

III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

JANAÍNA RIGO SANTIN

MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente:

Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Janaína Rigo Santin; José Sérgio da Silva Cristóvam; Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-343-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

O III Encontro Virtual do CONPEDI, ocorrido entre os dias 23 e 28 de junho de 2021, mais uma vez proporcionou um importante e qualificado espaço de debates para a comunidade jurídica e, em especial, para os programas de pós-graduação de todo o Brasil, seus docentes e discentes.

Um evento totalmente virtual, à exemplo dos que lhe antecederam em 2020, proporcionando um espaço de encontro e de partilha das pesquisas realizadas neste período de crise tão profunda, onde vimos a edição de muitas leis e políticas públicas que merecem e devem ser estudadas e problematizadas, mas que ainda há muito a ser feito, no sentido de enfrentar e propor soluções para superar os efeitos deletérios advindos da pandemia da Covid-19.

Nada obstante todas as adversidades do período, o III Encontro Virtual do CONPEDI proporcionou aos seus participantes conferências, painéis e grupos de trabalho de elevadíssimo nível, a exemplo do Grupo de Trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública II”, com artigos marcados pela sensibilidade, pelo engajamento e pela preocupação com os problemas atuais e os desafios do Direito Público nesta nova realidade.

A marca que perpassou os artigos apresentados reflete o apuro intelectual e a respectiva atualidade, complementados pelos debates de alto nível sobre as mais diversas temáticas do Direito Administrativo de ontem, de hoje e também de amanhã.

Os artigos aqui publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. FOME E CADEIAS DE PRODUÇÃO: UMA PERSPECTIVA PÓS PANDEMIA

2. O ACESSO À INTERNET COMO SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL E GARANTIA DO EXERCÍCIO DA CIDADANIA: UMA ANÁLISE NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID -19

3. O DEVER DE PRECAUÇÃO DA COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS PARA ATUAR NO JUDICIÁRIO SOBRE MATÉRIA PENDENTE DE CONCLUSÃO NA ESFERA ADMINISTRATIVA

4. RACIONALIDADE LIMITADA E PANDEMIA: ESTUDO DA PANDEMIA DA COVID-19 À LUZ DO COMPORTAMENTISMO ECONÔMICO

5. A LEI 9469/97 E A OMISSÃO DO PAGAMENTO DOS PRECATÓRIOS ALIMENTARES: UMA BREVE ANÁLISE SOB A ÓTICA DO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

6. O PATO, O OVO E O PODER DE POLÍCIA

7. A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE PODER DE POLÍCIA NO ESTADO REGULADOR: INSTRUMENTO OU SINÔNIMO?

8. PODER DE POLÍCIA: DELEGAÇÃO À PARTICULARES, O CASO DO OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO – ONS

9. INTERESSE PÚBLICO E PODER DE POLÍCIA: A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA ADOTAR MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DA COVID-19

10. O DEVER DE CONTROLE DAS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE TRANSPORTE COLETIVO SOBRE OS USUÁRIOS: INEXISTÊNCIA DE PODER DE POLÍCIA E NECESSIDADE DE COOPERAÇÃO NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19.

11. O PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO COVID-19

12. OS COMITÊS DE RESOLUÇÃO DE DISPUTAS COMO MEIOS DE PREVENÇÃO DA LITIGIOSIDADE E SUA EFICIÊNCIA NA GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS COMPLEXOS

13. A CULPA É DO NAPOLEÃO

14. A OBRIGATORIEDADE DO CONCURSO PÚBLICO PARA O CARGO DE CONTROLADOR INTERNO MUNICIPAL COMO GARANTIA DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

15. MAPEANDO FORÇAS REGULATÓRIAS: UMA ANÁLISE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 106/2020 À LUZ DAS TEORIAS SOBRE A EXPLICAÇÃO DA REGULAÇÃO

16. DOCTRINA CHEVRON E O CONTROLE JUDICIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

17. CONTROLE JUDICIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NAS DOCTRINAS NORTE-AMERICANA E BRASILEIRA: ANALISANDO AS DOCTRINAS CHEVRON E MEAD A PARTIR DOS ELEMENTOS DO ATO ADMINISTRATIVO

18. O CISCO A TRAVE E O TRIBUNAL DE CONTAS UMA ANÁLISE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SEGUNDO SUA PRÓPRIA RÉGUA

19. TENDÊNCIAS DO CONTROLE ADMINISTRATIVO: ENSAIO SOBRE AS MUTAÇÕES DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

20. POSSIBILIDADE JURÍDICA DA RESPONSABILIZAÇÃO ISOLADA DE PARTICULARES POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

21. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO QUE DESRESPEITA AS PRIORIDADES PREVISTAS NO PLANO NACIONAL DE OPERACIONALIZAÇÃO DA VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19

22. CRISE E ESCASSEZ: A CRISE FINANCEIRA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E SUAS IMPLICAÇÕES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

23. A ANÁLISE DAS LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS FRENTE AO PROJETO DE LEI N.º 4.253/2020

25. LEI 14.133/2021: O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS COMO PROCEDIMENTO AUXILIAR DAS LICITAÇÕES

25. LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (LEI 14.133/2021): O DIÁLOGO COMPETITIVO COMO NOVA MODALIDADE DE LICITAÇÃO

Trata-se de um rico conjunto de temáticas, que evidencia a interdisciplinaridade e contemporaneidade das discussões afetas à atividade administrativa e à gestão pública, de forma a indicar rumos para a pesquisa e o debate sobre os grandes temas do Direito Administrativo na atualidade.

Honrados pela oportunidade de coordenar este importante Grupo de Trabalho (GT), registramos o significativo aumento do número e da qualidade dos trabalhos submetidos em nosso Gt, quando comparados aos anos anteriores, o que demonstra a preocupação e o engajamento cada vez maior dos pesquisadores do país com o direito público e, em especial, com a área do direito administrativo.

Cumprimentos ao CONPEDI, pelo destacado empenho e a qualidade da organização de mais este encontro virtual, sempre na vanguarda da pesquisa científica na área do Direito!

Cordial abraço e esperamos que os leitores apreciem essa coletânea e suas temáticas!

De Florianópolis (SC), de Passo Fundo (RS) e de Curitiba (PR), junho de 2021.

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin – Universidade de Passo Fundo (UPF) e Universidade de Caxias do Sul (UCS)

Prof. Dr. Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini – Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA)

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública II apresentados no III Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

CONTROLE JUDICIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NAS DOCTRINAS NORTE-AMERICANA E BRASILEIRA: ANALISANDO AS DOCTRINAS CHEVRON E MEAD A PARTIR DOS ELEMENTOS DO ATO ADMINISTRATIVO

JUDICIAL CONTROL OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN NORTH AMERICAN AND BRAZILIAN DOCTRINES: ANALYZING CHEVRON AND MEAD DOCTRINES FROM THE ELEMENTS OF THE ADMINISTRATIVE ACT

**Luiz Figueiredo Cintra de Oliveira
Gustavo Aguiar Da Costa**

Resumo

Este artigo compara as doutrinas Chevron e Mead de deferência à administração pública, desenvolvidas na jurisdição norte americana, com as técnicas de controle realizadas a partir da análise dos elementos do ato administrativo, desenvolvidas no Brasil. A comparação identificou semelhanças entre a doutrina Chevron e o controle do objeto dos atos administrativos e encontrou pontos comuns entre a doutrina Mead e os controles de competência e forma. Identificou, também, diferenças relevantes nos efeitos das aplicações das metodologias de controle, caracterizadas pelo resultado dualista (validade/invalidade) observado no sistema brasileiro e pela dosagem da intensidade do controle, observada no sistema norte americano.

Palavras-chave: Controle judicial da administração, Elementos do ato administrativo, Doutrina chevron, Doutrina mead, Deferência

Abstract/Resumen/Résumé

This paper compares Chevron and Mead deference doctrines, as developed by the Supreme Court of the United States, with controlling techniques over public administration performed in Brazil, based on the elements of the administrative act. The comparison pointed similarities between Chevron and the control of the purpose of the administrative acts and found common points between Mead and the control of competence and form. However, relevant differences were found in the results of the techniques, characterized by the dualistic result (validity/invalidity) observed in the Brazilian system and by the dosage of the control intensity, observed in the North American system.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Judicial control over public administration, Elements of the administrative act, Chevron doctrine, Mead doctrine, Deference

1. Introdução

A corrente majoritária da doutrina de direito administrativo brasileiro identifica cinco elementos dos atos administrativos (MEIRELLES, 1992, pp. 134-137): (i) competência; (ii) forma; (iii) objeto; (iv) motivo; e (v) finalidade.¹ Essa concepção *quíntupla* (MOREIRA NETO, 2003, p. 133) consolidou-se progressivamente ao longo do século passado, tendo sido positivada no artigo 2º da Lei 4.717/65, que disciplina a ação popular.

A utilidade prática da *decomposição* dos atos administrativos em elementos é identificar com clareza cada um dos requisitos que devem ser necessariamente atendidos pela administração para assegurar a validade dos seus atos. Ausente ou defeituoso um ou mais elementos, o ato administrativo ou é inexistente ou não está apto a produzir efeitos, podendo ser invalidado.

Essa análise microscópica da anatomia do ato administrativo (JORDÃO, 2017) proporciona um escrutínio minucioso das ações da administração. Permite a busca incansável de defeitos e patologias (BANDEIRA DE MELLO, 2005, p. 263) a partir de cinco distintas dimensões. Disseca-se detalhadamente cada um dos elementos do ato para nele encontrar vícios (CRETELLA JÚNIOR, 1968, p. 37) e com mais intensidade controlar a administração.

Essa técnica de controle desenvolveu-se no Brasil por forte influência da doutrina francesa e da jurisprudência do Conselho de Estado Francês, de onde foram pouco a pouco transplantadas as inovações sobre o tema, como as teorias que permitiram a revisão judicial dos *motivos* do ato administrativo (LEAL, 1946) e que visavam reprimir o *abuso de poder* ou o *desvio de finalidade* (LEAL, 1948) (JORDÃO, 2017).

A adoção exitosa do modelo de regulação por agências independentes no Brasil, ocorrida em meados da década de 1990, no contexto de um amplo processo de desestatização da economia, caracteriza, todavia, uma inflexão da influência estrangeira em nosso direito administrativo. A partir desse ponto, a influência francesa cede progressivamente espaço à do direito administrativo norte-americano, em especial na forma de organização e no modo de atuação da administração pública. Essa inflexão é parte de um novo estilo de direito administrativo, mais pragmático e realista, preocupado com os resultados práticos e consequências das escolhas públicas (MENDONÇA, 2014, p. 198).

¹ Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, pp. 362-365) adota classificação cuja sistematização é significativamente diversa da utilizada pela maioria dos doutrinadores. Para o autor, os elementos do ato administrativo seriam apenas o *conteúdo* e a *forma*. O *objeto* e *pertinência* seriam pressupostos de existência do ato administrativo. *Sujeito, motivo, requisitos procedimentais e finalidade* seriam requisitos de validade do ato administrativo.

Além do modelo de regulação por agências independentes, outros exemplos de influência norte-americana e desse novo estilo de direito administrativo podem ser notados a partir do final da década de 1990. Dois são dignos de nota: um, os procedimentos de consulta ou audiência pública exigidos para a edição de certos atos normativos pela administração, nitidamente inspirados nos mecanismos de *notice-and-comment rulemaking* previstos no *Administrative Procedure Act – APA* de 1946², estabelecidos nas diversas leis que criaram agências reguladoras e na Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/99).³

Outro exemplo é a obrigatoriedade de realização de análise de impacto regulatório (AIR) para a edição, alteração ou revogação de certos atos normativos por entidades da administração pública federal direta ou indireta, estabelecida tanto na Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/19) quanto na chamada Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/19). Essa exigência está prevista no direito norte-americano desde 1981, quando foi editada, pelo presidente Ronald Regan, a *Executive Order nº 12291*.

Recentemente, essa influência começa a ser observada com mais visibilidade também na atuação do Poder Judiciário, principalmente quando métodos de deferência e de controle judicial da administração desenvolvidos pela Suprema Corte Americana passam a ser empregados pelo Supremo Tribunal Federal (STF). O julgamento da ADI nº 4.874/DF, em 2018, relatada pela Min. Rosa Weber, é um bom exemplo dessa influência. O caso tratava da proibição, pela ANVISA, da comercialização de produtos fumígenos aditivados, e o plenário do STF aplicou a famosa doutrina *Chevron*⁴ de deferência aos atos da administração pública, nos seguintes termos: “[d]eferência da jurisdição constitucional à interpretação empreendida pelo ente administrativo acerca do diploma definidor das suas próprias competências e atribuições, desde que a solução a que chegou a agência seja devidamente fundamentada e tenha lastro em uma interpretação da lei razoável e compatível com a Constituição. Aplicação da doutrina da deferência administrativa (*Chevron U.S.A. v. Natural Res. Def. Council*).”⁵

A doutrina *Chevron* (e o precedente de 2018, acima citado) foi também invocada em acórdão proferido pelo plenário do STF em setembro de 2020, nos autos do RE 902.261/SP,

² O chamado *notice-and-comment rulemaking* foi originalmente concebido de forma bastante simples e flexível na Seção 553 do *Administrative Procedure Act – APA*. Seu procedimento, no entanto, sofreu ao longo do tempo inúmeras alterações, ficando bem mais complexo e detalhado. Sobre essa evolução, ver os trabalhos de Cornelius M. Kerwin e Scott R. Furlong (2018, pp. 65-68) e Cass R. Sunstein (2016).

³ Mais recentemente, com a Lei nº 13.848/19, tornaram-se obrigatórios para todas as agências independentes federais.

⁴ *Chevron U.S.A., Inc. v. NRDC*, 467 U.S. 837 (1984).

⁵ ADI 4.874/DF. Plenário, Relatora Min. Rosa Weber, 01 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339416790&ext=.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2020.

relatado pelo Min. Alexandre de Moraes, sendo fixada tese de repercussão geral sobre a constitucionalidade de normativo editado pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM que impunha restrições ao exercício da atividade de auditor independente no âmbito do mercado de valores mobiliários.⁶

No contexto de uma progressiva influência norte-americana sobre o direito administrativo brasileiro e, em especial, sobre a jurisprudência do STF, o objetivo deste artigo é verificar se as doutrinas de deferência judicial desenvolvidas naquela jurisdição possuem pontos comuns com estruturas e técnicas de controle dos atos administrativo adotadas pelo direito brasileiro. Em outras palavras, investigaremos se as técnicas de controle desenvolvidas aqui com base na análise dos elementos do ato administrativo podem ser úteis para traduzir as doutrinas de deferência desenvolvidas lá, em que pese a constatação de que os sistemas de *common law* desconheçam a própria ideia de *ato administrativo* e seus elementos como objeto de estudo (JORDÃO, 2017, p. 352).

O propósito final da comparação é verificar quais doutrinas de deferência desenvolvidas pela jurisdição estrangeira são mais ou menos compatíveis com as estruturas e institutos de nosso direito administrativo, de modo a permitir que sejam aplicadas aqui sem deformações ou distorções relevantes, seja nos institutos de lá seja nos que cá (o que, aliás, já foi observado no voto da Min. Rosa Weber citado neste artigo).

Há diversos precedentes relevantes de deferência decididos pela Suprema Corte Americana, razão pela qual mostra-se impraticável, no âmbito deste artigo, realizar a comparação pretendida em relação a todos eles. Com base em critérios de relevância, foram selecionados os precedentes que deram origem à doutrina *Chevron* e à doutrina *Mead*. *Chevron* porque, além de ter sido expressamente aplicada pelo STF, é majoritariamente considerada uma doutrina divisora de águas do direito administrativo norte-americano, que alterou profundamente as relações entre o Poder Judiciário e a administração (GIFFORD, 2007, p. 784). E *Mead* porque é considerado o mais importante julgamento da Suprema Corte Americana acerca da aplicação e do escopo de *Chevron* (MERRIL, 2002, p. 1).

Não obstante a seleção feita, que não deixa de ser arbitrária sobre certos pontos de vista, comparações assemelhadas poderão ser realizadas posteriormente em relação a outros

⁶ RE 902.261/SP. Plenário, Relator Min. Alexandre de Moraes, 22 de setembro de 2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754059982>. Acesso em: 15 dez. 2020.

precedentes ou doutrinas de controle/deferência judicial norte-americanos, tais como, exemplificativamente, *Skidmore*, *Seminole Rock*, *Curtiss-Wright*⁷ e *Hard-look doctrine*.⁸

2. Doutrina *Chevron*

A doutrina *Chevron* nasce no julgamento, pela Suprema Corte Americana, do caso *Chevron, USA, Inc. x Natural Resources Defense Council*,⁹ que estabeleceu um modelo de teste legal com o objetivo de verificar se o Poder Judiciário deve conferir deferência à interpretação dada por uma agência para uma lei que seja por ela aplicada (*agency's construction of the statute which it administers*). Discutia-se, na oportunidade, a legalidade de um regulamento da *Environmental Protection Agency – EPA*, a agência de regulação do meio ambiente norte-americana.

Vale registrar, antes de se entender o modelo consagrado no caso, que o conceito de agência, nos EUA, não inclui apenas o conceito daquelas agências independentes que surgiram aqui no Brasil a partir dos anos 1990. É mais amplo, engloba o que seria por aqui semelhante a um órgão da administração pública. A discussão *Chevron*, assim, se aplica ao exercício da regulação no direito norte-americano por todas as suas agências, não apenas por aquelas ditas agências reguladoras independentes.

Outro ponto que merece destaque é que a discussão *Chevron* é vista, de regra, como uma revisão de matéria de direito, e não sobre questões de fato ou um *mix* entre ambas. Isto porque a Suprema Corte Americana debruçou-se, ao decidir, sobre a legalidade ou não de um dispositivo regulamentado pela EPA. A questão central era saber se regulamentos estabelecidos pela EPA sobre o controle da poluição do ar - adotando determinados parâmetros e definições -, era legal. E, mais do que isso, era saber se caberia ao Judiciário decidir diretamente sobre a questão, mesmo já tendo a EPA se manifestado a respeito do tema.

A decisão da Suprema Corte Americana, então, consagrou um modelo de deferência dividido em duas etapas. Na primeira, caberia ao magistrado verificar a clareza da lei em questão, ou seja, se o Congresso Americano deixou evidente sua intenção e se o texto legal permitia uma aplicação direta, sem ambiguidades ou dúvidas. Se sim, o Poder Judiciário deve simplesmente aplicá-la, não cabendo espaço aqui para deferência à administração.

⁷ Uma breve introdução a *Skidmore*, *Seminole Rock* e *Curtiss-Wright* pode ser encontrada em artigo de William N. Eskridge e Lauren E. Baer (2008).

⁸ Sobre a *Hard-look doctrine*, ver artigo de Patrick M. Garry (2017, pp.13-39).

⁹ *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council*, 467 U.S. 837 (1984).

Ocorre que, no caso de haver ambiguidades, diferentes interpretações sobre o tema, falta de clareza legal, aí, nessas hipóteses, o espaço para a deferência ganha força. Ou melhor, não caberia ao magistrado interpretar diretamente a vagueza da lei. Segundo a doutrina *Chevron*, o que os tribunais devem fazer é verificar tão somente se a solução dada pela administração é razoável, permissível, e não decidir no lugar da administração.

Em outras palavras, o juiz não deve perguntar se a solução encontrada pela agência era a única possível ou se a mais adequada. Cabe a ele verificar sua razoabilidade, deixando o poder de decisão sobre o ato para a administração. Caso contrário, se decidir ignorando a escolha do administrador, estará chamando para si o poder decisório, usurpando-o das agências.

No caso concreto, portanto, o ato administrativo da EPA e os interesses das entidades ambientais que o defendiam acabou prevalecendo sobre os interesses das empresas particulares, que o atacavam, pois a Suprema Corte Americana entendeu que o texto legal, em face da sua ambiguidade, outorgava, sim, poder à agência para a construção conceitual visando à efetivação das políticas do ato. Reverteu a decisão da Corte de Apelação estadual (que “atropelava” o sistema estabelecido pela EPA, decidindo e fazendo sua escolha no lugar da administração), para determinar que a opção política sobre o ato deveria ficar a cargo da administração pública, desde que essa opção se mostrasse *razoável* à luz do texto legal.

2.2 Doutrina Chevron e os elementos do ato administrativo

Fazendo um paralelo com a doutrina brasileira, parece possível afirmar que a análise do juiz americano recomendada pela doutrina *Chevron* guarda semelhança com a análise do elemento *objeto* do ato administrativo, assim considerado o objetivo imediato da vontade exteriorizada pelo ato (CARVALHO FILHO, 2007, p. 100) ou aquilo sobre o que dispõe o conteúdo do ato (ZANCANER, 1990, pp. 30-31). No primeiro passo de *Chevron*, o juiz verifica se o conteúdo do ato foi determinado de forma *clara* em lei; no segundo, o juiz verifica se a escolha da administração foi *razoável*.

Aqui parece ser possível uma segunda comparação com estruturas de direito administrativo brasileiro: os atos cuja deferência é negada no primeiro passo de *Chevron* seriam aqueles que, na doutrina brasileira, poderiam ser considerados *vinculados* por regras. Ou seja, aqueles cujo conteúdo está definido na própria lei, sem ambiguidades ou espaços de liberdade para avaliação da administração, determinando previamente o objeto da decisão. Nesse caso, a decisão sobre o tema em questão (o mérito do ato) foi tomada em momento anterior, pelo

legislador, que não abriu opções de escolhas à administração (SEABRA FAGUNDES, 1951, p. 9).

Na mesma linha de comparação, os atos que passam da primeira fase de *Chevron* poderiam ser comparados com aqueles que em nossa doutrina seriam chamados atos vinculados por conceitos jurídicos indeterminados (BINENBOJM, 2020, p. 95) ou atos discricionários em razão de indeterminação legislativa. De acordo com Hely Lopes Meirelles (1992, p. 137), o objeto dos atos discricionários dependerá sempre de uma opção da administração decorrente de ambiguidades ou aberturas legislativas, sendo a liberdade de escolha denominada “mérito administrativo”.

Os contornos definidos na doutrina brasileira parecem de alguma forma ajustar-se à situação enfrentada pela Suprema Corte Americana em *Chevron*, não sendo, assim, forçado afirmar, com as ressalvas exigidas pelas diferentes técnicas jurídicas operacionalizadas nos regimes de *commom law*, que *Chevron* controla a razoabilidade do mérito de atos administrativos vinculados por conceitos jurídicos indeterminados.

O Supremo Tribunal Federal parece ter seguido esse caminho em 2018, acrescentando aos dois testes de *Chevron* (ambiguidade/razoabilidade) outros dois: (i) ser a decisão devidamente fundamentada; e (ii) compatível com a Constituição. É nesse sentido o voto condutor da Relatora Min. Rosa Weber: “[s]endo a lei ambígua com relação à questão específica, a questão a ser decidida pela Corte é se, ao acomodar interesses contrapostos, a solução a que chegou a agência foi devidamente fundamentada e se tem lastro em uma interpretação da lei razoável e compatível com a Constituição.”

3. Doutrina Mead

O caso *United States vs. Mead Corporation* foi julgado pela Suprema Corte Americana em junho de 2001. Questionava-se, na ocasião, a aplicação da doutrina *Chevron* sobre as classificações tarifárias definidas por meio de *ruling letters*, ou seja, decisões emitidas pelo serviço aduaneiro americano em respostas a pedidos específicos de orientação de importadores acerca de qual tarifa seria aplicada a uma determinada operação (MERRIL, 2002, pp. 4-5).

Por maioria (vencido *Justice Scalia*), a Suprema Corte Americana decidiu que a administração não estaria, no caso, exercendo um poder delegado pelo Congresso Americano para resolver, com *força de lei*, uma ambiguidade legislativa, o que exigiria a utilização de procedimentos formais, do tipo *notice-and-comment rulemaking* ou *formal adjudication*.¹⁰

¹⁰ Sobre *notice-and-comment rulemaking* e *formal adjudication* ver trabalho de Cornelius M. Kerwin e Scott R. Furlong (2018, pp. 65-68).

Negou deferência à decisão do serviço aduaneiro sob o argumento central externado no voto condutor do *Justice* Souter, no sentido de que apenas as decisões administrativas tomadas com *força de lei* mereceriam a deferência da doutrina *Chevron* (GIFFORD, 2007, p. 802).

Sob certos aspectos, a doutrina *Mead* é considerada uma evolução de *Chevron*, que, como já visto, estabeleceu uma regra binária de controle relativamente simplista. Se, de um lado, *Chevron* fornecera uma técnica de fácil operacionalização, do tipo-regra (*rule-like*), para lidar com questões de deferência judicial, de outro, sua formulação mostrou-se inerentemente instável, na medida em que deixou de resolver uma série de questões importantes (GIFFORD, 2007, p. 798). Cass R. Sunstein (2004, pp. 165-167) menciona, por exemplo, que *Chevron* não distinguiu *ambiguidade* do que seria uma efetiva *delegação* do Congresso à agência nem estabeleceu gradações diferentes de deferência em razão de fatores como a natureza da matéria controlada e, acima de tudo, da aplicabilidade das capacidades institucionais peculiares das agências para decidir.

A Suprema Corte Americana, em *Mead*, esclareceu algumas dessas questões. Eliminou, em especial, dúvidas acerca da deferência em *Chevron* ser ou não fundada em uma intenção do Congresso Americano. Ou seja, a partir desse precedente, a questão mais importante seria saber se o Congresso Americano entendeu, em cada caso, ser a administração (em oposição ao judiciário) quem deve exercer, de forma primária, a autoridade interpretativa de determinada lei (MERRILL, 2002, p. 7). Esclareceu, também, que *Chevron* seria aplicável apenas quando a interpretação da administração tivesse sido exarada com *força de lei*.

É assim que alguns autores classificam a doutrina *Mead* como sendo uma fase preliminar à aplicação de *Chevron*, uma espécie de *Chevron Step Zero* (GIFFORD, 2007, p. 27) (JORDÃO, 2016, p. 335). De acordo com Thomas W. Merrill (2002, pp. 7-8), a aplicação da doutrina *Mead* exigiria, assim como em *Chevron*, uma verificação em dois passos. No primeiro passo a corte deve indagar se o Congresso Americano conferiu à agência autoridade para agir com a *força de lei*. Se a resposta for afirmativa, então a corte deveria, em um segundo passo, verificar se a agência agiu no exercício dessa autoridade. Sendo novamente afirmativa a resposta, a decisão seria submetida aos testes de *Chevron* (ambiguidade/razoabilidade).

O parágrafo anterior contém o conceito central da doutrina *Mead* que será empregado nos próximos capítulos e confere a chave para a análise que faremos do precedente com base nos elementos do ato administrativo.

3.1 Analisando *Mead* a partir dos elementos do ato administrativo

Apesar de ser considerada por parte da doutrina como uma evolução, a doutrina *Mead*, objetivamente, fraturou o que *Justice* Scalia considerava, em seu voto dissidente, ser a principal virtude da doutrina *Chevron*: a adoção de uma “presunção geral” de que as ambiguidades presentes nas leis aplicadas pelas agências conferiam a elas discricionariedade para, nos limites da interpretação razoável, resolver tais ambiguidades.¹¹ Em outras palavras, a presença de ambiguidades legislativas caracterizaria uma *atribuição presumida de autoridade* pelo Congresso à agência.

Após *Mead*, essa presunção é descartada. Ao contrário, a demonstração de que houve, em cada caso em análise, a *intenção de o Congresso delegar à agência autoridade* de agir com *força de lei* passa a ser exigida como requisito para a aplicação de *Chevron*.¹² De acordo com o precedente, a delegação do Congresso Americano a uma agência para emitir regras com *força de lei* poderia ser inferida quando a agência interpretasse a lei no curso de um processo de *notice-and-comment rulemaking* ou *formal adjudication* ou, ainda, por meio de outra indicação específica do Congresso dessa intenção (GIFFORD, 2007, p. 802).

Nesse ponto cabe exercitar a comparação pretendido neste artigo, pois dois elementos do ato administrativo parecem ser de algum modo tratados, mesmo que tangencialmente, na doutrina *Mead*: *competência e forma*. Cada um em um dos passos do precedente.

O requisito da *delegação* de autoridade à agência para agir com *força de lei*, presente no primeiro passo, parece, ao nosso ver, trabalhar conceitos semelhantes aos de atribuição de *competência*. No segundo passo, *Mead* exige que o órgão da administração, além de possuir atribuição para agir com *força de lei*, atue efetivamente no exercício dessa atribuição. Aqui o elemento *forma* do ato administrativo parece ser utilizado. Os próximos capítulos pretendem aferir, com maior cuidado, se os elementos *competência e forma*, tal como conhecidos no direito brasileiro, são realmente, sob alguma perspectiva, operacionalizados na doutrina *Mead*.

3.1.1 Há controle de competência em *Mead*?

Ao negar deferência à administração em *Mead*, a Suprema Corte Americana afirmou não haver, na lei aplicável, indicação de que o Congresso Americano pretendeu delegar ao serviço aduaneiro autoridade para emitir decisões por meio de *ruling letters* com *força de lei*.¹³

¹¹ *United States v. Mead Corporation*, 533 U.S., p. 241 (2001)

¹² *United States v. Mead Corporation*, 533 U.S., p. 118 (2001)

¹³ *United States v. Mead Corporation*, 533 U.S. (2001, p. 219). No texto original do voto do *Justice* Souter: “There is no indication on the statute’s face that Congress meant to delegate authority to Customs to issue classification rulings with the force of law.”

Tendo em vista a construção utilizada, não nos parece de todo impróprio afirmar que, sob a matiz do direito administrativo brasileiro, *Justice Souter* teria dito que: o Congresso Americano não atribuiu ao serviço aduaneiro *competência* para agir com *força de lei*.

É digno de nota que, pós a emissão da *ruling letter* que originou o caso *Mead*, o Congresso Americano, em 1993, alterou a lei aplicável ao serviço aduaneiro para determinar que a agência adotasse procedimentos de *notice-and-comment* quando pretendesse alterar entendimentos alfandegários anteriormente adotados, o que, pelo teor da doutrina *Mead*, atribuiria, nesses casos, *força de lei* às decisões da agência. Essa circunstância é expressamente mencionada no precedente da Suprema Corte Americana.¹⁴

Apesar da reversão da *ruling letter* do serviço aduaneiro, o tribunal esclareceu um ponto essencial para a comparação pretendida neste artigo: se, por um lado, a deferência de *Chevron* seria inaplicável ao julgado por inexistir, no caso, delegação aparente para a administração agir com *força de lei*, por outro, o ato administrativo ainda assim poderia ser (ou ter sido) objeto de deferência com base na doutrina *Skidmore*, segundo a qual uma decisão administrativa poderá influenciar o juízo da Corte em razão do rigor presente em sua avaliação, da validade de seu raciocínio, de sua consistência com pronunciamentos anteriores e posteriores e de todos os fatores de persuasão presentes na decisão.¹⁵ Nesses casos, ausente o poder de determinar a escolha (*power to control*), a decisão teria poder de persuasão sobre o juiz (*power to persuade*).

Vejam então que, pela doutrina *Mead*, o exercício de verificar se foi conferida à agência atribuição para agir com *força de lei* não acarreta uma solução binária: validade/invalidade. A verificação interfere (e isso parece ser o essencial) na intensidade do controle da administração. *Chevron*, que permitiria um exame judicial relativamente simples de *razoabilidade* da decisão, deixa de ser aplicável e a deferência à administração passa a residir na capacidade de a agência influenciar o juiz em razão de fatores de persuasão presentes em sua própria decisão (*Skidmore*).

Portanto, se há alguma semelhança entre o primeiro passo da doutrina *Mead* e o controle de competência realizado no Brasil, essa semelhança é apenas aparente, não resistindo a uma análise mais atenta. O sistema jurídico brasileiro não parece acomodar, sem distorções irreparáveis em institutos jurídicos sedimentados na doutrina, a possibilidade aberta pelo precedente norte-americano. Em nosso sistema, ou bem o ato é válido ou é inválido, principalmente se o elemento em apreciação for o da *competência*, requisito considerado a condição primeira de perfeição dos atos administrativos (MEIRELLES, 1992, p. 134).

¹⁴ *United States v. Mead Corporation*, 533 U.S. (2001), pp. 223-224)

¹⁵ *United States v. Mead Corporation*, 533 U.S. (2001), p. 219)

Pela doutrina *Mead*, o ato praticado sem *força de lei* em razão da ausência de atribuição do Congresso Americano ainda assim poderia ser objeto de deferência pelos juízes, porém com base em modelo de controle cujo escrutínio é mais intenso do que *Chevron*, operacionalizado a partir da verificação, no caso concreto, dos elementos persuasivos presentes na decisão (doutrina *Skidmore*).

3.1.2 Há controle de forma em *Mead*?

No primeiro passo da doutrina *Mead* cabe ao juiz verificar se o Congresso delegou à agência autoridade para agir com *força de lei*. No segundo, o juiz deve verificar se a agência efetivamente agiu no exercício da autoridade conferida.

No voto condutor, *Justice Souter* afirma ser justo assumir que o Congresso estabelece que o ato administrativo tem *força de lei* quando é definido em um procedimento decisório relativamente formal com o propósito de, nos moldes do *notice-and-comment rulemaking* ou *formal adjudication*, fomentar justiça e uma devida deliberação (*due deliberation*). No caso do precedente, as chamadas *ruling letters* das autoridades alfandegárias americanas não seriam emitidas com a intenção de produzir efeitos perante terceiros, estranhos à consulta, e não seriam precedidas de procedimentos de *notice-and-comment* que garantissem uma devida deliberação.¹⁶

É possível, assim, concluir que, pela doutrina *Mead*, o procedimento pelo qual a agência está autorizada a deliberar e por meio do qual efetivamente delibera indica, respectivamente, a *presença da delegação de autoridade* e o *exercício* dessa autoridade. A forma pela qual o ato é praticado é, portanto, em certas ocasiões, requisito para que o ato praticado seja considerado praticado com *força de lei*.

No direito brasileiro, José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 102) ensina que a lei constantemente impõe que certos atos administrativos sejam precedidos de procedimentos formais, estando a validade do ato comprometida se tais procedimentos deixarem de ser observados. O cumprimento dos procedimentos previstos em lei caracteriza, em nosso direito, um tipo de requisito de *forma* do ato administrativo. Por exemplo, a produção normativa das agências reguladoras federais brasileiras deverá, em regra, nos termos da nova Lei Geral das Agências Reguladoras,¹⁷ ser precedida de processo normativo administrativo, com elaboração de análise de impacto regulatório, publicação da minuta do regulamento a ser aprovado e

¹⁶ *United States v. Mead Corporation*, 533 U.S. (2001, p. 226)

¹⁷ Ver arts. 4º a 13 da Lei 13.848/19.

realização de consulta ou audiência pública para comentários dos interessados. Estamos aqui diante de requisitos procedimentais objetivos de validade do ato administrativo (ARAGÃO, 2003, pp. 439-440).

Voltando a *Mead*, a adoção de procedimentos deliberativos formais, abertos à participação dos interessados (*due deliberation*), conforme especificamente estabelecidos pelo Congresso, ou nos termos dos procedimentos de *notice-and-comment rulemaking* previstos no *Administrative Procedure Act – APA*, confirmaria a atuação da agência com *força de lei*, no exercício das atribuições a ela conferidas. Portanto, o elemento *forma* do ato parece estar aqui associado, por um lado, ao efetivo exercício de certas atribuições conferidas à agência e, por outro, à possibilidade de o controle judicial da decisão ser realizado com base na doutrina *Chevron* (binômio ambiguidade/razoabilidade).¹⁸ A adoção ou não de formalidades procedimentais permitiria, assim, um controle tendencialmente mais ou menos deferente à administração, interferindo não na validade da decisão, mas na maior ou menor intensidade de seu controle judicial (sujeição ou não a *Chevron*).

Diferentemente do modelo desenvolvido no sistema norte-americano, os elementos procedimentais no direito brasileiro são muitas vezes estabelecidos como requisitos de validade formal do ato administrativo. Portanto, se a lei determina a realização de consulta pública para a deliberação da agência sobre certa matéria, a ausência do procedimento (ou da observância de qualquer de suas fases) comprometerá a validade do ato (CARVALHO FILHO, 2007, p. 102). Haverá situações em que será possível convalidar ou sanear o ato posteriormente, mas, inexistindo a convalidação ou o saneamento, o ato será defeituoso (ZANCANER, 1990, pp. 65-70).

Para o direito brasileiro, a forma, enquanto requisito do ato administrativo, deverá ser necessariamente observada sob pena de vício do ato praticado. Na doutrina *Mead*, o procedimento pelo qual o ato foi praticado é indicativo apenas da modalidade de deferência que a administração poderá reivindicar ao judiciário (e.g., *Chevron* ou *Skidmore*). Portanto, se há alguma semelhança entre o requisito de forma do ato administrativo no direito brasileiro e o método de deliberação processual (*due deliberation*) exigido pela doutrina *Mead*, essa semelhança é apenas aparente e se encerra na análise dos efeitos decorrentes da observância ou não do requisito.

¹⁸ *United States v. Mead Corporation*, 533 U.S. (2001, p. 231)

4. Conclusão

O exercício de comparação realizado neste artigo demonstrou que algumas doutrinas de deferência judicial desenvolvidas pela Suprema Corte Americana são, à primeira vista, mais compatíveis com institutos de direito administrativo brasileiro que outras. Essa constatação permite afirmar que nem todas as doutrinas de deferência judicial norte-americanas são harmonicamente transplantáveis para o nosso sistema sem distorções que eventualmente comprometam a coerência da doutrina importada ou dos institutos de direito brasileiro.

A análise da doutrina *Chevron* identificou duas variáveis operacionalizadas em dois passos sucessivos: (i) existência de ambiguidade legislativa sobre o conteúdo da decisão administrativa (passo um); e (ii) se a interpretação dada pela administração à ambiguidade foi razoável (passo dois). A comparação feita neste artigo demonstrou que a operacionalização das variáveis da doutrina *Chevron* parece ser compatível com a operacionalização de institutos do direito administrativo brasileiro, envolvendo uma análise semelhante ao exame do *objeto* dos atos administrativos.

De um lado, a operacionalização da variável do passo um (clareza/ambiguidade) utiliza elementos semelhantes aos da classificação dos atos administrativos em *vinculados por regras* (quando há clareza) ou *vinculados por conceitos jurídicos indeterminados* (quando há ambiguidade). De outro lado, a operacionalização da variável do passo dois da doutrina *Chevron* (interpretação razoável) parece verificar aspectos relacionados à *razoabilidade* do direito brasileiro, ao qual se somaria o elemento “e compatível com a Constituição”.¹⁹

A compatibilidade identificada permite supor um transplante coerente da doutrina *Chevron* para nosso sistema jurídico, sem deformações ou distorções significativas, o que facilita sua utilização pelos operadores do direito e pelos doutrinadores, bem como seu emprego pelo Poder Judiciário. As recentes referências à deferência de *Chevron* pelo plenário do STF parecem confirmar essa conclusão.

A análise da doutrina *Mead* identificou duas variáveis operacionalizadas também em dois passos: (i) existência de delegação de atribuição para a administração agir com *força de lei* (passo um); e (ii) o efetivo exercício dessa atribuição pela administração (passo dois). Identificou, também, uma compatibilidade aparente das variáveis empregadas com os controles à moda brasileira, de *competência* (delegação de atribuição: passo um) e *forma* (efetivo exercício da delegação: passo dois) dos atos administrativos. Todavia, a análise dos efeitos da

¹⁹ ADI 4.874/DF. Plenário, Relatora Min. Rosa Weber, 01 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339416790&ext=.pdf>

operacionalização das variáveis da doutrina *Mead* demonstrou que a compatibilidade sugerida entre os institutos comparados não era sustentável, uma vez que, na doutrina *Mead*, a operacionalização das variáveis não acarreta uma solução binária de *validade* ou *invalidade* do ato administrativo, como seria esperado em nosso direito nos casos de ausência de *competência* ou vício de *forma*. Acarreta, por outro lado, alterações na intensidade do controle judicial, pois sugere o emprego de doutrinas mais deferentes (*Chevron*) ou menos deferentes (*Skidmore*) para controlar a administração pública.

Nossa conclusão, portanto, é no sentido de que nem todas as doutrinas de deferência desenvolvidas na jurisdição norte-americana encaixam-se igualmente nas estruturas de direito administrativo brasileiro. Se, por um lado, as variáveis operacionalizadas pela doutrina *Chevron* mostraram-se correspondentes com o conceito de *objeto do ato administrativo* e com as estruturas de *ato vinculado por regras* e de *ato vinculado por conceitos jurídicos indeterminados*, as variáveis operacionalizadas pela doutrina *Mead* encontraram correspondências apenas aparentes, quando considerados os efeitos jurídicos da operacionalização das variáveis (modulação da intensidade da deferência).

No contexto de uma crescente influência do direito norte-americano sobre o direito administrativo brasileiro, não parece ser equivocado imaginar, ao menos no plano das tendências, que algumas doutrinas norte-americanas de controle da administração influenciarão mais a doutrina jurídica e o judiciário brasileiro do que outras. Espera-se, assim, pelos motivos expostos neste artigo, uma tendência de maior influência da doutrina *Chevron* do que da doutrina *Mead*, tal como aplicadas pela Suprema Corte Americana, sobre as técnicas de controle da administração pública adotadas pelos nossos tribunais.

Bibliografia:

- ARAGÃO, A. S. (2003). *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. Rio de Janeiro: Forense.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. (2005). *Curso de Direito Administrativo* (19a ed.). Malheiros.
- BINENBOJM, G. (2020). *Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador* (3a. ed.). Belo Horizonte: Forum.

- CARVALHO FILHO, J. d. (2007). *Manual de Direito Administrativo* (17a ed.). Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- CRETELLA JÚNIOR, J. (1968). Anulação do ato administrativo por desvio do poder. *Revista de Direito Administrativo*, 91, 25-53.
- ESKRIDGE, W. N., & BAER, L. E. (2008). The Continuum of Deference: Supreme Court Treatment of Agency Statutory Interpretations from Chevron to Hamdan. *The Georgetown Law Journal*, 96, pp. 1083-1226. Acesso em 15 de dez. de 2020, disponível em https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4780&context=fss_papers
- GARRY, P. M. (2017). Judicial review and the "hard look doctrine". *Revista de Direito Administrativo*, 275, pp. 13-39.
- GIFFORD, D. J. (2007). The emerging outlines of a revised chevron doctrine: congressional intent, judicial judgment, and administrative autonomy. *Administrative Law Review*, v. 59, n. 4, 783-834. Acesso em 20 de out. de 2020, disponível em <https://www.jstor.org/stable/40712028>
- JORDÃO, E. (2016). *Controle Judicial de Uma Administração Pública Complexa: A Experiência Estrangeira na Adaptação da Intensidade do Controle*. São Paulo: Malheiros.
- JORDÃO, E. (2017). Passado, presente e futuro: ensaio sobre a história do controle judicial da administração pública no Brasil. Em A. WALD, M. JUSTEN FILHO, & C. A. PEREIRA, *O Direito Administrativo na Atualidade: Estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles*. São Paulo: Malheiros.
- KERWIN, C. M., & FURLONG, S. R. (2018). *Rulemaking: how government agencies write law and make police*. 5th Edition. Thousand Oaks, California: CQ Press.
- LEAL, V. N. (1946). Atos administrativos - Exame de sua Validade pelo Poder Judiciário. *Revista de Direito Administrativo*, 3, 69-98.
- LEAL, V. N. (1948). Poder Discricionário da Administração. *Revista de Direito Administrativo*, 14, 52-82.
- MEIRELLES, H. L. (1992). *Direito Administrativo Brasileiro* (17a ed.). São Paulo: Malheiros.
- MENDONÇA, J. V. (2014). A verdadeira mudança de paradigmas do direito administrativo brasileiro: do estilo tradicional ao novo estilo. *Revista de Direito Administrativo*, 265, 179-198.
- MERRIL, T. W. (2002). The Mead Doctrine: of rules and standards, meta-rules and meta-standards. Acesso em 29 de out. de 2020, disponível em <http://papers.ssrn.com/abstract=304381>
- MOREIRA NETO, D. d. (2003). *Curso de Direito Administrativo* (13a ed.). Rio de Janeiro: Forense.
- MOREIRA NETO, D. d. (2011). O direito administrativo do século XXI: um instrumento de realização da democracia substantiva. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, n. 45.

- RESENDE, A. J. (abril de 2009). O princípio da Razoabilidade dos Atos do Poder Público. . *Revista do Legislativo*.
- SEABRA FAGUNDES. (1951). Conceito de mérito no Direito Administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, 23, pp. 1-16. Acesso em 04 de nov. de 2020, disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/11830/10758>
- SUNSTEIN, C. R. (1996). *The Cost-Benefit State. Working Paper n. 39*. Acesso em 2020, disponível em Coase-Sandor Institute for Law & Economics: https://chicagounbound.uchicago.edu/law_and_economics
- SUNSTEIN, C. R. (2004). O Constitucionalismo após o New Deal. Em P. M. (coord.), *Regulação Econômica e Democracia* (pp. 131-242). São Paulo: Editora 34.
- ZANCANER, W. (1990). *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais.