



Recebido 23 out. 2013

Aceito 25 out. 2013

## CONTRIBUTO POTIGUAR À ELABORAÇÃO DOUTRINÁRIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO\*

*Edilson Pereira Nobre Júnior\*\**

Excelentíssimo acadêmico Dr. Adalberto Targino, digníssimo Presidente da Academia de Letras Jurídicas do Rio Grande do Norte.

Excelentíssimo acadêmico Dr. Jurandyr Navarro, a quem agradeço as belas e gentis palavras de saudação.

Estimados acadêmicos que, com sua presença, abrilhantam esta sessão.

Minhas senhoras e meus senhores.

Constitui honraria a dignificar qualquer profissional da atividade jurídica – aqui ou alhures – a escolha para ocupar a cadeira número dezesseis dessa academia de letras jurídicas, a qual, em tendo como seu patrono Miguel Seabra Fagundes, teve o seu primeiro ocupante na pessoa de Raimundo Nonato Fernandes.

Em contrapartida à distinção, sobressai a dificuldade ingente em transpor o ritual de praxe, notadamente em face da importância que tais juristas ostentam entre nós.

Para abrandar o mar revolto – o qual, implacável, sempre traz o naufrágio como sua marca indelével – procurei, navegador de pequena cabotagem, simplificar a tarefa.

Impossível, num escrito como este, a abordagem integral da obra dos mestres, razão por que me lancei, então, a uma incursão circunscrita ao direito administrativo. Com isso,

---

\* Escrito que condensa exposição do seu autor durante a Sessão Solene de Elogio ao Patrono e Primeiro Ocupante da Cadeira nº 16 da Academia de Letras do Rio Grande do Norte, juristas Miguel Seabra Fagundes e Raimundo Nonato Fernandes, respectivamente, a qual teve lugar no Núcleo de Treinamento Moacir Duarte da Procuradoria-Geral do Estado, na manhã do dia 11 de outubro de 2013.

\*\* Segundo ocupante da cadeira nº 16 da Academia de Letras Jurídicas do Rio Grande do Norte. Desembargador do Tribunal Regional Federal da Quinta Região. Professor da Faculdade de Direito do Recife, instituição na qual cursou mestrado e doutoramento em direito público.

deixo de abordar as investigações relativas ao direito constitucional e ao direito processual civil, províncias jurídicas onde a participação daqueles não se afigurou menos relevante<sup>1</sup>. E, mesmo me atendo ao direito administrativo, direcionei minhas atenções à investigação dos aspectos que, expostos com objetivo de uma contribuição despretensiosa, se não constituíram inovações, ao menos configuram pensamento de vanguarda, para que as gerações vindouras possam sedimentar os seus conhecimentos sobre os institutos jurídicos que permeiam as relações entre a Administração Pública e o cidadão.

Uma observação inicial se impõe: os escritos dos dois juristas, inegavelmente, inserem-se no que podemos considerar como o universo dos clássicos. Neles – para aproveitar a lição de Ítalo Calvino<sup>2</sup> – tem-se que a sua releitura é como uma leitura de descoberta, tal como a primeira, pois dela sempre se descobrem novos ensinamentos, justamente porque o clássico é um livro que nunca termina de dizer aquilo a que se propôs expressar.

Embora durante todas as civilizações, desde a antiguidade remota, tenham existido normas jurídicas, inclusive costumeiras, disciplinando o exercício material do governo, o surgimento do direito administrativo, com a sistematização elaborada dos seus princípios e institutos, é contemporâneo do Estado de Direito liberal, pois sem a pretensão de patrocinar a substituição de um governo de homens por um governo de leis tal não seria possível. A limitação do poder, portanto, foi essencial para que tal tivesse ocorrido.

A propósito, Maurer<sup>3</sup> esclarece que as condições necessárias para o aparecimento de um direito administrativo em sentido moderno não vieram à tona até que, durante o transcurso do século XIX, impôs-se a submissão da Administração à lei, tendo, para tanto, sido providencial a promulgação de constituições nos Estados europeus, com a previsão da separação de poderes e da tutela dos direitos fundamentais, sem contar o notável impulso resultante do reconhecimento da importância da jurisdição contencioso-administrativa.

O direito constitucional brasileiro, durante a fase experimentada pela vigência da Constituição de 25 de março de 1824, seguiu, ao traçar as linhas fundamentais de nossa ordem jurídica, o modelo do constitucionalismo francês de então – primeiramente o implantado pelos Bourbons restaurados, mediante a outorga da Carta Constitucional de 04 de junho de 1814, para, em seguida, por força da institucionalização de costume, filiar-se à democracia

---

<sup>1</sup> Sobre a obra de Miguel Seabra Fagundes há enfoque, versando maior amplitude, há estudo de José Augusto Delgado (O pensamento jurídico de “Seabra Fagundes” – Análise de parte de seus estudos. *Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados*, vol. 70, p. 27-50, novembro de 1989).

<sup>2</sup> *Por que ler os clássicos*. 1ª reimpressão. Companhia das Letras: São Paulo, 2002, p. 11. Tradução de Nilson Moulin.

<sup>3</sup> *Derecho administrativo – parte general*. Madri: Marcial Pons, 2011, p. 63-65. Tradução coordenada por Gabriel Doménech Pascual.

parlamentar da efêmera Constituição de 04 de novembro de 1848, seguida das leis constitucionais de 1875<sup>4</sup>.

Esse fenômeno não poderia deixar de produzir seus reflexos no nosso incipiente direito administrativo – pois compete a este, observada a estrutura anatômica do Estado delineada pela Constituição, regê-lo em sua dinâmica –, tendo sido retratado pelos autores de então e de hoje. Vicente Pereira do Rego<sup>5</sup>, no escrito que se atribui como o primeiro manual acerca da matéria, desenvolveu sua abordagem numa comparação com as instituições administrativas francesas, sem contar que o reconhecimento dessa influência, a qual se manifestava, dentre outros aspectos, pela centralização e pela instituição do contencioso administrativo, igualmente não escapou a Paulino José Soares de Sousa, o Visconde do Uruguai<sup>6</sup>. Nos modernos, Francisco Cavalcanti expressou bem o fascínio que, nos primeiros tempos, aqui assimilou as ideias francesas:

Padeceu o pensamento jurídico administrativo brasileiro, em seu nascedouro, dessa marcante influência francesa, ao exagero. O que, resalte-se, ocorreu em muitos campos do conhecimento específico e das artes. Não se olvide a marca da arquitetura em tantas construções públicas brasileiras da época. O gosto por roupas europeias, não adaptadas ao clima brasileiro, também se fez presente, no direito administrativo<sup>7</sup>.

A República, seguida da promulgação da Constituição de 24 de fevereiro de 1891, inclinou-se a uma viragem para o modelo norte-americano, introduzindo, além da federação, o controle judicial da Administração e da constitucionalidade das leis (*judicial review*), sem contar a tentativa, não bem compreendida por seus intérpretes, de legar maior prestígio à jurisprudência no rol das fontes jurídicas.

Já a Constituição de 1934, apesar de sua vigência efêmera, procurou sanar as insuficiências decorrentes da subtração da possibilidade de tutela de urgência da ação sumária

<sup>4</sup> De fato, o parlamentarismo não foi previsto na Constituição de 1824, resultando de prática que contou com o assentimento do Imperador, o qual resolveu institucionalizá-la com a promulgação do Decreto 523, de 20 de julho de 1847 que, a pretexto de legar ao ministério uma organização mais conforme com o sistema representativo, instituiu a figura do Presidente do Conselho de Ministros. Pela ausência de norma constitucional escrita para tanto, visualizou-se, porventura com maior ênfase, como o faz Octaciano Nogueira (*Constituições brasileiras*. 2ª ed. Brasília: Senado Federal, 2001. Volume I – 1824, p. 19-20), uma aproximação com o modelo perfilhado na Grã-Bretanha.

<sup>5</sup> *Direito administrativo brasileiro comparado com o direito administrativo francez segundo o método de P. Pradier-Fodéré*. 1ª ed. Recife: Typografia Universal, 1857. Tomo I.

<sup>6</sup> *Ensaio sobre o direito administrativo*. Brasília: Ministério da Justiça, 1997, p. 383-418.

<sup>7</sup> História das ideias jurídicas da Administração Pública brasileira. In: BRANDÃO, SALDANHA E FREITAS (Org.). *História do Direito e do pensamento em perspectiva*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 305.

especial disciplinada pelo art. 13, §7º, da Lei 221, de 20-11-1894, bem assim pela restrição do âmbito do *habeas corpus* pela Emenda Constitucional de 1926, fortalecendo o acesso do cidadão ao controle judicial dos atos administrativos com a instituição de uma garantia específica, qual seja o mandado de segurança.

A ordem jurídica que emergiu a partir do movimento de 1930 foi além da estrutura clássica das constituições liberais dos séculos XVIII e XIX, restrita à consagração dos direitos civis e políticos e à divisão de poderes. Alargou o campo da regulamentação legal fundamental, a fim de atender às perspectivas do constitucionalismo instaurado na Europa do Pós-guerra, dispendo sobre a ordem econômica e social, a família, a educação e a cultura. No plano da economia, buscando se afastar do predomínio da atividade agrária, o Estado brasileiro se direcionou para o processo de industrialização. A *nouvelle vague* provocou um aumento considerável na competência da União no campo econômico-social, o que resultou na moldagem de um direito administrativo de colorido intervencionista sem, contudo, perder os traços de garantia dos direitos dos administrados.

Esse o cenário existente quando do ingresso dos juristas ora homenageados na atividade jurídica.

Miguel Seabra Fagundes é um exemplo de quem pautou sua vida na busca da concretização do Estado de Direito. Após ser diplomado bacharel em 1932 pela Faculdade de Direito de Recife (PE), casa de Tobias Barreto, assumiu, no verbor dos seus vinte e cinco anos, o cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, em vaga destinada à classe dos advogados, conforme previsão do art. 104, §6º, da Constituição de 1934. Primeiro presidente do Tribunal Regional Eleitoral deste Estado, ainda foi Interventor Federal, Ministro da Justiça (Governo Café filho), Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e do Instituto dos Advogados Brasileiros.

O reconhecimento como um dos dez juristas brasileiros que marcaram o século XX tem como evidência decisiva o título de Professor Honorário da Faculdade de Direito do Largo do São Francisco, honraria compartilhada com Ruy Barbosa, Clóvis Bevilacqua, Carvalho de Mendonça, Pontes de Miranda e Mendes Pimentel.

A república – disse certa vez o Min. Alberto Torres, por ocasião de votação histórica no Supremo Tribunal Federal, no ano de 1907<sup>8</sup>, relacionada ao banimento da família real – não subverteu a hierarquia da sociedade, mas apenas nivelou os integrantes desta. Assim

<sup>8</sup> Cuidou-se de voto vencido proferido no HC 2.437, impetrado por José da Silva Costa em favor de D. Luiz de Orleans e Bragança, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em 11 de maio de 1907. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em: 17-02-2013.

viveu Seabra, pautando não somente a sua atuação profissional, mas, sobretudo, o seu cotidiano, pela observância à isonomia de tratamento.

Recordo, assim, relato que ouvi de meu saudoso pai. Este, em sua juventude, tinha o hábito de frequentar, nas horas de lazer, os cinemas então em funcionamento nesta cidade. Nessas ocasiões, era comum ver Miguel Seabra Fagundes, na condição de Interventor Federal durante o governo provisório do Presidente José Linhares - que, na condição de ministro do Supremo Federal, sucedera ao Presidente Getúlio Vargas, após a sua deposição em outubro de 1945 -, ingressando, sem necessidade das distinções que o seu cargo poderia propiciar, nas filas de ingressos, juntamente com os demais cidadãos.

Passando-se à sua obra, um primeiro aspecto que chama atenção recai na percepção de que o direito administrativo não deve ser visto de forma isolada, estanque, mas, ao contrário, como segmento jurídico que não dispensa interação com os demais, inclusive – e de forma constante - com o direito privado. Seria insensato desprezar, sob o argumento da especificidade das relações jurídico-administrativas, a longa experiência e o desenvolvimento institucional que, por sua antecedência de dois milênios na evolução cronológica do Direito, usufrui o direito civil.

Aponta<sup>9</sup> terem se originado da legislação civilista a teoria da nulidade do ato administrativo, a responsabilidade patrimonial do Estado, a noção de personalidade jurídica dos entes públicos, dentre outros. O pensamento pode ser apreendido com a menção que segue:

Os princípios gerais expressos no Código Civil são também valiosos para o Direito Administrativo. O ordenamento sistemático e completo de preceitos gerais, traduzidos em linguagem sempre escorreita e as mais das vezes precisa, fazem tais preceitos de grande préstimo para a urdidura e o desate das relações entre a Administração e administrado<sup>10</sup>.

O pensamento acima – que, para muitos, pode configurar uma heresia – afigura-se de atualidade incontestável. Para Diogo Freitas do Amaral<sup>11</sup>, o direito administrativo e o direito civil, apesar de suas autonomias, mantêm-se sob influências recíprocas, assistindo-se, no presente, tanto ao movimento significativo de publicização da vida privada quanto ao de

<sup>9</sup> Da contribuição do Código Civil para o direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 78, p. 1, outubro/dezembro de 1964.

<sup>10</sup> *Loc. cit.*, p. 6.

<sup>11</sup> *Curso de direito administrativo*. 2ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1998. Vol. I, p. 169-170.

privatização da Administração Pública. O mesmo relevo é apontado por Oriol Mir Puigpelat<sup>12</sup> quando, a pretexto de examinar as recentes mudanças vivenciadas pelo direito administrativo, afirma que, se até o final da década de 1980, o emprego do direito privado pela Administração sucedeu em face de sua atividade empresarial, na atualidade tal vem ocorrendo diante da necessidade de liberar os entes administrativos dos rígidos procedimentos administrativos de contratação, de gestão patrimonial, de controle de gasto e de seleção de pessoal, com o propósito de se assegurar uma atuação mais eficaz e eficiente.

Vivenciando o alvorecer de sua atividade jurídica numa época de crise para o Estado de Direito, Seabra Fagundes preocupou-se sobretudo com a garantia dos direitos dos administrados, daí a necessidade de abordar o controle judicial dos atos estatais. Para tanto, iniciou por desenvolver uma anatomia do ato administrativo, dissecando os seus elementos, a serem representados pela competência, motivo, objeto, finalidade e forma; examinando, separadamente, a partir de tais categorias, os vícios correspondentes<sup>13</sup>. Suplantando controvérsia doutrinária<sup>14</sup>, a sua classificação obteve o reconhecimento legislativo com a promulgação da Lei 4.717, de 29-06-65 (art. 2º, parágrafo único).

Gravitando em torno dessa órbita, Seabra Fagundes, entre nós, foi inexecedível em originalidade, ao vislumbrar, durante abordagem sobre os lindes da ação popular, prevista pelo art. 141, §38, da Constituição de 1946, mas ainda não disciplinada legislativamente, que o novo remédio jurídico possibilitava a interferência do Judiciário em terreno ainda não explorado, qual seja o do controle da moralidade do ato administrativo, ao indagar:

Se o ato é lesivo ou não ao patrimônio de uma das pessoas que nele participam (pessoas de direito público ou sociedade de economia mista), o juiz terá de ater-se antes a um critério moral (examinando as vantagens ou desvantagens do ato decorrentes, a honestidade da operação, etc.), que de legalidade (conformação às

<sup>12</sup> *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes de derecho administrativo*. Madri: Civitas, 2004, p. 160-161.

<sup>13</sup> *Controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 26-79. A primeira edição recua a 1941.

<sup>14</sup> Há sobre o emprego do termo “elementos” crítica de Celso Antônio Bandeira de Mello (*Curso de direito administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 344), a qual é antiga, originando-se de escrito de sua autoria (Discricionariedade – fundamentos, natureza e limites. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 122, p. 1-20, out./dez. de 1975) havendo, por sua vez, Hely Lopes Meirelles (*Direito administrativo brasileiro*. 14ª ed. São Paulo, 1989, p. 127) e Diógenes Gasparini (*Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 55) optado pela designação “requisitos”. Já Odete Medauar (*Direito administrativo moderno*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p.152), Maria Sylvia Zanella di Pietro (*Direito administrativo*. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006, 212) e Diogo de Figueiredo Moreira Neto (*Curso de direito administrativo*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 83) prestigiam a nomenclatura “elementos”. No estrangeiro, esta denominação é adotada por Diogo Freitas do Amaral (*Curso de direito administrativo*. 2ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2003. v. II, p. 242-249).

prescrições legais sob competência, formação e conteúdo dos atos contratuais, etc.)<sup>15</sup>.

Antecipou-se o autor – e bastante – ao constituinte de 1988 (art. 5º, LXXII<sup>16</sup>, e 37, *caput*, CF)<sup>17</sup>, pondo-se em sintonia, à época, com as tendências da doutrina estrangeira, de que foi exemplo Hauriou<sup>18</sup>. Tornou a versar o tema pouco tempo depois da promulgação da Constituição vigente<sup>19</sup>.

O apego em desvendar os mistérios que gravitam em torno das relações jurídico-administrativas fez com que se procurasse descortinar os limites do exercício da competência discricionária.

Num primeiro momento, tal se revelou na pena de magistrado, ao proferir voto na Apelação 1.422, em julgamento perante o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, o qual, por sua *ratio decidendi*, granjeou – e ainda granjeia - enorme prestígio no cenário jurídico patrial. Basta ver as densas manifestações que, sobre tal pronunciamento, originaram-se das análises de Victor Nunes Leal<sup>20</sup>, Themístocles Brandão Cavalcanti<sup>21</sup>, Caio Tácito<sup>22</sup>, Celso

<sup>15</sup> Da ação popular. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano XLV, Vol. CXII, p. 13, julho de 1947.

<sup>16</sup> A redação tanto da Constituição de 1967 (art. 150, §31) quanto da EC 01/69 (art. 153, §31) não fazia referência à defesa da moralidade administrativa pela ação popular.

<sup>17</sup> O ponto de vista antecedeu aos trabalhos de Antônio José Brandão (Moralidade administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, v. 25, p. 467, jul./set. 1951) e de Manoel Franco de Oliveira Sobrinho (As práticas administrativas e o controle da moralidade. *In: Estudos de Direito Público*. 2. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 1977, p. 195-209).

<sup>18</sup> Procurando delimitar o que se deva compreender por moralidade administrativa, o autor ensinou: “Quanto à moralidade administrativa, sua existência provém de tudo aquilo que seja uma conduta prática que, necessariamente, faça uma distinção do bem e do mal. Como a administração tem uma conduta, ela pratica, necessariamente, essa distinção, que, para ela, traz de volta sobretudo a discriminação daquilo que está ou não está dentro do significado do interesse público ou do interesse do serviço” (Quant à lá moralité administrative, provient de ce que tout être possédant une conduite pratique forcément la distinction du bien et du mal. Comme l’administration possède une conduite, elle pratique forcément cette distinction, qui, pour elle, se ramène surtout à la discrimination de ce qui est ou est n’est pas dans le sens de l’intérêt public et de l’intérêt du service. *Précis de droit administratif et de droit public*. 12ª ed. Pariz; Dalloz, 2002, p. 358).

<sup>19</sup> Tratou-se de palestra proferida perante o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (O Tribunal de Contas e a moralidade administrativa. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco*, v. 2, nº 2, p. 159-160, 1990), na qual enfatizou que, com o art. 37, *caput*, da Lei Maior de 1988, a moralidade foi erigida a princípio basilar de toda e qualquer atividade administrativa, permitindo, assim, aos tribunais de contas perseguirem, na sua atividade fiscalizadora, a recuperação do teor ético das atividades administrativas. Isso sem contar que, uma vez transposta ao texto constitucional, a moralidade não poderá ter o seu campo de atuação restringido pelos casuísmos legais.

<sup>20</sup> Poder discricionário e ação arbitrária da Administração. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, vol. 14, out./dez. de 1948. Cuida-se de estudo no qual Victor Nunes Leal se dedicou a estudar o precedente que, pelos argumentos com os quais foi construído, superou – e ainda ultrapassa – muitas manifestações de outros tribunais do país, inclusive do Supremo Tribunal Federal.

<sup>21</sup> O aresto, com a qualificação de erudito, é mencionado pelo autor no seu *Tratado de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1964. Suplemento destinado à atualização, p. 23.

<sup>22</sup> *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1975, p. 68, 100, 102, 110 e 113.

Antônio Bandeira de Mello<sup>23</sup> e Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>24</sup>. Recentemente, elaboramos um escrito tendente ao exame do julgado<sup>25</sup>.

Após acentuar, em compasso com precedente do Conselho de Estado francês (*arrêt Lesbats*, 1864), que, ao invés de ato discricionário, o que existe, na verdade, é uma competência discricionária, conforme o conjunto normativo faculta ou não uma maior mobilidade de ação ao administrador, mas que, quanto à competência, à finalidade e à forma, está sujeita às limitações do sistema jurídico.

Prosseguindo, e de forma nítida, revelou as linhas do desvio de finalidade ou de poder (*détournement de pouvoir*), o qual se caracteriza quando, embora encobrindo fins de interesse público, privilegia o administrador interesses de natureza pessoal, quebrantando a isonomia entre os administrados, merecendo, por isso, censura por parte do Poder Judiciário.

De outra assentada, tem-se escrito doutrinário, no qual é buscada a delimitação do espaço no qual, na fiscalização da competência discricionária, poderá movimentar-se o juiz. Assim, moldou a figura do mérito administrativo, o qual “constitui um aspecto do procedimento da administração, de tal modo relacionado com circunstâncias e apreciações só perceptíveis ao administrador, dados os processos de indagação de que dispõe e a índole da função por ele exercida, que ao juiz é vedado penetrar no seu conhecimento”<sup>26</sup>.

Expôs ainda consistir o mérito o sentido político do ato administrativo, traduzindo-se na significação deste obtido pelas normas da boa administração, a representar justiça, equidade, utilidade, razoabilidade, oportunidade, conveniência etc. Não é configurável como um elemento autônomo do ato administrativo, mas sim como aspecto inerente aos atos perpetrados no exercício da competência discricionária, assumindo relevo especial na delimitação da medida do controle jurisdicional das posturas da Administração Pública<sup>27</sup>.

Preocupou sobremaneira ao autor a eficácia dos atos administrativos<sup>28</sup>. Recusando o transplante, nos mesmos e exatos termos, da classificação da invalidade assente no direito privado (nulidade e anulabilidade) ao direito administrativo, por não ser conciliável com o princípio do interesse público, alvitrou três categorias de atos inválidos, a principiar pela dos

<sup>23</sup> *Discricionariedade e controle jurisdicional*. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 57. No texto o autor aponta o acórdão em referência como o autêntico *leading case* sobre o desvio de poder no Brasil.

<sup>24</sup> *Curso de direito administrativo*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 124-125. Ao tratar da nulidade do ato administrativo por defeito de finalidade, o autor socorre-se em boa parte de sua exposição com o realce da decisão sob comento.

<sup>25</sup> A lição imortalizada. *Revista Trimestral de Direito Público*, v. 56, p. 60-72.

<sup>26</sup> Conceito de mérito no direito administrativo. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, vol. 139, jan./fev. de 1952, p. 14.

<sup>27</sup> *Loc. cit.*, p. 14 e 22

<sup>28</sup> *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 45-59.

atos absolutamente inválidos que, por violarem as regras fundamentais a presidirem os elementos do ato administrativo, careceriam de qualquer validade jurídica, não operando nenhum efeito, tendo-se por inexistentes os porventura consumados. Outra espécie seria a dos atos relativamente válidos, os quais, mesmo infringindo regras que dizem respeito aos cinco elementos do ato administrativo, mas por força de razões concretamente consideradas, tem-se como melhor atendimento ao interesse público a sua parcial validade. À derradeira, estão os atos irregulares que, pela irrelevância dos defeitos que apresentam, notadamente quanto a formalidades, não atingem o interesse público e, portanto, os seus efeitos devem permanecer e, se for o caso, continuar a serem produzidos.

Essa abordagem – precisamente quando do tratamento do regime dos atos relativamente inválidos – é bem possível ter sido o germen do art. 54 da Lei 9.784/99, o qual inovou significativamente a ordem jurídica brasileira com a previsão, explicitada em norma legal, do instituto que consagra a perda, por parte da Administração, da prerrogativa de invalidar os seus atos quando eivados de ilegalidade.

Isso se percebe na afirmação<sup>29</sup> segundo a qual, em se tratando de atos relativamente inválidos, é preciso que a autoridade administrativa confronte tanto o interesse público abstrato, o qual é visto sob o aspecto das normas legais que deviam ter sido obedecidas, quanto o interesse público concreto, a se apresentar, de forma eventual, mediante razões práticas, de justiça e de equidade. Desse modo, enfatiza que se, no caso concreto, as consequências resultantes da restauração da legalidade forem mais prejudiciais do que as decorrentes da sua validade, esta solução deverá ser a seguida.

O pioneirismo da lição – que, se lida pela maioria dos jovens operadores jurídicos, formados pela superficialidade da literatura “concurseira”, poderia resultar na contenção da epidemia da impugnação judicial dos atos administrativos quando produzem satisfatórios resultados para o interesse público – é realçado por Almiro do Couto e Silva<sup>30</sup>.

E, como se não bastasse, frui de aceitação no estrangeiro, sendo de notar que, na Itália, a doutrina<sup>31</sup> se pronuncia no sentido de que, em tendo produzido efeitos a decisão

<sup>29</sup> *Loc. cit.*, p. 55.

<sup>30</sup> Princípios da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo. *Revista de Direito Público*, ano XX, nº 84, outubro/dezembro de 1987, p. 59.

<sup>31</sup> Conferir, a propósito, Bernardo Giorgio Mattarella (Il provvedimento. In: CASSESE, Sabino (a cura di). *Trattato di diritto amministrativo – Diritto amministrativo generale*. Milão: Dott. A. Guiffrè Editore, 2000. Tomo Primo, p. 844). Antes, o despertar para a necessidade de visualização do interesse público concreto, o que atende à dinâmica que é conatural à própria noção de interesse público, teve destaque na pena de Renato Alessi (*Instituciones de derecho administrativo*. Barcelona: Bosch, Casa Editorial, 1970. Tomo I, p. 192. Tradução da terceira edição italiana por Buenaventura Pellisé Prats), ao realçar para o administrador o dever de lançar uma vista sobre a conveniência prática e oportunidade da medida a ser adotada.

administrativa, a subsistência do interesse na sua invalidação é atenuada com o decurso do tempo, o qual conspira com vistas a consolidar situações subjetivas dignas de proteção.

Ao seu descortino não escapou advertência, igualmente de formidável interesse prático, sobre como deve ser visualizada a invalidade nos casos em que a ilegalidade reside em vício de forma<sup>32</sup>. Preconiza, então, que somente deve se deliberar pela invalidação quando se tratar de formalidade essencial, indispensável para a garantia de direito subjetivo do administrado, devendo-se vislumbrar como de menor importância, a constituir simples irregularidade, sem sanção, quando aquela vise estabelecer modelos gerais com o propósito de organizar a prestação do serviço público.

O exame acerca do controle jurisdicional dos atos administrativos não pôde prescindir de um olhar sobre os mecanismos que permitem ao cidadão buscar tutela de seus direitos subjetivos em situações específicas.

Quanto ao mandado de segurança, por exemplo, soube, logo na sua primeira década de existência, identificar<sup>33</sup> as suas três características principais que, não obstante quase oitenta anos de instituição da garantia, ainda permanecem desconhecidas de grande maioria dos profissionais da ciência jurídica. Consistem elas na: a) natureza das situações jurídicas a cujo amparo se destina, de maneira que somente alcança o amparo de direitos cujo lastro fático é indubitado; b) a maneira por que atua, no sentido de realizar essa proteção, uma vez que assegura o direito *in natura* e não a sua substituição por compensação pecuniária; c) a rapidez do rito processual que o rege, pois se trata de remédio jurídico de pronta reação contra atos de autoridade, o que, certamente, justifica a previsão de medida liminar e da caducidade do direito à sua utilização.

E, como se não bastasse, Seabra<sup>34</sup> propugnou, sem a mínima transigência, para que ao mandado de segurança fosse legada a maior eficácia e amplitude. Primeiramente, quando sustentou que a consagração da garantia pelo art. 150, §21º, da Constituição de 1967, em cujo texto era descrito, como objeto a ser protegido, o “direito individual líquido e certo”, não poderia servir para que se considerasse uma restrição no campo dos direitos tutelados, o qual, obviamente, integraria os direitos políticos, sociais, direitos relacionados à função pública etc.

Assim se impunha porque o critério de interpretação à letra, o menos valioso de todos, principalmente quando se cuida de preceitos do direito público, não é capaz de afastar a

<sup>32</sup> De interesse a leitura do *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 73-74.

<sup>33</sup> *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 288-289.

<sup>34</sup> A nova constituição e o mandado de segurança. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 89, p. 4-5, julho/setembro de 1967.

constatação de que uma constituição deva ser interpretada se levando em conta, de um lado, os antecedentes e a vocação política de um país, e, de outro, as tendências e aspirações do presente e o propósito de aperfeiçoamento futuro das instituições.

Num segundo instante<sup>35</sup>, tal se manifestou pela crítica ao amesquinamento que a Lei 4.348/64 impingiu ao *writ*, pois, se razoável excluir a liminar nas hipóteses de reclassificação ou equiparação de servidores públicos, ou de concessão de aumento ou extensão de vantagens (art. 5º, *caput*), submeter-se a execução da sentença à exigência do trânsito em julgado (art. 5º, parágrafo único), equivale a, reflexamente, suprimir o sentido e a finalidade do mandado de segurança<sup>36</sup>.

O lamentável é que, passados quase quarenta anos, já com a volta do país aos trilhos da democracia, o II Pacto Republicano, ao lançar-se à revisão da legislação do mandado de segurança, sem atentar para a conciliação da essência da garantia com o interesse público, mas unicamente para atender as razões de Estado, manteve a restrição à execução da sentença no art. 14, §3º, da Lei 12.016/2009.

Outra preocupação de Seabra Fagundes foi com o estudo da intervenção do Estado na propriedade, com destaque para a figura mais drástica desta, qual seja a desapropriação. Nessa seara, procurou sempre equilibrar a satisfação do interesse público com o respeito aos direitos do administrado.

Escreveu sobre desapropriação, aproveitando para assinalar as comemorações do cinquentenário do Tribunal de Justiça (então Tribunal de Apelação) do Estado do Rio Grande do Norte, fazendo um comentário denso acerca da Lei Geral de Desapropriações, o ainda vigente Decreto-lei 3.365/41, de cuja abordagem abstenho-me de realizar, por não se comportar nos estreitos lindes deste escrito<sup>37</sup>, não sendo possível, no entanto, obscurecer a importância e atualidade das lições ali contidas, o que é revelado em julgamento recente transcorrido no Supremo Tribunal Federal<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> A evolução do sistema de proteção dos direitos no Brasil. *Revista Forense*, vol. 234, ano 67, p. 25, abril/junho de 1971.

<sup>36</sup> Assim Seabra Fagundes exprimiu sua indignação: “Ora, isso vale sujeitar a decisão, em contraste intolerável pela natureza peculiaríssima do *writ*, a trâmite mais lento que o da ação ordinária, na qual a sentença conhece execução provisória, mesmo quando pendente de recurso extraordinário. É a invalidação do mandado de segurança, por via oblíqua. Para situações emergentes só se encontram, destarte, soluções simplórias, estranguladoras do excelente remédio processual de amparo do indivíduo contra os atos administrativos inconstitucionais ou ilegais. É tudo, como bem se vê, o reflexo de um estado de espírito, de uma mentalidade, de uma posição restritiva em face da proteção dos direitos subjetivos, contrastantes com a larga visão das primeiras décadas da República” (*loc. cit.*, p. 25).

<sup>37</sup> *Da desapropriação no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1942.

<sup>38</sup> Trata-se da discussão que se desenrolou no RE 581.947 – RO (Pleno, v.u., rel. Min. Eros Grau, DJe de 27-08-2010), relativa à possibilidade da cobrança, por parte de município, de taxa dos concessionários de serviços

Contudo, não olvidarei duas preocupações do mestre com a disciplina da desapropriação. Uma delas se manifestou com a imprescindibilidade de assegurar-se a indenização justa diante das disposições legislativas que fixavam critérios insatisfatórios de compensação ao expropriado. Tomando em consideração o parágrafo único do art. 27 do Decreto-lei 3.365/41, assim expôs<sup>39</sup> com esteio no art. 141, §16, da Constituição de 1946, o qual previu a justeza como um qualificador do valor indenizatório. A liberdade de conformação do legislativo estaria, nessa direção, limitada pela Lei Maior.

O outro aspecto, dotado de inegável singularidade, condiz com a desapropriação por zona. Ao fazê-lo, tisonou de inconstitucional o art. 4º do Decreto-lei 3.365/41, no que concerne às áreas destinadas à revenda, ao argumento de que tal permissibilidade legal configura desvio de finalidade, transmudando a expropriação em mecanismo de natureza fiscal<sup>40</sup>.

O olhar crítico – típico do cientista que, com a confiança na sua imaginação, é capaz de ultrapassar as limitações que são encontradas no mundo que vivencia – impulsionou Seabra Fagundes, ainda ao tempo da Norma Ápice pretérita, a incitar o debate sobre novos institutos e modelos a serem adotados pelo sistema administrativo brasileiro. A visão de futuro não esteve alheia ao seu pensamento.

Foi assim que, no início da década de 1970<sup>41</sup>, chamou atenção, no âmbito da ordem econômica e social que, então, espelhava as tarefas de um Estado intervencionista, para a existência de um direito ainda hoje de contornos não bem sistematizados pela doutrina, e que à época parecia, no solo pátrio, como uma figura inexistente, qual seja o direito ao desenvolvimento, elencado como integrante de uma dimensão a mais dos direitos

---

públicos pela utilização do solo urbano, integrante do patrimônio municipal, para instalação de equipamentos necessários à prestação de serviços públicos.

<sup>39</sup> Da desapropriação no direito constitucional brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 14, p. 15, outubro/dezembro de 1948. Para melhor compreensão, o parágrafo único do art. 27 do Decreto-lei 3.365/41, posteriormente revogado pela Lei 2.786/56, possuía a redação adiante: “Se a propriedade estiver sujeita ao imposto predial, o *quantum* da indenização não será inferior a 10, nem superior a 20 vezes o valor locativo, deduzida previamente a importância do imposto, e tendo por base esse mesmo imposto, lançado no ano anterior ao decreto de desapropriação”.

<sup>40</sup> De relevo a observação seguinte: “Temos, por tudo isso, que o uso da desapropriação de terrenos, como fator de obtenção de recursos para a feitura de obra pública, se traduz em desvio de finalidade da lei que o permite, contaminando, de resto, o ato administrativo que dela se socorre. Sim, porque o expropriamento se destina a habilitar a administração pública para a realização de obras ou desempenho de serviços pela utilização de bens expropriados (necessidade ou utilidade pública), ou, ainda, a ensejar, com finalidades sociais (melhores condições de habitação, melhor distribuição da terra, etc.), a transferência deles para terceiros (interesse social); e nunca a ser fonte de receita. Para a realização de obras públicas, mesmo na dimensão maior dos projetos urbanísticos, os recursos financeiros terão de haurir-se na fonte tributária” (Desapropriação para urbanização e reurbanização. Validade da revenda. *Revista de Direito Administrativo*, nº 128, p. 33-34, abr./jun. de 1977).

<sup>41</sup> Desenvolvimento e instituições políticas. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 117, 19-28, julho/setembro de 1974. Tratou-se da reprodução de aula inaugural do ano letivo de 1974, proferida na Universidade Federal da Bahia.

fundamentais, salientando que a sua concretização – antes concordante – não é incompatível com a dignidade do ser humano<sup>42</sup>.

A lição do mestre não foi em vão. A Constituição vigente, no seu art. 3º, II, insculpiu, dentre os objetivos fundamentais a serem perseguidos pela República Federativa do Brasil, a garantia do desenvolvimento nacional, sem contar que mesmo não reconhecendo a sua exigibilidade direta perante os tribunais, o Supremo Tribunal Federal, pela via interpretativa, conferiu eficácia satisfatória, inclusive advertindo que o desenvolvimento não pode dissociar-se do respeito a outros interesses tutelados constitucionalmente<sup>43</sup>.

Passados poucos anos, em 1977, antecipando-se ao Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), Seabra Fagundes<sup>44</sup>, atento aos problemas urbanísticos e de habitação que acarretou o inchaço das cidades no Brasil, analisou o instituto do solo criado, que aquele diploma legal tratou sob a nomenclatura de outorga onerosa do direito de construir (arts. 28 a 31). Tecendo, a meu sentir com acerto, críticas ao entendimento que defende, para esse fim, a separação entre o direito de construir e o direito de propriedade, de modo a concluir que a criação do solo somente poderá resultar de mecanismo tributário, mais precisamente da instituição de imposto com base em competência residual<sup>45</sup>.

À derradeira, destaque-se que, durante o desenrolar dos trabalhos constituintes, o mestre se lançou a escrito<sup>46</sup>, com o objetivo de propor fórmulas novas para o enfretamento de problemas já existentes, ou de sugerir formulações inéditas para o enfrentamento de novos desafios.

<sup>42</sup> De destacar a seguinte passagem do texto: “Não há que se abrir mão de direitos essenciais à dignidade da vida para prosperar. Se tal fosse uma condição do progresso, teríamos que os valores do espírito e a prosperidade econômica são incompatíveis, numa confissão melancólica da animalização do homem. E então o desenvolvimento, longe de representar progresso para a Humanidade, significaria, com a troca das suas qualidades espirituais por melhores rações, a confessada degradação do ser inteligente” (*loc. cit.*, p. 24).

<sup>43</sup> É digno de leitura a motivação prevalecente na ADI 3.540 – 1 – DF (Pleno, mv, rel. Min. Celso de Mello, DJU de 03-02-2006), onde se discorreu afirmativamente sobre a necessidade de se harmonizar o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CF) e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (art. 225, CF), tendo-se assentado pela compatibilidade vertical da MP 2.166-67/2001 na parte em que modifica o art. 4º do Código Florestal, para o fim de permitir a alteração e supressão de áreas de preservação permanente mediante decisão administrativa que, nos termos da lei, reconheça a presença de utilidade pública ou interesse social, não havendo, para essa finalidade, necessidade de lei formal. Semelhante cuidado adveio com a Petição 3.388 – RR (Pleno, v.u., rel. Min. Carlos Britto, DJe de 25-09-2009), em cuja fundamentação há explícita referência a que o desenvolvimento realizado com hostilidade aos direitos dos índios atenta contra o art. 3º, II, da Lei Básica, porquanto este assegura um tipo de desenvolvimento nacional tão ecologicamente equilibrado quanto humanizado e culturalmente diversificado, de maneira a incorporar a realidade indígena.

<sup>44</sup> Aspectos jurídicos do solo criado. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 129, p. 1-10, julho/setembro de 1977.

<sup>45</sup> O ponto de vista não logrou aceitação pelo Supremo Tribunal Federal, conforme se pode ver do RE 387047 – SC (Pleno, v.u., rel. Min. Eros Grau, DJe de 30-04-2008).

<sup>46</sup> O direito administrativo na futura Constituição. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 168, p. 1-10, abril/junho de 1987.

Algumas sugestões podem ser citadas. Uma delas foi a de substituir, no dispositivo que disciplina a responsabilidade civil estatal, o vocábulo “funcionários” pelo de “agentes”, corrigindo-se suposta restrição equivocada do texto do art. 107 da Constituição pretérita<sup>47</sup>, o que foi acatado pelo texto do art. 37, §6º, da Constituição de 1988.

Ainda nos confins da responsabilidade civil do Estado, propôs a previsão da indenização mesmo diante de atos lícitos, bem como a ampliação do campo da responsabilização pelos atos judiciais, o qual não poderia permanecer sob o encerro do erro judiciário, previsto no art. 621 do Código de Processo Penal.

Outra sugestão foi a da instituição, para fins de aperfeiçoamento da máquina administrativa, de conselhos deliberativos sobre assuntos vitais para a coletividade, cujos membros atuassem sob a pauta da técnica sem se sujeitarem à discricionariedade das autoridades maiores do Poder Executivo, permitindo-se entrever uma sugestão para se implantar, nestas plagas, o modelo da regulação independente, o que somente veio a lume posteriormente, com o Governo Fernando Henrique.

O primeiro ocupante da cadeira número dezesseis foi Raimundo Nonato Fernandes, jurista, tal qual o patrono, que homenageou em sua trajetória profissional o Estado de Direito. Assim o fez, com brilhantismo, em duas frentes: a tribuna da advocacia e o magistério.

Fazendo jus, como todo sertanejo, à sua vocação de andarilho, formou-se em ciências jurídicas no final do ano de 1944, obtendo em 11 de janeiro de 1945 inscrição perante a Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil deste Estado, habilitando-o a atuar como advogado.

Posso dizer – porque vivenciei na qualidade de servidor e magistrado na Seção Judiciária do Rio Grande do Norte – ter Raimundo Nonato Fernandes sido um advogado que, se perfeição não alcançou no seu ministério, o foi pela falibilidade que é indissociável ao ser humano. Esbanjava seja em ética seja em talento. Suas petições, redigidas num estilo assinaladamente objetivo, mas sem pecar pela ausência de uma boa motivação doutrinária e jurisprudencial, tinham o condão de inteirar qualquer magistrado dos precisos contornos da controvérsia, culminando quase sempre por articular um silogismo irrespondível.

O desempenho da advocacia também teve lugar na seara pública, na qualidade de Procurador do Estado do Rio Grande do Norte. Deixou um imenso e indelével legado à estruturação jurídica da Administração Pública potiguar durante o exercício do cargo de Consultor-Geral do Estado durante os governos de Dinarte de Medeiros Mariz, Aluísio Alves,

<sup>47</sup> O equívoco ou inconveniência do emprego do vocábulo “funcionários” já constava da redação do art. 194, *caput*, da Lei Básica de 1946.

Tarcísio de Vasconcelos Maia e José Agripino Maia, nas duas vezes em que este governou o Estado.

Mesmo sem encontrar-se provido de equipe de assessoria – pois costumava trabalhar só no abrigo que lhe propiciavam as salas 610-611 do Edifício 21 de março, sito à Rua Vigário Bartolomeu, 635, Cidade Alta -, elaborou os mais destacados pareceres sobre assuntos de relevante importância, para que fosse propiciado o bom exercício da função administrativa, bem como procedeu a uma organização da legislação estadual.

Aqui um registro pessoal e, ao mesmo tempo, preito de gratidão. Durante a convivência que mantive com o mestre, durante os atos que o presenciei postular perante a Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, pude notar que aquele, em suas leituras, mantinha-se atualizado na doutrina publicística, nacional ou estrangeira, possuindo a coleção completa da Revista Forense, Revista de Direito Administrativo e *Revue de Droit Public et de Science Politique*, entre outros periódicos.

A gratidão se explica porque o mestre me obsequiou o acesso aos seus arquivos – dos quais era extremamente cioso. Com isso, permitiu-me que, ao ensejo de escrever livro sobre desapropriação, pudesse abordar a jurisprudência do Conselho de Estado sobre controle jurisdicional das expropriações, fundada no custo-benefício da medida (*bilan-côut-avantage*).

Igualmente, quando, enfocando o tema das medidas provisórias, redigia minha dissertação de mestrado perante a Escola do Recife, fui brindado com a acessibilidade a mais recente doutrina francesa sobre o controle judicial dos atos políticos. Tratava-se de cópia de artigo de Josiane Auvret-Finck, intitulado *Les actes de gouvernement, irréductible peau de chagrin?*<sup>48</sup>. Pude, então, notar que, mesmo já contando com mais de oitenta anos de idade, o mestre se encontrava a par não somente das lições tornadas clássicas, mas também das novidades que eram acometidas ao direito público estrangeiro.

Aí tive a noção exata do gigante, pois, conforme salienta o Professor Francisco Cavalcanti, titular da cátedra de direito administrativo da Faculdade de Direito do Recife – UFPE, a atualização precisa em sede de direito estrangeiro é algo que pertence à província do incomum.

No magistério superior, suas atividades tiveram início em 11 de dezembro de 1950, data na qual foi nomeado para lecionar a disciplina de direito administrativo perante a então Faculdade de Direito de Natal, na qual prosseguiu após a integração desta instituição à

<sup>48</sup> *Revue de Droit Public et de Science Politique*, Paris, 1995, p-131-174.

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, passando a desempenhar, desde 24 de janeiro de 1958, a titularidade da cátedra da referida disciplina.

O fascínio pelo exame dos liames entre a Administração Pública e os administrados foi despertado antes mesmo do ingresso no magistério. Para tanto, escolheu o jornal, publicando, no intervalo de março de 1950 a abril de 1952, em a Tribuna do Norte, artigos de cunho jurídico, em coluna denominada “Temas Jurídicos”<sup>49</sup>, o que fez numa linguagem acessível não somente aos profissionais do Direito, mas à coletividade geral e, por isto, com um toque mais republicano.

À escolha dessa via porventura tenha contribuído a leitura de Machado de Assis que, em escrito dirigido a Manuel Antônio de Almeida, com publicação em o Correio Mercantil, nos dias 10 e 12 de janeiro de 1859, pronunciou-se:

O jornal é a verdadeira forma da república do pensamento. É a locomotiva intelectual em viagem para mundos desconhecidos, é a literatura comum, universal, altamente democrática, reproduzida todos os dias, levando em si a frescura das ideias e o fogo das convicções<sup>50</sup>.

Dessa fase, tem-se como iniciante abordagem sobre o direito de defesa do servidor no processo administrativo disciplinar<sup>51</sup>, na qual é sustentada, por ocasião do trâmite do projeto de lei do novo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis Federais, que, nos termos da Constituição de 1946, o processo administrativo, a ser instaurado para a demissão, haverá de observar ampla defesa (art. 189, II), a qual somente pode ser entendida como aquela que vem prevista para o processo criminal (art. 141, §25), ou seja, a defesa plena, com todos os meios e recursos que lhe são essenciais.

A opinião, ao depois de encontrar óbices também durante a Constituição seguinte, veio finalmente a ser acolhida pela ordem jurídica advinda com a Lei Maior atualmente em vigor (art. 5º, LV), provocando manifestações entusiastas na doutrina, como a de Alberto Xavier<sup>52</sup>, para quem o conceito de processo administrativo expressa a ideia de que os mecanismos de controle da legalidade dos atos administrativos devem obedecer ao mesmo modelo do processo que se desenvolve perante os tribunais, salvo as especificidades

<sup>49</sup> O acesso a tais escritos resultou de consulta a Revista de Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Norte – Edição especial sob o título Raimundo Nonato Fernandes: mestre do direito e paradigma de dignidade. Recife: Imprima, 2010.

<sup>50</sup> *O jornal e o livro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 48.

<sup>51</sup> A defesa no processo administrativo, publicado em a Tribuna do Norte, edição de 30-03-50.

<sup>52</sup> *Princípios do processo administrativo e judicial tributário*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 3.

decorrentes da natureza indisponível dos interesses em jogo. O mesmo sucedeu na jurisprudência<sup>53</sup>, sem contar a mutação legislativa, tendente a conferir amplitude à participação do administrado no processo administrativo<sup>54</sup>.

Já em artigo posterior<sup>55</sup>, Raimundo Nonato sustenta a possibilidade do chefe do Poder Executivo, a propósito de praticar ato inerente à função administrativa ativa, considerar inconstitucionais leis ou atos normativos, determinando a sua não aplicação, tema que ainda hoje não alcançou uma solução pacificada<sup>56</sup>. Para tanto, esgrimiou argumento, de certo modo inusitado para a questão, no sentido de que a função administrativa, em sua feição material, consistente na aplicação de normas jurídicas, o que se materializa pela interpretação, é substancialmente idêntica à jurisdicional, que também consiste em aplicar o direito. E, em se valendo de precedente relatado por Amaro Cavalcanti no Supremo Tribunal Federal, concluiu que tanto o Legislativo quanto o Executivo podem interpretar dispositivos da Constituição. A diferença entre as funções administrativa e judicial seria de natureza formal, pois a esta – e somente a esta – é que se conferiu competência para a prática de atos dotados com “o atributo de *definitividade*, com forma obrigatória para todos os demais órgãos do Estado”<sup>57</sup>.

Outra abordagem das mais significativas foi a que disse respeito à necessidade, por força do texto constitucional de então<sup>58</sup>, de se preservar o cabimento amplo do mandado de segurança<sup>59</sup>. Criticava, à época, o preconceito, principalmente de alguns tribunais, mas igualmente do legislador, contra a garantia constitucional, não obstante esta ser um instituto jurídico que granjeara aceitação popular. Advogava, com base numa interpretação antes de tudo racional, que as únicas restrições legais a serem admissíveis seriam as inerentes ao ato administrativo atacado por recurso administrativo com efeito suspensivo e a das decisões judiciais que comportem recursos, nos termos das leis processuais<sup>60</sup>.

<sup>53</sup> STF, Pleno, MS 24.268 – 0 – MG, mv, rel. desig. Min. Gilmar Mendes, DJU de 17-09-2004.

<sup>54</sup> Ver arts. 153, 156 a 159, 161, 165 e 166, da Lei 8.112/90, e arts. 2º, parágrafo único, VIII e X, 3º, I a IV, 26 a 30, 36 a 41, 44, 46 e 47, da Lei 9.784/99.

<sup>55</sup> Em torno da função administrativa, publicado em Tribuna do Norte, edição de 15-06-50.

<sup>56</sup> Basta conferir o estado da arte sobre o tema em Alberto Xavier (*Princípios do processo administrativo e judicial tributário*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 59-99).

<sup>57</sup> *Revista de Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Norte – Edição especial sob o título Raimundo Nonato Fernandes: mestre do direito e paradigma de dignidade*. Recife: Imprima, 2010, p. 129.

<sup>58</sup> Era o art. 141, §24, da Constituição de 1946, mas que, na sua essência, não porta maiores diferenciações com o do art. 5º, LXIX, da Lei Magna atual.

<sup>59</sup> Ainda o mandado de segurança, Tribuna do Norte, edição de 19-07-50.

<sup>60</sup> Interessante a transcrição seguinte: “Fora disso, a nosso ver, a medida é cabível contra todos e quaisquer atos, sejam quais forem as autoridades de que emanem. É este o sentido indisfarçável do texto constitucional. Desde que não se trate de matéria reservada pela própria Constituição a outro remédio judicial (caso da liberdade de locomoção, tutelada especificadamente pela *habeas-corpus*), nem de ato discricionário, por sua natureza, subtraído ao controle jurisdicional, em geral, quanto aos aspectos de sua conveniência e oportunidade, será sempre admissível, em tese, o mandado de segurança (*Revista de Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande*

Com isso, lançou argumentação que, sem sombra de dúvidas, contribuiu no sentido de afastar a ressalva que, pouco tempo depois, com a Lei 1.533/51 (art. 5º, III), foi aposta à admissibilidade do *mandamus* contra punições disciplinares, mas que somente obteve a aceitação doutrinária e jurisprudencial em aproximadamente um quarto de século depois<sup>61</sup>. Se o pensar, naquele instante, não alcançou a notoriedade desejada, com certeza não foi pela falta de brilhantismo de sua pena, mas sim pela pequena abrangência da circulação do impresso que escolheu para que fosse veiculado.

A timidez – que, muitas vezes, é mais um sinal de humildade do que de soberba – não impediu que o mestre de gerações na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte levasse suas compreensões do direito administrativo aos periódicos jurídicos mais prestigiados do país.

Passo, com respeito à cronologia das publicações, a abordar alguns pontos que penso merecerem destaque. Inicialmente, tem-se estudo onde se incursionou pela parcela inerente ao domínio público – talvez a que careça duma maior reformulação doutrinária de todas do direito administrativo, para adequação às novas tendências que influenciam a relação jurídico-administrativa. Abordou o autor o tema da concessão de uso de bens públicos<sup>62</sup>, propondo, de logo, uma revisão da classificação destes contida no Código Civil pretérito (art. 66), repetida pelo atual (art. 99, I a III), a qual olvida aquelas situações nas quais, como forma de utilização, verifica-se o uso comum do povo, o uso privativo do Poder Público, mesclados com o uso exclusivo pelo particular, tais como os aeroportos, estações ferroviárias e rodoviárias etc.

Alvitrou, portanto, uma nova tipologia, compreendendo, numa partição inicial, os bens de uso privado e de uso público e, quanto a estes, tripartindo-os em bens de uso comum, de uso especial e, finalmente, de uso misto, por reunirem os dois usos anteriores (ou um só deles), coexistindo com a ocupação particular. A densidade da abordagem fez com que o texto constituísse referência para a doutrina pátria, conforme se percebe, dentre outros, de Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>63</sup>.

---

do Norte – Edição especial sob o título Raimundo Nonato Fernandes: mestre do direito e paradigma de dignidade. Recife: Imprima, 2010, p.149).

<sup>61</sup> A leitura de Hely Lopes Meirelles (*Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, “habeas data”*. 12ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 24-25) tem a serventia de demonstrar que a evolução do instituto somente veio operar serodidamente.

<sup>62</sup> Da concessão de uso de bens públicos. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 118, p. 1-2, outubro/dezembro de 1974.

<sup>63</sup> Ver longa referência em manual escrito pela autora (*Direito administrativo*. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 663).

O desempenho da docência fez com que o ímpeto investigativo de Raimundo Nonato Fernandes não se abrandasse, de maneira a não se abster do exame de institutos com contornos ainda não plenamente delimitados, por ausência de regramento legal. Se normas legais não existiam, aí de maior valia o trabalho do estudioso, a fim de procurar descobrir a essência e as bases da instituição jurídica a ser analisada.

Assim sucedeu com a figura do contrato administrativo, pois, antes do Decreto-lei 2.306/86, procurou esmiuçar-lhe a sua formação, execução e extinção<sup>64</sup>. Lastreado pela doutrina – majoritariamente a francesa que, filiada à escola do serviço público, influenciou bastante a literatura brasileira – descortinou, com didatismo e virtuosismo, o campo das prerrogativas da Administração e dos direitos dos contratados. Neste particular, chama atenção o trecho no qual afirma o direito daqueles a eventual indenização (mesmo em caso de ato lícito), com fundamento: a) no princípio da responsabilidade contratual sem falta, em virtude da prerrogativa administrativa de modificação unilateral; b) na teoria da imprevisão; c) no princípio da igual repartição dos encargos públicos.

Procedendo a um rigoroso levantamento jurisprudencial, aliado a uma aferição da experiência de outros sistemas jurídicos (dentre os quais, o francês, o italiano, o argentino, o português, o suíço e o uruguaio), defendeu a possibilidade da Administração, *sponte propria*, apurar em inquérito administrativo dano a ser ressarcido pelo servidor, sem necessidade de, previamente, recorrer ao Judiciário<sup>65</sup>. Alertou para que não se confunda a imputação do débito, ou seja, a declaração de ser o funcionário responsável pelo valor pecuniário do dano apurado em procedimento administrativo, com a possibilidade do controle jurisdicional sobre tal atividade, a ser exercitado posteriormente.

A visão do mestre acerca da extensão e do conteúdo do direito administrativo, já nos primórdios da década de 1980, não se circunscrevia ao definido pelos principais manuais e obras monográficas produzidas pelos doutrinadores nacionais, assaz influenciados pelos eflúvios da pátria de Molière e de Victor Hugo. Sua percepção se alargava para também perceber tendência que, desde o último quartel do século XIX, impregnava os sistemas espanhol, austríaco e germânico, qual seja a noção de procedimento administrativo<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> Da formação, execução e extinção do contrato administrativo. *Revista de Direito Público*, ano VII, nº 29, p. 7-86, 1974.

<sup>65</sup> Apuração de dano direto em inquérito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 138, p. 44-59, outubro/dezembro de 1979. O Supremo Tribunal Federal (Pleno, MS 24182, v.u., rel. Min. Maurício Corrêa, DJU de 03-09-2004), porém, parece não sufragar o entendimento.

<sup>66</sup> Do procedimento disciplinar na função pública. *Revista de Direito Público*, ano XIV, nº 57-58, p. 55-67, janeiro/junho de 1981. Especificadamente sobre o ponto que ora se destaca, são as considerações prévias ao tema principal, constantes das páginas 55-58.

É que, a despeito da denominação vir sendo empregada entre nós, para fins de representar a movimentação da atividade disciplinar da Administração, engloba, ao contrário, um conjunto de incomensurável amplitude, refletindo a sistematização de toda a atividade administrativa, servindo – conforme assinalava com precisão inexcelsível Roberto Dromi<sup>67</sup> – tanto de instrumento de governo como de controle. Isso porque não se pode perder de vista que o ato ou decisão administrativa, numa forma geral, não irrompe no mundo dos fatos num átimo, antes resultando numa série ordenada de atos e fatos que, sucedendo-se no tempo, preparam a edição de uma manifestação volitiva final.

Assim, não constituiu novidade para o mestre a futura necessidade de edição da Lei 9.784/99 – indubitavelmente, o mais relevante diploma legal do sistema jurídico-administrativo brasileiro – juntamente com a disseminação de leis estaduais semelhantes.

De outro lado, a ousadia – nota indissociável ao cientista, expressando o seu inconformismo diante do conservadorismo da doutrina institucionalizada – implicou em abordagem tendente a pôr as prerrogativas processuais da fazenda pública frente à sua justificação lógica. Cuidava de escrito que, a pretexto de examinar o instituto da revelia, traduziu a inquietação do professor quanto à aplicação generalizada da exceção do art. 320, II, do Código de Processo Civil, às causas nas quais as pessoas jurídicas de direito público figuram como rés<sup>68</sup>.

Louvado na pena de Renato Alessi, inicialmente apontou, dentre os interesses a serem perseguidos pelos entes públicos, aqueles que, formando um complexo de interesses prevalentes na comunidade, serve de fundamento à posição de supremacia da Administração, justificando-lhe a outorga de prerrogativas especiais para a sua ação, porque esta estaria atrelada ao bem comum.

Ter-se-iam assim os interesses públicos primários, aos quais se opõem os direitos que o Estado exercita como pessoa jurídica, subjetivamente considerada, e que, por isso, edulcoram-se como interesses públicos secundários, pois somente prevalecem quando coincidentes com o interesse geral e na medida desta coincidência.

Para o autor, a indisponibilidade referida no art. 320, II, do Código de Processo Civil, somente deveria suceder quando presente a situação do art. 82, III, do mesmo diploma, seguindo-se que a proteção da fazenda pública contra os efeitos da revelia somente se

<sup>67</sup> *Derecho administrativo*. 5ª ed. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996, p. 759-760.

<sup>68</sup> Revelia e outros problemas de processo civil. *Revista de Processo*, ano V, nº 20, p. 206-209, outubro/dezembro de 1980.

manifesta quando presente a tutela do interesse público primário, ou seja, do interesse geral da coletividade<sup>69</sup>.

Ao assim expor, reavivou argumentação do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte no Ag. 1.323<sup>70</sup>, que pode ser apontado como *leading case* em matéria de revogação de isenção condicionada, na qual se enfatiza que, além do interesse público não coincidir necessariamente com o interesse do aparato administrativo, jamais poderia servir de amparo ao maltrato de direitos e garantias individuais.

De ressaltar a valia enorme que se mostrou a opinião de Raimundo Nonato Fernandes para a interpretação de dispositivos da Constituição em vigor. Um exemplo sucedeu quanto ao art. 19 do ADCT, o qual, segundo o mestre<sup>71</sup>, confere ao servidor apenas estabilidade sem efetividade, para a qual necessita de submissão exitosa a concurso, pena de permitir à Administração proceder à sua exoneração. O preceito – porventura não satisfazendo os anseios dos defensores do modelo administrativo patrimonialista – ficou sem sua escorreita aplicação.

Ainda quanto ao primeiro ocupante, necessária a menção de dois pontos, para cuja referência foi inevitável evasão parcial da linha eleita para o desenvolvimento deste escrito.

Vejamos.

Mais de cinquenta anos antes da viragem que se verifica em nosso sistema jurídico, particularmente quanto ao fenômeno da importância, cada vez mais ascendente, da fonte jurisprudencial, o mestre já mostrava, com a segurança encontrada em poucos juristas da atualidade – os quais, muitas vezes, costumam comentar objeto de estudo que não conhecem – como se pode aferir o valor de um precedente<sup>72</sup>.

Apontou que, mesmo sendo comum entre nós atentar-se para a existência de várias decisões em sentido uniforme, não é possível desprezar um julgado que, mesmo isolado, é capaz de influenciar a orientação de um tribunal. Já tinha, portanto, a percepção de que o importante é a firmeza da argumentação desenvolvida pelo julgado, esboçando – a exemplo

<sup>69</sup> Interessante reviver as palavras seguintes: “Destarte, só o interesse público conceituado pela forma acima exposta justifica a proteção da Fazenda Pública contra os efeitos da revelia, porque só esse tipo de interesse condiciona a ação administrativa do Estado, subordinando-se ao princípio da indisponibilidade, obrigatório para o administrador público e para terceiros e só modificável por lei (Celso Antônio Bandeira de Mello, “O conteúdo do Regime Jurídico-administrativo e seu valor metodológico”, em RDA 89/8, especialmente 14 e 15)” (*loc. cit.*, p. 208).

<sup>70</sup> Pleno, mv, rel. Des. Túlio Bezerra, *Revista Forense*, 158/314.

<sup>71</sup> Estabilidade na disposição transitória da Constituição. *Boletim de Direito Administrativo*, p. 460-463, agosto de 1992.

<sup>72</sup> Ver a primeira parte do artigo *A propósito de uma decisão*, publicado em a Tribuna do Norte, edição de 07-06-50.

do que posteriormente o fez Michele Taruffo<sup>73</sup> – a compreensão de que a noção de precedente é mais qualitativa do que quantitativa. Complementando, chamou atenção ainda para o mau uso da jurisprudência que, ao contrário do que se vê diariamente nas postulações e em muitas decisões, não é de ser empregada mecanicamente, mas sim racionalmente em cada situação.

Outro ponto – e que causou veneração aos mais jovens – consistiu em palestra proferida em 10-12-98<sup>74</sup>, quando já transposta a fronteira da oitava década de idade, onde, a pretexto de examinar a responsabilidade civil dos órgãos de trânsito, prevista pelo §3º do art. 1º da Lei 9.503/97, analisou descritivamente, com maestria sem igual, as teorias, a esse respeito, elaboradas pelo Conselho de Estado da França, bem como a sua receptividade pela doutrina e jurisprudência brasileira. Alfim, rematou que o dever de indenizar, imputado aos departamentos de trânsito, pode emergir de várias situações de sua competência, tais como: a) o mau exercício das atividades de registro e licenciamento de veículos; b) a habilitação de motoristas despreparados tecnicamente ou desconhecedores das regras de circulação ou dos sinais de trânsito; c) a falta de sinalização que se evidencie necessária em determinados locais, pelas condições do tráfego ou pela presença de obstáculo ou de defeito do terreno; d) a omissão no controle do uso de bebidas alcoólicas ou de entorpecentes por condutores, especialmente se, constatado o fato, deixam os agentes de reter os veículos dos infratores; e) a cumplicidade com ladrões de veículos, facilitando-se registros e transferências irregulares, dentre outras hipóteses.

Não sei se me desincumbi da missão. Optei por privilegiar o estudo do legado jurídico dos juristas homenageados, pois penso que os homens passam, permanecendo as suas ideias.

Neles identifico um traço comum: ambos, tal qual o pretense navegador, personagem de Saramago em “O conto da ilha desconhecida”<sup>75</sup>, fizeram de seu viver um sonho, o qual, como um prestidigitador hábil, direcionou-lhes à busca do Estado de Direito, tendo por fundamento maior a dignidade da pessoa humana. Um o fazendo com a energia resultante da contemplação do estuário do Potengi; o outro, além do rio nativo, renovou suas forças com a visão da Baía da Guanabara. Tanto um como o outro – e isto é o que importa – levaram adiante as suas imaginações tendo por fonte de inspiração a imensidão atlântica.

Muito obrigado.

<sup>73</sup> *Precedente e giurisprudenza*. Editoriale scientifica, 2007, p. 13.

<sup>74</sup> *Responsabilidade civil dos órgãos de trânsito*. Revista CEJ/RN, vol. 6, n. 7, p. 15-24, julho de 2002.

<sup>75</sup> 31ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

## REFERÊNCIAS

ALESSI, Renato. **Instituciones de derecho administrativo**. Barcelona: Bosch, Casa Editorial, 1970. Tomo I. Tradução da terceira edição italiana por Buenaventura Pellisé Prats.

AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1998. Volumes I e II.

ASSIS, Machado de. **O jornal e o livro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

AUVRET-FINCK, Josiene. **Revue de Droit Public et de Science Politique**, Paris, 1995.

BRANDÃO, Moralidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 25, jul./set. 1951.

CALVINO, Ítalo. **Por que ler os clássicos**. Trad. de Nilson Moulin. Companhia das Letras: São Paulo, 2002. [1ª reimpressão]

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. História das ideias jurídicas da Administração Pública brasileira. In: BRANDÃO, Claudio Brandão; SALDANHA, Nelson Nogueira; FREITAS, Ricardo de Brito Albuquerque Pontes (Orgs.). **História do Direito e do pensamento jurídico em perspectiva**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 305.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Tratado de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1964. [Suplemento destinado à atualização].

DELGADO, José Augusto. O pensamento jurídico de “Seabra Fagundes” – Análise de parte de seus estudos. **Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados**, v. 70, novembro de 1989.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DROMI, Roberto. **Derecho administrativo**. 5. ed. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **Controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 5.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

\_\_\_\_\_. **Da desapropriação no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1942.

\_\_\_\_\_. O Tribunal de Contas e a moralidade administrativa. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**, v. 2, n. 2, 1990.

\_\_\_\_\_. Desapropriação para urbanização e reurbanização. Validade da revenda. **Revista de Direito Administrativo**, nº 128, p. 33-34, abr./jun. de 1977.

\_\_\_\_\_. Da ação popular. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, ano XLV, Vol. CXII, julho de 1947.

\_\_\_\_\_. Conceito de mérito no direito administrativo. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 139, jan./fev. de 1952.

\_\_\_\_\_. A nova constituição e o mandado de segurança. **Revista de Direito Administrativo**, vol. 89, jul./set. 1967.

\_\_\_\_\_. A evolução do sistema de proteção dos direitos no Brasil. **Revista Forense**, v. 234, a. 67, abr./jun. 1971.

\_\_\_\_\_. Da desapropriação no direito constitucional brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, v. 14, out./dez.1948.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento e instituições políticas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 117, jul./set. 1974.

\_\_\_\_\_. Aspectos jurídicos do solo criado. **Revista de Direito Administrativo**, v. 129, jul./set. 1977.

\_\_\_\_\_. O direito administrativo na futura Constituição. **Revista de Direito Administrativo**, v. 168, abr./jun. 1987.

FERNANDES, Raimundo Nonato. Da concessão de uso de bens públicos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 118, out./dez. 1974.

\_\_\_\_\_. **Revista de Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Norte**: Edição especial sob o título Raimundo Nonato Fernandes: mestre do direito e paradigma de dignidade. Recife: Imprima, 2010.

\_\_\_\_\_. Da formação, execução e extinção do contrato administrativo. **Revista de Direito Público**, a. 7, n. 29, p. 7-86, 1974.

\_\_\_\_\_. Apuração de dano direto em inquérito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 138, out./dez. 1979.

\_\_\_\_\_. Do procedimento disciplinar na função pública. **Revista de Direito Público**, a. 14, n. 57-58, p. 55-67, jan./jun. 1981.

\_\_\_\_\_. Revelia e outros problemas de processo civil. **Revista de Processo**, a. 5, n. 20, out./dez. 1980.

\_\_\_\_\_. Estabilidade na disposição transitória da Constituição. **Boletim de Direito Administrativo**, ago. 1992.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1989.

HAURIOU, Maurice. **Précis de droit administratif et de droit public**. 12. ed. Pariz; Dalloz, 2002.

LEAL, Victor Nunes. Poder discricionário e ação arbitrária da Administração. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 14, out./dez. 1948.

MATTARELLA, Bernardo Giorgio. Il provvedimento. In: CASSESE, Sabino (a cura di). **Trattato di diritto amministrativo - Diritto amministrativo generale**. Milão: Dott. A. Guiffrè Editore, 2000. *Tomo Primo*.

MAURER, Hartmut. **Derecho administrativo** – parte general. Madri: Marcial Pons, 2011. Tradução coordenada por Gabriel Doménech Pascual.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 14. ed. São Paulo, 1989.

\_\_\_\_\_. **Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, “habeas data”**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Discricionariedade – fundamentos, natureza e limites. **Revista de Direito Administrativo**, v. 122, out./dez. 1975.

\_\_\_\_\_. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. São Paulo: Malheiros, 1992.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. A lição imortalizada. **Revista Trimestral de Direito Público**, vol. 56.

NOGUEIRA, Octaciano. **Constituições brasileiras**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, 2001. v. 1. [1824].

OLIVEIRA SOBRINHO, Manoel Franco. As práticas administrativas e o controle da moralidade. In: **Estudos de Direito Público**. 2. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 1977.

PUIGPELAT, Oriel Mir. **Globalización, Estado y Derecho: Las transformaciones recientes de derecho administrativo.** Madri: Civitas, 2004.

REGO, Vicente Pereira do. **Direito administrativo brasileiro comparado com o direito administrativo francez segundo o método de P. Pradier-Fodéré.** Recife: Typografia Universal, 1857. Tomo I.

SILVA, Almiro do Couto e. Princípios da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo. **Revista de Direito Público**, a. 20, n. 84, out./dez. 1987.

SOUSA, Paulino José Soares (Visconde do Uruguai). **Ensaio sobre o direito administrativo.** Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

TÁCITO, Caio. **Direito administrativo.** São Paulo: Saraiva, 1975.

TARUFFO, Michele. **Precedente e giurisprudenza.** Editoriale scientifica, 2007.

XAVIER, Alberto. **Princípios do processo administrativo e judicial tributário.** Rio de Janeiro: Forense, 2005.