

**XXV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - BRASÍLIA/DF**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

MARIA TEREZA FONSECA DIAS

EDINILSON DONISETE MACHADO

EMERSON GABARDO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Edinilson Donisete Machado, Emerson Gabardo, Maria Tereza Fonseca Dias – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-149-4

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

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito Administrativo. 3. Gestão Pública. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O Grupo de Trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública” I reuniu no XXV Encontro Nacional do CONPEDI um conjunto de artigos de alto nível. Reunidos na cidade de Brasília, pesquisadores de diferentes partes do país apresentaram temas originais e polêmicos mediante a construção de textos com alto requinte intelectual.

As discussões que se seguiram aos comunicados científicos também foram muito profícuas e propiciaram debates interessantes a respeito de questões como discricionariedade administrativa, participação popular, arbitragem, responsabilidade do Estado, parcerias público-privadas, competências federativas, desenvolvimento, serviços públicos, direitos fundamentais, licitações, contratos públicos, modelos de gestão, processo administrativo e sistemas de controle da atividade pública. De forma dialética, alunos de graduação, mestrado e doutorado, bem como professores e profissionais com diferentes formações colocaram suas posições com respeito e mediante a adoção de uma perspectiva dialógica horizontal, ou seja, manifestando posições convergentes e divergentes de forma democrática.

Como resultado deste processo estão sendo publicados neste volume os trabalhos selecionados pela comissão de avaliadores do Conpedi e que contou com a coordenação dos debates dos professores abaixo nomeados, que procuraram aprofundar as colocações feitas e apontar aprimoramentos importantes para a área do Direito Administrativo. Foi grande honra e satisfação da comissão ter compartilhado dos debates com os autores e demais participantes.

Destacou-se, neste grupo de trabalho, a interdisciplinaridade das temáticas do direito com as da gestão pública, mostrando os rumos para os quais caminha a pesquisa e as discussões da Administração Pública.

Merece parabéns o CONPEDI por realizar um evento tão sério e que já pode ser considerado o mais relevante momento de divulgação de investigações científicas brasileiras na área do Direito.

Bom proveito aos leitores.

Cordialmente,

Brasília, julho de 2016.

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado

Centro Universitário Eurípedes de Marília

Universidade Estadual do Norte do Paraná

Prof. Dr. Emerson Gabardo

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Universidade Federal do Paraná

Profa. Dra. Maria Tereza Fonseca Dias

Fundação Mineira de Cultura

Universidade Federal de Minas Gerais

**A NOMEAÇÃO DO EX-PRESIDENTE COMO MINISTRO DA CASA CIVIL:
TENSÃO ENTRE A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E O DESVIO DE
FINALIDADE.**

**THE NOMINATION OF THE EX-PRESIDENT AS MINISTER OF THE CIVIL
HOUSE: TENSION BETWEEN ADMINISTRATIVE DISCRETION AND PURPOSE
DEVIATION.**

**Oswaldo Resende Neto
Raynara Souza Macedo**

Resumo

Acontecimentos no cenário nacional, agravados pela crise econômica, levou a polarização de ânimos da sociedade. Dentre as polêmicas, a Presidência da República nomeou o ex-Presidente Lula para o cargo de Ministro de Estado. De um lado a discricionariedade administrativa do ato e, na outra vertente, o desvio de finalidade. Serão expostos os principais argumentos jurídicos utilizados. Objetivou-se a pesquisa dentro dos padrões de imparcialidade sobre tema atual, político e jurídico, para transmitir ao leitor visão panorâmica das teses relacionadas ao ato administrativo. Utilizando método indutivo foram realizadas pesquisas de bibliografia nacional, legislação vigentes e processos judiciais.

Palavras-chave: Discricionariedade administrativa, Separação dos poderes, Desvio de finalidade

Abstract/Resumen/Résumé

Events on the national scene, increased by the economic crisis led to a mood polarization. Among the controversies, President nominated the former President to the office of Minister of State. On one side the administrative discretion of the act and, in another aspect, the deviation of purpose. The main legal arguments used will be exposed. Aimed to research within the impartiality of standards on a current, political and legal theme, to convey to the reader an overview of views related to the act. Using inductive method, studies of national bibliography, current legislation and judicial proceedings were conducted.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administrative discretion, Separation of powers, Purpose deviation

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos ou, quiçá, mais precisamente meses, o desencadeamento de uma série de acontecimentos no cenário nacional, cujo tema principal circula envolta da corrupção, tem provocado os mais acalorados debates *políticos*.

Diga-se, desde logo, que normalmente se utiliza a expressão *políticos* e seus derivados dentre uma acepção específica. No entanto, em uma das raras ocasiões do vernáculo, pode-se afirmar que a palavra em destaque está inserida em um contexto que transmuda de uma só vez suas várias facetas, como se uma pedra multiangular estivesse sendo filmada por câmeras em todo seu redor.

As discussões estão sendo vivenciadas, hodiernamente, em todos níveis e setores do ambiente político e da sociedade civil. Estende-se desde agremiações político-partidárias, em que seus interesses são defendidos aos gritos na tribuna e no silêncio dos bastidores do jogo político do parlamento, até os embates ideológicos da sociedade civil, inclusive com não raros choques entre manifestantes.

A polarização e o acirramento de ânimos de seus defensores são acentuados pela grave crise econômica que o país vem passando, a qual, segundo muitos, é derivada de toda essa conjectura.

Em tais momentos, uma das grandes dificuldades do raciocínio jurídico é a capacidade do ser humano em desmistificar questões que outrora seriam facilmente solucionadas, todavia, diante das circunstâncias atuais, o pêndulo do debate é puxado de acordo com a vontade do interessado, ainda que de forma inconsciente, como se o seu desejo tivesse o poder de transformar uma realidade discrepante. Uma verdadeira confusão entre o *dever ser* e o *ser*.

É nessa seara em que se buscou a elaboração de um trabalho, ainda que de modo sucinto e longe de esgotar suas implicações, de exame das principais tensões jurídicas existentes no ato de nomeação do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva para ocupar o cargo de Ministro de Estado Chefe da Casa Civil por decreto da Presidência da República¹, no dia 16 de março de 2016.

¹ A nomeação do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva para ocupar o cargo de Ministro de Estado Chefe da Casa Civil por decreto da Presidência da República foi publicada em uma edição extra do Diário Oficial da União, na seção 2, do dia 16 de março de 2016. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1000&pagina=1&data=16/03/2016>>. Acesso no dia 10 de abril de 2016.

Em jogo são colocadas sobre a mesa da pesquisa as cartas da discricionariedade administrativa de um ato político-administrativo exclusivo da Presidência da República, assegurado constitucionalmente, e, na outra vertente, o desvio de finalidade desse mesmo ato, cujos princípios também remontam a Carta Republicana.

No decorrer deste trabalho, serão expostos os principais argumentos jurídicos utilizados por ambos posicionamentos, com o delineamento da importância de cada um dos pontos e, sempre que possível, com remissões aos respectivos eventos.

Objetivou-se elaborar uma pesquisa dentro dos padrões de imparcialidade sobre um tema intrinsecamente atual e político, porém de natureza jurídica, para que possa transmitir ao leitor uma visão panorâmica das teses e antíteses relacionadas ao ato administrativo aqui em foco.

Utilizando o método indutivo foram realizadas pesquisas sistemáticas de bibliografia nacional e estrangeira, além de exploração da legislação vigente e de consultas a procedimentos e processos judiciais em trâmite e julgados, para se chegar a uma conclusão, ao final deste trabalho, acerca da problematização da ponderação dos valores contidos na discussão central deste artigo.

1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Não muito distante, o processo criminal rotulado como “Mensalão”, referente a Ação Penal n.º 470/MG² de competência originária do Supremo Tribunal Federal, trouxe a exposição, segundo as palavras do então Procurador-Geral da República denunciante, de uma “sofisticada organização criminoso, dividida em setores de atuação, que se estruturou profissionalmente para a prática de crimes”.

Ao seu final no ano de 2012, parlamentares e empresários, inclusive um ex-Ministro da Casa Civil, foram condenados a penas de prisão por delitos como peculato, corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro, dentre outros, em virtude de um consórcio ilícito entre a iniciativa privada e o poder público com a finalidade precípua de desviar recursos do erário³.

Passados alguns anos, um outro caso tem preponderado nos noticiários nacional e internacional quando se referem à corrupção Brasil, principalmente pela capacidade financeira

² O relatório dos fatos da Ação Penal n.º 470/MG está disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/relatoriomensalao.pdf>> Acesso em 10 de abril de 2016.

³ O ex-Ministro de Estado Chefe da Casa Civil José Dirceu foi condenado pelo Supremo Tribunal Federal a pena de 10 anos e 10 meses de prisão pelos crimes de formação de quadrilha e corrupção, além de multa no valor de R\$ 468.000,00. Julgamento disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/acordao-jose-dirceu.pdf>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

dos investigados, alguns ainda presos preventivamente, pelo vultoso numerário desviado (falam-se em bilhões de reais) e pelo pernicioso relacionamento com o Estado em um suposto esquema de fraudes a licitação e lavagem de dinheiro.

Trata-se da investigação conduzida pelo Departamento de Polícia Federal e Ministério Público Federal, nos autos do processo criminal 5006205-98.2016.4.04.7000, na 13ª Vara Federal da Seção Judiciária do Paraná da Justiça Federal, intitulada operação “Lava Jato”⁴.

Ao que parece, é o maior caso de corrupção investigado e levado ao Poder Judiciário para processo e julgamento, atingindo diversos partidos que compõem a base governista e a oposição, refletindo que a malversação da coisa pública se estende muito além de um único grupo político⁵.

A medida em que avança surgem novos nomes nas investigações, seja através das polêmicas delações premiadas efetuadas com base na Lei n.º 12.850/2013, seja por outras provas ou indícios, catalisando ainda mais a crise política e econômica no país.

Em meio a esse conturbado ambiente, o nome do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva começou a ser veiculado na imprensa como um dos possíveis beneficiários do esquema criminoso descoberto na operação “Lava Jato”, notadamente em virtude das indagações acerca da propriedade de alguns bens registrados em nomes de terceiros e da origem do dinheiro pago em prestações de serviços a título de palestras.

Na manhã do dia 04 de março de 2016, foi deflagrada a vigésima quarta etapa da operação “Lava Jato”, ocasião em que a Polícia Federal cumpriu mandado de condução coercitiva em seu desfavor e o conduziu para ser ouvido no referido procedimento investigativo, além de efetuar cumprimento da ordem judicial de busca e apreensão em sua residência⁶.

Poucos dias depois, na data de 09 de março de 2016, o Ministério Público do Estado de São Paulo ofereceu denúncia em desfavor do ex-Presidente pelo suposto cometimento dos

⁴ O Ministério Público Federal abriu um espaço em seu endereço eletrônico sobre o caso “Lava Jato”, onde detalha algumas medidas já realizadas e expõe didaticamente o *modus operandi* da suposta organização criminosa. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/lavajato/index.html>> Acessado no dia 10 de abril de 2016.

⁵ Os números divulgados pelo Ministério Público Federal no caso “Lava Jato” retratam que houve a instauração de 1.114 procedimentos, 484 buscas e apreensões, 117 mandados de condução coercitiva, 113 mandados de prisão cumpridos, 49 acordos de colaboração premiada, 97 pedidos de cooperação internacional, o oferecimento de 37 denúncias em desfavor de 179 pessoas, 93 pessoas condenadas, a estimativa de desfalque de 21,8 bilhões do erário e a já recuperação de 2,9 bilhões de reais. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/resultados/a-lava-jato-em-numeros-1>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

⁶ Em nota divulgada em seu site, o Ministério Público expõe as razões do cumprimento de tais medidas. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/resultados/todas-noticias>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

de lavagem de dinheiro e falsidade ideológica, bem como teve sua prisão preventiva representada, conforme se vislumbra nos autos do processo 0017018-25.2016.8.26.0050⁷.

É preciso destacar que, ao declinar a competência, o Juízo de Direito da 4ª Vara Criminal da Comarca de São Paulo remeteu os autos com a denúncia e o pedido de prisão formulados pelo Ministério Público paulista para análise pelo titular da 13ª Vara de Seção Judiciária do Paraná, onde passou a compor o caso “Lava Jato”.

Nesse interim, aumentou o rumor sobre a possível decretação de uma prisão cautelar em desfavor do ex-Presidente. Concomitantemente, iniciou-se com mais evidência o debate em torno de sua nomeação para algum Ministério de Estado, onde, conseqüentemente, teria foro por prerrogativa de função.

Para seus defensores, o investigado citado era o cidadão perfeitamente adequado para assessorar a Presidência da República a ultrapassar esse conturbado período de turbulência política e econômica, resgatando a governabilidade e retomando o crescimento da economia de outrora. Portanto, sua nomeação estaria adstrita à conveniência político-administrativo dos atos administrativos, em matéria de incurso no poder discricionário da Administração Pública.

Já seus opositores visualizavam que sua nomeação seria um instrumento de retirar o processo da 13ª Vara de Seção Judiciária do Paraná para remetê-lo ao Supremo Tribunal Federal por causa do foro por prerrogativa de função⁸, instituto inerente ao cargo de Ministro de Estado, conforme previsão no art. 102, inciso I, alínea “a”, da Constituição, onde fixa a competência do Supremo Tribunal Federal, precipuamente, para processar e julgar, originariamente, os Ministros de Estado nas infrações penais comuns.

No dia 16 de março deste ano, a Presidência da República anunciou em nota oficial a nomeação do seu antecessor para ocupar o cargo de Ministro de Estado Chefe da Casa Civil⁹:

⁷ No julgamento do processo 0017018-25.2016.8.26.0050, no dia 14 de março de 2016, a Juíza de Direito Maria Priscilla Ernandes Veiga Oliveira, da 4ª Vara Criminal da Comarca de São Paulo, declarou-se incompetente e declinou a competência para a 13ª Vara da Seção Judiciária do Paraná, onde tramita o processo da operação “Lava Jato”. Como consequência lógica pela declinação da competência, absoluta, a magistrada deixou de analisar os pedidos de cautelares formulados na denúncia, bem como o pedido de prisão preventiva, entendendo que não há urgência que justifique a análise, até porque os requerimentos já foram todos divulgados publicamente pelo próprio MPSP, sendo de conhecimento inclusive dos investigados. O andamento do processo 0017018-25.2016.8.26.0050 se encontra disponível em <http://estaticog1.globo.com/2016/03/14/Decisao_Maria_Priscilla_Oliveira.pdf>. Acesso em 10 de abril de 2016.

⁸ Assunto amplamente divulgado pela imprensa, estando disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1750122-lula-aceitara-convite-de-dilma-para-ministerio-dizem-aliados.shtml>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

⁹ Segundo a nota oficial anunciada pela Presidência da República, com a nomeação o ex-Presidente passa a ocupar o lugar de Jaques Wagner na Casa Civil, o qual é transferido para a chefia do gabinete pessoal da

A Presidenta da República, Dilma Rousseff, informa que o ministro de Estado Chefe da Casa Civil, Jaques Wagner, deixará a pasta e assumirá a chefia do Gabinete Pessoal da Presidência da República. **Assumirá o cargo de Ministro de Estado Chefe da Casa Civil o ex-Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva.** Assumirá, ainda, o cargo de ministro de Estado Chefe Secretaria de Aviação Civil, o Deputado Federal Mauro Ribeiro Lopes. A presidenta da República presta homenagem e agradecimento ao Dr. Guilherme Walder Mora Ramalho pela sua dedicação.

Paralelamente, ainda no mesmo dia 16 de março de 2016, o Juízo de Direito responsável pelo processo e julgamento da operação “Lava Jato”, na Justiça Federal da Comarca de Curitiba/PR, suspende o sigredo de justiça existente, sob os fundamentos de interesse público e da publicidade dos atos processuais, expondo conversações travadas entre Luiz Inácio Lula da Silva e terceiros, dentre os quais, a titular da pasta da Presidência da República¹⁰:

Como tenho decidido em todos os casos semelhantes da assim denominada Operação Lavajato, tratando o processo de apuração de possíveis crimes contra a Administração Pública, o interesse público e a previsão constitucional de publicidade dos processos (art. 5º, LX, e art. 93, IX, da Constituição Federal) impedem a imposição da continuidade de sigilo sobre autos. O levantamento propiciará assim não só o exercício da ampla defesa pelos investigados, mas também o saudável escrutínio público sobre a atuação da Administração Pública e da própria Justiça criminal. A democracia em uma sociedade livre exige que os governados saibam o que fazem os governantes, mesmo quando estes buscam agir protegidos pelas sombras.

A revelação do conteúdo dos telefonemas interceptados do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva veio a ser o ingrediente detonador de uma incansável discussão política sobre a validade do decreto de sua nomeação para o cargo de Ministro da Casa Civil.

Explicita-se que não se visa aqui realizar valorações jurídicas de culpabilidade acerca dos fatos supramencionados, todavia é imprescindível seu registro cronológico e objetivo para que se possa mais a frente adentrar no objeto deste trabalho.

Presidência da República. Embora não confirmada, a posse do Sr. Luiz Inácio Lula da Silva no cargo de Ministro de Estado Chefe da Casa Civil é prevista para o dia 22 de março de 2016. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2016/03/16/internas_polbraeco,522450/dilma-rousseff-anuncia-oficialmente-a-nomeacao-de-lula-para-a-casa-civ.shtml>. Acesso em 10 de abril de 2016.

¹⁰ O inteiro teor da decisão citada encontra-se disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/decisao-levantamento-sigilo.pdf>>. Acesso no dia 10 de abril de 2016.

Entretanto, também não se pretende discutir a (i)licitude das interceptações telefônicas supracitadas, das delações premiadas colhidas, das conduções coercitivas e nem quaisquer outras medidas cautelares que estavam vinculadas ao caso “Lava Jato”¹¹.

Persegue-se tão somente um debate jurídico dotado de imparcialidade sobre a suposta validade do ato político-administrativo que nomeou o ex-Presidente para o cargo de Ministro da Casa Civil.

2 A DISCRICIONARIEDADE DO ATO

A multiplicidade e inovação das relações humanas torna impossível a previsibilidade integral de todas as situações possíveis na realidade mundana. Assim, não raramente, o legislador se utiliza de recursos legais que permitam a subsunção de determinadas vivências humanas aos postulados de uma mesma norma, desde que não extrapolem certos limites predeterminados.

Podem-se ser citados as normas penais em branco, os conceitos jurídicos indeterminados, a aplicabilidade do princípio da insignificância no Direito Penal etc.

Em se tratando do Direito Administrativo, tem-se o tão conhecido poder discricionário, onde o administrador também está subordinado à lei, porém detém uma margem de liberdade, conforme os critérios de conveniência e oportunidade, para escolher a solução que melhor atenda o interesse público, dentre as alternativas possíveis.

Di Pietro (2015, p. 124) ensina:

A discricionariedade, sim, tem inserida em seu bojo a ideia de prerrogativa, uma vez que a lei, ao atribuir determinada competência, deixa alguns aspectos do ato para serem apreciados pela Administração diante do caso concreto; ela implica liberdade a ser exercida nos limites fixados na lei.

De conseguinte, “são discricionários os atos praticados pela Administração Pública com certa margem de liberdade. A Administração edita-os depois de uma avaliação subjetiva” (GASPARINI, 2012, p. 132).

Nesse instrumento de gestão típico do Direito Administrativo estão inseridos os critérios de conveniência e oportunidade, que traduzem um juízo de valoração na tomada da

¹¹ Sem sombra de dúvidas, do processo do caso “Lava Jato” desdobram-se diversos temas polêmicos, que demandam pesquisas mais profundas e sobre assuntos diversos, alguns muitos combatidos por nomes renomados, a exemplo das delações premiadas negociadas com o Ministério Público Federal em que o investigado abre mão de teses defensivas para antecipar seu *status libertatis*.

decisão pelo administrador, que, desde que obedecidos os limites legais, devem ser respeitados pelos demais poderes da República.

Andreas Joachim Krell (2002, p. 22) traça uma crítica à interferência do Judiciário no mérito inerente ao Legislativo, porém o mesmo espírito protetivo se aplica também ao Poder Executivo:

Em princípio, o Poder Judiciário não deve interferir em esfera reservada a outro Poder para substituí-lo em juízos de conveniência e oportunidade, querendo controlar as opções legislativas de organização e prestação, a não ser, excepcionalmente, quando haja uma violação evidente e arbitrária, pelo legislador, da incumbência constitucional.

Trazendo para o caso tomado como paradigma, registra-se que a Presidência da República justificou a tomada de decisão da nomeação do ex-Presidente em virtude da sua experiência acumulada em dois mandatos presidenciais, somadas à vida parlamentar, além do poder de liderança e de articulação política, convenientes e oportunos ao enfrentamento da grave crise política e econômica que assola o Brasil¹².

Ainda em prol do mérito dos atos administrativos, a 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 475.954 AgR/RS, publicado no DJe 09/09/2013, decidiu que “não cabe ao Poder Judiciário adentrar no exame da oportunidade e da conveniência de ato do Poder Executivo no exercício de sua discricionariedade, sob pena de violação do princípio da separação de poderes...”.

Nesse sentido, defender a discricionariedade administrativa implica indubitavelmente pregar a garantia da separação harmoniosa do exercício das funções da República, consagrada no art. 2º da Constituição Brasileira.

Preciosas são as palavras de Cretella Júnior (2001, p. 172):

Cumpra observar que, dentro de nosso sistema constitucional de freios e contrapesos, a afirmação de que “os atos exclusivamente políticos são imunes à apreciação jurisdicional” precisa ser entendida em seu sentido exato que é: “os atos exclusivamente políticos são imunes à apreciação jurisdicional apenas no que encerram de político”, porque, integrando a ordem jurídica, a qual se submetem e se adaptam, como atos jurídicos que

¹² Com a divulgação dos telefonas interceptados, após a suspensão do sigilo no processo da “Lava Jato”, a Presidente Dilma Rousseff parte em defesa de seu antecessor, justificando a sua nomeação. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/em-posse-dilma-diz-que-lula-e-maior-lider-politico-do-pais.html>>. Acesso em 10 de abril de 2016. Também há a exposição mais minuciosa dos argumentos pela validade do ato político-administrativo de nomeação do ex-Presidente nas suas petições de defesa apresentadas no Supremo Tribunal Federal, no Mandados de Segurança Coletivo n.º 34.070/DF e n.º 34.071/DF. O inteiro teor das petições de defesa se encontram disponíveis em: <<http://s.conjur.com.br/dl/pedido-lula-gilmar-mendes-34070.pdf>> e <<http://s.conjur.com.br/dl/pedido-lula-gilmar-mendes-34071.pdf>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

são, devem concretizar-se de harmonia com o princípio da legalidade e conforme a competência constitucional.

A nomeação e exoneração de Ministro de Estado pelo Presidente da República é norma constitucional clara e expressa no tocante à fixação de sua competência privativa para tanto, conforme dispõe o art. 84, inciso I, da Constituição. *A priori*, outro Poder, inclusive o Judiciário, não pode interferir nessa seara de natureza estritamente político-administrativa afeta privativamente ao Chefe do Poder Executivo Federal sob pena de violação ao princípio de separação dos poderes.

O constitucionalista JOSE AFONSO DA SILVA (2009, p. 110) ao tratar da independência dos Poderes da República expressa que:

A independência dos poderes significa: (a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhe sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização. (c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais; assim, é que cabe ao Presidente da República prover e extinguir os cargos públicos da Administração federal, bem como exonerar e demitir seus ocupantes; às Câmaras do Congresso e aos Tribunais compete elaborar os respectivos regimentos internos, em que se consubstanciam as regras de seu funcionamento, sua organização, direção e polícia, ao passo que ao Chefe do Executivo incumbe as organizações da Administração pública, estabelecer seus regimentos e regulamentos.

Ora, o cargo de Ministro de Estado possui a atribuição primordial de auxiliar diretamente o Chefe do Executivo Federal na criação, elaboração e execução de políticas governamentais, de modo que deve ser ocupado por pessoas de sua confiança a ser escolhida independentemente de crivo prévio ou posterior do Judiciário ou Legislativo. “Os Ministros atuam, pois, como a *longa manus* da Presidência da República, na consecução de seus objetivos político-administrativos” (PACELLI, 2011, p. 213).

A doutrina (FRANCISCO, 2013, p. 1.203) esclarece que condicionar escolha de Ministros de Estado à aprovação de outro órgão ou Poder consubstanciaria afronta ao princípio da divisão funcional do poder, porquanto criaria empecilhos à melhor fluência das relações e da interlocução entre o chefe do Executivo e seus auxiliares diretos. Trata-se de

algo inconcebível no sistema presidencialista pátrio, em que há reunião da Chefia do Estado e do Governo no cargo de Presidente da República:

... cabe ao Presidente da República, por sua livre, exclusiva e consciente decisão, nomear e exonerar os Ministros de Estado, segundo a confiança que neles deposita, ou a conveniência e a oportunidade em manter determinada pessoa na função de seu auxiliar e no comando de Ministérios criados por lei.

No mesmo sentido, José Afonso da Silva (2014, p. 491) aduz:

... os ministros, que são simples auxiliares do presidente da República, são por ele livremente nomeados e exonerados. Quer dizer, os ministros de Estado não dependem da confiança do Parlamento, mas são órgãos de estrita confiança do chefe do Poder Executivo, que, por isso mesmo, detém o poder incontrastável de nomeá-los e exonerá-los sem atender a ninguém, do ponto de vista jurídico-constitucional. Claro que há injunções políticas a atender; mas isso já ingressa no campo da Ciência Política ou da Sociologia, foge ao terreno jurídico.

Os defensores do ato de nomeação afirmam ainda que as restrições ao mencionado ato político se encontram delineadas no art. 87 da Carta Magna, estando direcionadas ao destinatário do cargo, o qual deve preencher os seguintes requisitos cumulativos: 1) ter nacionalidade brasileira; 2) possuir idade mínima de 21 anos; e 3) estar em pleno gozo de seus direitos políticos.

Acontece que o nomeado se encontra em pleno exercício dos direitos políticos, é maior de 21 anos e possui nacionalidade brasileira. Nesse diapasão, satisfaz os requisitos para nomeação ao cargo de Ministro de Estado.

A mera existência de investigação ou processo criminal não tem o condão, de per si, de obstaculizar sua nomeação, em atenção ao princípio da presunção de inocência. Somente o trânsito em julgado de sentença condenatória em ação penal poderia implicar na suspensão dos seus direitos políticos e, conseqüentemente, seria causa impeditiva da nomeação, consoante diz o art. 15, inciso V, da Constituição Republicana.

Ademais, o instituo de foro por prerrogativa

Por último, é imprescindível constar a justificativa da Presidência da República acerca da entrega antecipada do decreto de nomeação ao seu destinatário, diante da ventilação dos argumentos contrários, que serão expostos no tópico seguinte.

O tema ganhou relevo depois da suspensão do segredo de justiça dos autos de processo da operação “Lava Jato”, vindo ao conhecimento público conversações entre o ex-

Presidente e interlocutores, dentre os quais a atual Presidente da República, a qual afirmou que estava encaminhando o seu termo de posse, que deveria ser utilizado “em caso de necessidade”¹³.

Afirmou a Presidência da República em nota oficial que enviou antecipadamente o termo de posse tão somente para que o nomeado assinasse previamente, tendo em vista que uma eventual ausência à solenidade não impediria a concretização da sua assunção para o cargo de Ministro de Estado¹⁴.

Portanto, o decreto de nomeação do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva para o cargo de Ministro de Estado Chefe da Casa Civil, sob aspecto formal, não contém vício. Reveste-se de aparência de legalidade.

Terminada a exposição das principais teses de defesa usadas para fundamentar a plausibilidade político-administrativa do decreto presidencial em questão, passa-se a seguir a exposição dos argumentos mais utilizados para combatê-lo. Portanto, os mesmos fatos serão tratados sobre o prisma oposto.

3 O DESVIO DE FINALIDADE DO ATO

¹³ “DILMA: Alô.

LILS: Alô.

DILMA: LULA, deixa eu te falar uma coisa.

LILS: Fala querida. "Ahn"

DILMA: Seguinte, eu tô mandando o "BESSIAS" junto com o PAPEL pra gente ter ele, e só usa em caso de necessidade, que é o TERMO DE POSSE, tá?!

LILS: "Uhum". Tá bom, tá bom.

DILMA: Só isso, você espera aí que ele tá indo aí.

LILS: Tá bom, eu tô aqui, eu fico aguardando.

DILMA: Tá?!

LILS: Tá bom.

DILMA: Tchau.

LILS: Tchau, querida”. Diálogo interceptado transcrito no julgamento da liminar pelo Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança Coletivo n.º 34.070/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/pedido-lula-gilmar-mendes-34070.pdf>. Acesso em 10 de abril de 2016.

¹⁴ Em nota oficial a Presidência da República, por intermédio da Secretaria de Imprensa e Comunicação Social, divulgou para “conhecimento público, divulgamos cópia do termo de posse assinado hoje à tarde pelo ex-presidente Lula e que se encontra em poder da Casa Civil. Esse termo foi objeto do telefonema mantido entre o ex-Presidente Lula e a Presidenta Dilma Rousseff, sendo, no dia de hoje, divulgado, ilegalmente, por decisão da Justiça Federal do Paraná. A Presidente assinará o documento amanhã em solenidade pública de posse, estando presente ou não o ex-Presidente Lula. A transmissão de cargo entre o Ministro Jaques Wagner e o ex-Presidente Lula foi marcada para a próxima terça-feira. Trata-se de momento distinto da posse. Finalmente, cabe esclarecer que no diálogo entre o ex-Presidente Lula e a Presidente Dilma a expressão ‘pra gente ter ele’ significa ‘o governo ter o termo de posse’, assinado pelo Presidente Lula, para em caso de sua ausência já podermos utilizá-lo na cerimônia de amanhã. Por isso, o verbo não é ‘usa’ mas sim o governo usar o referido termo de posse. Assim, o diálogo foi realizado com base nos princípios republicanos e dentro da estrita legalidade”. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/lula-recebeu-e-assinou-termo-de-posse-nesta-quarta-veja-documento.html>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

Considerado pressuposto teleológico dos atos administrativos, a finalidade traduz a perseguição pelo administrador da consagração do bem jurídico objetivado pelo ato.

Fazendo um exame com a discussão central deste trabalho, pode-se afirmar que a nomeação de um Ministro de Estado, além da obrigatoriedade de atender o interesse público (sentido amplo), deve simultaneamente ser realizado com o intuito de buscar uma maior eficiência da gestão pública da referida pasta (sentido restrito).

Nesse mesmo raciocínio, Di Pietro (2015, p. 253) afirma:

Pode-se falar em fim ou finalidade em dois sentidos diferentes: 1. Em sentido amplo, a finalidade corresponde à consecução de um resultado de interesse público; nesse sentido, se diz que o ato administrativo tem que ter finalidade pública; 2. Em sentido restrito, finalidade é o resultado específico que cada ato deve produzir, conforme definido na lei; nesse sentido, se diz que a finalidade do administrativo é sempre a que decorre explícita ou implicitamente da lei.

Em se tratando de finalidade, aduz-se que é viciada quando o administrador pratica ato em descumprimento do interesse público (sentido amplo) ou em desrespeito ao objetivo diverso daquele explícito ou implicitamente previsto em lei¹⁵.

O vício, embora relacionado as intenções do gestor, é de natureza objetiva, visto que é suficiente para sua caracterização apenas o descompasso entre a finalidade real e a legal.

Tácito (1974, p. 17-18) há muito já pregava:

O diagnóstico da violação da finalidade impõe o exame dos motivos alegados pelo agente, através dos quais se exterioriza a sua vontade”, de modo que “o desvio de poder guarda, por isso, estreita correlação com outro vício – o da inexistência ou falsidade dos motivos”. Observa, corretamente, que “é por meio da análise criteriosa da motivação do ato administrativo, dos indícios veementes que defluem da conferência entre os motivos invocados e os resultados alcançados ou pretendidos que o desvio de poder virá à tona.

Ainda sobre a natureza objetiva do desvio de finalidade, Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p. 996) discorre:

No desvio de poder o agente, ao manipular um plexo de poderes, evade-se do escopo que lhe é próprio, ou seja, extravia-se da finalidade cabível em face da regra em que se calça. Em suma: o ato maculado deste vício

¹⁵ A caracterização do desvio de finalidade pode se dar em seus dois sentidos – amplo e restrito – de modo que se pode concluir que o conceito legal de desvio de finalidade ou de poder, constante no art. 2º, parágrafo único, “e”, da Lei n.º 4.717/1965, está incompleto (Di Pietro, 2015, p. 288).

direciona-se a um resultado diverso daquele ao qual teria de aportar ante o objetivo da norma habilitante. Há, então, um desvirtuamento de poder, pois o Poder Público, como de outra feita averbamos, falseia, deliberadamente ou não, com intuitos subalternos ou não, aquele seu dever de operar o estrito cumprimento do que se configuraria, ante o sentido da norma aplicada, como o objetivo prezável e atingível pelo ato. Trata-se, pois, de um vício objetivo, pois o que importa não é se o agente pretendeu ou não discrepar da finalidade legal, mas se efetivamente dela discrepou.

Retornando para o cerne deste artigo, sabe-se que a nomeação do ex-Presidente ocorreu logo após uma série de acontecimentos em seu desfavor (oferecimento de denúncia e pedido de prisão pelo Ministério Público de São Paulo, encaminhamento da denúncia e representação de sua prisão para o caso “Lava Jato” após o declínio de competência da Justiça Paulista, cumprimento de mandado de condução coercitiva em seu desfavor, cumprimento de mandado de busca domiciliar em sua moradia, delações premiadas invocando expressamente seu suposto envolvimento etc.).

Como se não bastasse, um outro fato merece destaque: a antecipação de sua posse do dia 22 para o dia 17 de março de 2016, isto é, logo após a divulgação de diálogos do nomeado e interlocutores que geraram diversas indagações, inclusive sobre a finalidade real de sua nomeação, que seria o atendimento de interesse particular, muito discrepante com as funções de um Ministro de Estado.

Embora não se examine a licitude dos diálogos, é preciso mencionar que a interceptação telefônica deferida judicialmente goza de presunção de legitimidade, de modo que os indícios extraídos do contexto probatório conduziram a Procuradoria-Geral da República e o próprio Supremo Tribunal Federal, este em caráter liminar, a se manifestarem no sentido de que o decreto presidencial padecia de desvio de finalidade, porquanto objetivava conferir foro por prerrogativa de função ao nomeado, em uma afronta ao princípio do Juiz Natural, contido no art. 5º, incisos XXXVII e LIII, ambos da Constituição, cujos pilares são a imparcialidade, competência e a aleatoriedade¹⁶.

O desencadeamento dos fatos e a nomeação e posse repentinas demonstram que uma das finalidades do ato, senão a principal, era de conferir foro por prerrogativa de função ao ex-Presidente, vez que todas investigações e processos conduzidos em sede de primeira instância seriam remetidas imediatamente ao Supremo Tribunal Federal e à Procuradoria-

¹⁶ As decisões do Supremo Tribunal Federal nos Mandados de Segurança Coletivo n.º 34.070/DF e n.º 34.071/DF, de Relatoria do Min. Gilmar Mendes, estão disponíveis em: <<http://s.conjur.com.br/dl/gilmar-suspende-lula-casa-civil.pdf>> e <<http://s.conjur.com.br/dl/medida-cautelar-mandado-seguranca-34071.pdf>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

Geral da República, por força do foro por prerrogativa de função previsto no art. 102, I, “c”, da Carta Republicana.

Acrescenta-se que é de conhecimento generalizado que as ações penais de procedimento originário em tribunais, regido pelos termos da Lei n.º 8.038/1990, em contraposição ao Código de Processo Penal conduzido por juízes de primeira instâncias, normalmente se desenvolvem com maior complexidade e morosidade, cujos atrasos podem frustrar eventual condenação, levando-se em conta ainda que o ex-Presidente já conta com mais de 70 anos de idade¹⁷.

Desse modo, afirma-se que houve desvio de finalidade porque “o fim de interesse público vincula a atuação do agente, impedindo a intenção pessoal” (MEDAUAR, 2013, p. 157). Assim, o ato administrativo praticado com objetivo diverso do interesse público ou específico em lei é viciado. No caso, busca-se frustrar persecução penal da operação “Lava Jato”.

Embora um pouco extenso, para os padrões que se propõe este trabalho, é imprescindível citar os ensinamentos de Vladimir Passos de Freitas (2016), onde trabalha com maestria peculiar as situações de efetivo desvio de finalidade daquelas em que o foro por prerrogativa de função é uma mera consequência do ato administrativo:

Porém, pode suceder o oposto, ou seja, alguém acusado da prática de um delito é convidado a ocupar um cargo que lhe dê foro especial, isto é, dê-lhe a possibilidade de livrar-se da Justiça de primeira instância e de responder em um tribunal. Isso pode ocorrer no Poder Executivo e no Legislativo, onde há uma grande quantidade de cargos em comissão. Por exemplo, um vereador está sendo investigado por crime de pedofilia e consegue nomeação para o cargo de secretário de Estado, subtraindo-se da ação do promotor da comarca e sujeitando-se a uma ação no Tribunal de Justiça, onde o processo andarás mais lentamente. (...) Se assim é, conforme ensinamento uniforme da melhor doutrina, resta apenas saber como, no caso concreto, se concluirá pela existência ou não de dissimulação. Evidentemente, o ato sempre será editado com base em premissas falsas, aparentemente verdadeiras. A resposta está na análise das circunstâncias. Por exemplo, imagine-se que um médico renomado, portador de títulos acadêmicos, seja convidado para assumir a Secretaria de Saúde do Estado e que responda, no Juizado Especial Criminal, pelo crime de lesões corporais leves, em virtude de um soco desferido em seu vizinho em meio a uma acalorada discussão em assembleia de condomínio. Seria ridículo imaginar que a indicação de seu nome visava subtrair do JEC a competência para processá-lo, passando-a ao Tribunal de Justiça. No entanto, diversa será a situação se a indicação for feita a um dentista envolvido em graves acusações de estupro de pacientes para ocupar o cargo de ministro dos Transportes, no momento exato em que o Tribunal

¹⁷ Diga-se que o art. 115 do Código Penal reduz de metade os prazos de prescrição quando o criminoso era, na data da sentença, maior de 70 (setenta) anos. De modo que uma eventual julgamento tardio do ex-Presidente poderá resultar na perda do direito estatal de punir pelo decurso do tempo.

de Justiça julgará apelação contra sentença que o condenou a 20 anos de reclusão. Aí o objetivo será flagrantemente o de evitar o julgamento pelo TJ e a manutenção da sentença condenatória e a sua execução imediata, transferindo o caso para o Supremo Tribunal Federal. O ato administrativo será nulo por evidente desvio de finalidade. A ocorrência desse tipo de desvio de conduta sujeitará a autoridade administrativa, seja ela membro do Poder Legislativo, prefeito, governador, presidente da República ou outra do segundo escalão do Executivo, a ação popular e, ainda, ação ordinária de nulidade do ato, junto com a União, que poderá ser proposta no foro federal do domicílio do autor. Na verdade, as práticas administrativas passam, no Brasil, por um flagrante processo de mudança. Basta ver a obrigatoriedade atual da transparência dos atos administrativos, inimaginável há duas ou três décadas. Assim, os administradores, seja qual for o nível ou o Poder de Estado a que pertençam, devem se acautelar na condução de seus atos, pois, em boa hora, ficou para trás o tempo do “manda quem pode, obedece quem tem juízo”.

Nesses termos, “independentemente de qualquer outro vício, se o ato foi praticado contrariando a finalidade legal que justificou outorga de competência para a prática do ato, ele é nulo.” (FURTADO, 2007, p. 303). As situações de desvio de finalidade se manifestam pela execução de uma conduta que aparenta estar em conformidade com uma determinada norma que confere poder à autoridade (regra de competência), todavia, ao seu final, implica em resultados absolutamente incompatíveis com o escopo constitucional desse mandamento, razão pela qual é ilícita.

Nesse diapasão, o vício de desvio de finalidade é perfeito e adequado para se invocar a nulidade da nomeação de pessoa investigada, no caso concreto o ex-Presidente, tendo em vista a finalidade precípua de lhe conferir foro por prerrogativa de função.

Encerradas as exposições das concepções a favor e contrárias, passa-se à conclusão.

4 CONCLUSÃO

No decorrer deste artigo, foram abordadas as principais teses defensoras e digladiadoras da plausibilidade jurídica do decreto presidencial que nomeou o ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva para o cargo de Ministro Chefe da Casa Civil.

De um lado, a discricionariedade administrativa fundada na separação dos poderes da República, em que o controle jurisdicional não deve adentrar no mérito da conveniência e oportunidade da Administração Pública, primordialmente em se tratando de atribuição privativa do Chefe do Executivo, salvo nas situações de evidente ilegalidade.

Do outro, uma série de fatos e atos processuais que conduziram uma nomeação antecipada e às pressas, em um flagrante desvio de finalidade do ato político-administrativo,

onde se buscava, ao menos também, a obtenção do foro por prerrogativa de função. Situação em que o ato padece de ilegalidade, tornando-se suscetível de controle jurisdicional.

No entanto, não se pretende aqui fixar valoração e nem dosimetria de quais argumentos são preponderantes. Ao contrário, objetiva-se apenas reunir um apanhado das principais teses e antíteses acerca do tema e convidar o leitor à reflexão, com a recomendação de uma cautela minimamente necessária ao exame desprovido de paixões.

Da mesma forma, espera-se que o Judiciário Brasileiro não se contamine pela exposição midiática dos atos processuais e clamor público, ao ponto de sacrificar garantias fundamentais obtidas arduamente no curso da história. Tampouco se deve elevar desarrazoadamente tais garantias ao ponto de ser um mecanismo de impunidade. Para combater o temor ou receio, a Constituição Federal já revestiu o magistrado de garantias. Sobre o tema, Barroso (2005, p. 426) aduz o seguinte:

É certo que o poder de juízes e tribunais, como todo poder em um Estado democrático, é representativo. Vale dizer: é exercido em nome do povo e deve contas à sociedade. (...) O fato é que, ao aceitar e apreciar o papel de ser um poder político, o Judiciário passou a estar sujeito às regras do jogo: tolerância com a crítica e disposição para receber o sol radiante da opinião pública. (...) Mas há aqui uma fina sutileza. Embora deva ser transparente e prestar contas à sociedade, o Judiciário não pode ser escravo da opinião pública. A ribalta, a fogueira de vaidades ateadas pela mídia, as paixões que a exposição pública desperta são frequentemente incompatíveis com a discrição e recato que devem pautar a conduta de quem julga. Aos juízes pode caber, eventualmente, dar o pão, nunca o circo. Muitas vezes, a decisão correta e justa não é a mais popular. Juízes e tribunais não podem ser populistas nem ter seu mérito aferido em pesquisa de opinião. Devem ser íntegros, seguir as suas consciências e motivar racionalmente as suas decisões.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____, Luís Roberto. **Constitucionalidade e legitimidade da criação do Conselho Nacional de Justiça**. in **Reforma do judiciário primeiras reflexões sobre a emenda constitucional nº 45/2004**. coord. WAMBIER, Teresa Arruda Alvim *et al.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

BASTOS, Celso. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Lava jato**. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/lavajato/index.html>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação penal n.º 470/MG**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/relatoriomensalao.pdf>>. Acesso no dia 10 de abril de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar no mandado de segurança coletivo 34.070/DF**. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/gilmar-suspende-lula-casa-civil.pdf>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar no mandado de segurança coletivo 34.071/DF**. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/medida-cautelar-mandado-seguranca-34071.pdf>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

CORREIO BRAZILIENSE. **Dilma Rousseff anuncia oficialmente a nomeação de Lula para Casa Civil**. 16 de março de 2016. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2016/03/16/internas_polbraeco,522450/dilma-rousseff-anuncia-oficialmente-a-nomeacao-de-lula-para-a-casa-civ.shtml>. Acesso no dia 16 de abril de 2016.

CRETELLA JUNIOR, José. **Controle jurisdicional do ato administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Seção 2. edição extra. Distrito Federal, 16 de março de 2016, ISSN 1677-7042. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1000&pagina=1&data=16/03/2016>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Lula aceitará convite de Dilma para ministério, dizem aliados**. 15 de março de 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1750122-lula-aceitara-convite-de-dilma-para-ministerio-dizem-aliados.shtml>>. Acesso no dia 10 de abril de 2016.

FRANCISCO, José Carlos. **Comentário ao art. 84**. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L.; (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Nomeação para dar foro privilegiado a réu é ato administrativo nulo**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-mar-13/segunda-leituranomeacao-dar-foro-privilegiado-reu-ato-administrativonulo#_ednref5>. Acesso em: 10 de abril de 2016.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GLOBO.COM. **Dilma exhibe termo de posse de Lula e chama grampo de ilegal**. 17 de março de 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/em-posse-dilma-diz-que-lula-e-maior-lider-politico-do-pais.html>>. Acesso em 16 de abril de 2016.

GLOBO.COM. **Planalto divulga termo de posse só com a assinatura de Lula**. 16 de março de 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/lula-recebeu-e-assinou-termo-de-posse-nesta-quarta-veja-documento.html>>. Acesso em 16 de abril de 2016.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**, 17. ed. São Paulo: RT, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli. **Curso de processo penal**. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

TÁCITO, Caio. **Teoria e prática do desvio de poder**. Revista de Direito Administrativo, vol. 117:1-18, jul./set. 1974. Disponível em <<http://zip.net/bvs436>> ou <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/40110>>. Acesso em 10 de abril de 2016.