

SUZANA SIZUE HASHIMOTO

LIMITES DO PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



São Paulo (SP)

2008

SUZANA SIZUE HASHIMOTO

LIMITES DO PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia apresentada ao Curso de Especialização Telepresencial e Virtual em Função Social e Prática do Direito: Direito Público, na modalidade Formação para o Mercado de Trabalho, como requisito parcial à obtenção do grau de especialista em Função Social e Prática do Direito: Direito Público.

Universidade do Sul de Santa Catarina - UNISUL

Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes - REDE LFG

Orientador: Prof. Frederico Padre Cardoso

São Paulo– (SP)

2008

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito e que se fizerem necessários, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Sul de Santa Catarina, a Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes, as Coordenações do Curso de Especialização Telepresencial e Virtual em Função Social e Prática do Direito: Direito Público, a Banca Examinadora e o Orientador de todo e qualquer reflexo acerca da monografia.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado do trabalho monográfico.

São Paulo, 30 de maio de 2008

SUZANA SIZUE HASHIMOTO

SUZANA SIZUE HASHIMOTO

LIMITES DO PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Esta monografia foi julgada adequada para a obtenção do título de Especialista em Função Social e Prática do Direito: Direito Público, na modalidade Formação para o Mercado de Trabalho, e aprovada em sua forma final pela Coordenação do Curso de Pós-Graduação Função Social e Prática do Direito: Direito Público da Universidade do Sul de Santa Catarina, em convênio com a Rede Ensino Luiz Flávio Gomes – REDE LFG e com o Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

São Paulo, 30 de maio de 2008

**Dedico este trabalho aos meus filhos Patrícia e Roberson
que sempre me incentivaram nesta realização.**

Agradeço ao meu orientador Prof. Frederico Padre Cardoso pela forma responsável com que procedeu à orientação deste trabalho.

“Se o administrador exerce os poderes discricionários de que está investido, quer num fim pessoal, quer num fim político, quer num fim religioso, está caracterizado, de modo insofismável, o desvio de poder.”

José Cretella Júnior

RESUMO

O presente trabalho tem por escopo o estudo dos limites do poder discricionário da Administração Pública. De forma concisa, apresenta-se, inicialmente, um breve histórico da discricionariedade, mostrando a sua evolução no decorrer do tempo. Para uma melhor compreensão do tema, são ainda apresentados alguns conceitos básicos de direito administrativo relacionados à matéria. Dada a relevância dos princípios no estudo da ciência jurídica, é dedicada uma parte do trabalho somente ao estudo de alguns dos princípios básicos norteadores da atividade administrativa e à forma como esses interferem na atuação discricionária do agente público. Conclui-se pela existência de diversos limites ao poder discricionário da Administração Pública, o qual deve ser exercido de forma responsável pelo agente público, pois só assim o interesse público poderá ser alcançado de forma satisfatória.

Palavras-chave: discricionariedade; limites; princípios.

ABSTRACT

The scope of this article is to examine the limits of the discretionary power exercised by the public administration. Discretionary power is briefly described and its evolution traced over time. In order to better understand discretionary power, basic concepts from administrative law are presented. Given the relevance that principles have in Law, part of the article deals with the study of the basic principles driving administrative activity and with the way such principles impede discretionary action on the part of public agents. We conclude that there are several limits to the execution of public administration's discretionary power, and also that public agencies must use their discretionary power responsibly to ensure the public interest is maintained.

Keywords: discretion; limits; principles.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I - DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	12
1.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA	12
1.2 PODER VINCULADO E PODER DISCRICIONÁRIO	14
1.3 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O ATO ADMINISTRATIVO	16
1.4 ATOS ADMINISTRATIVOS VINCULADOS E ATOS ADMINISTRATIVOS DISCRICIONÁRIOS...	17
CAPÍTULO II - PRINCÍPIOS	19
2.1 INTRODUÇÃO.....	19
2.2 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	19
2.3 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE	22
2.4 PRINCÍPIO DA MORALIDADE	23
2.5 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE	25
2.6 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	27
2.7 PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE	28
2.8 PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO	30
2.9 PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO	31
CAPÍTULO III - CONTROLE JURISDICIONAL DO PODER DISCRICIONÁRIO	33
CONCLUSÃO	34
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	36

INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico pátrio não está subordinado somente ao cidadão brasileiro comum. A obediência às normas e aos princípios existentes estende-se também à Administração Pública, que em momento algum deve perdê-lo de vista na consecução dos seus objetivos.

Contudo, a atividade administrativa restaria prejudicada caso não houvesse nenhum grau de liberdade para a sua atuação, pois o interesse público varia com uma frequência tal que inviabiliza a simultânea edição de normas para atendê-lo. Essa liberdade de escolha da Administração Pública, dentro de certos limites que serão aqui estudados, denomina-se poder discricionário.

O poder discricionário, como observado, não é infinito, encontrando diversos limites, inclusive principiológicos. Princípios como os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da razoabilidade, da proporcionalidade, da supremacia do interesse público, bem como os princípios gerais de direito, que não podem ser jamais olvidados pela Administração Pública, seja qual for a natureza do ato por ela praticado.

A amplitude do poder discricionário tem influência direta nos direitos individuais dos cidadãos, constitui o objetivo do presente trabalho.

CAPÍTULO I - DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 Origem e Evolução da Discricionariedade Administrativa

Para uma melhor elucidação da discricionariedade e de seus limites, deve-se buscar, primeiramente, conhecer a sua origem. Esta se confunde com o nascimento do Estado Moderno, razão pela qual será traçado um paralelo da evolução deste com a do conceito de discricionariedade.

O Estado Moderno despontou após o Renascimento, no século XVI, sendo conhecido, em um primeiro momento, como Estado de Polícia. Era o período das monarquias absolutistas, assim definido por Luiz Henrique Urquhart Cademartori¹:

Neste âmbito, o direito do rei para administrar era quase ilimitado, até porque não existia uma divisão de poderes autônomos para separar as funções estatais, estando todas elas, e a própria idéia de Estado, fundidas na pessoa do monarca.

Como visto, nessa etapa, o rei não devia satisfação a nada e a ninguém, podendo atuar da forma que bem entendesse. Tamanha era a sua autonomia que não é exagero a afirmação de que nessa fase não havia discricionariedade e sim arbítrio, pelo fato de ser desnecessária qualquer motivação nas decisões tomadas².

¹ CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. *Discricionariedade Administrativa no Estado Constitucional de Direito*. Curitiba: Juruá Editora, 2003. p. 37.

² TOURINHO, Rita. A principiologia jurídica e o controle jurisdicional da discricionariedade administrativa. In: GARCIA, Êmerson (Coord.). *Discricionariedade Administrativa*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2005. p. 96.

A situação de total insegurança política e jurídica dos indivíduos foi fator fundamental para que se iniciasse um segundo momento do Estado Moderno, que ficou conhecido como Estado de Direito.

Nessa fase, visando garantir as liberdades individuais, limitou-se o poder político, por meio da divisão de poderes. Nascia o Estado de Direito Liberal. De acordo com Rita Tourinho³:

Nesta etapa, o princípio da legalidade característico do Estado de Direito era entendido de forma mais liberal; a Administração Pública podia fazer tudo que a lei expressamente determinava, como também, tudo aquilo que a lei não proibia. Assim, à Administração Pública caberia a atuação concreta da vontade da lei. Por outro lado, havia aquelas outras atividades desempenhadas pela Administração Pública que estavam isentas de qualquer vinculação à norma jurídica, conseqüentemente, a qualquer controle judicial.

Com o Estado de Direito surgiu, portanto, o princípio da legalidade e foram impostos os primeiros limites à Administração Pública. Contudo, havia uma quantidade significativa de atos administrativos que ainda poderiam ser praticados sem a observância de qualquer regra, o que redundava em privilégios para poucos. Foi a contrariedade com essa situação que levou o Estado de Direito Liberal ao seu fim, dando lugar ao Estado Social de Direito.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴ descreve bem esse momento da evolução do Estado de Direito, no tocante à discricionariedade:

Enquanto no Estado de Direito liberal se reconhecia à Administração ampla discricionariedade no espaço livre deixado pela lei, significando que ela pode fazer tudo o que a lei não proíbe, no Estado de Direito social a vinculação à lei passou a abranger toda a atividade administrativa; o princípio da legalidade ganhou sentido novo, significando que a Administração só pode fazer o que a lei permite.

³ Ibid. p. 95.

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2001. p. 37.

Assim, a discricionariedade praticamente tomou os contornos que apresenta hoje. Uma última mudança ocorreu, contudo, quando do surgimento do Estado Democrático de Direito, que se traduz em uma maior participação do povo, ainda que indiretamente, nas decisões da Administração Pública. Segundo Rita Tourinho⁵:

A Administração Pública nesta etapa, também voltada para o atendimento do interesse público, necessita de certa flexibilidade destinada à busca de meios adequados para melhor atendimento do fim coletivo, em constante mutação. No entanto, o atuar administrativo não estará apenas sujeito à observância do princípio da legalidade, deverá também atentar para todos os demais princípios que norteiam o Direito Administrativo. Assim, apesar da discricionariedade aparecer como elemento necessário à atividade administrativa, deverá atentar aos princípios que regem a Administração Pública [...]

No Estado Democrático de Direito, portanto, a discricionariedade passou a encontrar limites também em outros princípios, além do princípio da legalidade.

Todo o processo evolutivo descrito resultou, sem dúvida, em um melhor atendimento do fim público, conseguido com uma liberdade maior de atuação da Administração Pública, liberdade esta, entretanto, sujeita a certos limites, que serão aqui estudados. Antes, entretanto, faz-se necessária a apresentação de alguns conceitos, para um melhor entendimento do tema.

1.2 Poder vinculado e poder discricionário

Para conseguir cumprir de forma plena e satisfatória com a sua função, foram concedidos alguns “poderes” à Administração Pública. Embora, como observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁶, os chamados poderes vinculado e discricionário não existam como poderes autônomos, sendo, quando muito, atributos de outros

⁵ TOURINHO, Rita. A principiologia jurídica e o controle jurisdicional da discricionariedade administrativa. In: GARCIA, Émerson (Coord.). *Discricionariedade Administrativa*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2005. p. 99.

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2004. p. 86.

poderes, a doutrina, incluindo a própria autora, utiliza-se do vocábulo “poder” em suas definições. Assim, segundo Hely Lopes Meirelles⁷:

Poder vinculado ou regrado é aquele que o Direito Positivo – a lei – confere à Administração Pública para a prática de ato de sua competência, determinando os elementos e requisitos necessários à sua formalização.

Verifica-se, portanto, que pelo poder vinculado, a Administração, fica obrigada a praticar determinados atos de uma maneira já pré-definida, sem possibilidade de escolha.

Ao contrário, o poder discricionário é aquele que⁸:

[...] o Direito concede à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo.

Não há, portanto, que se confundir discricionariedade com arbitrariedade. De forma bem sintética, Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁹ apresenta a diferença básica:

[...] a discricionariedade apresenta liberdade de atuação nos limites traçados pela lei; se a administração ultrapassa esses limites, a sua decisão passa a ser arbitrária, ou seja, contrária à lei.

Há que se observar, dessa forma, que essa liberdade de escolha não é infinita. A administração deve atuar, ainda que na utilização de seu poder discricionário, dentro de certos limites, estabelecidos pela lei ou até mesmo pelos princípios constitucionais e administrativos. Deve, também, sempre respeitar o disposto em lei quanto à competência, à forma e à finalidade do ato administrativo.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 115.

⁸ *Ibid.*, p. 117.

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2004. p. 205.

1.3 Breves considerações sobre o ato administrativo

A Administração Pública manifesta a sua vontade por meio de atos jurídicos, os quais recebem o nome de atos administrativos. Hely Lopes Meirelles¹⁰ define o ato administrativo típico da seguinte forma:

Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.

Embora haja alguma divergência doutrinária a respeito da terminologia empregada, podem ser considerados cinco os elementos ou requisitos para a validade do ato administrativo: sujeito (para alguns, competência), objeto, forma, motivo e finalidade.

Resumidamente, Celso Antônio Bandeira de Mello¹¹ assim os conceitua:

Sujeito é o autor do ato; quem detém os poderes jurídico-administrativos necessários para produzi-lo; *forma* é o revestimento externo do ato: sua exteriorização; *objeto* é a disposição jurídica expressada pelo ato: o que ele estabelece. A expressão, com este sentido, é infeliz. Seria melhor denominá-la *conteúdo*. *Motivo* é a situação objetiva que autoriza ou exige a prática do ato; *finalidade* é o bem jurídico a que o ato deve atender.

Outra importante definição a ser considerada é a de mérito administrativo, o qual, de acordo com Hely Lopes Meirelles¹²,

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

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 147.

¹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 364.

¹² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 152.

Ou, nas palavras de Germana de Oliveira Moraes¹³:

Compreende-se o mérito como núcleo da discricionariedade insuscetível de controle jurisdicional, quer à luz da legalidade, quer à luz dos princípios de Direito.

Portanto, o controle externo da validade do ato administrativo encontra obstáculos em dois dos seus cinco elementos: motivo e objeto, os quais, conforme visto, compõem o denominado mérito administrativo.

1.4 Atos administrativos vinculados e atos administrativos discricionários

Antes de se aprofundar a discussão sobre o tema, faz-se necessário ainda distinguir ato vinculado de ato discricionário.

Segundo Hely Lopes Meirelles:

*Atos vinculados*¹⁴ ou *regrados* são aqueles para os quais a lei estabelece os requisitos e condições de sua realização. Nessa categoria de atos, as imposições legais absorvem, quase que por completo, a liberdade do administrador, uma vez que sua ação fica adstrita aos pressupostos estabelecidos pela norma legal para a validade da atividade administrativa.

[...]

*Atos discricionários*¹⁵ são os que a Administração pode praticar com liberdade de escolha de seu conteúdo, de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade e do modo de sua realização.

Os conceitos apresentados por Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁶ também não fogem dos anteriormente mencionados:

[...] a atuação da Administração Pública no exercício da função administrativa é vinculada quando a lei estabelece a única solução possível diante da determinada situação de fato; ela fixa todos os requisitos, cuja existência a Administração deve

¹³ MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional da Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004. p. 147.

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 164.

¹⁵ *Ibid.*, p. 166.

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2004. p. 205.

limitar-se a constatar, sem qualquer margem de apreciação subjetiva.

E a atuação é discricionária quando a Administração, diante do caso concreto, tem a possibilidade de apreciá-lo segundo critérios de oportunidade e conveniência e escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas para o direito.

Como visto, a distinção entre os tipos de atos administrativos de regramento acima exposta é nítida e consiste, de forma bem sintética, na margem de liberdade de atuação da Administração Pública. Enquanto na prática dos atos vinculados pode-se dizer que esta margem de liberdade é nula, quando da prática dos atos discricionários, a Administração possui uma certa liberdade de atuação.

Essa liberdade, contudo, não é total, esbarrando em alguns limites, muitos desses impostos por princípios do direito, que serão a seguir apresentados.

CAPÍTULO II - PRINCÍPIOS

2.1 Introdução

O estudo de qualquer ciência, jurídica ou não, deve obrigatoriamente passar pelo conhecimento de seus princípios, pois, procedendo-se dessa forma, facilita-se a posterior compreensão da ciência como um todo.

Particularmente, no direito administrativo, devido à ausência de codificação, o conhecimento de seus princípios é de fundamental importância, uma vez que esses norteiam toda a atividade administrativa.

Assim, serão discriminados neste capítulo alguns dos princípios básicos da Administração Pública, procurando-se ainda demonstrar como esses interferem no poder discricionário do administrador.

2.2 Princípio da Legalidade

Consoante Hely Lopes Meirelles¹⁷:

A legalidade, como princípio da administração (CF, art. 37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda a

¹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 87.

sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Assim, enquanto aos particulares tudo é permitido, desde que não haja proibição legal, a Administração Pública somente pode atuar de acordo com o disposto em lei.

O princípio está relacionado ao respeito aos direitos individuais, conforme observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁸:

[...] nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.

Na verdade, mais que a fixação de limites, a lei administrativa impõe à Administração uma forma de agir, que não poderá deixar de ser observada nem mesmo com o consentimento do administrado, sendo os seus preceitos, portanto, irrenunciáveis.

A adstrição da Administração Pública ao princípio da legalidade pode ser extraída dos ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁹:

No Brasil, o princípio da legalidade, além de assentar-se na própria estrutura do Estado de Direito e, pois, do sistema constitucional como um todo, está radicado especificamente nos arts. 5º, II, 37, *caput* e 84, IV, da Constituição Federal. Estes dispositivos atribuem ao princípio uma compostura muito estrita e rigorosa, não deixando válvula para que o executivo se evada de seus grilhões.

Dispõem os mencionados dispositivos constitucionais:

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2004. p. 67.

¹⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 91.

Art. 5º, II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

Art. 37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
[...]

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução.

Cabe destacar, dos artigos acima transcritos, o inciso IV do artigo 84, o qual, de maneira inequívoca, demonstra, além da submissão do Poder Executivo ao princípio da legalidade, a necessidade de as leis serem fielmente executadas.

A não observância da legalidade constitui ato de improbidade administrativa, conforme preceitua o artigo 11 da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992:

Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, **legalidade**, e lealdade às instituições [...] (negrito inserido)

O agente público está, portanto, adstrito ao princípio da legalidade, podendo este ser considerado o princípio basilar da Administração Pública.

Entretanto, é impossível para o legislador prever todos os problemas que o administrador possa vir a enfrentar, bem como o universo das soluções possíveis. Surge, dessa forma, a necessidade de a Administração utilizar-se de seu poder discricionário. Mesmo nesses casos, o administrador encontrará limites no princípio da legalidade, este compreendido de forma ampla, abrangendo não apenas a lei propriamente dita, mas sim todo o ordenamento jurídico, incluindo aí também os demais princípios constitucionais.

2.3 Princípio da Impessoalidade

Afirma Celso Antônio Bandeira de Mello²⁰:

Nele se traduz a idéia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenotasas [...] O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia [...]

É, portanto, o princípio segundo o qual o agente público deve atuar de forma imparcial, dispensando um tratamento isonômico a todos os administrados.

A importância deste princípio reside no fato de que a eventual quebra dessa imparcialidade, beneficiando ou prejudicando deliberadamente a particulares, pode vir a interferir na finalidade do ato administrativo, ou seja, relevar ao segundo plano o interesse público, o qual deve nortear, a todo o instante, o comportamento da Administração.

A própria Constituição Federal discrimina alguns casos em que deve o princípio em questão ser obedecido, tais como as exigências de concurso público para o ingresso em cargo ou emprego público e a de licitação pública para as contratações de obras, serviços, compras e alienações de interesse da Administração Pública direta, indireta e fundacional, disposições previstas, respectivamente, nos incisos II e XXI do artigo 37 da Magna Carta.

Jamais o agente público pode deixar que interesses particulares sobreponham-se aos interesses públicos. Quando a Administração atua visando exclusivamente um interesse particular, tem-se a violação do princípio.

Como exemplo da não observância à impessoalidade, pode-se citar a prática do nepotismo – concessão por agentes públicos, valendo-se das funções por eles exercidas, de favores, ajudas e privilégios de cunho público a seus parentes, amigos

²⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 102.

e correligionários – e o uso da máquina administrativa na promoção pessoal ou política do administrador²¹.

Assim, quando se afirma que a Administração, no exercício de seu poder discricionário, tem liberdade quanto à conveniência e a oportunidade da prática do ato administrativo, essa liberdade não é irrestrita, encontrando-se limitada pelo interesse público.

A discricionariedade, portanto, encontra no princípio da impessoalidade mais um limitador, pois não pode o administrador, sob o manto da discricionariedade, atuar de forma a satisfazer uma vontade pessoal, dele próprio ou de terceiros, em detrimento do interesse público. A impessoalidade deve sempre prevalecer.

Entretanto, como bem observa Hely Lopes Meirelles²², em determinadas situações, pode o interesse público coincidir com o de particulares, como ocorre normalmente nos atos administrativos negociais e nos contratos públicos, casos em que é lícito conjugar a pretensão do particular com o interesse coletivo. Trata-se, contudo, de mera coincidência, visto sempre ser necessária a presença do interesse público.

2.4 Princípio da Moralidade

Impõe-se, inicialmente, trazer as lições de Welter, citado por Lúcia Valle Figueiredo²³, que faz a distinção entre a moralidade administrativa e a moralidade comum:

A moralidade administrativa [...] não se confunde com a moralidade comum; ela é composta de regras de boa administração, ou seja, pelo conjunto de regras finais e disciplinares suscitadas, não só pela distinção entre o Bem e o Mal; mas também pela idéia geral de administração e pela idéia de função administrativa.

²¹ PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2003. p. 28.

²² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 91.

²³ FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 57.

Pode-se afirmar, portanto, que o conceito de moral administrativa é mais amplo do que o de moral comum, abrangendo também o que se pode denominar de ética administrativa, a qual é reflexo dos anseios da sociedade em relação à administração pública em uma determinada época. É o que ensina Marino Pazzaglini Filho²⁴:

A moralidade significa a ética da conduta administrativa; a pauta de valores morais a que a Administração Pública, segundo o corpo social, deve submeter-se para a consecução do interesse coletivo. Nessa pauta de valores insere-se o ideário vigente no grupo social sobre, v.g., honestidade, boa conduta, bons costumes, eqüidade e justiça. Em outras palavras, a decisão do agente público deve atender àquilo que a sociedade, em determinado momento, considera eticamente adequado, moralmente aceito.

Não basta ao administrador agir de acordo com a lei. A legalidade a que este se submete deve ser entendida em um sentido amplo, abrangendo também a ética, a moralidade.

O princípio da moralidade relaciona-se, portanto, ao dever de probidade, decoro e boa-fé do administrador público, conceitos estes expressamente discriminados no artigo 2º, parágrafo único, inciso IV, da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, *in verbis*:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da [...] moralidade [...]
Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:
[...]
IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

Fica, assim, evidente a preocupação do legislador com a conduta do agente público, a qual, por que não dizer, pode vir até mesmo a influenciar o comportamento da sociedade.

²⁴ PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2003. p. 29.

Ensina Celso Antônio Bandeira de Mello²⁵:

[...] a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que sujeita a conduta viciada à invalidação.

Dessa forma, observa-se que não somente o ato administrativo ilegal pode ser invalidado. Se o ato for imoral, também poderá ser decretado inválido, pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário, conforme disposto, por exemplo, no inciso LXXIII do artigo 5º da Constituição Federal, que menciona o ato lesivo à moralidade administrativa como um dos casos em que o cidadão é parte legítima para propor ação popular.

No uso do poder discricionário, acentua-se ainda mais o princípio em questão, conforme lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro²⁶:

É principalmente no âmbito dos atos discricionários que se encontra campo mais fértil para a prática de atos imorais, pois é neles que a Administração Pública tem liberdade de opção entre várias alternativas; todas elas válidas perante o direito. Ora, pode perfeitamente ocorrer que a solução escolhida pela autoridade, embora permitida pela lei, em sentido formal, contrarie valores éticos não protegidos diretamente pela regra jurídica, mas passíveis de proteção por estarem subjacentes em determinada coletividade.

Não basta, portanto, a observância da lei propriamente dita, havendo a Administração Pública que atuar com justiça, dentro de limites morais. Daí o brocardo de que nem tudo que é legal, é justo. Se atravessar a fronteira da moralidade, o ato discricionário deverá ser invalidado, não por ser ilegal, mas, sim, por ser imoral.

2.5 Princípio da Publicidade

²⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 107.

²⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2001. p. 161.

Conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro²⁷:

O princípio da publicidade [...] exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei.

A Administração Pública é voltada para a sociedade e, assim sendo, todo cidadão, via de regra, têm o direito de ter ciência dos atos por ela praticados. Relaciona-se o princípio da publicidade, portanto, à transparência das ações praticadas pelo agente público.

Somente com a publicidade é que os atos dos poderes públicos tornam-se eficazes, produzindo efeitos externos. Segundo Hely Lopes Meirelles²⁸, a eficácia é a idoneidade que se reconhece ao ato administrativo para produzir seus efeitos específicos. A publicidade, ao revelar aos administrados o ato administrativo, contribui para essa idoneidade. Para tanto, necessária se faz a divulgação em órgão oficial da Administração.

Hely Lopes Meirelles²⁹ observa:

A publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. Por isso mesmo, os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exeqüibilidade, quando a lei ou o regulamento a exige.

Há, entretanto, situações em que o princípio não deve, e não pode, ser utilizado. São hipóteses previstas no ordenamento jurídico, como, por exemplo, as informações cuja violação de sigilo possa comprometer a segurança da sociedade ou do Estado (C.F., art. 5º, XXXIII).

O princípio da publicidade, portanto, salvo raras exceções, deve sempre ser respeitado, sendo de grande importância principalmente nos casos de

²⁷ Id. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2004. p. 75.

²⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 157.

²⁹ Ibid., p. 93.

discrecionariedade administrativa, uma vez que a divulgação dos atos praticados pela Administração confere transparência à sua atuação.

2.6 Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência era ausente do texto original da Constituição Federal de 1988 e foi incluído na Magna Carta por meio da Emenda Constitucional 19, de 1998. Retrata, portanto, uma preocupação recente do legislador com a eficiência dos serviços prestados pela Administração Pública, sendo assim definido por Hely Lopes Meirelles³⁰:

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Dessa forma, não basta à Administração Pública agir nos termos da lei. Não se pode olvidar que a finalidade do ato administrativo é o interesse público e este deve ser atendido da melhor forma possível, devendo-se considerar também nessa análise o custo-benefício dos atos praticados pela Administração.

É, portanto, um princípio limitador da discrecionariedade administrativa, pois o agente público, de posse de diversas alternativas válidas para se tomar uma decisão, deve sempre buscar a mais eficiente, preterindo as demais, de forma a respeitar o princípio constitucional.

O princípio da eficiência deve ser observado não somente sob o ponto de vista de atuação do agente público, mas também sob o aspecto da organização da Administração Pública. Maria Sylvia Zanella Di Pietro³¹ discorre sobre a questão:

³⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 96.

³¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2004. p. 83.

Apresenta, na realidade, 2 aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Observe-se, ainda, que a desobediência ao princípio da eficiência confere ilegitimidade ao ato administrativo, podendo caracterizar até mesmo ato de improbidade, em casos, por exemplo, de se retardar a prática de ato de ofício (artigo 11, inciso II, da Lei 8.429/92).

2.7 Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade

Celso Antônio Bandeira de Mello³² apresenta o princípio da razoabilidade da seguinte forma:

Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida.

O princípio da razoabilidade impõe, evidentemente, limites à discricionariedade administrativa, visando evitar prejuízos aos direitos dos administrados. Assim, não pode a Administração Pública agir de maneira a exorbitar os seus poderes, ainda que legalmente conferidos. Por essa razão, é denominado também de princípio da proibição de excesso.

Intimamente relacionado com este princípio, está o princípio da proporcionalidade, assim definido por Lúcia Valle Figueiredo³³:

[...] resume-se o princípio da proporcionalidade na direta adequação das medidas tomadas pela Administração às

³² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 97.

³³ FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 51.

necessidades administrativas. Vale dizer: só se sacrificam interesses individuais em função de interesses coletivos, de interesses primários, na medida da estrita necessidade, não se desbordando do que seja realmente indispensável para a implementação da necessidade pública.

O parágrafo único do inciso VI do artigo 2º da Lei 9.784/99, ao dispor sobre os critérios a serem observados nos processos administrativos, demonstra a interdependência existente entre os dois princípios:

Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

Da lição de Agustín Gordillo, citado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro³⁴, pode-se encontrar um limite para a discricionariedade nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade:

A decisão discricionária do funcionário será ilegítima, apesar de não transgredir nenhuma norma concreta e expressa, se é 'irrazoável', o que pode ocorrer, principalmente, quando:

- a) não dê os fundamentos de fato ou de direito que a sustentam ou;
- b) não leve em conta os fatos constantes do expediente ou públicos e notórios; ou
- c) não guarde uma proporção adequada entre os meios que emprega e o fim que a lei deseja alcançar, ou seja, que se trate de uma medida desproporcionada, excessiva em relação ao que se deseja alcançar.

A questão que surge é até onde pode ser exercido o controle jurisdicional baseado nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sem que haja a interferência, pelo Judiciário, na conveniência do ato administrativo praticado, o que seria, em outras palavras, uma interferência na análise do mérito administrativo.

Germana de Oliveira Moraes³⁵, ao discorrer sobre os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, assim enfrenta o tema:

³⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2004. p. 80.

Constituem, é bem verdade, parâmetros para que o administrador possa bem exercer os juízos de conveniência e de oportunidade, com os quais é, sob a visão clássica, identificado o mérito. Deste modo, são também de valia para o reexame posterior e externo (jurisdicional) destes juízos de conveniência e de oportunidade.

Todavia, essa possibilidade de incursão no âmago do ato administrativo não importa controlabilidade plena, porque restará, em cada caso, uma fronteira intransponível pelo juiz, não obstante a largueza dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Portanto, inequívoco é o fato de que a discricionariedade administrativa encontra limitações nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Consigne-se, entretanto, que o magistrado deve ser extremamente criterioso ao utilizar-se dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para exercer o seu controle sobre o ato administrativo, pois, caso contrário, correrá o risco de invadir os juízos de conveniência e de oportunidade do administrador público, substituindo-os pelo seu próprio juízo.

2.8 Princípios Gerais de Direito

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro³⁶, os princípios gerais de direito:

[...] consagram valores que impõem normas de conduta não transformadas em regras jurídicas mas que devem ser obedecidas pelo seu conteúdo moral. Aplicando esses princípios, a Administração Pública age de acordo com o Direito e a Moral. Desprezando-os, sua conduta é ilícita.

A importância dos princípios gerais de direito torna-se evidente com a leitura do artigo 4º do Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro), de onde se verifica que esses princípios têm aplicação subsidiária em relação à lei:

³⁵ MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional da Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004. p. 148.

³⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2001. p. 167.

Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

A autora cita como exemplos os princípios da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal, da vedação de enriquecimento ilícito, da igualdade dos administrados diante dos serviços públicos e dos encargos sociais, dentre outros.

Os princípios gerais de direito são de grande relevância no direito administrativo. Isto porque, diferentemente de outros ramos do Direito, as normas administrativas não estão codificadas e são alteradas com certa frequência. Dessa forma, os princípios gerais de direito, por não sofrerem mutações, ganham destaque nos processos de interpretação e integração das normas.

No uso de sua discricionariedade, a Administração deve sempre respeitar os valores contidos nos princípios gerais de direito e se assim não o fizer, o Poder Judiciário poderá intervir e considerar inválido o ato praticado.

Cassagne, citado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro³⁷, analisa a questão com maestria:

A discricionariedade não implica um arbítrio ilimitado nem absoluto [...] Assim é que os princípios gerais do direito operam como garantias que impedem o abuso dos poderes discricionários por parte da Administração, pois se aqueles são a causa ou base do ordenamento jurídico, não pode conceber-se que o exercício dos poderes discricionários pudesse contrariá-los.

Conclui-se, dessa forma, que a não observância aos princípios gerais do direito é a não observância aos princípios garantidores dos mais elementares direitos dos administrados, sendo esses, portanto, limitadores da discricionariedade administrativa.

2.9 Princípio da Supremacia do Interesse Público

³⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2001. p. 172.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello³⁸:

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência [...] o princípio em causa é um pressuposto lógico do convívio social [...]

Embora o princípio não esteja expressamente discriminado na Constituição Federal, pode ser notada a sua presença quer no princípio da legalidade, quer no princípio da impessoalidade. É o que ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro³⁹:

No primeiro, porque, quando da lei resulta claramente qual o interesse público a proteger, a atuação administrativa que o contrarie estará, na realidade, contrariando a lei, ofendendo, pois, o princípio da legalidade.

Mas é especificamente no princípio da impessoalidade que está embutido o princípio da observância obrigatória do interesse público[...]

[...] a impessoalidade está relacionada com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público, despersonalizado, que tem que nortear o seu comportamento.

Portanto, a Administração Pública, diante do caso concreto, ainda que no uso de seu poder discricionário, deverá sempre atuar de forma a proteger o interesse público, sendo este um limitador da sua discricionariedade.

³⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 85.

³⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2001. p. 229.

CAPÍTULO III - CONTROLE JURISDICIONAL DO PODER DISCRICIONÁRIO

Conforme dispõe no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal, nenhuma lesão ou ameaça a direito poderá ser excluída da apreciação do Poder Judiciário.

O texto constitucional abrange, obviamente, todas as lesões ou ameaças a direito, inclusive aquelas praticadas pela Administração Pública. Sempre que provocado, o Judiciário analisará as eventuais ofensas aos direitos do administrado, exercendo assim, um controle jurisdicional sobre os atos administrativos, ainda que discricionários, cuidando, porém, para não substituir a discricionariedade administrativa pelo seu juízo de valor.

Segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁴⁰:

O controle dos limites [...] não é, portanto, a negação da discricionariedade nem, tampouco, a substituição do administrador pelo juiz, se não que, diferentemente, é a sua afirmação e reforço, pela precisão que introduz no conceito do instituto e em sua inserção no sistema, mas, sobretudo, pela segurança jurídica que proporciona ao administrado, em última análise, origem e destinatário da ordem jurídica.

Assim, existem limites para o controle jurisdicional, até porque não se pode esquecer do princípio da separação dos poderes. Esses limites, outrora mais restritos, foram sendo ampliados após a promulgação da Constituição Federal de 1.988. Como exemplo, muitos princípios, constitucionais e administrativos, conforme visto no capítulo anterior, passaram a ser de observação obrigatória pela Administração Pública, até mesmo quando da prática de atos discricionários.

⁴⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e Discricionariedade – Novas Reflexões sobre os Limites e Controle da Discricionariedade*. 4. Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001.p.85.

CONCLUSÃO

O Estado deve sempre atuar visando o interesse público, o melhor para a coletividade e, para tanto, necessita tomar decisões céleres. Assim, foi-lhe concedido o poder discricionário, dando-lhe possibilidade de escolha da melhor solução em determinadas situações pré-determinadas.

As origens do poder discricionário podem ser buscadas no Estado Moderno, quando o arbítrio começou a ceder lugar, ainda que de forma tímida, à discricionariedade. Esta teve o seu conceito alterado, por algumas vezes, no decorrer do tempo, até o surgimento do Estado Democrático de Direito.

Hoje, limitam o poder discricionário os princípios com previsão constitucional, legal, ou até mesmo não positivados. Assim, não se pode olvidar dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da razoabilidade e da proporcionalidade, dentre outros, quando a Administração estiver praticando um ato discricionário.

Se houver o desrespeito a algum desses limites, poderá o particular socorrer-se inclusive do Poder Judiciário, conforme expressa disposição constitucional. Não se estará, nesse caso, substituindo-se a decisão administrativa pela judiciária. A Justiça também deverá atuar dentro de certos limites ao exercer o seu controle, de modo a respeitar a separação dos poderes.

É inimaginável, na conjuntura atual, uma atuação estatal sem a utilização do poder discricionário. Este, entretanto, deve ser utilizado de forma responsável, consciente, dentro dos limites devidos. Quando, e se, esses forem ultrapassados, restaria ainda o controle jurisdicional a ser exercido. Tudo em prol do interesse público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional 52, de 8-3-2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao_Compilado.htm>. Acesso em: 5 ago. 2006.

_____. Lei 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 jun.1992**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 5 ago. 2006.

_____. Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 fev.1999 e retificado em 11 mar.1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm>. Acesso em: 5 ago. 2006.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. **Discrecionalidade Administrativa no Estado Constitucional de Direito**. Curitiba: Juruá Editora, 2003. 195 p.

CRETELLA JUNIOR, José. **O Desvio de Poder na Administração Pública**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1997, 293p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2004. 751 p.

_____. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2001. 242 p.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. 687 p.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1995. 649 p.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996. 456 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. 798 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. 1016 p.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004. 239 p.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Legitimidade e Discricionariedade – Novas Reflexões sobre os Limites e Controle da Discricionariedade**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001. 103 p.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2003. 136 p.

TOURINHO, Rita. **A principiologia jurídica e o controle jurisdicional da discricionariedade administrativa**. In: GARCIA, Emerson (Coord.). *Discricionariedade Administrativa*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2005. p. 91-160.

