileiro a eles não fazem qualquer referência, como é o caso de Mello (2007).

Este último menciona apenas os atos simples e os complexos, aduzindo que os atos simples podem ser singulares quando o ato é praticado por um só agente ou órgão ou colegiados, quando praticados por um órgão colegiado. Já quanto aos atos complexos, sustenta apenas que são aqueles onde há a manifestação de vontade de mais de um órgão ou agente.

Outra classificação relevante é aquela que divide o ato administrativo entre os atos de império, atos de gestão e atos de mero expediente. Os atos de império são aqueles que obrigam os administrados, sem que lhes sejam dada a opção de ser atingido ou não por determinado ato. Explicando melhor, são os atos que tem força coercitiva sobre os particulares. Um exemplo desse tipo de ato administrativo é a desapropriação. Meirelles (2004) comenta ainda que os atos de império podem ser gerais ou individuais (na desapropriação tem-se um claro exemplo de ato individual) ou ainda internos ou externos.

Os atos de gestão são aqueles onde não há a obrigatoriedade e a unilateralidade dos atos de império. Nesse caso, o Poder Público atua em patamar semelhante aos particulares, sem se sobrepor sobre eles.

Uma associação importante com a matéria vista acima é aquela que se faz entre os atos administrativos e os atos da Administração. Isso porque a doutrina é unívoca ao afirmar que os atos de gestão são, obviamente, sempre atos da Administração, mas nem sempre são caracterizados como atos administrativos. Exemplo disso é a compra e venda de um determinado bem. Nesse caso não é praticado um ato administrativo, mas tão somente um ato da Administração.

Os atos de expediente, por sua vez, não são abordados por todos os autores do direito administrativo, mas a sua relevância para o mundo jurídico obriga algumas considerações, ainda que breves.

Nesse sentido, pode-se dizer que são aqueles atos que possuem a função de dar andamento aos procedimentos que tramitam pela repartição pública. São, em outras palavras, os atos de rotina interna, sem caráter vinculante e sem forma especial, geralmente praticados por servidores subalternos, sem competência decisória. Meirelles. (2004).

Há outro critério de classificação dos atos administrativos, que é aquele que os divide com relação aos seus efeitos. Podem os atos ser constitutivos, declaratórios ou enunciativos.

Os primeiros, como o próprio nome leva a crer, são aqueles capazes de constituir, modificar ou extinguir alguma relação jurídica. Os atos declaratórios, por sua vez, têm a finalidade apenas de declarar a existência de uma determinada situação. Carvalho Filho (2007) cita como exemplo dos atos declaratórios, aqueles que declaram que certa construção provoca riscos à integridade física dos transeuntes.

Já os atos enunciativos têm a fundamental importância de apresentar um juízo de valor sobre determinado assunto. Um exemplo importante desse tipo de ato são os pareceres.

Os atos administrativos podem ser classificados também quanto ao critério da sua revogabilidade. Assim, podem ser atos revogáveis e atos irrevogáveis. Os atos revogáveis são aqueles que podem ser, a qualquer tempo, revogados pela Administração Pública a seu critério, considerando a conveniência e oportunidade da manutenção ou não do ato.

Os atos irrevogáveis são os que, uma vez editados, não podem ser livremente revogados pela Administração Pública. Meirelles (2004) menciona que esses atos já podem ter produzidos seus efeitos ou gerados direitos subjetivos para os administrados ou ainda podem ter resultado em coisa julgada administrativa.

Uma divergência importante existe no que diz respeito à coisa julgada administrativa. Para parcela da doutrina, existe efetivamente a coisa julgada administrativa e significa dizer que ocorre quando a Administração não possui mais a possibilidade de alterá-lo. Por outro lado, outros sustentam que não se poderia falar em coisa julgada no âmbito da Administração Pública, uma vez que os critérios de legalidade podem sempre ser revistos pelo Poder Judiciário.

Nesse ponto, importa salientar que existem diversas outras classificações, mas como o objetivo do presente estudo é aprofundar apenas a questão do ato administrativo discricionário, parece mais adequado que se mencione apenas as classificações que embasarão a análise do ato discricionário.

Em razão disso, não se poderia olvidar da classificação mais relevante para o presente estudo é aquela que divide os atos administrativos em vinculados e discricionários.

Nos atos vinculados não há qualquer liberdade para a decisão da Administração em um ou outro sentido, de modo que o Poder Público não pode decidir quando praticará o ato nem qual o seu conteúdo. Isso ocorre porque há expressa previsão legal a respeito da situação de fato que enseja a edição do ato administrativo, bem como de qual decisão deve ser tomada diante da verificação dessa situação de fato.

Essa situação é um pouco diferente no caso do ato administrativo discricionário, onde, constatada a situação de fato, há certa margem de escolha que fica a critério do juízo de conveniência e oportunidade do administrador público. Não se pode entender, contudo, que a discricionariedade possibilita ao administrador fazer tudo aquilo que julgar conveniente.

Aqui, é importante ter em mente que dos elementos que compõem os atos administrativos vistos acima, somente o motivo e o objeto compõem o que se chama de mérito administrativo. Isso quer dizer que a avaliação e a liberdade que o administrador público tem se restringe a esses dois elementos. Por essa completa previsão de todos os

elementos do ato em lei é que o juízo que se faz do ato vinculado é o de legalidade. Já no ato administrativo discricionário, onde há elementos vinculados e discricionários, faz-se um juízo de mérito e de legalidade.

Daí se pode aferir que, em qualquer caso, a competência a finalidade e a forma serão quase sempre vinculadas, ainda que o ato seja classificado, em tese, como ato discricionário. Cabe ressaltar a ressalva que é feita por alguns autores quando argumentam que há casos em que a forma acaba não seguindo os mais rígidos padrões de vinculação, mas essa situação é, como visto, excepcional.

Desse modo, pode-se concluir que a discricionariedade seria a margem de liberdade que o legislador reserva ao administrador para integração da vontade da lei no caso concreto, segundo prudente juízo de conveniência e oportunidade. Deriva da impossibilidade de o legislador conseguir regular todas as situações que podem ocorrer. O legislador tem a possibilidade de escolher uma dentre diversas condutas possíveis, todas permitidas pelo ordenamento jurídico.

Assim, se percebe que essa discricionariedade não pode se confundir com a arbitrariedade, de maneira que há que se impor sempre, certo limite para o exercício dessa discricionariedade.

É justamente com o intuito de criar limites para a liberdade de escolha que é conferida ao administrador, que surgiram as diversas teorias que serão abordadas a seguir, quando se tratar de maneira específica sobre os modos de imposição de limites à vontade do administrador público.

Impõe-se ainda não confundir a discricionariedade política, que é objeto do presente estudo, com a discricionariedade técnica. A primeira, como visto, trata do caso em que a decisão do administrador baseia-se em critérios subjetivos, havendo, destarte, margem de liberalidade. Na discricionariedade técnica, supõe-se que o administrador integrará as lacunas da lei por critérios objetivos, excluindo eventuais subjetividades. Portanto, na discricionariedade técnica, não se fala em liberdade, conveniência e oportunidade. Nessa, o administrador encontra-se vinculado ao princípio da eficiência, pelo que deve sempre optar pela melhor técnica. Desta forma, o ato será sempre vinculado.

6- Discricionariedade e vinculação.

Antes de abordar o modo como o ato administrativo discricionário é visto hoje, impõe-se que se analise, ainda que de forma sucinta, o histórico da discricionariedade e como se chegou a visão contemporânea acerca dessa matéria.

Assim, é possível considerar que a discricionariedade teve sua gênese juntamente com a formação dos Estados absolutistas a partir do final do Século XV. Nesse momento, o poder dos novos Estados se concentrava claramente nas mãos dos soberanos, que, sem nada que limitasse suas ações, praticavam diversas arbitrariedades. Não se podia distinguir a discricionariedade da arbitrariedade, uma vez que tudo dependia da vontade do monarca absolutista.

Muitos autores da época consideravam que essa absoluta concentração de poder nas mãos do monarca era necessária para garantir a segurança do Estado. Um exemplo desses autores é Thomas Hobbes.

Hobbes, em “leviatã”, procura uma maneira de justificar o poder do monarca absolutista. Menciona que as pessoas viviam, em seu estado natural, numa constante insegurança em que todos os problemas eram solucionados por meio de guerras e conflitos. Surgiu daí a idéia de que o homem é o lobo do homem.

Isso se modificou quando os homens sentiram a necessidade de ter uma maior segurança e, em razão disso, celebram um contrato social onde delegam a sua liberdade ao soberano em troca da segurança. Desse modo, foi o próprio povo quem delegou ao soberano o poder que ele detém.

A partir disso pode-se observar como seriam as relações entre o soberano e os seus súditos. Um fundamental aspecto observado pelo autor é a importância do pacto feito, no sentido de que deve ser único, não existindo nenhuma outra espécie de acordo que possua princípios contrários a esse acordo principal.

Desta forma, afirma que o súdito é autor de todas as ações do soberano no sentido de que se o soberano cometer alguma injustiça, ao súdito não é dado o direito de súdito fazer qualquer objeção, pois estará fazendo objeções a si mesmo.

É também responsabilidade do soberano a justiça, a economia e os demais aspectos internos que englobam uma sociedade, sendo sempre frisado que quaisquer das atitudes do soberano devem ser imediatamente aceitas sem questionamentos pelos súditos.

Nesse aspecto, é possível observar o claro posicionamento do filósofo inglês na defesa do poder absoluto do soberano. Tal fato é, de certa forma, previsível uma vez que este tenha vivido numa época de florescimento do Estado Moderno, em que o poder era

concentrado nas mãos do soberano e é esse poder concentrado que é pregado por Hobbes no corte que fizemos.

Com o tempo, essa idéia de um poder absoluto nas mãos do soberano onde não se falava em diferenciação entre arbitrariedade e discricionariedade foi se desgastando. Somente a partir do século XIX, com o advento da noção de Estado de direito, é que a idéia de imposição de limites jurídicos às atividades dos órgãos estatais adquiriu consistência teórica e experimentou gradativa difusão. (Binenbojm: 2008).

Isso porque a noção de Estado de direito não se compatibilizava com a tamanha liberdade que tinham os monarcas. Seria necessário, portanto, encontrar limites a essa ampla liberdade e, a legalidade e o interesse público, constituíram importantes passos nessa direção.

Contudo, observou-se que, ao mesmo tempo em que se buscava uma maior vinculação dos atos dos governantes à legislação existente, os atos administrativos ditos discricionários tinham o seu campo cada vez mais amplo. Isso se justificava em razão das grandes e velozes transformações sociais a partir do final do século XIX e início do século XX.

Desse modo, ao mesmo tempo em que se buscava limitar a discricionariedade por meio da legalidade, o campo não abarcado pela legislação era muito amplo, dificultando essa iniciativa, mormente porque se tinha que a atuação discricionária do administrador público era essencial para a eficiência da Administração, como forma de responder de maneira mais veloz às demandas sociais.

Fala-se, nesse aspecto, que há aí um “eco histórico” do princípio monárquico, onde o soberano era o responsável por atender à todos os reclamos da sociedade independente de legislação nesse sentido.

Nessa toada, apesar de sua aparente incongruência intrínseca com o arcabouço teórico do Estado de direito, concretizou-se a visão de que o poder discricionário seria necessário, justificável e inevitável diante da realidade moderna. (Binenbojm:2008).

Assim, o quadro que se pode constatar é que havia os atos vinculados, diretamente determinados pela lei e não dando qualquer margem de discricionariedade ao administrador público e, por outro lado, uma grande parcela de liberdade de atuação para os casos em que a lei não era expressa.

Verifica-se, portanto, uma completa dicotomia entre o ato vinculado e o ato discricionário, cada um em uma margem distinta. Foi, então, a partir desse ponto que

surgiram as teorias mais recentes com a intenção de limitar o administrador na sua atividade discricionária.

A primeira dessas teorias é a dos elementos do ato. Por essa teoria, de certa forma já vista acima, poderia haver o controle dos elementos vinculados de todos os atos administrativos, quais sejam a competência a finalidade e a forma. Somente não poderia haver o controle sobre o mérito administrativo, consistente nos elementos motivo e objeto.

José dos Santos Carvalho Filho trata bem da questão, afirmando que o controle jurisdicional do ato administrativo deve-se cingir-se nesses três elementos vinculados já mencionados. Aduz ainda o referido autor que não pode haver qualquer avaliação quanto aos demais elementos dos atos administrativos, pois esses elementos dizem respeito ao mérito administrativo, vinculados exclusivamente ao juízo de conveniência e oportunidade do administrador. Caso o juiz adentre nesses elementos, estará invadindo a esfera de atuação do administrador e, conseqüentemente, ferindo o princípio da separação de poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal.

O Superior Tribunal de Justiça já decidiu com base nessa teoria, ressaltando ser impossível ao Judiciário analisar questões atinentes ao mérito administrativo, restringindo sua atuação à legalidade do ato. (ROMS n.º 1.288/91 – SP).

Cabe ressaltar, portanto, que a análise dos elementos discricionários se restringia à legalidade. Nesse sentido, diante da concepção dicotômica entre atos vinculados e atos discricionários prega-se que o Judiciário deveria ater-se ao exame de legalidade, circunscrevendo-se à verificação das formalidades extrínsecas dos atos discricionários, vedado o ingresso no mérito administrativo. (Binenbojm: 2008).

Com o passar do tempo, surgiram novas teorias com o intuito de não restringir a análise do mérito administrativo somente à legalidade. É nesse momento que se fala na teoria do desvio de finalidade e na teoria dos motivos determinantes.

A segunda teoria, ou seja, a dos motivos determinantes já foi, de certo modo, analisada ao longo do presente trabalho, mas apenas para lembrar, é aquela teoria que sustenta a possibilidade de apreciação judicial dos atos administrativos discricionários quando eles expressarem os motivos de sua prática. Assim, se o administrador achou por bem apresentar os motivos que determinaram a prática do ato, ficará limitada a agir em consonância com esse motivo. Nunca é demais lembrar também da discussão apresentada acima quanto à necessidade de motivação, exposição dos motivos, de um ato administrativo discricionário.

A teoria do desvio de finalidade, por outro lado, é uma forma de atingir finalidades diferentes daquelas que a lei traçou. Nesses casos, sustenta Di Pietro, que pode o Judiciário anular o ato com base no indevido exercício do poder discricionário. Para Mello (2007) a discricionariedade deveria ser concebida não mais como um poder, mas como um dever de atender à finalidade estabelecida pela legislação.

Poder-se-ia pensar que com isso se estaria invadindo o mérito administrativo, mas os autores defensores dessa teoria são unânimes em rechaçar essa possibilidade. Fala-se ainda que o exame judicial do desvio de finalidade quase chega ao mérito, mas não o faz. Isso porque a análise restringe-se à finalidade legal. Já Celso Antonio Bandeira de Mello é categórico ao afirmar que não se pode alegar, em qualquer hipótese, de invasão do mérito administrativo, uma vez que a análise restringe-se ao exame da legalidade do ato, tendo como pressuposto a sua finalidade.

Como se verifica, com essas teorias já se torna possível dizer que não há mais aquela distinção completa e absoluta entre os atos administrativos discricionários e os atos vinculados.

Mas a evolução do pensamento não parou por aí. Há ainda quem mencione que os atos administrativos discricionários encontram limites nos conceitos jurídicos indeterminados. Esses conceitos indeterminados podem ser definidos como termos vagos, ou seja, sem exatidão de sentido. Tais termos requerem valoração por parte do intérprete. Clássicos exemplos dos conceitos jurídicos indeterminados são os bons costumes e o interesse público.

Aparentemente, esses conceitos indeterminados podem levar a crer que dão margem à atuação discricionária da Administração, pois caberia a ela extrair o sentido desses termos. Mas não é bem assim. “Esta não existirá se houver elementos objetivos, extraídos da experiência, que permitam a sua delimitação, chegando-se a uma única solução válida diante do direito. Nesse caso, haverá apenas interpretação do sentido da norma, inconfundível com a discricionariedade.” DI Pietro (2008, pág.204).

Por via de consequência, quando houver a necessidade de análise de elementos eminentemente subjetivos, haverá a discricionariedade. Um exemplo disso é o “interesse público.”

Assim, no primeiro caso, a interpretação do conceito é restrita a um único sentido possível, descaracterizando a discricionariedade e possibilitando a análise do ato pelos órgãos do Poder Judiciário. O controle judicial, nesse caso, é preponderantemente negativo, ou seja, dentre as interpretações possíveis, o judiciário afasta aquelas manifestamente

incorretas. As vezes, resta apenas uma única solução viável e é essa que deve ser adotada pelo Administrador. No segundo caso, não poderá haver essa apreciação específica sob pena de violação do princípio da separação de poderes.

Por fim, fala-se ainda na vinculação dos atos administrativos aos princípios gerais e setoriais. Os princípios mais importantes que orientaram e, em última análise, limitam a discricionariedade do administrador público foram analisados na seção I do trabalho, a qual remetemos o leitor.

A função do julgador, nesse caso, é analisar se a conduta do poder público é consentânea com os princípios que regem o direito administrativo. Assim, é possível que, dentre as várias possibilidades permitidas pela lei, apenas uma esteja de acordo com os princípios e, nesse caso, é exigível que seja essa conduta a eleita pelo administrador.

Sustenta ainda Bibenjojm (2008) que, em alguns casos, a aplicação dos princípios pode levar a uma única conduta possível, reduzindo a zero a discricionariedade do poder público.

Dessa forma, o mesmo autor expõe a teoria dos graus de vinculação do ato administrativo. Num grau mais alto de vinculação encontram-se os atos administrativos vinculados às regras. Essas regras tolhem por completo o direito de escolha do administrador.

Num grau intermediário, encontram-se os atos vinculados aos conceitos jurídicos indeterminados, onde, em razão de termos indeterminados, não são possíveis todas as interpretações, mas somente aquelas de acordo com o direito.

Finalmente, há um grau menor de vinculação que é aquele que relaciona os atos administrativos com os princípios. Esses princípios reduzem a margem de escolha do administrador e, em alguns casos, até mesmo chegam a possibilitar ao agente público uma única opção, eliminando por completo a discricionariedade. Essa eliminação da discricionariedade não pode ser tida como regra, mas como exceção. A regra é, portanto, segundo esse mesmo autor, um estreitamento do mérito administrativo.

Com o que se analisou, percebe-se que não há a extinção do ato administrativo discricionário, mas apenas uma mitigação da liberdade do administrador quando faz suas escolhas. Isso amplia a margem de apreciação do Judiciário e possibilita exigir que a conduta do administrador público seja sempre voltada para o atendimento do interesse público.

7 - Conclusão.

Os atos discricionários da Administração Pública sempre foi o campo de atuação mais livre do poder público. Desse modo, a ampla liberdade concedida ao administrador público pelo próprio Poder Legislativo acabou, não raras vezes, por dar origem a arbitrariedades.

Em função desses abusos reiterados, a doutrina e, aos poucos, a jurisprudência, começaram a buscar meios mais rígidos para controlar a atuação do administrador público, de modo a restringir suas atividades àquelas legalmente previstas em lei e as moralmente admitidas pela sociedade.

Nesse sentido, possível observar que, paulatinamente, foram sendo desenvolvidas algumas teorias justamente com esse intuito de limitar a liberdade que a Administração sempre teve com relação aos atos administrativos discricionários. Como exemplo dessas teorias, pode-se mencionar a dos motivos determinantes, em que os atos que explicitavam os motivos tinham um vínculo direto com a motivação. Há ainda a teoria do desfio de finalidade, da vinculação do ato administrativo a conceitos jurídicos indeterminados e até mesmo a princípios.

Com isso, tornou-se possível um controle cada vez maior pelo Judiciário, mas sem, contudo, extinguir por completo o campo de discricionariedade do ato administrativo. A idéia, bem como a tendência contemporânea, é condicionar a conduta da Administração Pública para que seja cada vez mais atendido o princípio do interesse público, sem atingir a separação de poderes, constitucionalmente garantida.

Referências.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo – Direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FARIAS, Cristiano Chaves de, ROSENVAL, Nelson. *Direito Civil. Teoria Geral*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 17ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

HOBBS, Thomas. *Leviatã In, Os pensadores*. São Paulo. Nova Cultural, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.