

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

GABRIEL DE JESUS TEDESCO WEDY

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

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

Vice-presidente **Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente **Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

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

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

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

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

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

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

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

Relações Internacionais para os demais Continentes

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

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

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

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho Unifor – Ceará

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

Comunicação:

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

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

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

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

D597

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

Coordenadores: José Sérgio da Silva Cristóvam; Gabriel de Jesus Tedesco Wedy – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-691-8

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

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O XXVII Congresso Nacional do CONPEDI, ocorrido entre os dias 14 e 16 de novembro de 2018, na acolhedora Porto Alegre (RS), ofereceu aos seus participantes conferências, painéis e grupos de trabalho de elevada qualidade, dentre os quais destacamos, sem favor algum, o Grupo de Trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública II”, que reuniu um destacado conjunto de pesquisadores de todas as regiões do país, com artigos de ampla pertinência acadêmica e inquestionável relevância prática.

Os artigos apresentados foram marcados pelo invulgar apuro intelectual, que deu ensejo a comunicados científicos e discussões de sensível qualidade, nas mais diversas temáticas do Direito Administrativo, a envolver alunos de mestrado e doutorado, professores e profissionais, com contribuições e discussões marcadas pelo respeito e a perspectiva dialógica horizontal, democrática, aberta e plural.

Os artigos aqui publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. A GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL E A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM LIAME NECESSÁRIO PARA A CONSECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS;
2. FUNDAMENTAÇÃO RACIONAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS COMO DEVER CONSTITUCIONAL;
3. O SISTEMA DE RESPONSABILIDADE DA TEORIA DA UNIDADE DE VALOR, DE RONALD DWORKIN, COMO CONCEITO EPISTEMOLÓGICO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA;
4. A RESPONSABILIZAÇÃO DO PODER PÚBLICO NA ABUSIVA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A POSSIBILIDADE DE REPARAÇÃO DOS DANOS CAUSADOS AO AGENTE PÚBLICO;
5. UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL DO PAPEL DEMOCRÁTICO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS;

6. AGÊNCIAS REGULADORAS E UNIDADE ORGÂNICA DA PROCURADORIA DO ESTADO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: UMA INTERPRETAÇÃO FEDERALISTA DA CONSTITUIÇÃO E O CASO DO ESTADO DO CEARÁ;

7. ALIENAÇÃO DE BENS MÓVEIS PÚBLICOS NA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO: UM ESTUDO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA;

8. REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO – RDC: ANÁLISE DA APLICAÇÃO, TRANSITORIEDADE E PERMANÊNCIA DA LEI 12.462/2011;

9. O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO (RDC): DE SUA ESTRUTURA BASILAR AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE;

10. LIÇÕES PROPEDEÚTICAS PARA O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO;

11. APLICATIVOS DE INTERMEDIÇÃO DE CONTRATOS PRIVADOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS: POR QUE A POLÊMICA CONTINUA?;

12. A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ATIVIDADE EDUCACIONAL PRIVADA: AS CONDIÇÕES CONSTITUCIONAIS, A LIVRE INICIATIVA E ALGUMAS INCOMPATIBILIDADES LEGISLATIVAS;

13. CRISE NO CÁRCERE: A UTILIZAÇÃO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA E A PRIVATIZAÇÃO DO PRESÍDIO;

14. O PARADOXO ENTRE O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL COMO FATOR LIMITADOR DO CARÁTER ABSOLUTO DA PROPRIEDADE PRIVADA PELA INTERVENÇÃO DO PODER PÚBLICO;

15. BENS PÚBLICOS NO ATACADO E NO VAREJO: REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE A INCONSTITUCIONALIDADE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE ESPECÍFICO E DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA SOBRE TERRAS PÚBLICAS NA LEI N. 13.465/17;

16. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO DA DEFESA DA CONCORRÊNCIA NO BRASIL;

17. DIREITOS FUNDAMENTAIS PROCESSUAIS E A FAZENDA PÚBLICA NO ACESSO À JUSTIÇA.

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

Estamos profundamente honrados pela participação na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho (GT), com o registro da satisfação em podermos debater com todos os autores e demais participantes.

Registramos, ainda, os sinceros cumprimentos ao CONPEDI, pela já costumeira qualidade dos encontros nacionais, e agradecemos aos colegas de Porto Alegre (RS) pela hospitaleira acolhida que tivemos na bela e moderna estrutura da UNISINOS - nessa verdadeira maratona de divulgação da pesquisa científica na área do Direito.

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

Porto Alegre, novembro de 2018.

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – UFSC

Prof. Dr. Gabriel de Jesus Tedesco Wedy – UNISINOS

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

FUNDAMENTAÇÃO RACIONAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS COMO DEVER CONSTITUCIONAL

RATIONAL JUSTIFICATION OF ADMINISTRATIVE ACTS AS A CONSTITUTIONAL DUTY

Maren Guimarães Taborda
Guilherme Oliveira Weber

Resumo

Os atos administrativos necessários à concretização do agir estatal e do cumprimento das funções públicas de Estado têm de portar em si os argumentos de fato e de Direito em que se fundam, a fim de permitir os seus controles. O Direito formula uma pretensão de correção moral, objetivamente verificável a partir da fundamentação racional das decisões jurídicas. Nesse sentido, o tema investigado neste trabalho é o dever da Administração Pública de fundamentar seus próprios atos. Pretende-se, então, analisar os institutos jurídicos aplicáveis à temática e o impacto da fundamentação racional na concretização dos fins públicos do Estado.

Palavras-chave: Administração pública, Atos administrativos, Fundamentação racional, Correção moral, Controle da administração

Abstract/Resumen/Résumé

The administrative acts required to the realization of the state's acting and the accomplishment of the public functions must carry on themselves the factual and legal arguments in which ground, in order to allow its controls. The Law formulates a pretension of moral correction objectively verifiable from the juridical decisions' rational justification. Thus, the investigated theme in this paper is the ought of the Public Administration to motivate its own acts. It is intended, then, to analyze the legal institutes applicable to the matter and the implication of the rational justification in the realization of the state's public aims.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administration, Administrative acts, Rational justification, Moral correction, Administration's control

INTRODUÇÃO

A Administração Pública, para realizar os públicos fins do Estado, pratica atos administrativos sob o manto das normas jurídicas fundantes, dentre as quais se destacam a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, a eficiência e outros princípios que a estas sejam correlatos. Não se trata, contudo, de mera disposição normativa do art. 37, da Constituição da República; decorre do dever da Administração de atender às reivindicações próprias da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade desse público (DI PIETRO, 2009, p. 50).

Nesse sentido, os atos administrativos necessários à concretização do agir estatal e do cumprimento das funções públicas de Estado têm de portar em si os argumentos de fato e de Direito em que se fundam, a fim de permitir, inclusive, os seus controles (FREITAS, 2014, p. 69). A possibilidade de controle, que pode ser interno, externo ou social, constitui também fundamento de legitimação da própria Administração Pública, na medida em que ela, tomada como a pessoa política que exercita as competências administrativas do Estado, é a responsável pela gestão de bens e de direitos que não lhe são privados, têm titulares difusos, e, por isso mesmo, são direitos indisponíveis ao agente administrativo que vier a lhe fazer as vezes (CIRNE LIMA, 1954, pp. 19-24). Disso resulta que o controle da Administração Pública conforma juridicamente o seu agir, pautando-o pelos limites que lhe foram impostos pelo ordenamento jurídico (FRANÇA, 2010, p. 80).

Ora, se a Administração Pública está vocacionada à realização das finalidades do Estado e que, por tal razão, deve praticar atos administrativos impessoais com vistas ao atendimento dos reclames da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, sendo esses os motivos pelos quais se submete a um rigoroso e necessário regramento público (BANDEIRA DE MELLO, 2012, pp. 55-56), deve ela, pois, demonstrar objetiva e racionalmente que a sua decisão administrativa, tenha caráter geral ou individual, foi praticada dentro dos limites que estão a legitimar sua atuação. E assim deve ser para que se proteja a confiança dos administrados quanto às suas posições jurídicas em face do Estado e, mesmo, nas relações que dependem de regulação estatal, de uns contra outros particulares; dito de outra forma, o que se pretende é preservar a segurança jurídica, "elemento componente do Estado de Direito Social" (GIACOMUZZI, 2013, p. 271).

O tema investigado neste trabalho é, portanto, o dever da Administração Pública de fundamentar seus próprios atos, calçando-os em premissas normativas racionais, como forma de assegurar, de um lado os controles interno, externo e social desses atos administrativos; de outro, propiciar a salvaguarda do direito fundamental à segurança jurídica dos administrados, consagrado no art. 5º, inc. XXXVI, da CRFB. Pretende-se, então, analisar os institutos jurídicos aplicáveis à temática e o impacto da fundamentação racional na concretização dos fins públicos do Estado.

A metodologia de abordagem utilizada para a realização do trabalho foi o método hipotético-dedutivo, partindo-se de uma análise geral das premissas que fixam o problema para a extração de conclusões. O procedimento foi comparativo, fazendo-se a análise das normas em vigor e da posição da doutrina sobre o tema. As conclusões parciais vão sendo relatadas ao longo da exposição, e vêm articuladas ao final.

1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O vocábulo Administração Pública não comporta sentido único. Ao revés, há, ao menos dois sentidos: *subjetivo, formal* ou *orgânico*, pelo qual são designadas as entidades que se desincumbem do exercício da atividade administrativa do Estado; e outro sentido *objetivo, material* ou *funcional*, que caracteriza a natureza peculiar da atividade desempenhada pelas entidades, o que, na verdade, é a própria função administrativa (DI PIETRO, 2013, p. 50). Isso é assim por que a função administrativa, dentre as três funções estatais formalizadas na construção da ideia de Estado de Direito, entendida materialmente (como execução), é a mais compreensiva de todas: não existe organização política - Estado –sem Administração, “porque é a única função absolutamente ineliminável pela existência do ente político” (MODUGNO, 1964, p. 2). Aliás, o disse Forsthoff, a Administração não se deixa definir, mas tão-somente descrever (FORSTHOFF, 1958, pp. 279/280).

Do ponto de vista histórico, a Administração precedeu a todas as outras manifestações do poder estatal: um Estado pode existir sem leis ou juízes, mas não sem administração (STASSINOPOULOS, 1954, p. 2). A formalização das funções-atividades do Estado, principalmente da função administrativa, simultânea à construção do Estado de Direito, é fruto de uma tradição teórica que se iniciou com Montesquieu. Na atualidade, o conceito jurídico-constitucional de Estado organizatório de Estado perspectiva-se como “ordenação de várias

funções constitucionalmente atribuídas a vários órgãos constitucionais” (CANOTILHO, 1993, p. 682), de modo a aparecer ‘repartida’ ou ‘separada’ a atividade do Estado e não o seu poder: a resultante dessa divisão passa a ser uma diferenciação de funções e não a existência de vários poderes (KELSEN, 1979, pp. 384 et seq.)

Cirne Lima (1954, pp. 19) esclarece que essa dualidade conceitual da expressão jurídica Administração Pública decorre, no ordenamento jurídico brasileiro, do abono da tradição constitucional, que, desde a Constituição do Império, de 1824, até a Constituição da República de 1937, ora denomina Administração Pública o sujeito ativo da relação jurídico-administrativo, ora atribui o nome à própria atividade administrativa. Pondera, ainda, que, com o advento da Constituição Brasileira de 1946 a confusão conceitual cessara¹ no plano constitucional, permanecendo apenas na legislação infraconstitucional. E conclui lecionando que os reduzem-se a um só (CIRNE LIMA 1954, pp. 19-20).

Percebe-se, pois, que é relevante a dualidade conceitual do termo Administração Pública, não se podendo, em hipótese alguma, furtar-se de apresentar as duas acepções como sendo sentidos válidos para a expressão, em face da complementariedade que se faz perceber entre elas. Portanto, não há equívoco conceitual quando se denomina Administração Pública tanto a própria função administrativa a cargo do Estado quanto as entidades que executam essa função (MAFFINI, 2013, p. 27).² Nesse contexto, embora haja complementariedade entre os sentidos de Administração Pública, entre eles não há uma relação de necessariedade, pois, em casos bastante especiais, entidades que integram o Estado não desempenham atividades administrativas e pessoas físicas ou jurídicas alheias ao Estado cumprem atividades administrativas.

Há também outra classificação de Administração Pública, decorrente do evidente aspecto de que a função de administrar contempla também os atos de planejamento e de execução das políticas. Dita classificação serve, ainda, ao propósito de distinguir Administração Pública de Governo. Di Pietro (2013, p. 50) acentua que, nesse sentido, Administração Pública pode ser compreendida num sentido mais amplo ou noutro mais restrito, a depender se a

¹ No ponto, é necessário registrar que a Constituição da República de 1988 resgata a dualidade, muito embora com menor frequência. Veja-se que, na acachapante maioria das ocorrências de emprego do termo "administração" no texto constitucional, quer-se com isso definir a Administração Pública em seu sentido orgânico; porém, no *caput*, do art. 39, aplica-se o vocábulo "administração" em seu sentido funcional.

² Maffini (2013, p. 27) menciona como exemplo as estatais que exploram atividade econômica *stricto sensu*, tais como a Petrobrás, o Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

concepção inclui, no conceito de Administração Pública, as funções políticas próprias do governo ou se as exclui. Como já se disse alhures, a dificuldade para se definir Administração Pública, em seu conceito e extensão, está intimamente ligado com a sua relação com o Estado, do qual é função típica, independentemente se se tem uma visão ampliativa ou restritiva de Administração Pública, se se inclui em seu conceito a função política e os órgãos governamentais. Sendo o Estado hodierno um fenômeno altamente complexo e que está constante a reivindicar atualização, ressignificação e reavaliação (MASCARO, 2013, p. 49), seguramente o é a Administração Pública.

Para os fins da análise objeto deste trabalho, adota-se o conceito mais abrangente de Administração Pública, aquele que nela inclui as funções políticas de governo. Isso porque, como adiante se verá, também as ações políticas dependem de motivação toda vez que forem voltadas à supressão ou à modificação de direitos dos administrados, na medida em que, nessas situações, o Estado estará adotando uma conduta que contrariaria à legítima e sincera expectativa dos administrados de manterem as suas posições jurídicas em face do Poder Público.

De todo modo, é relevante acrescentar que administrar é uma atividade absolutamente oposta à ideia de propriedade: quem administra, portanto, não é dono; gere coisa alheia em caráter temporário. Assim sucede com a Administração Pública, que é o "sistema social da distribuição de poder legítimo e formalizado" (TABORDA, 2016, p. 237; DE GIORGI, 2013, p. 121), isto é, a gestão dos negócios da sociedade pelo Estado.

Por isso mesmo, a vontade política manifestada nas decisões da Administração Pública não é a do gestor público, mas aquela impessoal do Estado, relacionada com a noção de utilidade pública, da qual o Poder Público é o "tutor". A vontade da Administração Pública decorre das finalidades perseguidas racionalmente pelo Estado (CIRNE LIMA 1954, p. 21). Isso é assim porque, personificado o Estado, a Administração Pública adquire uma estrutura unificada e hierarquizada, em que a competência dos diversos órgãos se encontra escalonada e encadeada à semelhança de uma pirâmide. Os órgãos administrativos, em razão de sua competência funcional, estão obrigados a aplicar a lei, não podendo agir contra *legem* nem *praeter legem*, mas sempre *secundum legem*, isto é, conforme à lei e nos quadros determinados por sua esfera de aplicação (STASSINOPOULOS, 1954, p. 19). Este fenômeno, chamado de submissão da Administração à lei, é, do ponto de vista prático, o traço mais manifesto da noção

jurídica de Estado de Direito. Essa submissão da Administração se realiza através do ‘princípio da legalidade da Administração’ ou da ‘Legalidade Administrativa’, constituindo a regra fundamental ao exercício da função administrativa. Pelo Princípio da Legalidade, que pressupõe a clara distinção entre a lei e sua execução concreta ou particular, a ideia de generalidade da lei - fonte de uma tripla virtualidade no plano do aperfeiçoamento das relações sociais: certeza e previsibilidade, racionalidade e justiça nas limitações indispensáveis na esfera da liberdade e propriedade de cada um - garantindo o governo das leis e não dos homens, chega-se à ideia do caráter soberano da função legislativa, traduzindo-se na subordinação do Executivo e na vinculação do poder judicial aos comandos da lei (SÉRVULO CORREIA, 1987, p. 24).

Assentado está pela doutrina brasileira e estrangeira, que a legalidade administrativa pode tanto significar precedência da lei, preferência da lei, compatibilidade ou não-contradição, quanto ser a exigência de que a prática de um ato pela Administração corresponda à sua previsão em lei vigente (princípio da reserva legal ou de conformidade). A vinculação da Administração à legalidade, por conseguinte, manifesta-se em dois vetores: a) sua competência funda-se juridicamente, em textos legais emanados do Legislativo, e não só nas instruções e comandos do Executivo; b) os direitos dos particulares surgem como limite externo à atividade da Administração e esta atividade está submetida ao controle judicial (MAURER, 2000, p. 47; SÉRVULO CORREIA, 1987, p. 18). Pela primazia da lei, então, a Administração está vinculada às leis existentes; pela reserva de lei, a atuação da Administração deve ter um fundamento e uma autorização legal (MAURER, 2000, p. 45).

Os limites da atividade administrativa e o campo de ação dos administrados devem ser determinados por lei, de modo específico. Uma delegação legislativa muito larga e que não define concretamente seu objeto, abole os limites da atividade da administração, violando o princípio de separação dos poderes e, via de consequência, o da legalidade administrativa. Para que a separação orgânica de poderes, a legalidade administrativa e os limites da ação da administração sejam eficazes, é indispensável um controle jurisdicional, diverso do controle parlamentar e hierárquico porque estes últimos não são totalmente eficazes para garantir os direitos subjetivos dos particulares. Subdividido o Poder Executivo em ‘Justiça’ e ‘Administração’, a Justiça deve aplicar a lei através de seus julgamentos, decisões de autoridade para os casos individuais, e a Administração, igualmente vinculada pela lei, regula seus

negócios e determina o que se deve fazer realmente, sob a forma de jurisdição administrativa (MAYER,1903, p. 71).

O Princípio da Legalidade, entendido não só como proteção dos direitos subjetivos dos particulares, mas igualmente dirigido à proteção da legalidade objetiva assumiu nova amplitude quando a legitimidade do recorrente contra ilegalidades da Administração passou a basear-se tanto na ofensa de direitos como de interesses legítimos, abrindo caminho à sindicabilidade judicial da regularidade formal dos atos da Administração, da sua correspondência com o fim previsto pelo Legislador. Do processo de integral submissão da Administração à lei, desenvolvido em torno e com base no Princípio da Legalidade, resulta que toda a atividade fica subordinada à lei. De outra parte, a atividade administrativa, com base na sua submissão à lei, assume caráter jurídico e, com base na sujeição da Administração ao controle dos tribunais, os particulares adquirem garantias que lhes asseguram o cumprimento da lei pela Administração (PEREIRA DA SILVA, 1996, p.45).

2 ATOS ADMINISTRATIVOS

Para concretizar seus públicos fins, a Administração Pública (sentido orgânico) pratica atos, através dos quais dá a saber a seus integrantes e àqueles que são os destinatários da função administrativa as suas decisões. Tais decisões, que materializam a Administração Pública (sentido funcional), são denominadas atos administrativos. A noção de ato administrativo, que surgiu na França no âmbito do contencioso administrativo, como expressão prática do princípio da separação entre Administração e Justiça ou como manifestação da ‘concepção francesa’ da teoria da separação de poderes, serviu para delimitar as ações da Administração que restavam subtraídas da fiscalização pelos tribunais judiciais. Em um momento posterior, quando se verifica a plena jurisdicionalização do contencioso administrativo, a noção passa a ser utilizada para definir as atuações da Administração sujeitas ao controle dos tribunais administrativos. Assim, o conceito de ato administrativo que emerge do contencioso vai apresentar, no Estado liberal, dupla função: de um lado, é visto como privilégio da Administração, manifestação do poder administrativo no caso concreto, ato unilateral cujos efeitos são suscetíveis de ser impostos aos particulares pela via coactiva; de outro lado, constitui instrumento de garantia dos particulares.

A ideia de ‘ato administrativo’, produto da separação dos poderes, representa, para a Administração, a correspondência necessária ao julgamento dos tribunais. Ela é necessária afim de que a organização da Administração tenha um valor igual ao da Justiça, do ponto de vista do direito. De acordo com isso, a Administração deve revestir seus atos de formas e procedimentos análogos aos das decisões dos tribunais, principalmente quando as pretensões da Administração encontram a oposição dos cidadãos ou os atinge, diretamente, em seus direitos subjetivos.

Em síntese, o ato administrativo completa a grande ideia do Estado submetido ao regime do direito pela adaptação da Administração às formas da Justiça. De fato, criação também da doutrina publicista do séc. XIX, a noção de ato administrativo surgiu para individualizar um tipo de ação estatal com características contrapostas às dos atos civis (tidos como privados) e às dos atos típicos dos Poderes Legislativo e Judiciário – lei e sentença. Não sendo unívoca, essa noção nos ordenamentos jurídicos em geral, e estando relacionada com a própria definição do que seja função administrativa, exige que se faça referência a determinados pontos de vista, distinguindo mesmo os diversos sistemas de direito da administração pública. Nesse particular, como o ato administrativo é um conceito empírico, construído pela ciência e fundado na experiência, não pode ser inferido de considerações abstratas. Por conseguinte, esse conceito não apriorístico é determinado pelos seus fins e, sendo a expressão concreta do cumprimento da função jurídico-pública da administração, não é nem pode ser uma categoria geral de todos os ordenamentos jurídicos de matriz romano-germânica que possa ser generalizada no espaço e no tempo, ao contrário do negócio jurídico privado, da sentença e da lei (TABORDA, 2001, pp.98-99).

Ocorre que os efeitos jurídicos, a extensão de sujeitos ou de objetos afetados, as finalidades perseguidas, as formalidades que precedem, dentre outros aspectos, tornam difícil a conceituação completa e abrangente dos atos administrativos (MAFFINI, 2013, p. 87). Tão difícil é a tarefa de apresentar um conceito para o instituto do ato administrativo, que há doutrinadores que, ainda que ofertem algum conceito, preferem apresentar a descrição do instituto (FURTADO, 2013, p. 201).

2.1 Conceito e atributos

Em geral, os doutrinadores (MAFFINI, 2013, pp. 87-89; FURTADO, 2013, p. 201; BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 389; DI PIETRO, 2013, p. 203) elencam algumas características do instituto do ato administrativo, a partir dos quais se pode extrair um conceito. São características do instituto: (i) tratar-se de espécie de ato jurídico (declaração da vontade do Estado), (ii) ser praticável por quem esteja no exercício de função administrativa, (iii) submeter-se ao regime jurídico especial de Direito Público, (iv) produzir efeitos imediatamente, (v) ser passível de controle judicial e (vi) sujeitar-se ao império do Direito.

A partir do conceito e das características dos atos administrativos, também é possível se identificar seus atributos básicos, decorrentes de seu regime jurídico especial e das prerrogativas próprias da Administração Pública que os profere: presunção de validade, imperatividade e autoexecutoriedade (MAFFINI, 2013, p. 91).

O atributo da presunção de validade ou de legitimidade ou, ainda, de veracidade³, expressa que, por gozar a Administração Pública de prerrogativas imperativas e necessárias à realização de suas finalidades, o ordenamento jurídico assegurará aos atos administrativos uma certa presunção - relativa - de que foram praticados em conformidade com os instrumentos normativos que lhe sejam aplicáveis. Disso resulta que a Administração Pública, em princípio, não precisa fazer prova da validade de seus atos.

Já a imperatividade diz com o fato de que os atos administrativos podem ser praticados independentemente da anuência ou da aderência de seus destinatários à vontade neles manifestada. A imperatividade, contudo, anota Di Pietro (2013, p. 208), não está presente em todos os atos administrativos, fazendo-se sentir apenas naqueles que impõem obrigações e estando ausentes de todos os outros que reconhecem ou conferem direitos ou são meramente enunciados.

Por fim, a autoexecutoriedade é o pressuposto dos atos administrativos pertinente ao fato de que esses atos podem ser executados diretamente pela Administração Pública sem se

³ Di Pietro (2013, pp. 205-206) prefere considerar os conceitos de legitimidade e de veracidade de forma distinta. De acordo com seu posicionamento, refere-se a legitimidade à conformidade do ato com o ordenamento jurídico e a veracidade à compatibilidade dos fatos ensejadores da prática do ato com a verdade.

socorrer do Poder Judiciário. No entanto, advertêm os melhores administrativistas que a autoexecutoriedade, da mesma forma que a imperativa, porquanto incompatível com inúmeros direitos e garantias fundamentais, desde o advento da atual Constituição da República, não é mais encontrada em todo e qualquer ato administrativo.

Não obstante a Administração Pública goze de prerrogativas para fazer imperar o interesse público sobre o privado e seus atos administrativos, por conta disso e do regime jurídico especial que se lhes é aplicável, possuam atributos que militam, *prima facie*, em favor da manutenção da decisão administrativa, podem - e devem - os cidadãos lançar mão de seu direito de acesso à Justiça, insculpido no art. 5º, inc. XXV, da Lei Maior, através dos instrumentos jurídico-processuais que o ordenamento jurídico lhes assegura, buscar a desconstituição dos atos administrativos que estejam em desconformidade com o Direito. De idêntico modo, podem os legitimados à tutela do interesse público adotar as medidas judiciais necessárias ao desfazimento de atos incompatíveis com a legalidade, aqui entendida de forma bastante ampla (MAURER, 2000, p. 47).

Para além dos atributos, que se justificam em face das prerrogativas da Administração Pública e do especial regime jurídico a que ela se submete, os atos administrativos também têm elementos constitutivos peculiares: competência, forma, finalidade, motivo e objeto. Destes, porém, cuidar-se-á de analisar apenas dois, quais sejam, finalidade e motivo, pois ambos, de alguma forma, relacionam-se com a fundamentação das decisões administrativas.

2.2 Finalidade

Por finalidade, compreende-se aquilo a que se pretende atender com a prática ou com a adoção de uma certa medida administrativa, consubstanciada num ato administrativo. Constitui, portanto, um dos elementos de validade do ato administrativo, na medida em que, nos dizeres o art. 2º, parágrafo único, alínea "e", da Lei n. 4.717/65, se a Administração Pública se afastar da finalidade a que se propunha o ato, este deverá ser anulado.

A razão de ser a invalidade insanável em que encerra o "desvio de finalidade" ou "desvio de poder" está no fato de que os agentes públicos não agem com vistas a satisfazer seus privados

interesses, senão o próprio interesse público. Disso resulta que todo ato administrativo deve ser apreciado sob dois aspectos: o abstrato e o concreto.

Tais considerações revelam a complexidade do tema da finalidade nos atos administrativos, mas, de maneira geral, é possível concluir que a Administração não pode se afastar da finalidade *abstrata*, tampouco da *concreta* para a qual foi praticada o ato administrativo. Ora, isso demonstrar também a importância da fundamentação a ser aportada aos atos administrativos, pois a depender dos fundamentos jurídicos e fáticos aviados podem demonstrar a ocorrência de desvio de finalidade com a prática do ato ou, de outra forma, a sua aderência com o ordenamento jurídico. Aqui, já se identifica um convite a perquirir como a fundamentação adequada e racional pode preservar a Administração Pública contra o desvio de finalidade.

2.3 Motivo

Motivos são, para os atos administrativos, as situações de fato e de direito anteriores à prática do ato administrativo e que o renderam ensejo. Nesse sentido, motivo é a fundamentação fática e jurídica a amparar um ato administrativo.

E porque o motivo é a base fática e jurídica de um ato administrativo, é necessário que esse motivo seja existente e compatível com o resultado obtido com a sua prática, sob pena de nulidade à luz de "teoria dos motivos determinantes", adotada no ordenamento jurídico brasileiro através da Lei n. 4.717/65⁴. Dito de outra forma, os motivos que determinaram a prática de um ato administrativo devem existir e, se existentes, serem adequados com os resultados obtidos, à falta de um deles o ato administrativo será inválido.

⁴ Art. 2º, da Lei n. 4.717/65. São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

[...]

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;

[...]

Agora, motivo e motivação - ou fundamentação - não se confundem. A propósito merece registro a lição de Di Pietro (2013, p. 219):

Motivação é a exposição dos motivos, ou seja, é a demonstração, por escrito, de que os pressupostos de fato realmente existiram. Para punir, a Administração deve demonstrar a prática da infração. A motivação diz respeito às formalidades do ato, que integram o próprio ato, vindo sob a forma de "consideranda"; outras vezes, está contida em parecer, laudo, relatório, emitido pelo próprio órgão expedidor do ato ou por outro órgão, técnico ou jurídico, hipótese em que o ato faz remissão a esses atos precedentes. O importante é que o ato possa ter a legalidade comprovada.

Ora, se a motivação é a exposição dos motivos que determinaram a prática de um dado ato administrativo, a toda evidência trata-se de uma fundamentação de decisão jurídica. Ocorre que, no âmbito do Direito Administrativo, "no passado não se encarecia tanto a obrigação de motivar, a tendência para exigi-la foi se alargamento cada vez mais" (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 110).

Contudo, hodiernamente, há razões suficientes para se rechaçar o pensamento de que, mesmo os atos administrativos vinculados, para os quais o ordenamento jurídico já prescreveria seus objeto e conteúdo, prescindiriam de motivação. A seguir, serão explorados os motivos a recomendar que todo ato administrativo, seja vinculado, seja discricionário, seja devidamente fundamentado.

3 FUNDAMENTAÇÃO RACIONAL

Alexy (2015, p. 302) formula que o Direito “necessariamente levanta uma pretensão de correção, e que essa pretensão inclui uma pretensão de correção moral”. Nesse sentido, as decisões jurídicas necessariamente teriam de corresponder a essa pretensão de correção moral. Ocorre que é tarefa difícil verificar a correção moral de uma decisão jurídica qualquer, na medida em que se pode argumentar que a correção moral é irracional. Para solucionar essa questão da irracionalidade da pretensão de correção moral, Alexy (2015, p. 308) propõe a adoção da teoria do discurso racional, que funcionaria como uma *teoria procedimental da racionalidade prática*.

Com isso, para Alexy (2017, p. 211), a teoria do discurso racional, enquanto teoria da argumentação jurídica, visa a que se extraia a pretensão de correção a partir da fundamentação racional das decisões jurídicas à luz do ordenamento jurídico vigente em certos lugar e tempo. Ou seja, objetiva a teoria do discurso racional, enquanto teoria da argumentação jurídica, que haja racionalidade nas decisões jurídicas basicamente da seguinte forma: internamente, a conclusão (ou o dispositivo decisório) deve decorrer logicamente das premissas que a serviram de base (ALEXY, 2017, pp. 213-214); e externamente, que as premissas empregadas na justificação interna sejam, da mesma forma, racionalmente fundamentadas (ALEXY, 2017, p. 222).

Ora, nesse passo - e ainda que não se aceite a tese de que o Direito formula uma pretensão de correção -, entende-se que somente será possível encontrar-se racionalidade nas decisões jurídicas se elas forem proferidas acompanhadas da respectiva fundamentação. No ordenamento jurídico brasileiro, tanto as decisões judiciais quanto as administrativas reivindicam sejam devidamente fundamentadas, sob pena de nulidade, a teor, respectivamente das expressões disposições dos artigos 11, da Lei n. 13.105/15⁵, e 50, da Lei n. 9.784/99⁶.

Dáí que, se os atos administrativos são os instrumentos jurídicos pelos quais a Administração Pública dá a saber a seus integrantes e àqueles que são os destinatários da função administrativa as suas decisões, eles precisam, enquanto meio pelo qual se veicula uma decisão

⁵ **Art. 11, da Lei n. 13.105/15.** Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade.

Parágrafo único. Nos casos de segredo de justiça, pode ser autorizada a presença somente das partes, de seus advogados, de defensores públicos ou do Ministério Público.

⁶ **Art. 50, da Lei n. 9.784/99.** Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

jurídica, ser devida e racionalmente fundamentados. Isso para que seja satisfeita a pretensão de correção moral do Direito, do qual se vale a Administração Pública, por meio de seus procedimentos, para se comunicar com a sociedade e propiciar aos cidadãos que participem da atividade administrativa (PINTO E NETTO, 2012, p. 230).

Ademais, somente as decisões administrativas devida e racionalmente fundamentadas permitem aos administrados que promovam o controle da Administração Pública. De outra parte, a própria Administração Pública pode promover a defesa dos seus atos administrativos caso eles se façam acompanhar de consistente e racional fundamentação, uma vez que a Administração tem como finalidade última a realização da ideia material de direito que caracteriza as funções legislativa e judicial. Quer dizer, do ponto de vista material e metódico, Administração e Governo trabalham na concretização da Constituição no mesmo nível hierárquico da jurisprudência, da ciência jurídica e da legislação (MÜLLER, 2011, p. 30).

Se é tarefa da interpretação encontrar o resultado constitucionalmente “exato” em um procedimento racional e controlável, é preciso fundamentar tal resultado, para criar certeza jurídica e previsibilidade (pretensão de todo o direito) (HESSE, 1998, p. 55). Ainda que as teses de Alexy e de Müller se contraponham em muitos aspectos, elas convergem para afirmar o dever de fundamentação geral de todos os atos normativos. O ato administrativo nada mais é do que um ato “normativo” de eficácia concreta e particular. Por conseguinte, se pode afirmar, também com base na tese de Müller, que a literalidade dos preceitos contidos nos art. 93, IX da CRFB e do art. 489, § 1º, do Novo Código de Processo Civil expressam, juntamente com a interpretação, um determinado programa normativo, que é a área da vida (da realidade social) que a norma “escolheu para si” (MÜLLER, 1995, p. 43).

A área da norma pode ser inteiramente gerada pelo Direito (prazos, procedimentos) ou não (arte e ciência, pesquisa, ensino) e deve sempre ser verificada empiricamente. Talvez aquilo que a tradição chamou de “natureza das coisas”, a natureza das relações que a vida cria. O programa da norma, pois, destaca, da realidade fenomênica (dados efetivos atingidos pela prescrição) os momentos relevantes para a decisão jurídica, constituindo-se em uma diretiva orientadora, que acaba por estabelecer “critérios de relevância com caráter de obrigatoriedade” (MÜLLER, 1995, p. 44). O programa da norma, não sendo unívoco nem absolutamente vago, indica espaços de ação metodologicamente domináveis, “nos quais o trabalho jurídico se deve legitimar e com base nos quais ele pode ser controlado” (MÜLLER, 1995, p.44).

Pois bem: o programa dos comandos normativos acima referidos diz respeito à concretização do princípio da publicidade, entendido, primeiramente, como “direito a procedimento aberto” (dimensão positiva do princípio: informar materialmente os atos dos poderes públicos), exigindo que os destinatários de um ato final (com eficácia externa) sejam notificados. Subjacente está a exigência de segurança do direito, proibição do segredo e defesa dos cidadãos perante os atos do poder público. Com efeito, nos termos da nova lei processual brasileira, não se considera fundamentada qualquer decisão judicial que invoca motivos que se prestariam a qualquer outra decisão, que não enfrenta todos os argumentos capazes de, em tese, infirmar a conclusão ou, ainda, que deixe de seguir jurisprudência dominante sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

De outra parte, se a exigência de fundamentação das decisões administrativas é análoga àquela relativa às decisões judiciais, isso também decorre da publicidade em sua dimensão negativa, a saber, aquilo que assegura o mais amplo acesso à atividade dos poderes estatais, ou seja, é a a publicidade como direito de saber. Advém daí o direito de conhecer os fundamentos das decisões judiciais, os arquivos e dados administrativos e de ter acesso à marcha intelectual da Administração. Em última análise, o dever de fundamentação está no âmago do princípio democrático, por que os cidadãos têm direito de conhecer não só os documentos, mas o porquê das decisões administrativas e das decisões judiciais, para fins de controle.

O dever de fundamentação tem por “programa” exigir a exposição enunciativa das razões ou motivos da decisão, inclusive com a recondução do decidido a um parâmetro valorativo que a justifique. Por que a democracia é o regime do poder visível, todas as decisões relevantes para a vida social devem ser públicas, de modo que tal dever acaba por exercer uma função política essencial. “Como garantia processual”, assegura Taborda (2017, p.174), “diz respeito à dinâmica interna ou à técnica do processo, assegurando-se às partes um mecanismo de controle dos atos judiciais decisórios.”

Nestas condições, todos os atos administrativos (que são atos materialmente decisórios) devem ser fundamentados e motivados, e com mais razão os discricionários, por que, neste caso, o direito objetivo atribui competência ao órgão para determinar ele mesmo, sua ação. Discricionariedade existe quando a lei ou o direito atribuem a decisão última sobre o ‘justo’, o ‘correto’, o ‘apropriado’, no caso concreto, a alguém que tem a responsabilidade de decidir

segundo sua convicção pessoal (valoração). Assim, quando o legislador se remete à experiência técnica dos agentes administrativos, convida-os a tomar as medidas necessárias para concretizar o comando legal (ENGLISH, 1988, p. 222). O motivo para a concessão da liberdade de decisão para a Administração não é só, como para concessão de poder discricionário ao juiz, a necessidade de ter em conta singularidades (concretizações), pois, em certos casos, só a autoridade administrativa é tecnicamente competente para editar algumas medidas que concernem ao interesse público. Isso é assim porque o legislador, “muitas vezes, não está capacitado para colher a multiplicidade da vida e adotar uma regulação que satisfaça todas as possibilidades e alternativas da prática”, diz Maurer, e, por isso, a autoridade deve, em virtude do poder de autodeterminação que lhe confere o legislador, escolher dentre as diferentes soluções possíveis, aquela que, na espécie, responde melhor às instruções da lei (MAURER, 1994, p.49). Em princípio, então, não existe um poder discricionário livre, mas somente um juridicamente vinculado: quando a autoridade atua em desconformidade com a finalidade da autorização e extrapola os limites legais do poder discricionário, ela atua antijuridicamente e, nesse caso, os tribunais “estão obrigados a revisar a observância das vinculações do poder discricionário e a revogar uma decisão de exercício de poder discricionários vicioso por causa da antijuridicidade” (MAURER, 1994, p. 50). Na quadra da História em que se vive, não se pode compactuar que decisões administrativas sejam proferidas sem que lhes sejam aviadas as devidas fundamentações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das premissas expostas é possível extrair algumas conclusões, como pretendeu este trabalho. O primeiro deles é a de que a Administração Pública é meio e não fim em si mesma, de modo que deve ela servir como caminho para a consecução das finalidades públicas do Estado, lançando mão dos instrumentos legítimos que são postos à sua disposição para tanto, sempre tendo em mira que todo o seu agir é pautado pela supremacia do interesse público sobre o privado. Essa atuação da Administração Pública materializa a vontade impessoal do Estado e não da vontade pessoal dos agentes públicos que lhe façam as vezes.

A atuação concreta da Administração Pública, consubstanciada em decisões administrativas, manifesta-se através dos atos administrativos, que possuem atributos peculiares decorrentes do especial regime jurídico de Direito Público a que se submetem e têm entre seus elementos constitutivos a finalidade e o motivo, os quais se relacionam com a ideia

de motivação. Ora, se os atos administrativos materializam as decisões da Administração, são, a toda evidência, decisões jurídicas.

O Direito, de sua parte, formula uma pretensão de correção moral, a qual é objetivamente verificável a partir da fundamentação racional das decisões jurídicas. Nesse sentido, se os atos administrativos veiculam decisões administrativas e estas são decisões jurídicas, têm tais atos de ser racionalmente fundamentos.

Com isso, havendo necessariamente fundamentação racional nos atos administrativos, a um só tempo, o Direito atenderá a sua pretensão de correção moral e a cidadania poderá participar ativamente do controle da Administração Pública. Ainda mais que, atualmente, é inadmissível que a Administração Pública pratique atos sem esclarecer em que se baseou, o que malferiria o princípio da publicidade, condição de validade e eficácia mesmas dos atos administrativos.

Dado que a criação e aplicação do Direito podem ser racionais ou irracionais, a racionalidade e controlabilidade do trabalho jurídico em seu conjunto e das decisões práticas, em particular, são exigidas porque o Direito é uma forma de racionalização da política, ou atividade política guiada por normas jurídicas, seja enquanto estabelece o texto das normas, a concretização do direito pela administração, jurisdição, governo ou ciência jurídica, seja enquanto faz controle jurídico, político-jurídico e revisão de textos normativos ou, ainda, quando leva em conta a obediência, a coordenação e os compromissos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria Discursiva do Direito**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2015.

_____. **Teoria da Argumentação Jurídica: A Teoria do Discurso Racional como Teoria da Fundamentação Jurídica**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Anulação de ato administrativo: devido processo legal e motivação. *In*: _____. **Grandes Temas de Direito Administrativo**. 1 ed. 2 t. São Paulo: Malheiros, 2013, pp. 97-112.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 30 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

CANOTILHO, J. J. **Direito Constitucional**. 6. ed. rev. Coimbra: Almedina, 1993

CIRNE LIMA, Ruy. **Princípios de Direito Administrativo brasileiro**. 3 ed. Porto Alegre: Revista Sulina, 1954.

DE GIORGI, Raffaella. A Administração Pública na Sociedade Complexa. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, n. 08. Porto Alegre, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O princípio da supremacia do interesse público. *In*: SOUSA, Olga M. A. [Coord.] **Interesse Público. Belo Horizonte: Fórum**, ano 11, n. 56, jul./ago. 2009, pp. 35-54.

_____. **Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ENGLISH, Karl. **Introdução ao Pensamento Jurídico**. 6ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1988.

FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da Administração Pública**: tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa Administração Pública**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FORSTHOFF, Ernst. **Tratado de Derecho Administrativo**. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1958

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública**: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 4ª ed. Coimbra: Arménio Amado, 1979.

MAFFINI, Rafael da Cas. **Direito Administrativo**. 4 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MAURER, Harmut. **Elementos de Direito Administrativo Alemão**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2000.

_____. **Droit Administratif Allemand**. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), 1994.

MAYER, Otto. **Le Droit Administratif Allemand**. Paris: V. Giard & E. Brière, 1903, (tradução do próprio autor).

MODUGNO, Franco. In: **Enciclopedia del Diritto**. Vol. XVII, Milão: Giuffré, 1964, verbete “Funzione”.

MÜLLER, Friedrich. **Metodologia do Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

_____. **Direito. Linguagem. Violência**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1995.

PEREIRA DA SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias. **Em Busca do Acto Administrativo perdido**. Coimbra: Almedina, 1996,

PINTO E NETTO, Luísa Cristina. Procedimentalização e participação - imposições jusfundamentais à atividade administrativa. In: PINTO E NETTO, Luísa Cristina;

BITENCOURT NETO, Eurico. **Direito Administrativo e direitos fundamentais: diálogos necessários**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp. 215-248.

SÉRVULO CORREIA, José Manuel. **Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos**. Coimbra: Almedina, 1987

STASSINOPOULOS, Michel. **Traité des Actes Administratifs**. Atenas: [s.ed.], 1954

TABORDA, Maren Guimarães. Administração fiscal na sociedade complexa: o caso da constituição dos créditos não tributários no Município de Porto Alegre. In: GESTA LEAL, Rogério, GAVIÃO FILHO, Anízio. [Org.] **Coleção tutelas à efetivação de direitos indisponíveis**. Porto Alegre: FMP, 2016, pp. 235-264.

_____. Notas sobre o princípio da publicidade e o dever de fundamentação dos atos administrativos e das decisões judiciais. In: GESTA LEAL, Rogério, SANTOS; Rafael Padilha; DEMARCHI, Clóvis [Orgs.] **Estado, Mercado e Sociedade: Perspectivas e Prospectivas**. Itajaí: UNIVALI, 2017, v.1, pp. 159-183.

_____. Elementos do conceito de ato administrativo: comparação entre distintos modelos. **Estudos Jurídicos**. Vol. 34., nº 90, pp. 95-138. São Leopoldo. Editora Unisinos, 2001.