

# **IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

**JANAÍNA RIGO SANTIN**

**NEWTON CESAR PILAU**

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 Napolini - 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; Newton Cesar Pilau – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-429-7

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Constitucionalismo, desenvolvimento, sustentabilidade e smart cities.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. IV Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## **IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

### **DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

---

#### **Apresentação**

O IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI: CONSTITUCIONALISMO, DESENVOLVIMENTO, SUSTENTABILIDADE E SMART CITIES realizado em Parceria com a Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI - Campus Balneário Camboriú), teve o painel de Direito Administrativo e Gestão Pública II, realizado na tarde do dia 10 de novembro de 2021, e utilizou-se de tecnologia da informação e comunicação do CONPEDI.

O destaque do evento se vincula a proteção e promoção da saúde, utilizando-se da virtualidade para proteger a toda(o)s em razão da pandemia Covid-19. No mesmo sentido verificou-se o aprimoramento da ciência jurídica, e notadamente neste GT, as pesquisas de autores nacionais e internacionais foram intensificadas e vinculadas aos grandes debates do direito administrativo e da gestão pública. Fato relevante, que mesmo no cenário virtual, as apresentações e debates difundidos pelo canal do CONPEDI no Youtube e na sua plataforma virtual tiveram repercussão e visibilidade destacadas, oportunizando acesso a uma infinidade de pessoas que labutam e se dedicam ao Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities.

A apresentação das pesquisas e os debates que foram realizados no Grupo de Trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública II” revelaram a possibilidade de uma comunicação produtiva, participativa, inclusiva e reveladora da constante oxigenação do direito, quando voltado as nuances da administração pública e seus instrumentos de gestão que se mostram, produtivos ao amadurecimento contemporâneo do constitucionalismo e as novas roupagens do Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities.

Os artigos aqui publicados apresentam as seguintes temáticas:

AS FRAUDES NA DISPENSA DE LICITAÇÃO NA PANDEMIA DA COVID-19;

A PROPOSTA DE COMPREENSÃO HERMENÊUTICA DO CONCEITO DE INTERESSE PÚBLICO;

O CUSTO DOS DIREITOS E A GOVERNANÇA PÚBLICA: EIS A PANACEIA?;

ANÁLISE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA SOB A PERSPECTIVA DO COMBATE À CORRUPÇÃO;

O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ADMINISTRATIVA REVISITADO: A CONSTRUÇÃO DE UM SIGNIFICADO ADEQUADO À JURIDICIDADE DEMOCRÁTICA;

O ATIVISMO JUDICIAL E A INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NOS ATOS DO PODER EXECUTIVO;

A ERRÔNEA FUNDAMENTAÇÃO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO COMO ELEMENTO VIOLADOR DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA;

A INFORMAÇÃO PÚBLICA SANITÁRIA COMO ELEMENTO DE DOMINAÇÃO SIMBÓLICA DA OPINIÃO PÚBLICA OFICIAL;

O PRINCÍPIO JURÍDICO DA FRATERNIDADE E SUA APLICABILIDADE NA NOVA MODALIDADE DE LICITAÇÃO DIÁLOGO COMPETITIVO;

LEI 14.133/2021: O CREDENCIAMENTO COMO PROCEDIMENTO AUXILIAR DAS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS;

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E COVID-19; e

COMPLIANCE E PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NA LEGISLAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL, BRASIL;

Nos sentimos honrados e felizes pela oportunidade de estarmos na Coordenação deste Grupo de Trabalho (GT), agradecendo aos participantes e autores de artigos apresentados pela oportunidade de acompanhá-los na apresentação e debatermos os temas com intensidade e pluralidade de pensares.

Aproveitamos para parabenizar toda equipe administrativa do CONPEDI, pela excelente organização e acompanhamento em todos os momentos do evento, possibilitando a pesquisadores nacionais e internacionais a amplitude e divulgação de suas pesquisas científicas a área jurídica.

Forte abraço e tenham excelente leitura!

De Passo Fundo (RS) e de Balneário Camboriú (SC), novembro de 2021.

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

Prof. Dr. Newton Cesar Pilau – Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública II apresentados no IV 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](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

# **O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ADMINISTRATIVA REVISITADO: A CONSTRUÇÃO DE UM SIGNIFICADO ADEQUADO À JURIDICIDADE DEMOCRÁTICA.**

## **THE PRINCIPLE OF ADMINSTRATIVE LEGALITY REVISITED: THE CONSTRUCTION OF AN ADEQUATE MEANING TO DEMOCRATIC LEGALITY.**

**Andre Ladeira Da Rocha Leao <sup>1</sup>**  
**Renata Apolinário de Castro Lima <sup>2</sup>**  
**Roberto Apolinário de Castro <sup>3</sup>**

### **Resumo**

Neste trabalho serão averiguados os limites do princípio da legalidade, a crise do paradigma tradicional da legalidade formal, sua perspectiva tradicional e outra mais sofisticada, própria das complexas democracias constitucionais. Abordar-se-á a tradicional classificação entre atos administrativos e discricionários, adequando-a à nova perspectiva do Direito Administrativo contemporâneo. Assim, buscar-se-á, a partir de pesquisa bibliográfica e documental, utilizando-se do método dedutivo e referencial teórico na teoria dos princípios de Robert Alexy, estabelecer os limites da legalidade administrativa revisitando as fontes de Direito.

**Palavras-chave:** Crise da lei, Direito administrativo, Desenvolvimento administrativo do direito, Princípio da legalidade, Limites do princípio da legalidade

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This work will investigate the limits of the principle of legality, the crisis of the traditional paradigm of formal legality, its traditional perspective and a more sophisticated one, characteristic of complex constitutional democracies. The traditional classification between legal and discretionary acts will be approached, adapting it to the new perspective of contemporary Administrative Law. Thus, it will seek, from bibliographical and documentary research, using the deductive method and theoretical framework by Robert Alexy, to establish the limits of administrative legality revisiting the sources of Law

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Statute crisis, Administrative law, Administrative development of law, Rule of law, Limits of the rule of law

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito Público do PPGD FUMEC, BH/MG. Magistrado do TJMG.

<sup>2</sup> Advogada inscrita na OAB/MB n. 180.004 Mestranda pela FUMEC.

<sup>3</sup> Magistrado do TJMG. Mestre em Direito. Professor Universitário.

## 1. INTRODUÇÃO.

Diante das promessas constitucionais, do gigantismo do Estado brasileiro e da complexidade das funções estatais, medra na doutrina questionamentos acerca das margens de atuação da administração pública e de seu papel no desenvolvimento do direito.

No centro da controvérsia está a questão de se identificar até que ponto deve o administrador vincular-se ao texto legal ou desenvolver seu significado no sentido das finalidades administrativas que lhe desafiam.

O presente trabalho pretende propor uma percepção mais atual do princípio da legalidade administrativa que seja adequada às democracias constitucionais contemporâneas. Com efeito, partindo-se da premissa de que a vinculação do agir administrativo ao texto da lei é postura hermenêutica insuficiente para descrever o fenômeno da legalidade administrativa, procura-se descrever com mais acurácia a atuação administrativa vinculada à juridicidade.

O direito como um todo possui um aspecto autoritativo e outro valorativo, é dizer, possui uma dupla dimensão (ALEXY, 2010). Assim, a partir do texto legal elaboram-se as normas jurídicas, que são os significados construídos no processo hermenêutico. Tal perspectiva coloca em xeque o papel da legalidade tradicional como indutora de comportamentos.

Sem desconsiderar a precedência e importância do papel que as regras decorrentes dos diversos dispositivos legais possuem como guias de conduta administrativa, o direito padece do mesmo problema crônico da linguagem, é dizer, uma incompletude estrutural que propicia uma abertura para que seu conteúdo seja atualizado pelo intérprete em um processo hermenêutico contínuo que seja o mais objetivo e controlado possível.

Partindo-se da crise da legalidade como um todo, a pesquisa começa por descrever os fatores que colocaram infirmaram a compreensão que identificava o direito ao texto proveniente das fontes formais. Nessa senda, desenvolver-se-á a ideia de graus de vinculação ao direito no lugar da vetusta classificação dos atos administrativos em vinculados e discricionários. Em seguida, procurar-se-á compreender o desenvolvimento administrativo do Direito. Conclui-se com a crítica da compreensão tradicional e a necessária revisitação do tema para adequá-lo às necessidades da atuação administrativa nas democracias complexas e plurais da contemporaneidade.

Assim, buscar-se-á, com auxílio do método dedutivo, da pesquisa bibliográfica e documental, bem como no marco teórico de Robert Alexy (ALEXY, 2010), compreender a

normatividade administrativa em uma perspectiva pós-positivista, que não só descreva melhor as nuances do fenômeno, como trace balizas para uma interação entre texto e realidade mais adequada aos cenários decisórios complexos.

## 2. A CRISE DA LEI.

Na transição do Estado feudal para o Estado Moderno os agentes econômicos em ascensão precisavam de um novo título de legitimação para o poder que, até então, era fundado na tradição e na religião. Nesse sentido, o projeto iluminista veio conferir legitimidade à vontade do povo por meio de seu instrumento formal mais conhecido, a lei.

Na formação do Estado Moderno, legicêntrico e liberal, o direito se encerrava na lei. Texto e norma eram sinônimos, cabendo ao magistrado aplicar a disposição de forma a respeitar a vontade geral consubstanciada no instrumento simbólico do poder estatal. Entretanto, a insuficiência de tal abordagem logo seria constatada. Nesse sentido, destaca-se ilustrativa passagem doutrinária retratando o fenômeno da crise da lei:

“Esse descrédito da lei deve-se principalmente à sua forma: a lei parece anacrônica no limiar do “mundo tecnológico”: não se pode mais dela admitir um espírito abstrato, rígido, uniforme, que condena a um direito doutrinário, afastado da realidade. O controle jurídico, mais casuísta e mais leve, parece mais propício aos regulamentos sofisticados exigidos por nossas sociedades complexas. Leis *gadgets*, direito etéreo, direito maleável, direito vago...a inflação de leis que nem sempre têm conteúdo normativo e a multiplicação de textos de editais de espírito volátil acabam por constituir um estoque normativo dificilmente controlável e gerador de efeitos perversos. Aí reside uma das causas do descrédito da regra – e um risco de “quebra” jurídica. O recurso à regulamentação legislativa, da qual o político usa e abusa, ameaça exaurir o sistema jurídico. É preciso que o direito reencontre sua elegância. Ele só a reencontrará no momento em que passar a ser concebido não apenas como um conjunto de regras mas também como um conjunto de princípios...” (GARAPON,1999, p. 49)

Na doutrina nacional, o fenômeno da “crise da lei” como único instrumento de regulação da atividade estatal não passou despercebido. Com efeito, destaca-se:

“Ao ângulo estrutural, a crise da lei, confunde-se com a crise de legitimidade dos parlamentos. Ao ângulo funcional, a crise da lei é a própria crise da ideia de legalidade como parâmetro de



conduta exigível dos particulares e do próprio Estado. Hoje não mais se crê na lei como expressão da vontade geral, nem mais se a tem como principal padrão de compreensão reitor da vida pública ou privada. (...) A lei, no pensamento liberal iluminista, era um produto da razão, emanada dos representantes da sociedade e capaz de regular todo e qualquer assunto relevante, constituindo-se na mais importante fonte do direito, notadamente na Europa (...) em um esforço didático, é possível enumerar cinco razões básicas da crise da lei em geral e da legalidade administrativa, em particular. A primeira dessas razões, de ordem fática, é a proliferação ou *inflação legislativa*. (...) Uma segunda razão que contribuiu significativamente para a perda da importância da lei foi a constatação histórica de que essa pode, muito além de veicular a injustiça, ser fundamento para a barbárie. (...) Uma terceira razão que contribuiu significativamente para o esvaziamento da legalidade é a de que a lei deixou de ser a principal e mais importante forma de manifestação da vontade geral do povo. O constitucionalismo é o grande vitorioso diante do colapso do legalismo. (...) Uma quarta razão para a crise da lei formal decorre do fato de assistir-se atualmente à criação de uma série de atos normativos infraconstitucionais capazes de, por si próprios, servirem de fundamento à atuação administrativa. Assim, a constituição tomou o espaço da lei, outros atos normativos, diversos da lei, servem de fundamento para a administração pública. (...) Por outro lado, apresentando-se, finalmente, a quinta razão da crise de legalidade liberal, é de se verificar que, quando o Executivo não tem a atribuição normativa de que necessita, não resta ao legislativo muito espaço de atuação independente. Com efeito é uma realidade dos Estados de raiz ocidental o fato de que, em larga medida, o Executivo controla o processo legislativo, seja por meios legítimos, seja por métodos menos nobres, tanto no sistema parlamentarista, como no presidencialista...” (BINENBOJM, 2008, pp. 125-134)

Conforme a referida lição doutrinária, a ideia de uma lei como mecanismo idôneo e abrangente de regulação social não resistiu à passagem do tempo.

Na transição do Estado Moderno Liberal para o Estado social de direito, houve um incremento das atividades estatais que inviabilizou a utilização da Lei como única forma de regulação da atividade administrativa. Com efeito, o que já representava um problema para a regulação estatal, no Estado providência tornou-se evidente. Colhe-se importante passagem doutrinária a respeito, *verbis*:

“O Estado é, portanto, um fenômeno recente, que prosperou com a ajuda de um conjunto de mutações econômicas (o desenvolvimento das relações de mercado), sociais (a decomposição das estruturas feudais), políticas (a vontade de dominação dos príncipes), ideológicas (o individualismo, a secularização o racionalismo): se as condições propícias à edificação do Estado e, notadamente, a estabilização do mapa territorial da Europa, foram colocadas a partir do século XI, será necessário aguardar o surgimento do absolutismo para que as entidades estatais se criem, antes que o desenvolvimento do liberalismo venha definir a sua configuração e fixar os termos de suas relações com a sociedade. (...) O Estado providência entranhou uma transformação espetacular das funções do Estado, que se desenvolveram em extensão, pelo alargamento do domínio de intervenção, e em profundidade, pelo fornecimento direto de prestação ao público: considerado como sendo investido da missão, e dotado de capacidade, de satisfazer as necessidades sociais de todas as ordens, o “Estado providencial” (D. SCHNAPPER, 2002) é encarregado de realizar a igualdade real, e não mais somente formal, dos indivíduos, em nome do imperativo de justiça social. Mesmo que o grau de intervenção tenha variado segundo contextos nacionais, todos os países liberais conheceram uma tal evolução, em maior ou menor grau.” (CHEVALIER, 2018, p. 123).

A reconfiguração da arquitetura estatal decorrente do Estado Providência propiciou o surgimento de outros atores institucionais, bem como mecanismos de regulação concomitantes à lei formal. Com efeito, esse conjunto de transformações propiciaram a reformulação da ideia de vinculação à legalidade a partir de outra perspectiva, qual seja, a vinculação à juridicidade.

Nesse sentido, a legalidade administrativa, como vinculação à lei formal, representa ideia anacrônica que não consegue contemplar as necessidades de uma sociedade plural, complexa e regulada por diversos atores institucionais, bem como por normas provenientes de uma pluralidade de fontes normativas.

### **3. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE (JURIDICIDADE) ADMINISTRATIVA.**

A constitucionalização do direito após a segunda grande guerra ensejou grandes mudanças na percepção do fenômeno jurídico. Essa transição não importou, apenas, na atribuição de um papel central à Constituição, mas na aproximação entre valores humanistas e o direito.

Com efeito, a constituição se torna uma norma que inaugura uma nova ordem e está impregnada de valores e disposições ambíguas, vagas e de textura aberta.

A redescoberta dos princípios e o conseqüente reconhecimento de sua eficácia normativa, para além de estabelecer um novo tipo de normatização do fenômeno jurídico, mudou a percepção de todo o sistema normativo em vigor.

Princípios são mandamentos de otimização (ALEXY, 2010) e retratam uma abertura do direito para os valores. Assim, princípios consagram valores e oferecem razões para agir em uma dada direção. Sem perder a dimensão deontológica, o direito se aproxima da moral.

O sistema jurídico não pode ser descrito corretamente como um conjunto de normas escalonadas verticalmente. A ideia de pirâmide normativa não consegue abranger importantes aspectos que a redescoberta dos princípios e a teoria dos valores agregaram para a percepção do fenômeno jurídico. Destaca-se importante passagem doutrinária que ilustra o ponto:

“Em um sistema desse tipo, as relações normativas não são apenas definidas autoritativamente, mas também em um sentido substantivo. É preciso não esquecer que o constitucionalismo contemporâneo positiva expressões como dignidade humana, democracia, liberdade, igualdade, que se tornam condições de validade para o direito ordinário. Mesmo as regras deixam-se justificar por meio de razões substantivas, que, em certos casos, podem ser ponderadas contra

razões concorrentes, o que expressa uma típica colisão de princípios. Princípios estão, então, em toda parte, ou como fundamentos autônomos de decisão, ou como critérios de validade, ou fundamentos subjacentes de regras. Essa nova configuração altera a visão tradicional do sistema jurídico. Podemos dizer que uma das mudanças mais importantes está na compreensão do sistema jurídico não só como um sistema de normas *qua* decisões autoritativas, mas também como um sistema de preferências. Ele é um sistema dinâmico de prioridades que vincula diversas normas entre si. A imagem mais adequada para descrever um sistema dessa natureza não é mais a de uma simples ordem escalonada estruturada sobre vínculos predominantemente verticais entre as normas, mas sim a de uma complexa rede composta por relações normativas multidirecionais...” (LEAL, 2012, p.111)

Assim, a nova percepção do sistema jurídico retrata um “conjunto de regras e princípios conectados na forma de uma rede dinâmica de relações de prioridade” (LEAL, 2012).

Do quanto se expôs, deduz-se que o princípio da legalidade administrativa, embora seja útil como ideia geral de que o agir administrativo, em grande parte, será estabelecido a partir de “razões entrincheiradas” (SHAUER,2010) em um estatuto legal, terá seu significado reconfigurado pelo concurso de outros tipos de padrões decisórios e de relações de prioridade que decorrerão diretamente da constituição ou de outras fontes jurídicas resultantes da complexa rede de preferências dinâmicas estabelecida pelo direito em vigor.

Portanto, a expressão legalidade administrativa não possui a simplificação de outrora, na medida em que a lei não consegue acompanhar a complexa dinâmica dos sistemas jurídicos atuais. De conseguinte, há quem prefira a expressão princípio da juridicidade como vinculação da atividade administrativa ao conjunto reconfigurado do sistema jurídico (BINENBOJM, 2010).

A juridicidade retrataria a vinculação direta da atividade administrativa à constituição, aos tratados internacionais sobre direitos humanos, aos espaços de atuação administrativa regulamentar, às novas agências reguladoras, enfim, a uma pluralidade de fontes normativas mais abrangentes e dinâmicas do que a ideia tradicional de legalidade administrativa. Ilustrativa dessa abordagem, destaca-se:

“...A vinculação da administração não se circunscreve, portanto, a lei formal, mas a esse bloco de legalidade (o ordenamento jurídico como um todo sistêmico), a que aludia Hauriou, que encontra melhor enunciação, para os dias de hoje, no que Merkl chamou de princípio da juridicidade administrativa. Foi essa influência que determinou a inserção, no art. 20, §3º, da Lei Fundamental de Bonn, da vinculação do Poder Executivo e dos Tribunais à lei e ao direito (...). Tal ideia, de vinculação ao direito não plasmado na lei, marca a superação do positivismo legalista e abre caminho para um modelo jurídico baseado em princípios e regras, e não apenas nestas últimas. (...) Assim, a crise da lei formal, a Constituição – seu complexo sistema de princípios e regras – passa a ser o elo de unidade a costurar todo o arcabouço normativo que compõe o regime jurídico-administrativo. A superação do paradigma da legalidade administrativa só pode ocorrer com a substituição da lei pela Constituição, como cerne da vinculação administrativa à juridicidade. (BINENBOJM, 2008, p.141)

A vinculação da atividade administrativa à juridicidade procura retratar, com mais fidelidade, a complexa situação com que se depara o decisor no momento em que procura concretizar as promessas constitucionais avançando na proteção de direitos fundamentais e perseguindo finalidade sociais relevantes.

Em suma do quanto se expôs, a ideia de legalidade deve ser reconfigurada para que sua abrangência seja melhor fixada. A lei, e a legalidade administrativa, é uma parte importante, mas não a única, da atuação administrativa nas complexas democracias contemporâneas.

#### **4. GRAUS DE VINCULAÇÃO AO DIREITO.**

Da ideia de vinculação à lei emerge a percepção tradicional de atos vinculados ou regrados, aos quais a lei disporia de forma completa, estabelecendo os requisitos e condições para sua realização, e atos discricionários, quais sejam, atos em que a Administração Pública poderia praticar com grande margem de liberdade, seja no precisar o conteúdo, o destinatário, tudo conforme o juízo de conveniência e oportunidades delegadas pelo texto legal.

A discricionariedade como poder da Administração seria exercida mediante o estabelecimento de balizas rígidas, pré-definidas, razão pela qual doutrina e jurisprudência esclareciam serem tais atos vinculados em alguns aspectos, tais como competência, fim e forma.

Com a lógica do princípio da juridicidade, a atividade administrativa vincula-se à ordem jurídica como um todo, a partir da imposição à Administração Pública da vinculação direta a Constituição da República, especialmente aos princípios nela estabelecidos, tratando-se de um sistema de graus de vinculação à juridicidade. O que era binário, passa a ser um gradiente.

Entende-se, portanto, não haver distinções absolutas entre vinculação e discricionariedade, mas sim graus de vinculação, a depender da norma e da situação de desenvolvimento da atividade.

Deste modo, os atos administrativos poderiam ser classificados conforme seu grau de vinculação à juridicidade, tais como atos vinculados por regras ou por princípios. O grau de abertura à conformação do decisor vai oscilar entre a regra, passando pelo conceito jurídico indeterminado (ou a textura aberta do texto) e os princípios que apontam razões para atuar em uma direção.

Os atos vinculados por regras, sejam de natureza legal, constitucional ou regulamentar fixam mandados definitivos, é dizer, normas jurídicas que descrevem completamente seu

pressuposto de aplicação, com o objetivo de abrangerem a solução de um determinado caso concreto.

Os atos vinculados por conceitos jurídicos indeterminados necessitam de valoração e avaliação técnica dos administradores para sua concretização, tratando-se assim de um grau intermediário de vinculação à juridicidade, já que se encontram presentes em textos normativos constitucionais, legais ou regulamentares.

Por fim, os chamados atos vinculados diretamente por princípios inferidos do bloco de legalidade que constituem normas jurídicas e retratam um estado ideal de coisas a ser alcançado, com vistas à complementariedade e parcialidade na solução de um caso concreto.

A ideia de vinculação à juridicidade se deve ao fato de que a normatividade deve ser ampliada, ou seja, deve incluir no “bloco” da legalidade administrativa a Constituição e outras normas obtidas pela pluralidade de fontes normativas, para além da mera legalidade tradicional.

Acerca da teoria dos graus de vinculação à juridicidade e do repensar a discricionariedade administrativa, colhe-se a seguinte passagem doutrinária, *verbis*:

“O terceiro velho paradigma do direito administrativo brasileiro que se encontra em vias de ser superado é o da discricionariedade como espaço de livre decisão do administrador, decorrente da rígida dicotomia entre atos vinculados e atos discricionários. Simbólica e historicamente relevante é a caracterização dessa dicotomia por Hely Lopes Meirelles: " (atos vinculados são aqueles para os quais) a lei estabelece os requisitos e condições de sua realização, deixando os preceitos legais para o órgão nenhuma liberdade de decisão, (enquanto que atos discricionários são os que) a Administração pode praticar com liberdade de escolha do seu conteúdo, de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade e do modo de sua realização. "8º As transformações recentes sofridas pelo direito administrativo tornam imperiosa uma revisão da noção de discricionariedade administrativa. Com efeito, pretende-se caracterizar a discricionariedade, essencialmente, como um espaço carecedor de legitimação. Isto é, um campo não de escolhas puramente subjetivas, mas de fundamentação dos atos e políticas públicas adotados, dentro dos parâmetros jurídicos estabelecidos pela Constituição e pela lei. (...) Assim, as diversas figuras que caracterizam os diferentes graus de vinculação à juridicidade (vinculação plena, conceito jurídico indeterminado, margem de apreciação, opções discricionárias, redução da discricionariedade a zero) nada mais são do que os códigos dogmáticos para uma delimitação jurídico-funcional dos âmbitos próprios da Administração e dos órgãos jurisdicionais. Portanto, ao invés de uma predefinição estática a respeito da controlabilidade judicial dos atos administrativos (como em categorias binárias, do tipo ato vinculado versus ato discricionário) impõe-se o estabelecimento de critérios de uma dinâmica distributiva "funcionalmente adequada" de tarefas e responsabilidades entre Administração e Judiciário, que leve em conta não apenas a programação normativa do ato a ser praticado (estrutura dos enunciados normativos constitucionais, legais ou regulamentares incidentes ao caso) como também a "específica idoneidade (de cada um dos Poderes) em virtude da sua estrutura orgânica, legitimação democrática, meios e procedimentos de atuação, preparação técnica etc., para decidir sobre a propriedade e a intensidade da revisão jurisdicional de decisões administrativas, sobretudo das mais complexas e técnicas. Com efeito, naqueles campos em que, por sua alta complexidade técnica e dinâmica específica, falecem parâmetros objetivos para uma atuação segura do Poder Judiciário, a intensidade do controle deverá ser tendencialmente menor. Assim, se as ponderações feitas pelo administrador (ou mesmo as do legislador) na conjugação entre interesses coletivos e direitos fundamentais revelarem-se desproporcionais ou irrazoáveis, caberá ao Poder Judiciário proceder a sua invalidação. Em tal

caso, o papel primordial dos juízes no resguardo do sistema de direitos fundamentais autoriza um controle mais acentuado sobre a atuação administrativa, respeitado sempre o espaço de conformação que houver sido deixado pela diretriz normativa. O estudo dessa nova configuração da discricionariedade percorrerá o itinerário histórico do instituto, desde suas origens no Antigo Regime, passando pela ascensão e decadência da teoria dos elementos do ato administrativo, até chegar às ideias mais modernas de controle pelos princípios, conceitos jurídicos indeterminados, margem de livre apreciação e redução da discricionariedade a zero. Em cotejo com considerações ligadas à separação de poderes, à democracia e aos direitos fundamentais, tais conceitos servirão como instrumental importante para a elaboração de uma teoria jurídico-funcionalmente adequada do controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, em um Estado democrático de direito. (BINENBOJM, 2008, p. 39-42)”

Assim, o referido autor sustenta a ideia de que existem graus de vinculação à juridicidade, devendo-se revisitar/substituir o princípio da legalidade administrativa clássica e a classificação entre atos vinculados e atos discricionários.

Nesse sentido, mesmo atos que outrora eram chamados de vinculados ensejam alguma carga de valoração e, por outro lado, atos discricionários também seriam vinculados à juridicidade, razão pela qual entende-se obsoleta a classificação entre atos vinculados e discricionários. É dizer, quem desejar utilizar a referida classificação deverá fazê-lo considerando a ideia de vinculação à juridicidade, ou seja, todos os atos administrativos são vinculados à juridicidade, de alguma maneira.

## **5. O DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO DO DIREITO.**

Com efeito, o deslocamento da Constituição para o centro do sistema jurídico reformula o papel da lei formal, bem como a dinâmica interna dos Estados na atualidade. Portanto, desenha-se um pluralismo das fontes regulatórias provenientes de diversos atores institucionais, a partir do texto constitucional.

No caso brasileiro, no plano constitucional, o papel normativo do Poder executivo foi redesenhado pela Emenda Constitucional 32 (BRASIL, 2001). Assim, além da possibilidade de normatização pela via da Medida provisória, passou o executivo a gozar de ampla margem de atuação na sua organização interna com a nova redação do art. 84, VI da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88). Também no texto, encontra-se referência ao poder normativo do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, além de menção expressa às agências reguladoras, art. 103-B, §4º, art. 130-A, §2º e art. 21, XI, todos da CRRB/88.

Desse modo e sempre no contexto brasileiro, são criados os Conselhos da Magistratura e do Ministério Público com reforçadas atribuições normativas. Como decorrência do mesmo fenômeno, surgem agências reguladoras com amplo poder normativo, dentro da expertise técnica traçada pelas normas instituidoras.

A própria lei formal se transforma diante da sua incapacidade de prever e regular fenômenos dinâmicos impostos pelas sociedades plurais e complexas. Nesse sentido, o texto passa a conter expressões de significado abrangente e aberto cuja aplicação confere ampla margem ao intérprete.

Atualmente reconhece-se a ideia da incompletude do texto legal em razão da insuficiência da linguagem para explicar o fenômeno jurídico, bem como para predizer soluções sensatas para problemas hermenêuticos complexos, nos quais a lei não apresenta claramente uma direção a seguir.

Sobre a incompletude do trabalho do legislador e a necessária atuação do intérprete nesse espaço, merece menção as seguintes passagens doutrinárias:

“A textura aberta do direito significa que existem, de fato, áreas do comportamento nas quais muita coisa deve ser decidida por autoridades administrativas ou judiciais que busquem obter, em função das circunstâncias, um equilíbrio entre interesses conflitantes, cujo peso varia de caso para caso...” (HART, 2009, p.175)

“...A aplicação do direito é simultaneamente produção do Direito. Esses dois conceitos não representam, como pensa a teoria tradicional, uma oposição absoluta. E desafortunado distinguir entre atos de criação e atos de aplicação do direito. (...) todo ato jurídico é simultaneamente aplicação de uma norma superior e produção, regulada por essa norma, de uma norma inferior. (...) Simplesmente, a indeterminação do ato jurídico pode também ser a consequência não intencional da própria constituição da norma jurídica que deve ser aplicada pelo ato em questão. Aqui temos em primeira linha a pluralidade de significações de uma palavra ou de uma sequência de palavras em que a norma se exprime: o sentido verbal da norma não é unívoco, o órgão que tem de aplicar a norma encontra-se perante várias significações possíveis...” (KELSEN, 1998, pp.245-246)

Assim, nas versões mais sofisticadas do positivismo, operou-se uma distinção entre o texto e a norma dele decorrente, passando os referidos autores a sustentarem uma discricionariedade judicial no espaço em branco dos textos legais.

Conforme destacado, tanto em KELSEN (1998) quanto em HART (2009), o intérprete integra o processo de construção da norma dentro de uma margem de atuação fixada pelo texto e pela decisão tomada pelo órgão competente da fase anterior de concretização do direito. O

intérprete, mormente o magistrado, atuaria nas franjas do texto como um legislador intersticial, conhecendo e decidindo o conteúdo da norma dentro da moldura normativa.

A questão da discricionariedade forte leva a um decisionismo do intérprete, já que este deveria atuar com “bom senso”, como se fosse um legislador, socorrendo-se de elementos extralegais. O direito, nessa perspectiva, não se confundiria com a moral.

No pós-guerra, com a traumática experiência de regime totalitário na Alemanha Nazista fundado em normas formais, o direito reaproxima-se da moral. Assim, desenvolve-se a ideia de que o conteúdo do direito importa e deve restringir o intérprete.

Nessa toada, para delimitar ainda mais o espaço de discricionariedade dos intérpretes nos casos difíceis, é dizer, casos de vagueza, ambiguidade e de questões morais complexas (BARROSO, 2019) são divisados novos métodos hermenêuticos e novos padrões decisórios. As normas bipartem-se em regras e princípios.

A teoria dos princípios formulada por DWORKIN (2010) e desenvolvida por ALEXY (2010) aponta para a necessidade de construção do significado normativo no espaço delimitado pelos princípios, vistos como normas deontológicas, é dizer, que apontam uma direção para a ação.

Nessa formulação, não obstante as diferentes abordagens dos referidos autores, em DWORKIN uma teoria dos princípios mais rígida e em ALEXY uma teoria mais flexível, pode-se dizer que a discricionariedade, num sentido fraco, viria limitada pela necessidade de realização de um princípio e de uma leitura moral da constituição.

No ponto que interessa ao presente trabalho, nota-se uma parcial abertura do direito para discussões de moralidade política, filosofia da moral e outros elementos que outrora eram incomunicáveis com o âmbito do jurídico.

Assim, se até aqui a teoria dos princípios e da argumentação jurídica preocuparam-se com a delimitação correta do discurso jurídico em uma perspectiva mais abstrata, é chegada a hora da inclinação pragmática do método utilizado pelo direito administrativo reconhecendo-se a necessária interdisciplinaridade do direito com a economia, a ciência política e com as demais abordagens empíricas do direito.

Trata-se de nova perspectiva, um novo “estilo” para o direito administrativo. Destaca-se importante passagem doutrinária:

“O novo estilo do direito administrativo possui, assim como o antigo, quatro características básicas. Ele é (i) próximo aos métodos americanos, (ii) pragmatista e empirista, (iii) assistematizador e assistemático, e (iv) descrente na centralidade do direito como chave de



interpretação da vida econômica, política e social. (...). Ele deixa de buscar apoio em saberes diversos, mas se torna um com as diferentes disciplinas. Os argumentos são igualmente estatísticos, psicológicos, econômicos e jurídicos. (...) O legislador não é aquele que, mais uma vez, “anda mal” ao produzir legislação populista, casuística ou inconstitucional, mas é um agente que, dotado da mesma dignidade profissional do juiz ou do promotor, age conforme estímulos mais ou menos racionais; cumpre ao jurista entender tais estímulos em suas razões econômicas, psicológicas e comportamentais....” (MENDONÇA, 2013, p.189)

A reformulada Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB) procura delimitar ainda mais a interpretação do direito, para além das restrições operadas pela teoria dos princípios e pela teoria da argumentação jurídica. Com efeito, ciente da necessidade de mais considerações empíricas na interpretação do direito, o legislador acolheu um consequencialismo moderado passando a exigir do decisor a consideração das consequências práticas das opções decisórias.

Nesse sentido, a LINDB passou por mudanças notáveis e suas normas passaram a conter regras hermenêuticas para o direito público, tudo voltado para garantir mais segurança e pragmatismo por parte dos decisores e controladores, art. 20 *et seq* do Decreto-Lei n. 4.657/42.

O decisor, ao construir sentidos e concretizar o texto legal deve fazer opções que estejam vinculadas à juridicidade e retratem a relevância das consequências sistêmicas das opções decisórias, tudo de maneira fundamentada.

Deve-se fundar as decisões em argumentos abstratos e empíricos que levem a sério o contexto e as opções que retratem a melhor forma de atender às finalidades administrativas. Cuida-se, portanto, de preocupação que, a um só tempo, pretende tenham-se em conta o direito, na sua melhor luz, os dados empíricos, o cenário decisório e as consequências práticas da decisão. Nesse sentido, pode-se falar em um desenvolvimento administrativo do direito, guiado pela juridicidade, na concreção das finalidades pertinentes à atuação administrativa.

## **6. CONCLUSÃO.**

No presente artigo sustentou-se a crise da legalidade, especialmente a legalidade administrativa, descrevendo-se os fatores de exaurimento da noção tradicional de vinculação ao texto proveniente das fontes formais do direito.

A ideia de uma norma completa e pré-fixada a apontar soluções administrativas não consegue explicar a normatividade inerente às complexas sociedades atuais. Nesse sentido, o desenvolvimento das atividades estatais e a necessidade de se concretizar as promessas

constitucionais exigem uma pluralidade de fontes normativas que passam a compor o “bloco” de legalidade que conforma a atividade administrativa.

Para além da pluralidade das fontes, há necessariamente a intervenção de diversos atores institucionais imbuídos da tarefa de transformar as promessas em papel em direitos efetivos, avançando-se no sentido de se ultrapassar a modernidade tardia na qual o Brasil está inserido.

Concluiu-se que a sofisticação da atividade administrativa e a dimensão atual da máquina estatal impõe seja revisitado o conceito tradicional de legalidade, devendo-se reconhecer o desenvolvimento administrativo do direito, sem que se oblitere o material proveniente das diversas fontes formais da normatividade estatal.

A atuação administrativa é melhor descrita como um agir limitado por graus de vinculação à juridicidade, é dizer, pelo bloco de normas provenientes das fontes adequadas ao segmento administrativo que necessita de uma solução razoável, sensata, e que respeite tanto os textos provenientes das diversas fontes formais como os direitos fundamentais. Forma e substância devem dialogar com a realidade a fim de diminuir a subjetividade e a incerteza do direito. Eis aqui a dupla dimensão do direito (ALEXY, 2010).

Sustenta-se que alguma margem de subjetivismo é inerente ao fenômeno jurídico já que não é possível um método infalível que separe o interprete dos enunciados normativos. As teorias dos princípios, as teorias da argumentação jurídica e o consequencialismo fraco preconizado pela LINDB são instrumentos de controle da racionalidade decisória.

Acredita-se que a dogmática do direito deve desenvolver os conteúdos necessários para a devida inclinação pragmática do direito, na direção de soluções sensatas e razoáveis para questões complexas, a partir do cenário decisório e das consequências sistêmicas das opções decisórias. Nesse sentido, destacou-se que as recentes alterações por que passou a LINDB ensejam uma abertura do direito para abordagens empíricas naquilo que puderem ser úteis ao desenvolvimento do direito.

Como ressaltado no começo do trabalho, se no plano da natureza do direito é possível sustentar-se uma resposta certa, no plano decisório mais próximo da realidade tal perspectiva desafia o bom senso. Soluções razoáveis, que sejam coerentes e que produzam as melhores consequências sistêmicas é o máximo que se pode esperar do direito.

Em apertada síntese do trabalho, a dupla natureza do direito impõe deveres de deferência ao texto, coerência com a dimensão valorativa, e atenção às consequências sistêmicas das opções decisórias. Se não há respostas únicas, ou pelo menos claras, para situações complexas que surgem no exercício da atividade administrativa, há que se buscar a

opção que seja mais aderente ao contexto decisório, sem desconsiderar a necessidade de coerência e integridade que são pressupostos de qualquer decisão que se pretenda racional.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Conceito e Validade do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

ALEXY, Robert. **Teoria Discursiva do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

ALEXY, Robert. **Teoria da Argumentação Jurídica: Teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

ATIENZA, Manuel. **O sentido do Direito**. Lisboa: Escolar Editora, 2012.

ATIENZA, Manuel. **O Direito como Argumentação**. Lisboa: Escolar Editora, 2014.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 16 abril. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 07 set. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 32, de 11 de setembro de 2001**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm). Acesso em: 06 set. 2021.

CAVALCANTI, Rodrigo. **Ato administrativo: discricionariedade x vinculação**. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/ato-administrativo-discricionariedade-x-vinculacao/>. Acesso em: 22 de set. 2021.

CHEVALIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia: o guardião das promessas**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

HART, Herbert Lionel Adolphus. **O conceito de Direito**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LEAL, Fernando Angelo Ribeiro. “**Ônus de argumentação, relações de prioridade e decisão jurídica: mecanismos de controle e de redução da incerteza na subidealidade do sistema jurídico**”. Tese de doutoramento apresentada ao programa de Pós-graduação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/9262>. Acesso em: 22 de set. 2021.

LEAL, Fernando. “**A Constituição diz o que eu digo que ela diz: Formalismo inconsistente e textualismo oscilante no direito constitucional brasileiro**”. Revista Direitos Fundamentais & Justiça – ano 11, n. 36, jan./jun.2017 – Belo Horizonte: Fórum, 2017.

LEAL, Fernando; ARGUELHES, Diego Werneck. **Dois problemas de operacionalização do argumento de “capacidades institucionais”**. Revista de Estudos Institucionais, v. 2, 1, 2016.

LEAL, Fernando. ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. **O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo**. Revista Direito, Estado e Sociedade, n. 38, 2011.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 4 ed. Saraiva: 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Ato administrativo e direitos dos administrados**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

MENDONÇA, José Vicente Santos. **A verdadeira mudança de paradigmas do direito administrativo: do estilo tradicional ao novo estilo**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 265, p. 179-198, jan./abr. 2014.

SCHAUER, FREDERICK. **Pensar como um Abogado** – Madrid: Editora Marcial Pons, 2013.

SCHUARTZ, Luis Fernando – **Norma, Contingência e racionalidade** – Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

SCHUARTIZ, Luis Fernando. **Consequencialismo Jurídico, Racionalidade Decisória e Malandragem**. Revista De Direito Administrativo, 248, 130–158.  
<https://doi.org/10.12660/rda.v248.2008.41531>

SIMON, Herbert. **A Behavioral Model of Rational Choice**. The Quarterly Journal of Economics, v. 69, n.1, pp. 99-118. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1884852>.

STRUCHINER, Noel; SCHECAIRA, Fábio P. **Teoria da Argumentação jurídica** – Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio: Contraponto, 2016.

STRUCHINER, Noel; SCHECAIRA, Fábio P. **A Distinção entre Direito e Moral e a distinção Moral do Direito**. Revista de Direito do Estado. Ano. 7, n.22, pp. 131-145. Rio de Janeiro, 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo pra Céticos**. 2ª edição – São Paulo: Malheiros editores, 2014.