

**CENTRO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR REINALDO RAMOS - CESREI
FACULDADE REINALDO RAMOS - FARR
BACHARELADO EM DIREITO**

JOSÉ JOSEVÁ LEITE JÚNIOR

**ATOS ADMINISTRATIVOS: A INTERVENÇÃO DO JUDICIÁRIO NOS
ATOS DISCRICIONÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**Campina Grande-PB
Dezembro - 2011**

JOSÉ JOSEVÁ LEITE JÚNIOR

**ATOS ADMINISTRATIVOS: A INTERVENÇÃO DO JUDICIÁRIO NOS
ATOS DISCRICIONÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso – Monografia, apresentada a Coordenação do curso de Direito, da Faculdade Reinaldo Ramos - FARR, como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, pela referida instituição.

ORIENTADOR: Prof^o. Esp. Saulo Medeiros da Costa Silva

**Campina Grande-PB
Dezembro - 2011**

Ficha Catalográfica Elaborada pela Biblioteca da Faculdade Reinaldo Ramos- FARR

L533a Leite Júnior, José Josev

Atos administrativos: a interveno do judiciário nos atos discricionários da administrao pública / José Josev Leite Júnior. – Campina Grande, 2011.

57 f.

Monografia (Graduao em Direito) Faculdade Reinaldo Ramos – FARR.

Orientador: Prof. Esp. Saulo Medeiros da Costa Silva.

1. Administrao Pública. 2. Sistema Judiciário - Interveno. 3. Atos Administrativos. I. Título.

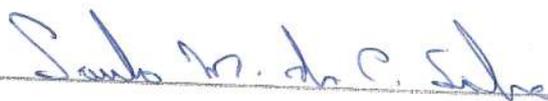
CDU 35(043)

JOSÉ JOSEVÁ LEITE JÚNIOR

ATOS ADMINISTRATIVOS: A INTERVENÇÃO DO JUDICIÁRIO NOS
ATOS DISCRICIONÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Aprovado em 12/12/2011

BANCA EXAMINADORA



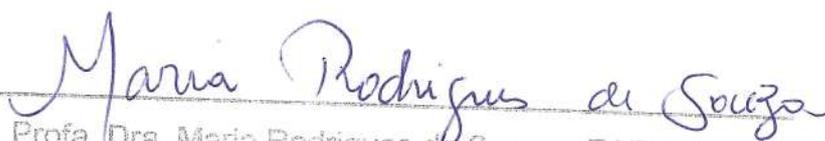
Prof^o. Ms. Saulo Medeiros da Costa Silva - FARR
Presidente - Orientador



Prof^o. Esp. Gustavo Giorgio Fonseca Mendoza - FARR
1^o Examinador



Prof^o. Esp. Francisco Cleudson Tavares Lopes - FARR
2^o Examinador



Profa. Dra. Maria Rodrigues de Sousa - FARR
3^o Examinador

Dedico este trabalho acadêmico com muito orgulho a todos aqueles que contribuíram de forma direta ou indireta para que eu pudesse chegar à conclusão do mesmo. De forma especial aos meus colegas de turma e professores do curso.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pela permissão de poder vencer mais uma etapa em minha vida.

De forma especial a minha família que tanto me ajudou nesta longa caminhada.

A quem sempre esteve ao meu lado colaborando para esta vitória na torcida reservada ao meu êxito.

Ao professor Rodrigo Reül. E por fim, ao meu orientador na condução deste trabalho acadêmico, Saulo Medeiros, pelo incentivo e dedicação.

"Liberdade é o direito de fazer tudo o que a lei permite."

Montesquieu.

RESUMO

A presente monografia tem por escopo avaliar os limites do controle jurisdicional do ato administrativo discricionário, sobretudo ante a divisão de funções entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário como uma forma de garantir a independência entre eles, independência esta, introduzida no Direito pátrio a partir da teoria da tripartição dos Poderes. Trata-se de um tema outrora já discutido por inúmeros doutrinadores do e acadêmicos, porém ainda assim o debate a cerca do assunto permanece atual diante da constante mutação nas interpretações dos diversos julgados dos Tribunais de Justiça do país, apresentando os aspectos divergentes a partir da doutrina e jurisprudências que contribuem para o debate e para o entendimento da questão. O enfoque dado por este trabalho acadêmico direciona-se ainda aos questionamentos sobre a possibilidade da discricionariedade inerente a Administração Pública, em certas ocasiões, ser motivo determinante para afastar o controle jurisdicional, como também quais os limites que devem ser estabelecidos ao julgador quando for o mesmo suscitado a julgar os atos administrativos discricionários que por ventura estejam dotados de vício de ilegalidade, ou seja, em desconformidade com a norma pertinente. A inquietude ante a possibilidade de invasão de competência de um Poder para com outro, também se torna motivo causador para o estudo que ora abordamos. Como igualmente a necessidade de verificar a competência de funções inerentes a cada um dos Poderes Constituídos, bem como a adoção feita pelo Direito administrativo aos princípios Constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além do valor dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade nas decisões judiciais e na execução do ato discricionário.

Palavras-chave: Administração Pública. Atos administrativos. Discricionariedade.

Intervenção do Judiciário. Princípios Constitucionais.

ABSTRACT

The present monograph has for scope to evaluate the limits of jurisdictional control of the discretionary administrative act, specially in view of the functions's division between the Executive, Legislative and Judiciary Powers as a form to guarantee the independence between them, this independence, introduced in the national Right starting at theory of tripartition of the Powers. This is a subject once already discussed for countless scholars and academics, but still the debate about the issue remains current before of the constant mutations in the interpretations of the various judged of the Justice Tribunals of the country, presenting the divergent aspects starting at doctrine and jurisprudence that contribute for the debate and understanding of issue. The focus given for this academic job is still directed at questions about the possibility of the discretionarity inherent at Public Administration, on certain occasions, be determinant motive to move away the jurisdictional control, as also what the limits that should be established to the judge when the same is evoked to judge the discretionary administrative acts that by happiness is provided of vice of illegality, in other words, on disconformity with the pertinent standard. The inquietude in view of the possibility of competence invasion of a Power with the another, also becomes causer motive for the study that we discuss. As equally the need of verify the inherent functions's competence to each one of the constituted powers. Well as the adoption made by the Administrative Right to the constitutional principles of the legality, impersonality, morality, publicity and efficiency, besides the principles's value of the proportionality and reasonableness in the judicial decisions and in the execution of the discretional acts.

keywords: Public Administration. Administrative Acts. Discretionarity Judiciary Intervention. Constitutional Principles.

LISTA DE TABELAS

Quadro 1 -	Os principais fatos do Direito Administrativo, através dos tempos.....	20
Quadro 2 -	Funções Típicas e Atípicas de cada órgão.....	30
Quadro 3 -	Diferença entre atividade de governo e atividade de administração pública.....	32

RESUMO

A presente monografia tem por escopo avaliar os limites do controle jurisdicional do ato administrativo discricionário, sobretudo ante a divisão de funções entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário como uma forma de garantir a independência entre eles, independência esta, introduzida no Direito pátrio a partir da teoria da tripartição dos Poderes. Trata-se de um tema outrora já discutido por inúmeros doutrinadores do e acadêmicos, porém ainda assim o debate a cerca do assunto permanece atual diante da constante mutação nas interpretações dos diversos julgados dos Tribunais de Justiça do país, apresentando os aspectos divergentes a partir da doutrina e jurisprudências que contribuem para o debate e para o entendimento da questão. O enfoque dado por este trabalho acadêmico direciona-se ainda aos questionamentos sobre a possibilidade da discricionariedade inerente a Administração Pública, em certas ocasiões, ser motivo determinante para afastar o controle jurisdicional, como também quais os limites que devem ser estabelecidos ao julgador quando for o mesmo suscitado a julgar os atos administrativos discricionários que por ventura estejam dotados de vício de ilegalidade, ou seja, em desconformidade com a norma pertinente. A inquietude ante a possibilidade de invasão de competência de um Poder para com outro, também se torna motivo causador para o estudo que ora abordamos. Como igualmente a necessidade de verificar a competência de funções inerentes a cada um dos Poderes Constituídos, bem como a adoção feita pelo Direito administrativo aos princípios Constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além do valor dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade nas decisões judiciais e na execução do ato discricionário.

Palavras-chave: Administração Pública. Atos administrativos. Discricionariedade.

Intervenção do Judiciário. Princípios Constitucionais.

ABSTRACT

The present monograph has for scope to evaluate the limits of jurisdictional control of the discretionary administrative act, specially in view of the functions's division between the Executive, Legislative and Judiciary Powers as a form to guarantee the independence between them, this independence, introduced in the national Right starting at theory of tripartition of the Powers. This is a subject once already discussed for countless scholars and academics, but still the debate about the issue remains current before of the constant mutations in the interpretations of the various judged of the Justice Tribunals of the country, presenting the divergent aspects starting at doctrine and jurisprudence that contribute for the debate and understanding of issue. The focus given for this academic job is still directed at questions about the possibility of the discretionarity inherent at Public Administration, on certain occasions, be determinant motive to move away the jurisdictional control, as also what the limits that should be established to the judge when the same is evoked to judge the discretionary administrative acts that by happiness is provided of vice of illegality, in other words, on disconformity with the pertinent standard. The inquietude in view of the possibility of competence invasion of a Power with the another, also becomes causer motive for the study that we discuss. As equally the need of verify the inherent functions's competence to each one of the constituted powers. Well as the adoption made by the Administrative Right to the constitutional principles of the legality, impersonality, morality, publicity and efficiency, besides the principles's value of the proportionality and reasonableness in the judicial decisions and in the execution of the discretional acts.

keywords: Public Administration. Administrative Acts. Discretionarity Judiciary Intervention. Constitutional Principles.

LISTA DE TABELAS

Quadro 1 -	Os principais fatos do Direito Administrativo, através dos tempos.....	20
Quadro 2 -	Funções Típicas e Atípicas de cada órgão.....	30
Quadro 3 -	Diferença entre atividade de governo e atividade de administração pública.....	32

LISTA DE ABREVIATURAS

Art	Artigo (p. 41; 51)
CF/88	Constituição Federal de 88 (p. 27;38;42)
EC	Emenda Constitucional (p. 26)
STF	Supremo Tribunal Federal (p. 25; 47)
STJ	Superior Tribunal de Justiça (p. 48; 49)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	16
2.1	ANÁLISE DO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	16
2.2	DESENVOLVIMENTO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E A TRIPARTIÇÃO DOS PODRES.....	17
3	PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO	25
3.1	PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE.....	28
3.2	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	29
3.2.1	ATOS ADMINISTRATIVOS.....	32
4	CONTROLE DO JUDICIÁRIO NOS ATOS ADMINISTRATIVOS DISCRICIONÁRIOS	41
4.1	MEIOS DE CONTROLE JUDICIAL.....	50
5	METODOLOGIA	51
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
	REFERÊNCIAS	56

1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos tempos, com a democratização do Brasil o poder moderador que tudo controlava através de um imperador desapareceu, ficando a divisão dos poderes obedecendo à seguinte tripartição: Executivo, Legislativo e Judiciário. Inspirado na ideia do filósofo francês, Charles de Montesquieu em sua obra o Espírito das Leis (1748).

Com a divisão entre os poderes acima citados, que devem ser independentes e harmônicos entre si como determina a Constituição brasileira de 1998, sem a presença de um Poder mais forte e soberano que o outro, encontrou-se uma forma de se ter uma sociedade sem tantos abusos, já que ao chefe do executivo, não mais é permitido agir de acordo com suas vontades pessoais e controlador de tudo. Cada poder tem sua função determinada, devendo ser respeitada as funções e prerrogativas dos demais.

A cada uma dessas funções, portanto, comete-se o desenvolvimento de certa atividade que lhe é própria, cuja proeminência este trabalho de pesquisa auferi à função despendida pelo poder executivo, não em toda sua essência, mas necessariamente no que concerne a Administração Pública, precisamente no enfoque aos atos administrativos discricionários que estão inseridos dentro das prerrogativas do poder executivo.

Aqui também foi trabalhada as funções específicas dos demais poderes, Legislativo e Judiciário, definindo a função típica e atípica de cada um deles, possibilitando a compreensão dos limites inerentes a eles para não invadir a competência funcional dos demais.

Com base no limite de funções entre os poderes, desenvolveu-se a abordagem ora tratada neste trabalho acadêmico, onde o tema pesquisado é acerca da intervenção do judiciário nos atos discricionários da administração pública, cuja necessidade de estudo e justificativa da pesquisa sobre o citado assunto, deu-se em virtude de uma reflexão acerca dos limites impostos aos poderes constituídos, no que se referi à invasão de competências de para com o outro, enfocando como problema central a ser pesquisado, até que ponto o poder Judiciário pode ter controle jurisdicional sobre a administração Pública?

Este controle jurisdicional também é estudado, quanto ao seu conceito, limites, sistemas de controle e meios de controle. Apresentando a importância do referido controle nos atos de uma Administração Pública.

Para tanto, mister se faz a princípio, discorrer acerca do que é entendido por ato discricionário, como também sua finalidade. Uma vez que o objetivo geral desta pesquisa buscou identificar até que ponto o julgador pode adentrar no campo discricionário do administrador para verificar a legitimidade e legalidade de seu ato sem que isto provoque invasão de competência.

Assim sendo, essa pesquisa trás como objetivos específicos:

- apresentar a importância do controle judiciário na administração Pública;
- analisar alguns aspectos acerca da jurisdição estatal, a tripartição dos poderes e suas funções específicas e a obrigatoriedade dos atos administrativos, para com sua conduta.

Sempre se observa divergentes opiniões acerca de conceitos e definições doutrinárias sobre os mais variados temas que envolvem o mundo jurídico. Correntes formadas por diferentes doutrinadores ajudam a explicar os mais variados assuntos abordados, cada um com seu ponto de vista e com seu entendimento a respeito da matéria tratada.

No entanto, quando o assunto abordado é em matéria de direito administrativo, cujo tema refere-se a atos discricionários, há quase uma unanimidade entre as opiniões acerca de sua definição.

No entender de Hely Lopes (1994, p. 150), atos discricionários são os que a Administração pode praticar com liberdade de escolha de seu conteúdo, de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade e do modo de sua realização.

Já no conceito de Alexandre Mazza (2011, p. 203), atos discricionários são praticados pela administração dispondo de margem de liberdade para que o agente público decida, diante do caso concreto, qual a melhor maneira de atingir o interesse público.

Portanto, de acordo com os doutrinadores acima citados, o ato administrativo discricionário é praticado pelo administrador com enfoque na liberdade em vários aspectos. Conforme já dito em linhas anteriores não há grandes divergências de outros estudiosos do assunto no sentido de dar ao administrador a liberdade no momento de editar o ato em comento.

No entanto, toda e qualquer liberdade em um Estado Democrático de Direito, esbarra no controle imposto pela lei, cujo dever de fiscalizar a aplicação dessa lei, cabe ao Poder Judiciário. Contudo, sempre houve dificuldade em se distinguir a atividade administrativa e jurisdicional, sobretudo o âmbito de atuação das mesmas.

Preceitua a Constituição Federal em seu artigo 5º, XXXV, que lei de nenhuma espécie, excluirá do Poder Judiciário apreciação de lesão ou ameaça a direito. Tal posicionamento deixa claro que mesmo os atos praticados pela Administração Pública devem ser apreciados pelo Poder Judiciário.

A atividade da administração pública em desconformidade com o Direito, por abuso ou erro na aplicação deste, pode vir a violar direitos e a gerar danos aos indivíduos. Nesse caso, o prejudicado poderá buscar o reexame do ato praticado, através dos recursos da via administrativa, ou do Poder Judiciário.

A atividade jurídica é a ação desenvolvida pelo Estado para tutelar os direitos individuais e coletivos. Porém, é importante analisar até que ponto o Poder Judiciário pode ter o controle jurisdicional sobre a administração Pública, como também a importância deste controle.

Para analisar até que ponto o Poder Judiciário pode ter o controle jurisdicional sobre a administração Pública, como também a importância deste controle buscou-se compreender todas as questões subjacentes às discussões em torno desse tema a partir da realização desse trabalho de pesquisa que foi dividido da seguinte forma:

- O primeiro capítulo apresenta a fundamentação teórica, a partir da análise do direito administrativo, isto é, seu desenvolvimento e a sua tripartição em poderes distintos.
- O segundo capítulo trata da dos princípios do direito administrativo, enfatizando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, como também discorre sobre a questão da administração pública e os atos administrativos;
- O terceiro capítulo apresenta a temática do controle judiciário nos atos administrativos discricionários e os meios de controle judicial do mesmo;
- O quarto e último apresenta a metodologia utilizada para o desenvolvimento do trabalho em questão.

Por fim, este trabalho monográfico se encerra com a conclusão e as referências.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 ANÁLISE DO DIREITO ADMINISTRATIVO

O direito administrativo reveste-se de uma importância fundamental diante das relações do Poder Público para com o cidadão e até mesmo diante da relação com os demais Poderes Constituídos, pois é no Direito administrativo que se busca as orientações normativas para a organização de um Estado, organização esta, necessária para o equilíbrio e ordem pública de uma sociedade.

Nos dias atuais ficará difícil imaginar um Estado sem um mínimo possível de organização em termos de estrutura administrativa. As regras ou normas do Direito administrativo não são unânimes em todo o mundo, cada país adota a sua organização estatal conforme sua cultura ou costumes, porém independentemente das diferenças existentes entre as normas, há sempre presente em cada Estado o direito Administrativo para assegurar a ordem Pública.

Assim, revestido de tal importância necessário se faz compreender o direito administrativo a partir de seu nascedouro, que de acordo com Toshio Mukai, (2000, p.3), duas correntes doutrinárias que divergem quanto ao assunto. A primeira delas aponta o início do direito administrativo como existente durante toda civilização, antes do Estado constitucional, que teve um mínimo de organização para prestação de serviços públicos. Já a segunda corrente defende em sua concepção ter nascido o direito administrativo a partir da Revolução francesa em 1789 e o fim do Império, com o advento do chamado Estado de Direito.

O referido autor, ainda ressalva que os propagadores dessa última corrente doutrinária acima citada, observam que nesse espaço temporal teria sido criado o chamado regime administrativo, ou seja, a criação de uma jurisprudência administrativa especializada e a sujeição da Administração a regras diferentes das do direito privado.

Di Pietro (2010, p.1) corrobora com as duas correntes, tanto entende que antes da revolução francesa já existia normas administrativas, no entanto, de maneira esparsa, como também entende que de fato como ramo autônomo o direito administrativo nasceu mesmo no final do século XVIII e início do século XIX, justamente no período da citada revolução.

Nota-se que mesmo as duas correntes divergindo quanto ao período do surgimento do Direito Administrativo, elas apontam caminhos que dão a idéia de que o mesmo nasceu no berço advindo da civilização. Naquela época já com pelo menos um mínimo possível de organização nos serviços públicos, como defende uma das correntes doutrinárias citadas em parágrafos anteriores, entretanto, tornou-se quase que pacífico o entendimento que a sua origem como disciplina autônoma deu-se após a implantação do Estado de Direito que vem a ser o período pós revolução francesa.

2.2 DESENVOLVIMENTO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E A TRIPARTIÇÃO DOS PODERES

Para apresentar o desenvolvimento do direito administrativo, *mister se faz*, discorrer sobre a teoria da Tripartição dos Poderes, ou seja, a separação das funções típicas que cada um dos poderes constituídos, deve desenvolver dentro do Estado de direito. Tal teoria é apontada por doutrinadores e será apresentada a seguir, principalmente a teoria que mais colaborou para que o direito administrativo alcançasse sua autonomia e sua importância para o mundo jurídico.

Hely Lopes (1994, p. 40), elenca que foi a partir revolução francesa, que a teoria da tripartição dos poderes desenvolvida pelo filósofo Montesquieu, (*L' Esprit des Lois*, 1748), e introduzida pelos Estados de Direito, ganhou decisivo espaço, pois, até então o regime prevalecente era o absolutismo, onde o governo totalmente soberano impedia o desenvolvimento de toda e qualquer teoria que reconhecesse os direitos dos súditos, em contrariedade as ordens do monarca.

Na visão do filósofo a idéia da tripartição dos poderes, daria independência aos órgãos, definindo as funções do Estado em executivas, legislativas e judiciais. Daí surgiu à necessidade de julgamento dos atos da Administração, obrigação esta que ficou naquele momento a cargo dos Parlamentos, porém mais adiante, entendeu-se a necessidade de desligar as funções políticas das judiciais.

Apesar da valiosa contribuição dada pelo grande filósofo Francês, Montesquieu, ao definir em sua clássica teoria a divisão dos Poderes e conseqüentemente, atribuírem a cada um deles as suas tarefas, sendo esta a teoria

majoritariamente adotada nos dias atuais no Brasil. Há de se fazer Justiça a outros nomes que também publicaram teorias dividindo as funções de Poder do Estado, conforme verifica-se a seguir.

Na Antiguidade, o pensador Aristóteles dividiu as funções estatais em deliberativa, executiva e judicial. Maquiavel, no Século XVI, em sua obra "O Príncipe", também participou da formação desta idéia, revelando uma França com três poderes bastante distintos: Legislativo (representado pelo Parlamento), Executivo (materializado na figura do Rei) e um Judiciário autônomo. No Século XVII, John Locke esboçou de alguma forma a separação de funções no exercício do poder, ao propor a classificação entre funções legislativa, executiva e federativa. (MATIAS, 2007).

No Brasil a teoria da tripartição dos poderes foi aceita e introduzida pelo Poder Constituinte originário, através de norma expressa no Art. 2º da Carta Magna, que assim define: São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. (CF/88) Constituição Federal.

Aliás, vale salientar que a terminologia "tripartição dos Poderes" muito utilizada para destacar a divisão dos Poderes constituídos de um Estado, vem sendo criticada, pois alguns autores entendem que o poder não se divide, não se separa, ele é um só. Na verdade o entendimento dos autores críticos a essa terminologia, entendem que o que se divide não é o Poder e sim as funções, na linha desse raciocínio seria mais correto se referir a "tripartição das funções dos Poderes".

Um dos autores contra a idéia do termo tripartição dos Poderes é Pedro Lenza (2005, p. 201), para ele o poder é uno e indivisível, o poder não se triparte, O poder é um só, manifestando-se através de órgãos que exercem funções.

Outro autor que destaca a separação de funções nos poderes é Cunha Júnior, (2009, p. 21), para ele o direito Administrativo nasceu com o Estado de Direito, fundado nos princípios da legalidade e da separação das funções estatais, justamente nos movimentos revolucionários que se deu início na França.

Melo (2010, p.37), também atribui à França o nascimento do Direito Administrativo da forma que se conhece hoje, isto é, constituído por leis que regulam as relações entre Administração e administrados, construindo-se assim por obra de jurisprudência.

A revolução francesa foi importante para o nascimento do Direito Administrativo, porém, outros Estados tiveram o surgimento do Direito Administrativo

sem ter que passar por revoluções históricas como passou a França, tal como por exemplo na Alemanha.

Segundo Di Pietro (2010, p.8), enquanto na França o Direito Administrativo surgiu após a revolução que rompeu com o sistema de governo anterior, ou seja, o absolutismo implantado pela monarquia, na Alemanha não houve a mesma ruptura brusca e o direito Administrativo acabou sendo fruto de uma longa evolução, a partir da idade média até o Estado moderno.

O Autor *supracitado*, afirma ainda que na Inglaterra e nos Estados Unidos, o surgimento do Direito Administrativo, também não foi através de razões históricas como na França, porém surgiu para atender a atuação crescente do Estado no campo social e econômico, bem como o crescimento da máquina administrativa, que impulsionou a necessidade de elaboração de normas próprias para a atuação da Administração.

Inegável a contribuição dada pela nação francesa ao surgimento do Direito Administrativo nos demais países. Contudo, apesar dessa influência, cada país teve suas particularidades e necessidades próprias para que o Direito Administrativo fosse aos poucos introduzido em seus sistemas jurídicos.

O quadro 1 na p. 20 mostra os principais fatos do Direito Administrativo através dos tempos.

Quadro 1: Os principais fatos do Direito Administrativo, através dos tempos

LOCALIZAÇÃO FASE HISTÓRICA	CONTEÚDO EVENTOS	CARACTERÍSTICAS	PRINCIPAIS EXPOENTES
DIREITO ROMANO	Matéria administrativa no <i>Corpus Juris Civilis</i> , normas e princípios da vida comunitária.	Não específico; integrava indistintamente o <i>jus publicum</i>	Gaio Papiniano Ulpiano
FEUDALISMO, ABSOLUTISMO	Não existia conteúdo limitativo, dado o regime em que a vontade do soberano era a suprema lei.		
	Subordinação do Estado ao regime da legalidade. Lei francesa de 1800 que, pioneiramente, sistematizou a Administração Pública. Hipertrofia da Administração Pública sob o peso dos novos encargos.	Tripartição dos poderes; lei como expressão da vontade coletiva. Intervencionismo. Socialização do Direito-criação legislativa e jurisprudência	
	Novas incumbências do Direito: ordenar e disciplinar a conduta dos administradores.		
SÉCULO XIX FRANÇA	Estudos sistemáticos, construção, jurisprudencial do Conselho de Estado "interest"; intensa construção dos direitos e limitações constitucionais.	Método exegético.	Macarel (1818) Cormenin (1822)
ITÁLIA ALEMANHA	Desenvolvimento progressivo da doutrina acorde à evolução política	Influência francesa. Mohl (1863)	Romagnosi (1866) Século XIX
DIREITO ANGLO-SAXÃO	Repúdio ao Direito Administrativo por identificá-lo com o regime francês de dupla jurisdição, julgado incompatível com a supremacia do Parlamento e do Judiciário.	Defesa do constitucionalismo oriundo da Magna Carta.	Dicey Blakstone (1822)

LOCALIZAÇÃO FASE HISTÓRICA	CONTEÚDO EVENTOS	CARACTERÍSTICAS	PRINCIPAIS EXPOENTES
ÚLTIMO QUARTO DO SÉCULO XIX ESTADOS UNIDOS	Progressiva presença do controle administrativo na atividade privada;	Aceitação do poder regulamentar de órgãos administrativos sobre as atividades	Goodnow (1893)
SÉCULO XIX - BRASIL	Instauração dos cursos jurídicos e criação da disciplina nas Faculdades de Olinda e São Paulo (1851). República: Lei 221, de 1884, define os limites entre a legalidade e o merecimento dos atos administrativo.	Influência francesa.	Vicente Pereira do Rego (1857)
Século XX EUA I Inglaterra	Instituição de órgãos administrativos com poderes quase judiciais.	Autonomia do Direito Administrativo.	Schwartz (1958), Greffith e Street (1957)
SÉCULO XX BRASIL	Regulamentação das concessões do serviço público – Código das Águas (1934); legislação sobre a defesa da economia popular; repressão aos abusos do poder econômico (1938 e 1962); reforma Administrativa Federal iniciada em 1936.	Afinidade entre o Direito Administrativo brasileiro e o norte-americano, embora permaneçam as concepções européias (francesa/italiana) na doutrina.	Viveiros de Castro (1906) e inúmeros contemporâneos.

Fonte: Carlos Pinto Coelho Mota (1999, p. 26-27)

Com relação ao direito Administrativo brasileiro, pode-se afirmar que o mesmo não se encontra compilado, ou seja, não há uma reunião de todas as normas em um só código ou lei, assim como acontece com outros ramos do direito, a exemplo do Direito Penal, Tributário, Consumidor, etc.

As regras do Direito Administrativo brasileiro estão espalhadas na Constituição Federal e em leis esparsas. Podendo citar como exemplo, as Leis n.º 8.112/90 (regime dos Servidores), Lei n.º 8.666/93 (lei das Licitações e contratos), entre várias outras.

Como fato histórico importante se faz ressaltar a criação do Direito Administrativo no Brasil como disciplina autônoma no curso jurídico, como também as primeiras obras doutrinárias escritas sobre o referido assunto que serviram de alicerce para as demais gerações de doutrinadores se aprofundarem no estudo do campo jurídico-administrativo.

Nesse sentido histórico, de acordo com Hely Lopes (1998, p.49), em 1851, através do Decreto de nº 608, foi criada a disciplina de Direito Administrativo nos cursos jurídicos já existentes a época. Em 1857, foi editada a primeira obra relacionada ao assunto – Elementos de Direito Administrativo Brasileiro - de autoria do então Professor da Academia de Direito do Recife, Vicente Pereira do Rego.

A esta obra, sucederam-se outras durante o império como a de Veiga Cabral, Direito Administrativo Brasileiro, Rio, 1859; Visconde do Uruguai, Ensaio sobre o Direito Administrativo Brasileiro, Rio, 1862, 2vs.; A. J. Ribas, Direito Administrativo Brasileiro, Rio, 1866; Rubino de Oliveira, Epítome do Direito Administrativo Pátrio, São Paulo, 1884.

No Brasil foi adotado o chamado sistema administrativo Inglês. Nesse sentido vale destacar o conceito bastante objetivo, sobre sistema administrativo, dado por Alexandrino e Paulo (2007, p. 5). Sistema administrativo vem a ser o regime adotado pelo estado para o controle dos atos administrativos ilegais ou ilegítimos praticados pelo Poder Público em seus vários níveis de governo.

O sistema Administrativo Inglês, também denominado de sistema judiciário, sistema de jurisdição única ou sistema de controle judicial, adotado pelo Brasil, conforme já dito em linhas anteriores, de acordo com o autor acima mencionado, assegura que todo e qualquer litígio Administrativo devem ter sua resolução definitiva pelo Poder Judiciário. Acrescentando ainda que o sistema mencionado diferencia-se do sistema administrativo Francês, nominado de sistema

contencioso, não permite que a solução dos litígios surgidos na Administração Pública sejam resolvidos pelo Poder Judiciário, mas sim, por uma jurisdição especial, formada por tribunais administrativos.

Os conceitos sobre Direito Administrativo apesar de serem subjetivos, cada doutrinador conceitua a partir de seu entendimento, a sua maneira sobre determinado assunto, no entanto, a título de enriquecimento em conhecimentos da matéria aqui estudada, verifica-se a necessidade de apresentar a seguir, os conceitos de direito administrativo no entendimento de alguns doutrinadores.

Ao conceituar o Direito Administrativo, Faria, preocupou-se em sua definição reunir as relações estabelecidas com o poder público como um todo, não só a Administração Pública.

O Direito Administrativo é o conjunto de normas jurídicas pertencentes ao Direito Público, tendo por finalidade disciplinar e harmonizar as relações das entidades e órgãos públicos entre si, e desses com os agentes públicos e com os administrados, prestadores de serviços públicos ou fornecedores do Estado, na realização da atividade estatal de prestar o bem-social, excluídas as atividades legislativa e judiciária. (FARIA, 1997, p. 53)

Cunha Júnior define o Direito Administrativo como:

Um ramo do Direito Público que consiste num conjunto articulado e harmônico de normas jurídicas (norma-princípios e norma-jurídicas) que atuam na disciplina da Administração Pública, de seus órgãos e entidades, de pessoal, serviços e bens, regulando uma das funções desenvolvidas pelo Estado: a função administrativa. (CUNHA JÚNIOR, 2009, p. 23)

Apesar dos conceitos teóricos sobre o tema serem pessoais, ou seja, muitas vezes partirem do subjetivismo conforme já dito anteriormente, nota-se que em termos de Direito Administrativo, os exemplos apontados, configura-se numa visão harmônica no que se refere a sua conceituação principalmente quando ambos os doutrinadores afirmam ser tal Direito um conjunto de normas jurídicas que atua para disciplinar à Administração Pública.

A definição apresentada por Faria, citando como uma das finalidades do Direito administrativo, disciplinar às relações das entidades e órgão Públicos entre si, tem consonância também com o que diz (Brandão Cavalcanti 1973, p.23)

O ramo do Direito Público que regula a estrutura e o funcionamento da administração pública, bem como dos organismos criados para executar os

serviços públicos; regula também as relações entre administração e terceiros, quando vinculados às finalidades próprias dos serviços públicos.

Portanto, nota-se que os doutrinadores ao conceituar o Direito Administrativo não se ativeram apenas a definir como sendo o mesmo, apenas e tão somente mais um ramo do Direito contido de normas jurídicas reguladoras, mas expressaram também a necessidade do Direito administrativo ser um elo entre os órgãos do Poder Público e terceiros que necessitem dos serviços inerentes a administração Pública.

3 PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Cada vez mais os princípios ganham importância dentro do ordenamento jurídico como de forma de interpretação das regras jurídicas, aliás, o entendimento majoritário da doutrina é de que os princípios se equivalem a normas positivadas, como cita Rita Tourinho (2004, p. 69.). Para ela os princípios não são meras declarações de sentimentos ou intenções ou, ainda, meros postulados de um discurso moral. Em verdade, são normas dotadas de positividade que têm o condão de determinar condutas ou impedir comportamentos com eles incompatíveis.

A administração Pública deve obedecer aos princípios do direito administrativo, que estão positivados na Constituição Federal, mas precisamente no art. 37, *caput*, a saber: Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Dada a importância dos mesmos para a esfera jurídica passa-se a examinar cada um dos princípios positivados na Carta Magna.

Por legalidade, no dizer de Mazza (2010, p. 37), significa que tal princípio exige que os agentes públicos somente pratiquem condutas autorizadas em lei. Ou seja, ainda no entendimento do autor a falta de autorização legal equivale a uma proibição.

No mesmo sentido, Carlos Pinto (1999, p. 94), em seu conceito, também traz a ideia de que o princípio da legalidade impõe a absoluta sujeição da Administração Pública ao direito, restringe a vontade do administrador público, pois só lhe é lícito aquilo que a lei autorize.

Dessa forma pode-se extrair do entendimento acerca do princípio acima citado, que a lei é soberana a ela tem que obrigatoriamente se seguir, sob pena de nulidade dos atos administrativos, aliás, esse não poderia ser entendimento diverso, pois o Brasil é seguidor das linhas traçadas pelo Estado Democrático de Direito, onde tudo deve obedecer a lei.

O princípio da impessoalidade na visão de Lúcia Valle (2007, p. 63), implica que o administrador público não deve agir no exercício de sua função, por interesses políticos, interesses particulares. Devendo agir tão somente direcionado ao interesse público em detrimento a qualquer outro.

Para Marcelo Alexandrino (2007, p. 120), a impessoalidade se confunde com finalidade da atuação administrativa, ou seja, há somente um fim a ser perseguido por qualquer Administração que é a defesa do interesse público. Impedindo que a atuação administrativa seja praticada visando o interesse do agente ou de terceiros.

Não se faria necessário ter que se positivar, mesmo como forma de princípio, uma norma para declarar que o Administrador Público tem que agir com ética e boa-fé quando investido na função Pública. Bastaria tão somente o comprometimento e consciência do agente de que estando diante da responsabilidade que lhe foi confiada, deveria ter o mesmo o dever de zelar pela lisura de suas práticas a frente da Administração independentemente de lei.

No entanto, resolveu o Legislador de forma positivada e ainda na mais alta lei da hierarquia do Direito pátrio, ou seja, a Constituição Federal, garantir a lisura, a ética, etc. que deve ter toda e qualquer conduta do Administrador e assim, criou o princípio da moralidade.

O princípio da moralidade, de acordo com Márcio Fernando (2009, p.33), corresponde à proibição de a atuação administrativa se distanciar de alguns outros princípios, como éticos, da boa-fé, da lealdade.

Dirley da Cunha (2009, p.41), diz que esse princípio determina o emprego da ética, da honestidade, da retidão, probidade, boa-fé e lealdade para com as instituições administrativas.

Aliás, foi enfocando tal princípio que o STF entendeu em uma de suas decisões sobre o controle do judiciário na Administração Pública, justamente quando se agride ou não se cumpre o a moralidade no âmbito Público.

O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA - ENQUANTO VALOR CONSTITUCIONAL REVESTIDO DE CARÁTER ÉTICO-JURÍDICO - CONDICIONA A LEGITIMIDADE E A VALIDADE DOS ATOS ESTATAIS. - A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado. O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais. (STF, Relator Min. Celso de Mello, ADI 2661 / MA, Pleno, DJ 23 ago. 2000.

A Administração Pública tem o dever de dar publicação, levando ao conhecimento de todos os atos praticados por seus agentes. A atuação transparente desses agentes exige a divulgação de toda manifestação administrativa. Dessa necessidade emerge o princípio da publicidade administrativa.

Inclusive a obrigação da publicidade nos atos praticados na Administração Pública, advém dos direitos e garantias fundamentais inseridos na Constituição Federal.

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Art. 5º, XXXIII, CF/88

De acordo com Márcio Fernando (2009, p.36), a publicidade é obrigatória como meio de conferir a eficácia da atividade administrativa.

Como último princípio expresso no caput do art. 37 da CF/88, tem-se o princípio da eficiência, tal princípio não provém do Legislador Constituinte originário, pois não estava expresso desde a promulgação da Constituição, tendo sido inserido através da EC nº 19/98. Este princípio apresenta uma ideia de que a Administração Pública para ser de fato eficiente carece de outros fatores como celeridade, dinamismo, afastando do serviço público a morosidade e a burocracia.

Para Gasparini (2010, p. 76), o princípio da eficiência impõe a Administração Pública, tanto direta como indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimentos.

Marcelo Alexandrino (2007, p. 122), prega em sua concepção que tal princípio deve ser aplicado em todas as atividades administrativas de todos os Poderes e de todas as esferas da Federação.

Conforme anotado, a eficiência torna-se primordial ao bom desempenho de toda e qualquer Administração Pública, tão importante que mereceu por parte do legislador constituinte a sua normatização na Carta Magna. Saliente-se que dos princípios do direito administrativo, foi o da eficiência o último a ser introduzido na Constituição brasileira, no entanto, sua entrada por derradeiro não o fez menos importante do que os demais princípios.

Destaca-se ainda que mesmo antes de tal princípio ser introduzido no ordenamento Constitucional, já se previa de forma subjetiva o dever do administrador Público exercer suas funções com a máxima eficiência.

3.1 PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE PROPORCIONALIDADE

Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade não se encontram expressamente contidos na CF/88, porém ambos têm sido bastante citados na doutrina, tornando-se assim, princípios tão fundamentais para o Direito Administrativo como os que estão estabelecidos na Carta Magna.

Os princípios da razoabilidade e proporcionalidade levantam uma idéia de justiça, esses dois princípios realmente possuem uma relação muito estreita entre si, podendo-se a ter dizer que complementa um o outro. Eles se apresentam diante necessidade de que as decisões da Justiça busquem tão somente averiguar a legalidade ou ilegalidade de um ato, mas que procure atender a outros valores que se chegue a uma decisão justa e razoável.

Os princípios ora em questão estão sendo constantemente utilizados nas decisões jurídicas, conforme exemplo do mandado de segurança julgado no STJ, onde cita o dever do Judiciário em examinar a razoabilidade e proporcionalidade:

SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. CONTROLE DE LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE DE EXAME PELO PODER JUDICIÁRIO. PROPORCIONALIDADE DA PENA APLICADA. 1. Os atos administrativos comportam controle jurisdicional amplo, em especial aquele que impõe sanção disciplinar a servidor público. Isso, porque o Judiciário, quando provocado, deve examinar a razoabilidade e a proporcionalidade do ato, em avaliação que observe os princípios da dignidade da pessoa humana, culpabilidade e proporcionalidade. 2. A pena de demissão mostra-se proporcional, pois foi apurado em regular processo disciplinar que a servidora deixou de observar os procedimentos administrativos previstos para a concessão de auxílio-maternidade. Com isso, foi responsável por 11 (onze) benefícios previdenciários indevidos, causando prejuízos à Administração. 3. Ordem denegada. (MS 14283 DF 2009/0069195-4, Relator: Ministro JORGE MUSSI, Data de Julgamento: 23/03/2011, S3 - TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 08/04/2011).

Apesar de serem constantemente evocados em matéria de decisões judiciais, conforme dito em parágrafo anterior, a razoabilidade e a proporcionalidade também se fazem úteis no momento em que o ato é editado pelo agente, servindo

de parâmetro para que o ato administrativo discricionário atenda de fato o interesse público.

Referindo-se ao princípio da proporcionalidade na execução do ato administrativo, Alexandrino e Paulo (2007, p.126), comentam que deve haver proporcionalidade entre os meios utilizados pelo administrador público e os fins que ele pretende alcançar. Os autores ainda acrescentam o comentário para dizer que se o ato administrativo não guarda uma proporção adequada entre meios empregados e o fim almejado, será um ato desproporcional, excessivo em relação a essa finalidade visada.

Desta forma, verifica-se a dupla importância dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, por quanto são os mesmos utilizados no momento da execução do ato administrativo e podendo servir também de exame pelo julgador quando da apreciação em sede de jurisdição.

3.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Quando se fala em Administração Pública, logo pode-se pensar em Poder Executivo, de certo que tal função é mesmo típica do poder em comento, porém vale salientar que o pensamento majoritário reinante na doutrina jurídica nos dias atuais é o de que quando se falar em Administração Pública, deve-se também refletir a cerca dos demais poderes, pois apesar de não ter como característica principal, o Legislativo e Judiciário em determinados momentos, realizam atividades Administrativas.

Marcio Fernando (2009, p.15), por exemplo, coloca os Poderes Legislativo e Judiciário como praticantes também de função administrativa, e cita como exemplo, quando esses poderes admitem pessoal, contratam terceiros, realizam procedimentos licitatórios, etc.

Lúcia Figueiredo (2007, p.177), também entende que tanto o Judiciário como o Legislativo, praticam função administrativa, mesmo que de maneira atípica, ou seja, não é sua função principal.

Ao analisar os doutrinadores acima mencionados percebe-se uma visão mais moderna e mais abrangente acerca do alcance da atividade administrativa que

nesse sentido não ficaria resumido ao Poder Executivo, mas podendo ser estendida aos demais Poderes constituídos.

No quadro exemplificativo a seguir, verifica-se de forma mais panorâmica as funções típicas de cada Poder e ainda exemplos de funções que a doutrina se refere como atípicas, conforme já citado anteriormente.

Quadro 2: Funções Típicas e Atípicas de cada órgão

ÓRGÃO	FUNÇÃO TÍPICA	FUNÇÃO ATÍPICA
LEGISLATIVO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Legislar; ▪ Fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Executivo 	<p>Natureza executiva: ao dispor sua organização, provendo cargos, concedendo férias, licenças a servidores etc.</p> <p>Natureza jurisdicional: o Senado julga o Presidente da República nos crimes de responsabilidade (art. 52, I)</p>
EXECUTIVO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prática de atos de chefia de Estado, chefia de governo e atos de administração 	<p>Natureza legislativa: O Presidente da República, por exemplo, adota medida provisória, com força de lei (art. 62)</p> <p>Natureza jurisdicional: o Executivo julga, apreciando defesas e recursos administrativos</p>
JUDICIÁRIO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Julgar (<i>função jurisdicional</i>), dizendo o direito no caso concreto e dirimindo os conflitos que lhe são levados, quando da aplicação da lei 	<p>Natureza legislativa: regimento interno de seus tribunais (art. 96, I, "a")</p> <p>Natureza executiva: administra, v.g., ao conceder licenças e férias aos magistrados e serventuários (art. 96, I, "f")</p>

Fonte: Pedro Lenza (2005, p. 201)

A administração Pública exerce uma infinidade de tarefas para manter em bom funcionamento o aparelho estatal e atingir suas finalidades. No entanto, por vezes suas tarefas são delegadas ou distribuídas a outros órgãos dentro do mesmo aparelhamento ou ainda transferidos para entidades fora desse aparelhamento.

Quanto às tarefas inerentes a Administração Pública, a visão Toshio Mukai, (2000, p.21), sobre a referida questão é de que a Administração pública se apresenta de forma desconcentrada e descentralizada e define que a Administração Pública desconcentrada se dá quando a distribuição de poderes ocorre dentro do mesmo aparelhamento administrativo, ou seja, a distribuição de tarefas acontece de

forma interna dentro da mesma pessoa jurídica, gerando subordinação e coordenação.

Já a descentralização da Administração de acordo o autor *supracitado*, se dá quando há a transferência de serviços da Administração central para outros entes de direito público ou privado.

Portanto, no entendimento do autor não cabe apenas a Administração Pública exercer atividades que garantam o desenvolvimento do serviço Público, mesmo sendo sua essa finalidade, pode ser em casos específicos transferidas para outros órgãos que deverão ter a mesma responsabilidade e eficiência e compromisso na execução dessas atividades.

No entanto, ressalte-se que a regra em termos do exercício do cumprimento de atividades administrativas por parte da Administração Pública é que ela mesma exerça. Assim nos ensina Motta (1999, p 129), ao dizer que quando a Administração Pública desempenha suas próprias atividades administrativas, tem-se o fenômeno da centralização.

Como visto, a centralização têm-se quando a Administração Pública não necessita de outros entes públicos ou privados para exercer funções que sejam a ela inerentes. É assim o cumprimento de suas funções típicas sem a necessidade de ajuda, que como visto em linhas acima, tal ajuda poderia ser de forma descentralizada ou desconcentrada.

As expressões Administração e Governo, sendo ambas procedimentos pelos quais o Poder executivo cumpre suas atividades, por vezes se confundem como se fossem sinônimos na esfera administrativa. Porém, é de se ressaltar as distinções apresentadas entre às citadas expressões.

De acordo com Rozani (2000, p. 34), com muita propriedade, define a que Governo consiste na prática pelo Chefe do Poder Executivo de atos de expressão política, de iniciativa, de comando, de fixação de metas e de preservação pública.

Para a definição de Administração o autor, esclarece que consiste na prática do chefe do Poder Executivo de atos voltados a conferir a satisfação das necessidades coletivas do aparelhamento estatal pré-ordenado à realização do serviço público.

Como forma de melhor elucidação a despeito das diferenças entre as expressões Governo e Administração podem ser observadas com maior clareza de detalhes no quadro ilustrativo abaixo.

Quadro 3: Diferença entre atividade de governo e atividade de administração pública

Atividade de governo	Atividade de administração pública
Dir. Constitucional	Dir. Administrativo
Atos praticados com fundamento na Constituição Federal	Atos praticados com fundamento na legislação infraconstitucionais
Atos que visam metas (planejamento para chegar a uma nova posição – implementação de políticas públicas)	Atos de execução (executam um planejamento realizado pela atividade de governo)
Controle exercido sobre o ato de governo é o chamado controle político (não há controle jurisdicional a não ser que lese direitos fundamentais). Não existe hierarquia entre o controlador e o controlado, por isso o controle não pode ser hierárquico.	Controle exercido sobre os atos de administração pública é o chamado controle hierárquico (sofre controle jurisdicional e controle administrativo). Entre o órgão controlador e o controlado existe hierarquia.

Fonte: Danielly Medeiros & André Uchôa (www.direitoemquadrinhos.blogspot.com)

Desta forma, conforme se deduz da lição apresentada por Rozani e do quadro exemplificativo acima apresentado, apesar de expressões como Governo e Administração serem usadas corriqueiramente no dia a dia como expressões que significariam a mesma coisa, na verdade cada uma delas apresenta-se revestidas de peculiaridades e funções distintas, porém ambas imbuídas de fundamental importância para o bom desempenho das atividades administrativas.

3.2.1 ATOS ADMINISTRATIVOS

Além dos princípios observados nas linhas anteriores, a Administração Pública deve também executar suas funções por meio de atos administrativos. Tais

atos serão melhor esclarecidos nesta pesquisa acadêmica no tópico a seguir com ênfase maior ao ato administrativo discricionário.

De acordo com Di Pietro (2010, p. 191), onde existe Administração Pública, existe ato administrativo, porém a autora deixa claro que nem sempre foi assim. Pois, como já descrito nessa pesquisa, no sistema absolutista a monarquia ditava as regras da Administração Pública. Dessa forma conforme o autor aqui citado os atos eram denominados de: Atos do Rei, atos do Fisco e atos da Cora.

A citada autora, ainda destaca que a expressão "ato administrativo," foi utilizada pela primeira vez em um texto de legal através da Lei 16/24-8-1790. Tal norma teve origem na França.

Vale ressaltar que a legislação brasileira não apresenta nenhum conceito para ato administrativo. Assim, não há uma unificação de conceitos a respeito da referida matéria entre os doutrinadores.

De acordo com Gasparini (2010, p. 140), o ato administrativo se exterioriza através de decreto, portaria, alvará, visto, circular, ordem de serviço, resolução, ofício, instrução, despacho e parecer.

Assim compreende-se que o ato depende de uma forma estética para que seja melhor identificado, não dependendo apenas a sua identificação pelo texto normativo que o mesmo consagra. A necessidade da diferenciação na estética ou modelo de escrita dos atos é de importância inclusive para que os mesmos não se confundam entre si, dado aos inúmeros atos praticados pela Administração Pública.

Torna-se necessário a esta pesquisa, trazer alguns conceitos de renomados doutrinadores brasileiros a cerca da definição de atos administrativos. A começar por Carvalho Filho que assim o define:

É a exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição que, sob regime de direito público, visa à produção de efeitos jurídicos com o fim de atender o interesse público. (CARVALHO FILHO, 2006).

De acordo com Márcio Fernando, (2009, p.117), atos administrativos é manifestação de vontade submissa ao regime jurídico administrativo, pelo Estado ou por quem lhe faça às vezes e ordenada para a produção de efeitos jurídicos.

Para Celso de Mello (2010) é possível conceituar o Ato administrativo como sendo:

Declaração do Estado (ou de quem lhe faça às vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestadas mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional. (CELSO DE MELLO, 2010, p.385)

A legislação e a doutrina jurídica preceituam que para a organização e validação de um ato administrativo, alguns pressupostos ou requisitos são necessários, de acordo com Alexandre Mazza (2009, p. 76), a despeito dos atos administrativos, são necessários para a validade do mesmo, alguns requisitos como:

- a) sujeito;
- b) objeto;
- c) forma;
- d) motivo
- e) finalidade.

Os requisitos apresentados acima são baseados na regra prevista do art.2º da Lei da ação popular (Lei 4.717/65) que assim dispõe: são nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

O *supra citado* delimita a função que cada um dos requisitos acima citados, o que representa para a validação do ato administrativo, conforme observa-se a seguir:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;

- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o desvio da finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Além de requisitos próprios para sua validade os atos administrativos também obedecem a uma classificação. Classificação essa que não é uniforme entre os doutrinadores.

Para Hely Lopes, (1998, p.144), por exemplo, classifica os atos administrativos, quanto aos seus destinatários (atos gerais e individuais), quanto ao seu alcance, (atos internos e externos), quanto ao seu objeto (atos de império e gestão), quanto ao seu regramento (atos vinculados e discricionários), este último, alvo maior de estudo por parte desta pesquisa.

No entanto, outras classificações referentes a atos administrativos se apresentam na doutrina jurídica, como nos revela a obra de Alexandrino e Paulo, (2007, p. 331), onde acrescentam ainda os atos gerais e individuais, internos, externos, simples complexo e composto, entre outros de grande valia para a Administração Pública, no entanto de pouca importância para o presente estudo.

Independentemente do tipo de classificação dada por doutrinadores a cerca dos atos administrativos cabe aprofundar mais essa pesquisa no que tange quanto ao grau de liberdade dos referidos atos.

Conforme Gasparini (2010, p.130), quanto ao grau de liberdade que detém a Administração Pública para decidir, os atos administrativos devem ser classificados em: Vinculados e discricionários.

No entendimento de Celso Mello (2010, p. 424), os atos vinculados praticados pela Administração Pública não tem margem alguma de liberdade, pois a lei previamente tipifica o comportamento diante de hipótese prefigurada em termos objetivos. Como exemplo de atos vinculados ao regramento da lei, o autor apresenta os seguintes exemplos para melhor elucidação: Licença para edificar; aposentadoria a pedido por completar-se o tempo de contribuição do requerente.

Seguindo a linha de raciocínio do autor acima mencionado, compreende-se de que o ato administrativo vinculado, por sua própria denominação de vinculado, já deixa evidente uma subordinação do mesmo à norma positivada.

Dirley Júnior (2009, p. 75), afirma que nesse mesmo sentido de subordinação do ato administrativo o que determina a legislação é a seguinte afirmação:

A atividade administrativa será vinculada quando o regramento legal impuser todas ou quase todas as exigências para a sua atuação, ordenando a competência, a finalidade, a forma, o motivo e o objeto de maneira impositiva e cogente.

Através dos referidos conceitos acima citados, tem-se um entendimento de que existe à obrigatoriedade do ato vinculado ao ser editado, seguir expressamente o que determina a norma positivada.

A obrigatoriedade de o ato administrativo seguir expressamente as orientações da legislação, também é citada na obra de Gasparini (2010, p.131). Pois, o autor entende nesse caso que a Lei prescreve o procedimento a ser tomado pela Administração Pública não cabendo decidir de outro modo.

Importante destacar nessa pesquisa um exemplo de ato vinculado, onde a Administração Pública não tem alternativa se não cumprir o que determina a lei, o exemplo a ser citado é de Alexandrino e Paulo (2007, p. 334), em relação à licença gestante ou da paternidade, onde atendida as condições da lei não cabe alternativa se não editar o ato concessivo.

Por outro lado os atos administrativos discricionários não precisam obedecer a certos procedimentos vinculados a lei, ou seja, gozam de uma liberdade em seu conteúdo, conforme veremos a seguir. É preciso deixar mais claro que os atos administrativos discricionários também obedecem e estão vinculados a lei, todavia, a própria lei é que concede uma margem de liberdade de decisão para o administrador, que, deve, obrigatoriamente, ser executada dentro dos limites legais.

A liberdade do administrador diante da execução de um ato discricionário é destacada por Di Pietro (2010, p. 212).

A lei deixa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo que a autoridade poderá optar por uma entre várias soluções possíveis, todas válidas perante o direito. Nesses casos o poder da Administração é discricionário.

Para Celso Melo (2010, p. 430), com muita propriedade define de forma objetiva a diferença entre os atos vinculados e discricionários e para isso também cita a liberdade do administrador Público na execução de um ato discricionário como sendo o ponto principal para a diferenciação entre os mesmos. Para ele atos discricionários, seriam:

Os que a Administração pratica com certa margem de liberdade de avaliação ou decisão segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, ainda que adstrita à lei reguladora da expedição deles.

Da mesma forma que o presente estudo em linhas anteriores exemplificou uma espécie de ato vinculada, faz-se necessário também elucidar o exemplo de ato discricionário.

O exemplo a ser dado é o de Mazza (2010, p. 62), onde cita o decreto expropriatório como discricionário, pois a lei faculta escolher quando, para que finalidade e qual imóvel será objeto de desapropriação.

Outro autor que dá ênfase no que se refere à liberdade do ato discricionário é Hely Lopes (1998, p. 148), para ele atos discricionários são os que a Administração pode praticar com liberdade de escolha de seu conteúdo, de seu destinatário de sua conveniência, de sua oportunidade e do modo de sua realização.

Assim, conforme destacado nos conceitos ora mencionados sobre os atos discricionários, prevalece o entendimento de que a liberdade do administrador Público no momento de exercer a sua função para deliberar um ato discricionário, dispõe de um grau de livre-arbítrio no que tange ao seu procedimento.

A liberdade dada ao administrador Público na discricionariedade é no momento de executar determinados atos, por vezes se apresenta com a concepção de um Poder. Ou seja, o Poder discricionário.

No entanto, vale citar que se trava uma discussão na doutrina, especializada no Direito Administrativo, no que se referi à natureza da discricionariedade. Sendo que alguns juristas defendem ser a natureza da discricionariedade um dever, ao invés de ser um Poder.

Comentando sobre o referido assunto abordado no parágrafo anterior, Melo (1998, p.15) explica que os institutos de direito administrativo são designados poderes de forma equivocada, quando na verdade o correto seria denominá-los

deveres. Para o autor surge o poder, como mera decorrência, como mero instrumento impostergável para que se cumpra o dever. Mas é o dever que comanda toda a lógica do Direito Público.

No mesmo sentido, Régnier (1997, p. 129) entende não haver poder discricionário, mas sim um dever, pois de acordo com ele a possibilidade jurídica para a conduta do agente público não constitui, em abstrato, poder algum, mas autorização, capacidade, competência.

Na contra mão de Melo e Régnier, está Elias Rosa (2009, p. 106), que, trata do assunto pertinente à discricionariedade, referindo-se a poder. Veja-se como ele define: "O poder discricionário é exercido sempre que a atividade administrativa resultar da opção, permitida pela lei, realizada pelo administrador".

A discussão acerca do assunto em comento torna-se indiferente para o mundo jurídico e administrativo sobre a discricionariedade ser poder ou dever. Na verdade os citados institutos preocupam-se mesmo é com, a legalidade, a finalidade e limitação da discricionariedade, pois poder ou dever não interfere no mérito do objetivo a ser alcançado pelo ato discricionário.

Vale destacar ainda que não se deve confundir atos administrativos com atos da Administração. Apesar de nomenclaturas quase idênticas, seus efeitos são distintos. A doutrina cuidou apresentar as diferenças entre ambos, tornando bem perceptível o que os distingue um ao outro.

No conceito de Di Pietro (2009, O. 196-197), torna-se clara essa diferença, os atos que não produzem efeitos jurídicos não são atos administrativos propriamente ditos e sim, atos da Administração. A autora, inclusive cita exemplos para melhor elucidar sua definição quanto aos atos que seriam meramente da Administração sem provocar efeitos jurídicos, como os citados abaixo:

1. Os atos materiais, de simples execução, como a reforma de um prédio, um trabalho de datilografia, a limpeza das ruas etc.;
2. Os despachos de encaminhamento de papéis e processos;
3. Os atos enunciativos ou de conhecimento, que apenas atestam ou declaram a existência de um direito ou situação, como os atestados, certidões, declarações, informações;
4. Os atos de opinião, como pareceres e laudos.

Conforme foi visto no início do sub-tópico os pressupostos para que um ato administrativo seja convalidado e adquira legalidade não só perante o cumprimento de sua finalidade no âmbito da Administração Pública, mas como também no mundo jurídico. No entanto, veremos a seguir como e de que forma esse mesmo ato pode deixar de existir não mais provocando efeitos.

Alexandrino e Paulo (2007, p. 335), se referem ao desfazimento do ato administrativo como sendo resultante do reconhecimento de sua ilegitimidade, de vícios na sua formação ou ainda poderá advir das necessidades de sua existência. Daí surge à noção de revogação, anulação e cassação dos atos administrativos.

No entender dos referidos autores a anulação de um ato administrativo ocorre quando há vício no ato, relativo à legalidade ou legitimidade, ou seja, ofensa à lei ou ao Direito. A revogação é a retirada, do mundo jurídico de um ato válido, mas que se tornou inoportuno ou inconveniente.

E por fim, a cassação seria o desfazimento do ato administrativo quando o seu beneficiário descumpre os requisitos que permitem a manutenção do mesmo.

Conforme a explanação acima deixa evidente que um ato Administrativo não tem caráter vitalício, mesmo tendo sido editado cumprindo todos os pressupostos necessários para sua validade, pode ser o ato desfeito em seguida, quer seja pelo reconhecimento de sua ilegitimidade ou pela falta de necessidade da Administração Pública manter sua existência.

Há ainda autores que acrescentam em seus trabalhos outras formas de extinção dos atos administrativos, a exemplo de Mazza (2010. p. 83-84) que nos mostra a caducidade, contraposição, renúncia e termo final como sendo também algumas maneiras de desfazer do ato.

Para o autor a caducidade extingue o ato administrativo por causa da sobrevinda de norma legal proibindo situação anteriormente autorizada. A contraposição dá-se quando emitido outro ato, fundado em competência diversa, com efeitos contrapostos ao primeiro, enquanto que a renúncia ocorre pelo próprio beneficiário que abre mão da vantagem criada pela ato.

Finalizando a teoria de Mazza (*op. cit.*), temos como último meio de extinção de um ato administrativo o termo final que seria a extinção do ato decorrente do término do prazo legal de sua vigência.

Nota-se, que na teoria acima descrita, encontra-se um leque maior e mais completo sobre os meios ou formas de extinção dos atos administrativos por várias razões. Que assim como todo ato jurídico está sujeito a não mais existir.

4 CONTROLE DO JUDICIÁRIO NOS ATOS ADMINISTRATIVOS DISCRICIONÁRIOS

O controle da Administração Pública poderá ser exercido não só pelo Poder Judiciário, mas como também pelos próprios órgãos Poder Executivo e ainda pelo Poder Legislativo. Pois, o art. 49, X da CF/88, deixa evidente que cabe como competência exclusiva do Congresso Nacional, ou seja, Poder Legislativo fiscalizar e controlar diretamente os atos do Poder Executivo, incluindo a Administração indireta.

No entanto, a apreciação do controle da Administração Pública ficará focalizada e restrita nesta monografia ao controle realizado pelo Poder Judiciário. Assim chamado pela doutrina de controle jurisdicional, que no entendimento de Mello (2010, 28 ed. p. 954), tal controle assiste exclusivamente ao Poder Judiciário decidir, com força de definitividade, toda e qualquer contenda sobre a adequada aplicação do Direito a um caso concreto, sejam quais forem os litigantes.

O controle do poder Judiciário sobre a Administração Pública tem trazido ao universo jurídico um amplo debate. A discussão, no entanto, não se dá na possibilidade ou não do referido controle acontecer, tendo em vista, o que diz o art. 5º, XXXV da Constituição Federal/88, a cerca do mesmo, ou seja, que nenhuma lesão ou ameaça a direito poderá ser subtraída à apreciação do poder Judiciário.

Assim, de acordo com a mais alta norma do direito Pátrio, deixa claro que qualquer ato danoso, seja ele gerado por pessoa física ou jurídica, pode ser submetido ao órgão judicante a fim de que este tome as devidas providências para estabelecer a ordem normativa.

Dessa forma o legislador Constitucional quis dar ao Poder Judiciário a prerrogativa de fiscalizar os atos dos demais Poderes, ou seja, o Executivo e o Legislativo. No entanto, quando se refere ao exercício desse controle no que tange aos atos discricionários que como visto em linhas anteriores o administrador público goza de liberdade na execução do mesmo, surge a discussão acerca do limite a que dispõe o Poder Judiciário em sua função judicante com relação à apreciação da discricionariedade de um ato administrativo.

Na ótica doutrinária de Alexandrino e Paulo (2007, p.550), o controle judiciário, pode-se definir como sendo o exercido pelos órgãos do Poder Judiciário

sobre os atos administrativos praticados pelo Poder executivo, pelo Poder Legislativo ou pelo próprio Poder Judiciário, quando realiza atividades administrativas.

Já Cunha Júnior (2009, p. 642), de forma bastante concisa também trás sua definição sobre o controle que o Poder Judiciário exerce sobre a Administração Pública.

Cuida-se de um controle externo, em virtude do qual o Poder Judiciário examina a legitimidade ou legalidade dos atos da Administração Pública, sejam eles atos gerais ou individuais, unilaterais ou bilaterais, vinculados ou discricionários.

Por vezes o "charme" do Poder domina o indivíduo que dele é responsável, assim como o álcool etílico domina a mente daquele que se embriaga. Não é uma regra, mas inúmeros são os casos em que agentes políticos imbuídos de poderes conferidos ou não pelo povo, se acham no direito de ultrapassar as regras a ele impostas, cometendo abusos no exercício da função.

Para Lopes (1999, p. 95), o abuso do poder ocorre quando a autoridade, embora competente para praticar o ato, ultrapassa os limites de suas atribuições ou se desvia das finalidades administrativas.

Em algumas situações constantemente noticiadas pela imprensa de nosso país, observa-se o abuso de poder por parte de vários agentes no exercício de Administrador Público, avançando além das possibilidades impostas pela Lei. Esse avanço torna-se nocivo a Administração e administrados, surgindo, portanto a necessidade do controle da Justiça.

Reportando novamente a Montesquieu, que já em 1748 quando da publicação de sua obra o espírito das leis, nesse estudo já abordada, afirmava que é próprio do homem ao alcançar o poder abusar do mesmo.

É uma experiência eterna a de que todo homem que tem poder tende a abusar dele; ele vai até onde encontra limites. Quem o diria a própria virtude tem necessidade de limites. Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder detenha o poder. [...] Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não há liberdade, porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado façam leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Não há liberdade se o poder de julgar não está separado do poder legislativo e do executivo. Se ele tivesse confundido com o poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se ele estiver confundido com o poder executivo, o juiz poderá ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo de principais, nobres ou

povo, exercessem estes três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar as questões dos particulares. (MONTESQUIEU *apud* BANDEIRA DE MELLO, 2010 p. 29-30).

Pelo entendimento de Montesquieu exposto acima, era necessário limitar o poder não só do Executivo como também dos demais Poderes, pois cada um tendo seus próprios limites o abuso de poder mesmo sendo característica daquele que o alcança, não chegaria a grandes proporções de interferência entre eles de tal forma que pudesse vir a prejudicar os demais poderes atingidos por essa intervenção.

Na visão de Elias Rosa (2009, p. 104) o abuso do poder seria o gênero, cujas espécies estariam: a) o excesso de poder; b) o desvio de finalidade; c) o abuso por irregular execução do ato; d) o silêncio administrativo.

O autor ainda vai mais adiante a seu raciocínio para explicar como se dá na prática cada uma das espécies de abuso do poder por ele elencadas e assim nos ensina que o excesso de poder sempre desrespeita regra de competência. Há desvio de finalidade sempre que o ato for praticado com finalidade diversa da estatuída pela lei. Já o abuso decorrente de irregular execução do ato é encontradiço na convalidação do ato jurídico em ato concreto, material. E por fim preleciona Elias Rosa, que o silêncio administrativo retrata uma omissão indevida.

Essa delimitação em espécie feita pelo autor em questão apresenta uma noção mais ampla das formas de abuso de poder que podem ser praticadas pelo agente Público e que de certo são nocivas ao bom desempenho de qualquer administração Pública.

Nesse particular entendo que as ações praticadas pelo poder público não devem passar pelo crivo do judiciário, por duas razões:

1ª é que a administração, pelos princípios da moralidade, legalidade etc., devem agir com ética e buscando efetivar os direitos constitucionais dos administrados, bem como pautando suas condutas na estrita legalidade.

2ª porque se todo ato administrativo for passar pelo crivo do judiciário irá congestioná-lo criando outro problema, talvez até de maior envergadura. Concluo dizendo que o judiciário deve ser chamado para intervir apenas, de forma excepcional, quando a administração executar os seus atos desrespeitando os direitos dos administrados – ferindo a lei ou a própria constituição.

Vários são os doutrinadores da ciência jurídica, que destacam que a liberdade, ou seja, o livre-arbítrio dado ao administrador Público diante do procedimento do ato discricionário não é ilimitado. Por isso necessita da intervenção de outro poder para impor certos limites que por ventura se excedam.

A vinculação da Administração à realidade constitucional faz com que seus atos sejam vigiados, não como uma forma de intervenção em sua conveniência e nem na respectiva oportunidade, e sim para mantê-la atrelada aos seus instrumentos condicionantes. É o mesmo fenômeno que ocorre quando o Poder Legislativo edita uma lei inconstitucional. Ou seja, quando o Poder Judiciário interpreta a norma e aplica a eficácia da Constituição, na prática ele não extrapola a sua função para transformar-se em legislador. (NUNES, *apud*, Moraes 1994, p. 104)

Hely Lopes, (1998, p. 577), reconhece na Justiça ordinária a faculdade de julgar todo ato administrativo praticado por qualquer dos órgãos ou Poderes do Estado, porém, a autor deixa evidente que essa faculdade não é ampla, obedece a um limite de intervenção.

Sua limitação é apenas quanto ao objeto do controle, que há de ser unicamente a legalidade, sendo-lhe vedado pronunciar-se sobre conveniência, oportunidade ou eficiência do ato em exame, ou seja, sobre o mérito administrativo.

O mesmo entendimento de limitação do poder Judiciário ao interferir nos atos administrativos é compartilhado por Di Pietro (2010, p. 217), de acordo com a mesma o controle judicial é possível, mas terá que respeitar a discricionariedade administrativa nos limites em que ela é assegurada à Administração Pública pela Lei.

Como visto nas elucidações dos autores até aqui citados no presente capítulo, o poder Judiciário tem em sua função típica de julgador a prerrogativa de exercer sobre os atos da administração uma fiscalização no que se referi a sua legalidade, muito embora essa prerrogativa que lhe é dada, inclusive pelo Legislador Constituinte, também deve obedecer a parâmetros, regras ou limitações, sob pena de invadir competência de outro poder.

Uma dessas limitações do Poder Judiciário é o de não poder julgar nenhum ato administrativo se não for provocado, visando a legalidade de tais atos e comportamentos, assim é o que aduz Gasparini (2010, p.170), o autor vai mais

longe na sua concepção de controle dos atos Administrativos, enfocando que tais atos também estão sujeitos a exames do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas.

Assim, percebe-se nos escritos dos doutrinadores ora citados nesse referido tópico, a ideia de que a doutrina é majoritária no sentido de aceitar o controle Judiciário nos atos tidos como discricionários da Administração Pública, porém sempre ressaltando uma limitação em sua competência.

Esse mesmo limite de competência do controle judicial é observado e defendido por Alexandrino e Paulo (2007, p. 551).

Em resumo, o Poder Judiciário pode, sempre, desde que provocado anular atos administrativos, vinculados ou discricionários, que apresentem vícios de ilegalidade ou ilegitimidade. O que não se admite é que o Poder Judiciário revogue um ato editado pelo Poder executivo ou Legislativo.

Para efeitos de melhor entendimento acerca da explanação dos autores acima citados, destaca-se que em termos de terminologia o ato administrativo quando não tem sua legalidade reconhecida pelo Judiciário, é anulado e não revogado, pois só quem pode revogar um ato é o próprio Poder que o emanou. Conforme Súmula de número 473 do STF.

A Administração Pública pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais. Porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (STF)

Alguns doutrinados são mais radicais em sua análise a cerca do controle do Poder Judiciário no momento de examinar a legalidade de um ato administrativo. São raros, porém há quem defenda que nos dias atuais a concepção de controle judiciário tenha se estendido e deve ir além do controle apenas da legalidade, podendo chegar em determinados casos a interferir no mérito a ser alcançado pelo ato administrativo. Nesse sentido vejamos o que afirma, Cunha Júnior (2009, p.78):

Em suma cabe sublinhar, a título de arremate, que a própria liberdade da Administração Pública, fundada no poder discricionariado, pode ser confrontada judicialmente em face dos princípios constitucionais que condicionam a legitimidade de toda a atuação da administração. Assim, conclui-se que é meramente ideológica, e não científica, a resistência que ainda se opõe ao controle judicial do mérito administrativo, fruto de um ranço autoritário, compreensível em sociedade nas quais a consciência cívica é incipiente.

O citado autor não desconhece o Poder de discricionariedade da Administração Pública para determinados atos. No entanto, o que ele nos leva a entender é que o controle da discricionariedade perante o judiciário, na sua visão, deve ser maior do que outros doutrinadores defendem.

Muito embora o autor em comento tenha em outros momentos seja também favorável aos limites de competência dos poderes, entende ele que o limite de abrangência do Judiciário sobre o Poder Executivo, no caso da Administração Pública, por exemplo, deve ser estendido um pouco mais quando da necessidade de se julgar atos administrativos discricionários praticados por essa mesma Administração.

E esse embate em torno do avanço dos limites de interferência do Poder Judiciário em atos mesmo que discricionários da administração Pública não têm sido restringido apenas ao campo doutrina e acadêmico. A controvérsia já bate a porta dos Tribunais e julgados já se apresentam na Jurisprudência, entendendo ser necessária uma interferência maior mais no controle administrativo discricionário nos dias atuais.

Abordando a possibilidade do controle judicial no mérito administrativo, vejamos o acórdão a seguir do STJ:

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – OBRAS DE RECUPERAÇÃO EM PROL DO MEIO AMBIENTE – ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO.

1. Na atualidade, a Administração pública está submetida ao império da lei, inclusive quanto à conveniência e oportunidade do ato administrativo.
2. Comprovado tecnicamente ser imprescindível, para o meio ambiente, a realização de obras de recuperação do solo, tem o Ministério Público legitimidade para exigí-la.
3. O Poder Judiciário não mais se limita a examinar os aspectos extrínsecos da administração, pois pode analisar, ainda, as razões de conveniência e oportunidade, uma vez que essas razões devem observar critérios de moralidade e razoabilidade.
4. Outorga de tutela específica para que a Administração destine do orçamento verba própria para cumpri-la.
5. Recurso especial provido. STJ, no Resp 429570/GO, 2ª Turma, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ de 22.03.2004, p. 277:

Assim a jurisprudência abre precedentes ainda mais, quanto a que limites deve se estabelecido para que o Poder Judiciário não se atenha a invadir competência que ultrapasse suas prerrogativas no exercício de julgador e aferidor

da legalidade dos atos da administração Pública, sobre tudo os discricionários que como já aventamos, não é totalmente dependente da Lei.

Em outro julgado do emergente do mesmo Tribunal que julgou o acórdão trazido no exemplo anterior que apresenta-se a seguir, verifica-se posicionamento diverso do acórdão o qual foi transcrito na página anterior.

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CONCESSÃO DE HORÁRIO ESPECIAL. ATO DISCRICIONÁRIO. ILEGALIDADE OU ABUSO. INEXISTÊNCIA. Foge ao limite do controle jurisdicional o juízo de valoração sobre a oportunidade e conveniência do ato administrativo, porque ao Judiciário cabe unicamente analisar a legalidade do ato, sendo-lhe vedado substituir o Administrador Público. (STJ, Relator Min. Vicente Leal, RMS 14967/SP, DJ 22 abr. 2003, p. 272).

Daí porque em linhas anteriores foi dito que a própria jurisprudência não tem uma exata definição quanto ao limite a que o judiciário possa se restringir no momento de atuar no julgamento da legalidade de ato discricionário, advindo do Poder Público.

O que se extrai dessas duas Jurisprudências, diga-se de passagem, que as duas são de um mesmo Tribunal, é que o limite de intervenção de um Poder para com o outro, mas precisamente do Judiciário nos atos praticados pelo Executivo, ao que parece obedece a um trâmite subjetivo, onde cada caso será julgado através da interpretação do douto julgador.

É justamente dessa subjetividade na análise e no momento da decisão do caso concreto que possa vir a nascer uma insegurança jurídica, tendo em vista, que determinado julgado, entende ser necessária uma intervenção mais abrangente do Judiciário no instante em que for o mesmo provocado a se pronunciar sobre a legitimidade de um ato administrativo, enquanto que outro julgado entenda que constitui violação do princípio constitucional da separação dos Poderes a interferência mais abrangente no caso específico.

Essa posição dúbia de interpretação mostrada nesse estudo quando do exemplo das jurisprudências do STJ, tem dado norte ainda mais para que se aprofunde a discussão no mundo jurídico e doutrinário, além do mundo acadêmico, sobre o (s) limite (s), da interferência entre poderes.

Carvalho Filho (2011, p. 49), é mais um doutrinador a mostrar sua inquietude a respeito da falta de uma definição concreta do limite a ser alcançado pelo Judiciário, quando da intervenção nos atos discricionários administrativos.

A verdade é que, sem embargo de ser esta admitida em algumas hipóteses, não o tem sido em outras, o que tem causado perplexidade entre os estudiosos pela ausência de parâmetros dotados de certa objetividade que possam indicar até onde será lícita tal interferência.

Como percebe-se no decorrer desse trabalho, os doutrinadores se dividem quanto ao limite de interferência do Judiciário momento de julgar a legalidade ou legitimidade de um ato administrativo. Essa divisão se dá justamente na questão do mérito administrativo se deve ou não deve ser apreciado pelo julgador.

Algumas opiniões doutrinárias se mostram favoráveis a aferição desse mérito, enquanto que outros autores repudiam tal hipótese. Assim é de suma importância verificar o que vem a ser, o tão propagado 'mérito' do ato administrativo.

Recorre-se novamente a Carvalho Filho (2010, 24ªed. p. 115), que traz um entendimento mais simples de ser entendido didaticamente. Para ele pode-se considerar mérito administrativo a avaliação da conveniência e da oportunidade relativas aos motivos e ao objeto, inspirados da prática do ato discricionário.

Partido agora em busca da definição do que vem a ser conveniência e oportunidade, buscou-se encontrar esta resposta, vários autores dentre os quais, Gasparini (2010, p. 149), que traz uma definição mais simples de ser compreendida, pois para ele: "há conveniência sempre que o ato interessa, convém ou satisfaz ao interesse Público. Há oportunidade quando o ato é praticado no momento adequado a satisfação do interesse Público".

O autor ora mencionado, se aprofunda ainda mais no que se refere à oportunidade e conveniência para melhor exemplificar tais institutos que servem de elementos ou critérios da discricionariedade de um ato administrativo e desta forma completa dizendo que a oportunidade diz respeito ao momento da prática do ato, ou seja, o ato é oportuno agora ou mais tarde? Já ou depois? Enquanto que a conveniência se refere à utilidade do ato, ou seja, o ato é bom ou ruim, satisfaz ou não ao interesse Público.

Diante da referida exposição, o que se pode entender sobre o mérito do ato administrativo, é o que concede a liberdade do agente Público decidir a melhor ocasião e a melhor maneira de executar o ato discricionário, sempre com a finalidade de adequar esse momento e essa maneira ao interesse Público e não ao seu interesse pessoal que se assim procedesse estaria cometendo abuso de poder, conforme já comentado nesta pesquisa em ocasião anterior.

Na definição de Rozani (2000, p.122), o conceito de mérito dizendo que é a atuação da Administração, decidindo ou valorando internamente as conseqüências ou vantagens do ato administrativo.

Ainda acerca do assunto no presente estudo sobre a definição do que venha a ser mérito no ato administrativo, requer trazer o pensamento de Hely Lopes (2001, p. 146-147):

O mérito administrativo consubstancia-se, portanto, na valoração dos motivos e na escolha do objeto do ato, feitas pela Administração incumbida de sua prática, quando autorizada a decidir sobre conveniência, oportunidade e justiça do ato a realizar.

Diante de uma melhor compreensão do que venha a ser mérito do ato administrativo, pode-se retirar a idéia de que o mesmo é o elemento que define a limitação do poder Judiciário quando tem de intervir para julgar um determinado ato administrativo, revestido de discricionariedade.

O mérito torna-se portanto, um divisor de águas, ou seja, um parâmetro entre a possibilidade do ato administrativo discricionário ser fiscalizado pelo poder Judiciário e o limite a que este mesmo poder tem que observar para não se exceder em sua função típica de julgador.

Vale ressaltar que não há o que se falar em limites a serem observados pelo Judiciário no que tange ao mérito do ato administrativo quando houver no ato ofensa direta a Constituição ou a princípios nela contidos. Não se pode conceber atos que resultem em contrariedade a direitos individuais e garantias fundamentais, entre outros direitos assegurados pelo texto constitucional e que os mesmos não sejam passíveis de intervenção por meio jurisdicional.

A vinculação da Administração à realidade constitucional faz com que seus atos sejam vigiados, não como uma forma de intervenção em sua conveniência e nem na respectiva oportunidade, e sim para mantê-la atrelada aos seus instrumentos condicionantes. É o mesmo fenômeno que ocorre quando o Poder Legislativo edita uma lei inconstitucional. Ou seja,

quando o Poder Judiciário interpreta a norma e aplica a eficácia da Constituição, na prática ele não extrapola a sua função para transformar-se em legislador. (NUNES, Castro. *apud* MORAES, 1999. p. 104.)

4.1 MEIOS DE CONTROLE JUDICIAL

Rozani (2000, p. 270), define os meios de controle judicial como sendo vias processuais de procedimento ordinário, sumaríssimo ou especial de que dispões o titular lesado ou ameaçado de lesão para obter a anulação de ato ilegal, em ação contra a Administração Pública.

Em sede de controle judiciário Constitucional a Carta magna de 1988, tratou do assunto trazendo a lume um rol de ações pelas quais se pode ingressar no Judiciário a fim de combater ou anular determinado ato administrativo em desconformidade com as normas e princípios nela contidos. Tal rol de medidas judiciais cabíveis, estão previstas no art. 5º. A saber: MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL, MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO, AÇÃO POPULAR, MANDADO DE INJUNÇÃO, HABEAS CORPUS, HABEAS DATA.

Já o art. 129, III, CF/88, ainda menciona a ação civil Pública, também como forma de reprimir possíveis atos administrativos que seja de encontro ao interesse Público.

Além das ações acima citadas poderá o cidadão intentar outra mais contra a Administração sempre que seja em defesa de seus interesses e que por ventura, estejam sendo usurpados através de qualquer ato emanado da Administração Pública.

5 METODOLOGIA

A pesquisa científica é uma atividade voltada para a solução de problemas, através do emprego de processos científicos. Ela parte de uma ou mais dúvidas ou problemas e, com o uso de métodos científicos adequados, busca respostas e soluções. A solução somente poderá ocorrer quando o problema levantado tiver sido trabalhado com instrumentos científicos e procedimentos adequados.

Ela ainda pode ser entendida como um procedimento reflexivo sistemático, controlado e crítico, que permite descobrir novos fatos ou leis, em qualquer campo de conhecimento, cujas respostas existentes não são satisfatórias.

O presente trabalho foi realizado fazendo uso da pesquisa, através do método de pesquisa científica, delimitou-se o tema, a definição do problema, a justificativa, os objetivos gerais e específicos, introdução e conclusão.

É importante ressaltar que a pesquisa bibliográfica é uma etapa fundamental em todo trabalho científico e influenciará todas as demais etapas de uma pesquisa, na medida em que fornece o embasamento teórico em que se baseará o trabalho, pois a mesma consiste no levantamento, seleção, fichamento e arquivamento de informações relacionadas à pesquisa.

Ela abrange a leitura, análise e interpretação de livros, periódicos, documentos mimeografados ou xerocopiados, mapas, fotos, manuscritos, etc. Todo material recolhido deve ser submetido a uma triagem, a partir da qual é possível estabelecer um plano de leitura. Trata-se de uma leitura atenta e sistemática que se faz acompanhar de anotações e fichamentos que, eventualmente, poderão servir à fundamentação teórica do estudo.

É imprescindível, portanto, antes de todo e qualquer trabalho bibliográfico, fazer uma pesquisa exaustiva sobre o tema em questão, para só depois fazer a revisão de literatura, que auxiliará na escolha de um método mais apropriado, assim como um conhecimento das variáveis e na autenticidade da pesquisa.

Frente a importância desse tipo de pesquisa, para a construção do Trabalho de Conclusão de Curso - TCC, é importante destacar a posição de Manzo (1971, p. 32 *apud*. MARCONI, 2001, p. 56), que afirma que a bibliografia "oferece

meios para definir, resolver não somente problemas já conhecidos, mas também explorar novas áreas em que os problemas não se cristalizaram suficientemente”.

Segundo Leite (1978, p. 59), no campo jurídico, a pesquisa bibliográfica é o método por excelência de que dispões o investigador, sem com isso esgotar as outras manifestações metodológicas

Na área jurídica, se o assunto for uma norma jurídica, tem-se uma fonte primária; já a doutrina e a jurisprudência relativa a ela serão fontes secundárias. As fontes primárias aquelas que complementam o texto principal; e fontes secundárias, as monografias ou livros relacionados com o tema. Essa separação para muitos autores só tem validade quando se trata de trabalho sobre um autor e/ou sua obra (fonte primária) e os comentadores desse autor ou suas obras (fonte secundária)

Vale salientar que, assim como diz Gonsalves (2005, p 12), que apesar de ser um trabalho bibliográfico, este não se trata de uma série de resumos, mas sim de uma série de análises pessoais sobre os conteúdos compilados e contribuem para elucidar a questão aqui levantada, para isso a mesma foi estruturada em etapas, a partir de uma análise histórica do Direito Administrativo, inclusive no Brasil e abrangendo sua evolução e conceito, bem como a noção de Administração Pública e os atos administrativos, para enfim, explanar acerca da intervenção do Poder Judiciário nos atos administrativos discricionários da Administração Pública, enfocado o limite desta intervenção.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo acadêmico teve por objetivo analisar o controle dos atos do judiciário nos atos administrativos discricionários ante aos limites que devem ser observados por este controle, sobretudo no que tange ao princípio da separação dos Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário.

A partir das considerações apresentadas ao longo do trabalho monográfico, ora apresentadas, podem ser destacadas as seguintes conclusões.

Mesmo apesar de serem independentes entre si, e cada um ter sua função institucional própria, os Poderes constituídos em algumas ocasiões exercem funções que são típicas de outro Poder.

A esse procedimento dá-se o nome de função atípica, ou seja, podemos citar a título de exemplo, a abertura de um processo administrativo em desfavor de um servidor Público e que ao final a conclusão é pela culpa do servidor e como punição o mesmo é demitido.

No exemplo acima citado, vimos à abertura de um processo para apuração de um fato, característica do poder judiciário, no entanto foi à própria Administração que praticou tal ato que lhe é permitido por lei e assim exerceu uma função atípica ao seu desempenho.

Mesmo caso refere-se ao Poder Judiciário que além de desempenhar atividade jurisdicional, também pratica atos administrativos, no que tange a realização de concursos para preenchimento de cargos públicos no âmbito judicial, nomeação de servidores, concessão de férias, e ainda quando pratica atividade legislativa por meio da elaboração de seus regimentos internos.

O termo sempre utilizado de separação dos poderes entende não ser cabível, pois o poder que provém do Estado é único, suas funções é que são separadas. A separação das funções do Estado constitui medida salutar que visa limitar o poder pelo próprio poder. Assim, repartem-se as competências entre os diversos órgãos do Poder do Estado e lhe conferem prerrogativas para que atuem de maneira independente sem que um se sobreponha ao outro. É o que se chama *checks and balance*, ou 'sistema de freios e contrapesos', que permite a existência de uma espécie de controle que um órgão pode exercer sobre o outro sem, contudo, estar imune a este mesmo controle.

Para a satisfação do devido cumprimento da função administrativa, o Poder Público deve expedir atos administrativos. Esses atos podem ser totalmente vinculados, ou seja, totalmente regrados pela lei, ou podem conter elementos discricionários, dotados de determinadas prerrogativas.

Essa prerrogativa conferida ao agente Público no momento da discricionariedade refere-se à escolha diante do caso a ser decidido qual a solução mais viável ao atendimento da finalidade do ato administrativo a ser alcançada. Finalidade esta, que deve ser sempre em favor do interesse público.

A necessidade de se conceder discricionariedade ao agente Público em determinados momentos se dá no fato de que a lei não consegue disciplinar todas as situações, tendo em vista, a permanente variação dos fatos que surgem na sociedade a cada dia e que nem sempre a legislação acompanha esses fatos na mesma proporção temporal que eles acontecem. Assim, torna-se impossível a lei regular todas as situações.

Daí é que nasce a liberdade imposta ao administrador público para que este decida qual a melhor maneira a ser adotado, diante da escolha da solução mais adequada ao atendimento dos anseios de seus administrandos.

Porém, esta liberdade não é total deve obedecer a uma margem de limitação, necessária para que as decisões tomadas na Administração Pública não se excedam e possa atingir a determinado patamar que se caracterize em abuso de poder.

No entanto, algumas vezes o administrador Público não observa os limites de sua discricionariedade ultrapassando a prerrogativa que lhe foi conferida, aliás, prerrogativa esta dada pela própria lei. Quando tal fato acontece, surge à necessidade da interferência da Justiça, interferência que nem sempre é bem recebida por aqueles que estão à frente da Administração Pública, pois há quem entenda ser impossível tal intervenção por ser uma agressão a norma Constitucional no tocante a independência entre os Poderes constituídos.

Ocorre que o controle do judiciário nos atos discricionários da administração Pública, também carece de observância ao limite de interferência para que não se agrida a norma Constitucional no tocante a separação dos poderes.

Acontece que esse limite do judiciário ante a necessidade de controle dos atos da Administração Pública, também não está contido na norma Constitucional e

nem na legislação infraconstitucional, ocasionando interpretações divergentes no meio jurídico e doutrinário.

Para que se chegue a este limite, deve-se observar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, princípios que servem justamente de norteamento para que ao julgar um determinado ato administrativo discricionário, não venha o julgador a ferir um outro princípio tal importante como os demais, ou seja, o princípio constitucional da separação dos Poderes.

A razoabilidade e a proporcionalidade servem de parâmetro ao julgador, para que sua decisão no caso concreto não se revista apenas de subjetividade, mas sim de uma análise melhor do limite permitido para se julgar a sua conclusão e conseqüente sentença.

Diante do exposto, conclui-se que é perfeitamente possível o controle jurídico para analisar o ato administrativo discricionário, desde que este ato contenha vício de ilegalidade, causado pelo agente público pela prática de excesso na liberdade de executar a ato.

A ideia de que o controle judiciário não pode interferir na discricionariedade de um ato administrativo, cai diante da própria Carta Magna de 1988, onde a mesma deixa evidente que nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação do Poder judiciário.

Até porque em um Estado democrático de Direito como é o Brasil, seria inconcebível, algo que venha a ferir o ordenamento jurídico não poder ser alvo da punição do próprio Estado. Qualquer punição ao cometimento de atos ilegais, cabe sim ao Poder Judiciário, independente do Poder que o responsável pela ilegalidade venha a pertencer.

Porém, pertinente ao assunto que fora abordado nesta monografia, o controle do Judiciário deve ser apenas e tão somente, quando o ato administrativo ainda que goze de discricionariedade, vier a ocasionar lesão ou usurpar direitos do cidadão ou atentar contra normas e princípios legais.

No entanto, a interferência deve ser apenas e tão somente para sanar a lesão ou usurpação, não devendo o referido controle adentrar ao mérito do ato administrativo discricionário, que apenas cabe a quem de direito, ou seja, o agente Público, imbuído na função administrativa.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito administrativo**. 13. ed., Niterói RJ: Impetus, 2007.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Curso de Direito Administrativo** 2ª ed. RJ: Freitas Bastos, 1973
- CARVALHO FILHO, José Santos, dos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: LUMEN JURIS, 2010.
- CUNHA JUNIOR, Dirleyda. **Direito administrativo**. 8. ed. Salvador BA: Podvm, 2009.
- Di PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito administrativo positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: direito de família**. 5 ed. v. 6. São Paulo: Saraiva, 2008.
- GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 15 ed. São Paulo: Saraiv, 2010.
- LEITE, Eduardo de Oliveira. **Monografia jurídica**. 3 rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica para o curso de direito**. 2. Ed. São Paulo, 2001.
- MATIAS, Juliana. Disponível:[http:// www. Capitaotadeu com . br / downloads / 20070927182002 .pdf](http://www.Capitaotadeu.com.br/downloads/20070927182002.pdf). Acesso em 10/11/2011.

MAZZA, Alexandre. **Direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEDEIROS, Danielly e UCHÔA, André. **Diferença entre atividade de governo e atividade de administração pública**. Disponível em: <http://direitoemquadrinhos.blogspot.com/2011/01/diferenca-entre-atividade-de-governo-e.html>. Acesso em: 25/11/2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro** 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed., São Paulo: Malheiros, 2010.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Manual prático de direito administrativo**. Belo Horizonte MG: Del Rey, 1999.

MUKAI, Toshio. **Direito administrativo sistematizado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da administração pública**. São Paulo: Dialética, 1999.

RÉGNIER, João Roberto Santos. **Discricionariedade administrativa: significação, efeitos e controle**. São Paulo: Malheiros, 1997.

RONZANI, Dwight Cerqueira. **Direito administrativo concreto**. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Sinopses Jurídicas: direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

TOURINHO, Rita. **Discricionariedade administrativa: ação de improbidade & controle principiológico**. Curitiba: Juruá, 2004.

MAZZA, Alexandre. **Direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEDEIROS, Danielly e UCHÔA, André. **Diferença entre atividade de governo e atividade de administração pública**. Disponível em: <http://direitoemquadrinhos.blogspot.com/2011/01/diferenca-entre-atividade-de-governo-e.html>. Acesso em: 25/11/2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro** 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed., São Paulo: Malheiros, 2010.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Manual prático de direito administrativo**. Belo Horizonte MG: Del Rey, 1999.

MUKAI, Toshio. **Direito administrativo sistematizado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da administração pública**. São Paulo: Dialética, 1999.

RÉGNIER, João Roberto Santos. **Discricionariedade administrativa: significação, efeitos e controle**. São Paulo: Malheiros, 1997.

RONZANI, Dwight Cerqueira. **Direito administrativo concreto**. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Sinopses Jurídicas: direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

TOURINHO, Rita. **Discricionariedade administrativa: ação de improbidade & controle principiológico**. Curitiba: Juruá, 2004.