

**TIAIA MENDES TAVARES**

**Positivação de limites ao desenvolvimento de políticas públicas e seu controle  
judicial**

Dissertação de Mestrado

Orientadora: Professora Dr<sup>a</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2017

**TIAIA MENDES TAVARES**

**Positivação de limites ao desenvolvimento de políticas públicas e seu controle  
judicial**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2017

Catálogo da Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

Mendes Tavares, Tiaia  
Positivção de limites ao desenvolvimento de  
políticas públicas e seu controle judicial / Tiaia  
Mendes Tavares ; orientadora Drª Maria Sylvia  
Zanella Di Pietro -- São Paulo, 2017.  
291

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em  
Direito do Estado) - Faculdade de Direito,  
Universidade de São Paulo, 2017.

1. controle judicial. 2. discricionariedade. 3.  
políticas públicas. I. Zanella Di Pietro, Drª Maria  
Sylvia, orient. II. Título.

---

Nome: TAVARES, Tiaia Mendes

Título: Positivação de limites ao desenvolvimento de políticas públicas e seu controle judicial

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da  
Universidade de São Paulo para obtenção do título de  
Mestre em Direito do Estado

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof.Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

*Aos meus avós, que não chegaram a completar o ensino primário.*

*Aos meus pais, que fizeram de tudo para que eu e meus três irmãos  
fossemos os primeiros na família a cursar universidades públicas.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradecer é um gesto de não apenas reconhecimento em gratidão àqueles que nos impulsionaram para onde chegamos, como aqueles que sem perceber nos influenciaram. Assim, agradeço primeiramente aquela que sem a confiança que me fora depositada, este trabalho não seria possível: Prof. Dr<sup>a</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Ainda que não tenha tido a oportunidade de conhecê-la durante minha graduação, ela me recebeu como aluna ouvinte no primeiro semestre de 2013 e como aluna especial no segundo semestre do mesmo ano, que fizeram crescer sobre ela minha admiração e respeito.

Sou grata pela oportunidade do contato com os docentes das disciplinas cursadas na pós-graduação da Faculdade de Direito, que aqui cito: Prof. Dr<sup>a</sup> Maria Paula Dallari Bucci, Prof. Dr. Vitor Rhein Schirato, Prof. Dr. Edmir Netto Araújo e Prof. Dr. Floriano Azevedo Marques Neto. Inclusive, fora muito oportuna a retomada de contato com professores que participaram da minha graduação: Prof. Dr. Fernando Dias Menezes de Almeida, Prof. Dr<sup>a</sup> Susana Herinques da Costa e Prof. Dr. Carlos Alberto Salles. Agradeço igualmente aos professores Prof. Dr. Rodrigo Pagani de Souza e ao Prof. Dr. Marcos Augusto Perez que participaram da minha Banca de Qualificação e nessa oportunidade me forneceram valiosos conselhos ao aprimoramento deste trabalho.

Fora dos muros da Faculdade de Direito do Largo São Francisco, tive a oportunidade de comparecer ao “V Seminário de Pesquisa de Direito Administrativo” coordenado pelo Prof. Dr. Thiago Marrara de Matos na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em Ribeirão Preto, que assim como a também participante Prof. Dr<sup>a</sup> Irene Patrícia Nohara, proporcionaram o enriquecimento crítico desta dissertação.

Ainda agradeço a Maria Beatriz de Marcos Millan Oliveira, cuja confiança e apoio foram imprescindíveis ao ingresso na pós-graduação. Com ela pude vivenciar o dia-a-dia da Administração Pública indireta e aguçar minhas reflexões quanto ao direito público operado na prática. Reconheço também o grande apoio dos membros da minha equipe no trabalho: Bernadete Rosária Soares de Almeida Muniz e Tatiane de Souza Cardoso.

Agradeço ao Rafael Cipriano Torres pelo apoio nas minhas ausências para o estudo e elaboração que compreenderam este trabalho, bem como pelas impressões fornecidas por um não jurista curioso.

Meu último agradecimento direciono aqueles que primeiro tiveram influência em mim: meus pais, que desde meu nascimento incentivam meu estudo com apoio incondicional e suportando diversas privações para que eu pudesse estudar da melhor forma possível e crescesse como cidadão e profissional.

Da vivência na pós-graduação muitas foram as experiências passadas, das mais diversas dimensões. Boas e ruins, sou grata a todas, pois auxiliaram-me no meu amadurecimento e principalmente, me fizeram uma pessoa bastante diferente daquela ao iniciar a pós-graduação eu era.

“Somos a era da curadoria e do aconselhamento, todos mirando na eficácia da ação e na realização pessoal. Vai a uma entrevista? Não se esqueça de se vestir como todos esperam e de não tocar em pontos polêmicos. Depois que você for contratado por ser absolutamente igual e comum, a empresa procurará palestras e workshops sobre originalidade e empreendedorismo. Vai fazer uma redação do Enem? Não adote posições extremas, pois isso pode dar nota baixa. Depois, no curso superior, você será livre para pensar. Curiosa dicotomia que seleciona pessoas para atividades tendo como condição prévia que elas demonstrem a ação contrária ao que se deseja no exercício da função. São contradições de mundo líquido. Onde inserir o atrito?”

Leandro Karnal – O Estado de São Paulo, 04 dez 2016



## **RESUMO**

Tiaia Mendes Tavares. Positivação de limites ao desenvolvimento de políticas públicas e seu controle judicial. 2017. 291 páginas. Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, janeiro de 2017.

O presente trabalho propõe-se a analisar a positivação de limites ao desenvolvimento de políticas públicas e seu controle judicial. O assunto é de grande importância, pois envolve questionamentos acerca de institutos tradicionais do direito público, principalmente na seara do direito administrativo, que com a nova hermenêutica inaugurada com a Constituição Federal de 1988 passaram a sofrer releituras. A questão perpassa a compatibilidade entre o princípio da separação dos poderes e o princípio da legalidade como parâmetros de ação (exercício de função) e controle da ação do Estado e em último grau da atuação da Administração Pública. O tema circunscreve-se à ótica de entendimento atual acerca dos limites que possam auxiliar não apenas os poderes públicos, como também os cidadãos a participarem da elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas, o que corrobora com o relacionamento mais harmônico entre os poderes, bem como tratamento mais igualitário das instituições públicas para com os cidadãos (em semelhante situação). Finalmente, serão apresentadas as conclusões em relação aos temas abordados e as proposições legislativas ora em tramitação no Congresso Nacional que buscam positivizar limites ao desenvolvimento de políticas públicas e seu controle judicial.

## **PALAVRAS-CHAVE**

princípio da separação dos poderes – princípio da legalidade –  
positivação de limites - formalismo

## **ABSTRACT**

TAVARES, Tiaia Mendes. Settlement of written limits to the development of public policies and their judicial control. 2017. 291 pages. Master – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, January, 2017.

The follow project aims to analyze the settlement of written limits to the development of public policies and their judicial control. The subject is of great importance because it involves questions about traditional institutes of public law, mainly in the area of administrative law, which with the new hermeneutics inaugurated with the Federal Constitution of 1988 began to undergo re-readings. The issue is related to the compatibility between the principle of separation of powers and the principle of legality as parameters of action (exercise of function) and control of the State action and, in the last instance, of the public administration. The theme is limited to the current understanding of the limits that can help not only the public authorities, but also the citizens to participate in the elaboration, execution and inspection of public policies, which corroborates with the more harmonious relationship between the powers, as well as more equitable treatment of public institutions towards citizens (in such a situation). Finally, the conclusions will be presented in relation to the topics addressed and the legislative proposals currently being processed in the National Congress that seek to establish limits to the development of public policies and their judicial control.

## **KEY-WORDS**

principle of separation of powers - principle of legality - affirmation of limits - formalism

## SUMÁRIO

Introdução	[01]
1 - Considerações sobre o cenário jurídico e social hodierno	[13]
1.1 - Sociedade complexa	[16]
1.1.1 - Democracia para além do voto	[18]
1.1.2 - Contestando a gestão administrativa	[21]
1.2 - Hermenêutica constitucional	[30]
1.2.1 - Prodigalidade de direitos na Constituição	[30]
1.2.2 - Caráter programático de normas constitucionais	[32]
1.2.3 - O fenômeno da constitucionalização	[35]
1.2.4 - Estado Democrático de Direito: importância dos princípios em matéria de interpretação constitucional	[38]
1.2.5 - O papel do Judiciário na nova hermenêutica constitucional	[44]
1.3 - Relevância dos princípios	[49]
1.3.1 - A aplicação de princípios e o formalismo jurídico	[51]
1.3.2 - O direito social excludente	[55]
1.3.3 - A invocação desmesurada dos princípios e a insegurança jurídica	[58]

2 - O paradigma da legalidade e sua releitura	[65]
2.1 - Princípio da legalidade	[69]
2.1.1 - Princípio da legalidade como subsunção à lei	[69]
2.1.2 - Ampliação do princípio da legalidade	[73]
2.2 - Ponderação e separação de poderes – releituras	[87]
2.2.1 - O método de ponderação de princípios	[87]
2.2.2 - Razoabilidade e proporcionalidade diante de técnica da ponderação	[94]
2.2.3 - Da institucionalização de um procedimento de ponderação	[101]
2.2.4 - Releitura do princípio de separação de poderes	[104]
2.3 - Papel do Judiciário na efetivação dos direitos sociais	[114]
2.3.1 - Equilíbrio entre direitos individuais e interesse público no Estado Social de Direito	[114]
2.3.2 - Papel do Judiciário na busca do equilíbrio	[119]
2.3.3 - A atuação judicial para além do controle	[133]
2.3.4 - Conclusões parciais	[139]
3 - Parâmetros positivados ao desenvolvimento e controle de políticas públicas	[147]
3.1 - Penumbra das áreas limítrofes	[149]
3.2 - Norma positivada e segurança jurídica	[155]

3.2.1 - Fixação de critérios de controle	[155]
3.2.2 - Críticas à positivação	[163]
3.2.3 - Vantagens da positivação: segurança jurídica	[167]
3.3 - Exemplos práticos	[173]
4 - Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 8.058 de 04/11/2014	[183]
4.1 - Princípios e o contraditório ampliado na cognição judicial	[185]
4.2 - Intercâmbio de informações	[189]
4.3 - Da flexibilidade à efetividade da sentença judicial	[191]
4.4 - Diálogo institucional em evolução	[193]
4.5 - Articulação judicial de políticas públicas	[195]
4.6 - Consideração dos impactos da sentença	[198]
5 - Projeto de Lei do Senado nº 349 de 09/06/2015	[201]
5.1 - A inflação legislativa	[203]
5.2 - A inserção na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro	[206]
5.3 - Positivação de parâmetros em cenário ampliado	[210]
5.4 - Formação dos contratos e edição de normas administrativas	[216]
5.4.1 - Consideração dos impactos da decisão	[220]
5.4.2 - A consulta pública como instrumento de participação	[229]

5.4.3 - Responsabilização do agente público	[232]
5.4.4 - Ação declaratória de validade	[237]
5.5 - Controle posterior de contratos	[241]
5.5.1 - Regime de transição e celebração de compromisso	[246]
5.6 - Conclusões parciais	[251]
Conclusões finais	[255]
Bibliografia	[279]

## INTRODUÇÃO

Faz-se notório que os governos assumem grande parcela de controle sobre a atividade humana; basta constatar como vivencia-se uma sociedade organizada por bens e serviços sob coordenação estatal (desde estradas a sistemas de educação e saúde, para citar pouquíssimos exemplos). Acerca do desempenho da atividade estatal é de vital importância que os setores da sociedade (como cidadãos, operadores da máquina administrativa e advogados em si) tomem conhecimento das ações que envolvem as funções governamentais (que culminam, em certo ponto, nos atos administrativos como habitualmente os conhecem). Desse modo, possivelmente todos os interessados teriam meios mais claros (e menos aleatórios) de sustentar sua posição, seja no processo de formulação das políticas (e os atos administrativos que as compõem), seja no controle feito em juízo, por exemplo.

O Brasil tem mudado e melhorado em muitas áreas, como social e política, sobre as quais se destacam os influxos que um regime democrático traz à sociedade em termos de cidadania, como a maior transparência das ações de governo, bem como abertura aos mecanismos de participação social (seja por cidadãos, grupos sociais ou grupos de interesse de conotação empresarial). Neste contexto, observa-se os cidadãos brasileiros cada vez mais demandantes, como se pode observar através do crescente desejo pela descoberta e utilização de meios de intervenção (e porque não dizer, de desafiar) das decisões, atos e comandos políticos. Este cenário fica sinteticamente exposto por Marcos Augusto Perez<sup>1</sup> no seguinte excerto:

“Isso ocorre porque a **Administração contemporânea tem tarefas muito extensas, variadas, especializadas e, ao mesmo tempo, complexas a executar**. Os pais fundadores do Direito Administrativo seguramente não imaginaram que o Estado chegaria ao grau de intervenção social e econômica que hoje se presencia. Seja por força da **necessidade de uma intensa ação afirmativa para a efetivação dos direitos fundamentais**, seja como fruto de uma **sociedade** (ou da existência de movimentos sociais) **cada vez mais reivindicadora** ou de atuações estatais, seja, por fim, pela necessidade de constantemente intervir no domínio econômico para corrigir as falhas de mercado, para executar medidas contra graves e

---

<sup>1</sup> PEREZ, Marcos Augusto. Controle da Discricionariedade Administrativa. In: PEREZ, MARCOS Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani (coords.). *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 63-82. p. 67/68

recorrentes crises econômicas ou para ajudar as pessoas sem recursos ou condições econômicas de sobrevivência digna.” (grifo nosso)

A democracia presente ainda se caracteriza por ser, além de participativa, representativa. Contudo, como a própria participação popular evidencia, apenas o voto não basta, não sendo o candidato eleito e seus secretários (ou assessores) a “boca do povo”. No Brasil, semelhantemente ao que ocorre em outros regimes democráticos, os representantes do Estado buscam abrir novos canais de participação da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas que vão além do escrutínio.

Neste cenário, assiste-se ao entendimento da política como algo que no relacionamento com os cidadãos não se mantém tão somente com o sufrágio, de modo que indivíduos e organizações da sociedade civil clamam pelo direito de serem ouvidos em juízo e seus pleitos ganharem força judicial (mandatória). Percebe-se, em vista disso, que os cidadãos buscam impactar as políticas (mormente os atos administrativos subjacentes a elas) valendo-se do Poder Judiciário como caminho que, às vezes, pode solapar o processo democrático de formulação daquelas.

O panorama traçado incendeia acalorados debates em torno do papel das Cortes nas ações governamentais, sobre vários aspectos, que vão desde sua suposta falta de legitimidade democrática (não são instituições periodicamente eleitas) ou mesmo sua intervenção no tocante à discricionariedade administrativa dos representantes eleitos. Em muitas ocasiões, essa intenção de conformar a ação política ocorre em sede judicial e, apesar das melhores intenções dos magistrados, pode convolar em manifestações de juízes legislando e/ou administrando da própria vara, de certa forma driblando o processo democrático eleitoral representativo e participativo.

Atualmente, parte da atenção acadêmica<sup>2</sup> acerca dos governos democráticos se debruça sobre a tentativa de vislumbrar um equilíbrio entre democracia e

---

<sup>2</sup> Ilustram essa atenção acadêmica o seguinte excerto de Floriano Azevedo Marques Neto e Juliana Bonacorsi Palma: “A pesquisa sobre os limites, falhas e necessários aperfeiçoamentos do controle da Administração Pública precisa ser disseminada pelas Faculdades de Direito e centros de pesquisa para, assim, os problemas concretos serem mapeados e receberem soluções jurídicas.” MARQUES NETO, Floriano Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi. Os Sete Impasses do Controle da Administração Pública



controle judicial diante de fenômenos como a variação na exegese do interesse público, no desenvolvimento das políticas de governo (pelo menos em comparação a como eram habitualmente realizadas) e da revisão judicial sobre a atividade administrativa (principalmente levando em consideração a nova hermenêutica frente à discricionariedade).

A busca desse equilíbrio tem atraído um crescente número de pesquisadores<sup>3</sup>, inclusive para o desenvolvimento de um entendimento acerca dos parâmetros<sup>4</sup> para melhor construção de determinada política pelos representantes eleitos em cooperação com a participação social, bem como dos limites ao controle judicial. A este respeito, Rodrigo Pagani de Souza<sup>5</sup> menciona o movimento que “visa atender a certa reivindicação de parâmetros mais precisos de controle da gestão pública”, tendo em vista que a interpretação puramente baseada em valores e princípios jurídicos abstratos, na visão do autor, começa a dar sinais de fadiga. O autor adverte a respeito que, para além dos questionamentos em torno da insegurança jurídica ocasionada pelo controle que se apegam em demasia aos valores e princípios, concomitantemente observa-se uma negligência para com as “regras ou mesmo metas que concretizem os propósitos da gestão pública”. Condensa esse entendimento Carlos Ari Sundfeld<sup>6</sup> no seguinte excerto:

“A pulverização, com o surgimento de muitos núcleos de poder e influência, no Executivo ou não, afetou a noção inicial de Administração Pública como organização autônoma e específica

---

no Brasil. In: PEREZ, MARCOS Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani (coords.). *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 21-38. p. 37

<sup>3</sup> Sobre a atualidade do debate acerca da instituição de limites e parâmetros na ação administrativa (e em alguma medida na judicial), tome-se como exemplos estes dois artigos recentemente publicados: ARAÚJO, Alexandra Fuchs. Controle Judicial de Políticas Públicas. In: PEREZ, MARCOS Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani (coords.). *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 85-102.; RODRIGUES, Maria Isabel Romero. O controle judicial das agências reguladoras e novos parâmetros de atuação. In: PEREZ, MARCOS Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani (coords.). *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 127-142.

<sup>4</sup> A respeito da necessidade de parâmetros, mencione-se a título de exemplo a seguinte passagem de Dinorá Adelaide Grotti: “Entretanto, diversas questões permanecem em aberto, inclusive a fixação de parâmetros mais concretos e precisos para pautar a ação do administrador e a especificação dos aspectos operacionais elencados [...]” GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A Arbitragem nos Contratos da Administração Pública. In: PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (coords.). *Administração Pública: desafios para a transparência, probidade e desenvolvimento*. XXIX Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 79-98. p. 97.

<sup>5</sup> SOUZA, Rodrigo Pagani. Em Busca de uma Administração Pública de Resultados. In: PEREZ, MARCOS Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani (coords.). *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 39-61. p. 55

<sup>6</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 68

(bem distinta e separada das outras integrantes da máquina estatal e das situadas fora dela). Já não parecem tão claros os limites entre agentes e atividades administrativas, legislativas, judiciais, controladoras e privadas.”

O controle judicial dos atos administrativos, amplamente falando, insere-se no processo legal com possibilidade de submeter o administrador público e/ou órgão governamental ao escrutínio por aqueles interessados e/ou afetados por suas decisões. Justamente esse controle exercido por cidadãos ou grupos de interesse, associado às demandas individuais que exigem prestações positivas individuais de direitos sociais (e por isso, coletivos), corrobora para aquilo que se tem entendido como judicialização da política.

Muitos são os prismas em que se tem tratado o tema da judicialização no Brasil. Contudo, sem a pretensão de alongar-se sobre matéria tão vasta, ressalte-se que, a par da sua inerente multiplicidade de aspectos, a maior parte do debate que lhe é usual passa ao largo do vínculo ao objeto central do projeto. Não se trata de tomar a judicialização (na análise que se empreende) ponderando qual Poder de Estado está mais vocacionado a decidir de forma mais aderente ao interesse público em cada caso. O presente trabalho se apoiará sobre a percepção do controle judicial, especificamente do Judiciário, figurando como órgão controlador não só dos agentes públicos e seus atos, mas aquele que exerce um juízo de conveniência e oportunidade, sob amparo do juízo de legalidade, de atos administrativos discricionários.

Portanto, observa-se que o problema gravita não tanto sob o enfoque da ida ao Judiciário, mas sob o das decisões judiciais que aparentemente extrapolam a competência discricionária própria às autoridades da Administração Pública. Destaque-se, no entanto, que o problema que será alvo de enfoque não é o da ida ao Judiciário, mas o das decisões judiciais que aparentemente extrapolam a competência discricionária própria às autoridades da Administração Pública.

Some-se ainda à judicialização, que posiciona o Judiciário como foro por excelência à resolução dos conflitos com a Administração Pública, a supra mencionada variação da interpretação do ordenamento que vem impactando a formulação de políticas (e os atos administrativos que lhes dão forma), além da

parapraxia de cidadãos e grupos de interesse se utilizando do juízo, i.e., no engano comportamental que revela o conflito entre a intenção aparente (manifesta nos autos) e a intenção real (que obsta a execução de interesses públicos na contramão dos interesses privados, individuais ou cumprimento de agendas políticas de opositores). Como já mencionado, o fenômeno não possui causa única, quando na realidade é produto de um feixe composto por inúmeros fatores dentro de uma sociedade complexa imersa em novos cenários e novas leituras de institutos administrativos. Dessa complexidade social e revisão dos meios de ação estatal, veja-se a exposição desse cenário sob a ótica de Carlos Ari Sundfeld<sup>7</sup>:

“Mas está em declínio o modelo de desenvolvimento que reservou ao estado a iniciativa e o protagonismo da ação pública. **A vida é complexa demais**, os desafios são grandes demais, **as mudanças tão rápidas**, tantos os recursos necessários, os conhecimentos tão caros de reunir, **tão impressionantes o número de envolvidos a articular**, que, em todas as áreas, **o direito vem sendo reformado em busca de modelos institucionais novos** que rompam a separação do estatal com o mundo não estatal.” (grifo nosso)

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>8</sup>, o tema das políticas públicas ganhou especial relevo no debate jurídico a partir do início do século XXI, suscitando consigo diversas controvérsias (tanto no âmbito doutrinário, como no jurisprudencial). Uma das razões levantadas pela a autora para tal fenômeno circunda a “complexa questão dos limites do seu controle pelo Poder Judiciário”. De igual modo nota Thiago Marrara<sup>9</sup> quanto aos limites, destacando que “a discussão contemporânea em voga não toma como seu eixo a necessidade de se imporem limites às ações e omissões administrativas”.

Neste trabalho, a atenção da pesquisa se volta à possibilidade de serem postos limites (parâmetros) não apenas ao controle judicial, mas igualmente à atuação administrativa, de modo que alguns institutos constitucionalmente consagrados sejam

---

<sup>7</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Público e Privado no Desenvolvimento de Empreendimentos Estatais. In: PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (coords.). *Administração Pública: desafios para a transparência, probidade e desenvolvimento*. XXIX Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 37-43. p. 42

<sup>8</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 829

<sup>9</sup> MARRARA, Thiago. Controle interno da Administração Pública: suas facetas e seus inimigos. In: MARRARA, Thiago; GONZÁLEZ, Jorge Agudo (coords.). *Controles da Administração e Judicialização de Políticas Públicas*. São Paulo: Almedina, 2016. pp. 45-65. p. 45

habilmente utilizados. Destacam-se a harmonia e separação dos Poderes de Estado, a segurança jurídica das relações, o aprimoramento na concretização de políticas públicas que instrumentalizem a execução de direitos fundamentais, dentre outros.

A respeito do controle de atos da Administração Pública, preleciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>10</sup> que ele sofreu forte ampliação, especialmente no controle externo exercido pelo Judiciário que “passou a examinar aspectos que antes eram vistos como integrantes do mérito”. Nessa perspectiva, algumas características ilustram a especialidade e relevância desse tipo de controle.

Inicialmente, pode-se destacar que o controle judicial é capilarizado, ou seja, não admite barreiras de ordem hierárquica, como em relação ao ente da federação ou administrador público submetido ao seu exame. Além disso, não admite restrições de caráter material, competente assim à analisar qualquer assunto. A possibilidade de provocação jurisdicional é quase atemporal, podendo ser suscitada em diversos momentos (seja na formulação, na execução ou na fiscalização de uma política pública, por exemplo). Por fim, mencione-se o condão de encerrar a discussão (divergência) de modo definitivo que o controle judicial tem, diferentemente das esferas administrativas que não produzem coisa julgada. Marcos Augusto Perez<sup>11</sup>, a respeito do controle jurisdicional em um pesquisa argumenta:

“É no controle jurisdicional, com efeito, que repousa a maior sorte de dúvidas e problemas, pois em sistemas de jurisdição una, como o brasileiro e o norte-americano, nos quais todo aquele que se sentir lesado pode se socorrer do Judiciário, existe uma clara tendência de se jurisdicionalizar toda a atividade discricionária da Administração Pública.”

Dos aspectos até o momento pontuados, pode-se afirmar que a estipulação de limites, tanto para os gestores públicos, como para o controle jurisdicional, perpassa justamente a releitura de alguns institutos administrativos, além de

---

<sup>10</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O que sobrou da discricionariedade administrativa? Reflexões sobre o controle da Administração e a Judicialização das Políticas Públicas. In: MARRARA, Thiago; GONZÁLEZ, Jorge Agudo (coords.). *Controles da Administração e Judicialização de Políticas Públicas*. São Paulo: Almedina, 2016. pp. 167-190. p. 180

<sup>11</sup> PEREZ, Marcos Augusto. Controle da Discricionariedade Administrativa. In: PEREZ, MARCOS Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani (coords.). *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 63-82. p. 70

elementos decorrentes da interpretação constitucional. Conforme evidencia Luiza Cristina Fonseca Frischeisen<sup>12</sup>, muitos institutos jurídicos têm passado por reformulações. Em semelhante sentido, Carlos Ari Sundfeld<sup>13</sup> preconiza que o direito administrativo encontra-se em “relativo descompasso com leis influentes”, devendo buscar considerar a releitura de seus institutos, de modo a acompanhar a profunda transformação porque passa o direito e mesmo a justiça (desempenhando novo papel). Sendo assim, aparentemente exhibe-se um justo equilíbrio entre um tema eminentemente clássico (institutos administrativos) e um argumento bastante contemporâneo e de interesse social (releitura de alguns institutos)<sup>14</sup>.

De tudo quanto exposto até este momento, a posição inicial que se adota questiona precisamente se, consideradas a promulgação da Constituição Federal de 1988 e as modificações hermenêuticas do ordenamento que a sucederam, a inserção de limites positivados que fornecessem parâmetros tanto ao desenvolvimento democrático de políticas públicas, como ao controle exercido pelo Judiciário, constituir-se-ia em alternativa para mitigar a falta de critérios mais claros à revisão judicial da discricionariedade administrativa.

A partir da hipótese proposta, como conclusões parciais que dela se extraem, destacam-se: (i) a possível melhora da compreensão do procedimento que rege a elaboração, aplicação e controle das decisões políticas (e discricionárias); (ii) maior segurança jurídica aos diversos interessados envolvidos (sejam eles controladores, controlados ou interessados); (iii) cumprimento das funções típicas de cada Poder e seu inter-relacionamento mais harmônico; (iv) respeito à participação popular e legitimidade democrática dos governantes e administração do governo (o que envolve orçamento elaborado e metas propostas em campanha).

O tema da pesquisa, como até o momento foi aventado, envolve assuntos sobre os quais têm gravitado as preocupações e discussões de muitos

---

<sup>12</sup> FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. *Políticas Públicas – A responsabilidade do administrador e o Ministério Público*. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 19

<sup>13</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Um direito mais que administrativo. in: MARRARA, Thiago (org.). *Direito administrativo: transformações e tendências*. 1ª ed. São Paulo: Almedina, 2014. pp. 47-69. p. 67

<sup>14</sup> MARCHI, Eduardo C. Silveira. *Guia de Metodologia Jurídica*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 83

administradores públicos de regimes democráticos, tanto que Thiago Marrara<sup>15</sup> afirma que “[n]unca antes na história desse país se miraram tantos holofotes aos controles do Estado e ao exercício das funções públicas”. Sobre isso, a literatura acadêmica tem ressaltado importantes aspectos a respeito do controle judicial das políticas públicas (e os atos administrativos que lhes dão forma) no cenário brasileiro<sup>16</sup>.

Como até o momento parece aclarado, a relevância doutrinária do tema subsiste pela existência de uma questão bastante controversa entre os estudiosos que se dedicaram ao assunto, conforme ilustrado pelas divergências doutrinárias expostas. A atualidade do tema ultrapassa os debates doutrinários, vindo a alcançar o debate em sede legislativa no Congresso Nacional, o que por si só evidencia não apenas a contemporaneidade, como a dimensão prática imediata, dado existirem projetos de lei em tramitação na corrente legislatura do parlamento nacional que atinem à hipótese. Acerca da perspectiva mediata, o tema perpassa a discussão da maior eficiência de institutos constitucionalmente consagrados (mencionados previamente), considerando se tratar de hipótese cada vez mais visível e em alguma medida original<sup>17</sup>.

Atravessando a grande diversidade de argumentos por detrás das discussões sobre os limites do controle judicial das políticas públicas (e atos administrativos), ainda que por vezes se mostrem conflitantes, observa-se que eles

---

<sup>15</sup> MARRARA, Thiago. Controle interno da Administração Pública: suas facetas e seus inimigos. In: MARRARA, Thiago; GONZÁLEZ, Jorge Agudo (coords.). *Controles da Administração e Judicialização de Políticas Públicas*. São Paulo: Almedina, 2016. pp. 45-65. p. 45

<sup>16</sup> Conquanto não estejam dentro do escopo central da dissertação responder às múltiplas questões que o tema suscita, ainda assim a relevância e atualidade dele transparecem em questões como: Quão efetiva é a revisão judicial da burocracia administrativa? Em qual extensão poderia o controle judicial solapar as iniciativas de governantes (programas de governo) e a participação popular atreladas a elas? Levando em consideração a relevância institucional do Judiciário nas ações de governo e suas concretizações, em última análise, pode-se considerar a revisão judicial como um instrumento político? Teria o ordenamento constitucional brasileiro pós 1988 conferido ao Judiciário parcela mais ampla de competência para adentrar a discricionariedade do ato administrativo, sinalizando para um forte poder jurídico capaz de gerar custos e direcionar a agenda política dos governantes eleitos? A lista de questões é infinita e por limitações evidentes a esta dissertação, não serão propriamente contempladas.

<sup>17</sup> De acordo com Eduardo Silveira Marchi, originalidade corresponde à “na medida do possível, dizer algo que ainda não foi dito, isto é, ‘descobrir’ algo, ou, pelo menos, reconfirmar, com uma óptica diversa, o que já outrora se disse”. O autor ainda consigna que “[d]escobrir algo’ em Direito pode significar, por exemplo, uma nova interpretação para um dispositivo legal ou para um problema jurídico. Ou, ainda, a apresentação de novos e inéditos argumentos em favor de uma tese anterior já conhecida.; novos e inéditos argumentos em favor de uma tese anterior já conhecida.”. Por fim, o autor baseando-se na lição de Johann Wolfgang von Goethe afirma que “a originalidade não consiste necessariamente em dizer coisas novas, mas sim em dizer, de um modo novo (note-se bem!), as coisas já ditas antes por outros”. MARCHI, Eduardo C. Silveira. *Guia de metodologia Jurídica*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 21/25

possuem entre si um fio condutor comum, qual seja: quais seriam os limites e como fixá-los. Por limites se refere tanto à forma quanto à extensão material, ou seja, tanto pelo procedimento que esclareceria e padronizaria os parâmetros de elaboração e controle dos atos administrativos (e as políticas subjacentes a eles), bem como pela distribuição mais clara das competências<sup>18</sup> a cada Poder, como através da positivação. No tocante à ausência de limites, a questão foi bem resumida por Carlos Ari Sundfeld<sup>19</sup> na seguinte passagem:

“Em suma: ao lado das disposições normativas de *caráter substantivo* (que influem no *conteúdo* das decisões a serem tomadas), há infinitas disposições normativas de *caráter organizatório*, que definem e distribuem as competências administrativas e, assim, servem para dizer quem pode tomar essas decisões. Dados a dimensão da máquina administrativa e o modo meio caótico como vão sendo editadas as normas para organizá-la, você pode imaginar quantas dúvidas de interpretação podem surgir a seu respeito.”

Nessa perspectiva, mostra-se como ponto pacífico o reconhecimento acerca da penumbra que paira sobre os representantes dos Poderes, sejam gestores públicos ou controladores judiciais (dentro do recorte proposto), acerca dos limites na execução de suas funções. Desta feita, qualquer iniciativa de manifestar solução correta *per se* já se mostraria incorreta, pois não parece haver uma única resposta, senão muitas igualmente justas, proporcionais, razoáveis e aceitáveis.

Para cumprir com os objetivos em relação à hipótese lançada, cabe realizar uma reavaliação e rediscussão de alguns tópicos e os argumentos que os circundam. Nesta senda, a análise será norteada pela compreensão do cenário jurídico e social hodierno; do paradigma da legalidade e sua releitura; dos parâmetros positivados ao desenvolvimento e controle de políticas públicas e de dois projetos de lei em tramitação no Legislativo.

---

<sup>18</sup> A respeito da competência, afirmam Floriano Azevedo Marques Neto e Juliana Bonacorsi Palma que “[a]s competências institucionais precisam ser claramente definidas, não haverá governança sustentável com superinstituições pairando sobre as demais.” MARQUES NETO, Floriano Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi. Os Sete Impasses do Controle da Administração Pública no Brasil. In: PEREZ, MARCOS Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani (coords.). *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 21-38. p. 37

<sup>19</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 43

Conquanto os capítulos propostos aspirem descrever parte de realidades complexas, dessa maneira trazendo uma análise descritiva<sup>20</sup> do problema insuflado, salienta-se que os capítulos quatro, cinco e a conclusão introduzem uma abordagem além de descritiva, igualmente prescritiva<sup>21</sup>, justamente no intuito de trazer exemplos que, caso não venham a constituírem respostas à hipótese, certamente ampliarão o campo de conhecimento sobre o tema, propiciando a reflexão da presente realidade e os rumos que se tem tentado tomar. O trabalho é dividido em cinco capítulos, seguidos de conclusão.

No primeiro capítulo se examinarão os aspectos mais amplos no tocante ao assunto investigado<sup>22</sup>, ou seja, as considerações sobre o cenário jurídico e social hodierno. Assim, serão apresentados em linhas gerais os pressupostos que conformam em grande medida o tema da pesquisa, quais sejam: aspectos relativos à sociedade complexa, características da hermenêutica constitucional atual, bem como a relevância dos princípios da interpretação jurídica.

No segundo capítulo será analisada a proeminência do princípio da legalidade como paradigma de interpretação jurídica e sua releitura hodierna, que tanto influencia as atividades de gestores públicos, como controladores do Judiciário. Para isso, serão expostas as características do princípio da legalidade, bem como a abrangência da ponderação e separação de Poderes em sua consecução. Em arremate, expor-se-á a tensão existente entre o Estado pressionado a contemplar diversos direitos fundamentais, mas ao mesmo tempo muitas vezes tolhido no controle que sobre ele incide.

---

<sup>20</sup> Na lição de Rafael Queiroz, no problema descritivo o pesquisador desenvolve o panorama compreensível de fenômenos complexos a fim de melhor entender as particularidades do tema, o que pode facilitar a construção de respostas jurídicas sobre o tema. O autor ainda destaca a utilidade do método quando se está diante de tema cujo regramento jurídico encontra-se disperso. QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. Como encontrar um bom tema dentro de minha área de interesse? In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.). *Metodologia Jurídica: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso*. São Paulo: Saraiva, 2012. pp. 53-79. p. 69/71

<sup>21</sup> Nas palavras de Rafael Queiroz “podemos chamar de *problemas prescritivos*: aqueles que, em vez de meramente retratarem o seu objeto de pesquisa, esforçam-se em *oferecer uma resposta, bem construída e bem fundamentada, sobre como o problema deve ser juridicamente considerado, ou tratado, ou classificado, ou respondido.*” QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. Como encontrar um bom tema dentro de minha área de interesse? In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.). *Metodologia Jurídica: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso*. São Paulo: Saraiva, 2012. pp. 53-79. p. 71/72

<sup>22</sup> MARCHI, Eduardo C. Silveira. *Guia de metodologia Jurídica*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 63



No terceiro capítulo, será focado a percepção daquilo que se compreende por penumbras das áreas limítrofes (e igualmente interseccionais) nas atividades dos agentes dos Poderes de Estado. Ademais, serão analisados aspectos que abrangem a norma positivada, como a segurança jurídica, bem como repercussões positivas e negativas da positividade. Por fim, encerrar-se-á o capítulo tratando-se de aspectos atinentes à opção pelo enfoque de dois projetos de leis específicos em tramitação.

Por fim, os capítulos quatro e cinco abrigarão cada qual a análise de cada projeto de lei que, como mencionado, se comunicam em grande medida com a hipótese da pesquisa (mormente em relação à necessidade de fixação de parâmetros). No quarto capítulo será tratado o projeto de lei nº 8.058/14 da Câmara dos Deputados, o qual em poucas palavras visa traçar limites ao controle realizado pelo Poder Judiciário relativamente às políticas públicas. Já no quinto capítulo será analisado o projeto de lei nº 349/15 do Senado, que tem por escopo principalmente o balizamento da ação administrativa e, conseqüentemente, reverberando sobre a discricionariedade do administrador público e de certa forma sobre a formação da decisão judicial.

Certamente, tanto a hipótese proposta, como o problema da pesquisa, serão testados e a consistência das respostas obtidas ponderadas<sup>23</sup>. Isto posto, a dissertação pretende desenvolver argumentos que respondam à hipótese lançada de modo a contribuir para a reflexão acerca da positividade de limites ao desenvolvimento de políticas públicas e seu controle judicial, especialmente no cenário jurídico que segue a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Os argumentos apresentados serão ao longo do trabalho rediscutidos e reavaliados. Entretanto, saliente-se que, relativamente às conclusões parciais elencadas há pouco, a partir da hipótese proposta, é aceitável desde já o pressuposto que parece não sofrer grandes discordâncias: frente à falta de limites claros às funções de cada Poder de Estado, parece existir uma busca do equilíbrio entre duas instituições igualmente caras à sociedade: a democracia social e seu controle.

---

<sup>23</sup> QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; ACCA, Thiago dos Santos. Como respondo cientificamente a uma questão jurídica controversa? In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.). *Metodologia Jurídica: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso*. São Paulo: Saraiva, 2012. pp. 81-99. p. 86

Acerca da hipótese da pesquisa, orbitam muitos temas que lhe são correlatos, os quais, embora sejam importantes em outros contextos, ao desenvolvimento da hipótese não serão objeto de análise mais alongada na dissertação, ainda que vez ou outra sejam tangenciados no decorrer do texto, na medida que se fizerem pertinentes para embasar o raciocínio que se vai sustentar.

De ciência que a pesquisa detém limitações, as conclusões dela advindas possivelmente não serão passíveis de generalização para todas as imbricações do fenômeno relativo à fixação de limites positivados ao desenvolvimento e controle de políticas públicas. Isso se explica pelo objeto do estudo tratar de específica projeção da inserção no ordenamento (pela exposição de diretrizes, critérios, balizas, parâmetros e limites) da elaboração, execução e fiscalização da política pública, tal como de seu controle em sede judicial de leis ordinárias.

Parte-se do pressuposto de que a exposição de críticas e limitações de alguns temas no discorrer do desenvolvimento da pesquisa não minimizam o papel daquilo que se discute, muitas vezes importante em muitas de suas faces. Igualmente, adverte-se que algumas das posições trazidas ao texto da pesquisa não se prestarão de modo algum a refutar a existência dos institutos tratados. Ressalte-se ainda, por fim, que não constitui pretensão da dissertação a formulação de qualquer previsão sobre a tramitação dos projetos de lei selecionados para a análise; senão trazer mais e maiores perguntas sobre o tema tão candente ao cenário político, acadêmico e à sociedade.

## CONCLUSÕES FINAIS

Neste derradeiro capítulo, buscar-se-á brevemente trazer à memória dos principais tópicos abordados no decorrer do trabalho, e como o desenvolvimento destes contribuíram para a verificação da hipótese da pesquisa. Serão exposta a síntese de pontos convergentes e outros divergentes identificados no decorrer do debate que envolveu a análise de alguns tópicos da pesquisa. Na sequência, serão manifestados diagnósticos que corroboram à verificação da hipótese, seguida de considerações finais.

A discussão da hipótese lançada no início da pesquisa, em sua própria proposição já desvela que tratar-se-ia de tema que imiscui aspectos sociais, políticos e jurídicos. Nesta senda, o entendimento do Estado que vive plenamente a democracia, no escólio de Maria Paula Dallari Bucci<sup>721</sup>, envolve o cultivo de uma “cultura política e social fortemente entrelaçada com práticas jurídicas efetivas e progressivamente institucionalizadas”.

Nesse sentido, a necessidade de parâmetros tanto para a elaboração como para o controle das políticas públicas não parece se concretizar em razão de uma única causa (como a emergência do atual ordenamento constitucional), mas por um conjunto de fatores que somados sensibilizariam o fenômeno objeto da análise.

No início do desenvolvimento da pesquisa, recorreu-se à exposição de algumas características que conformam aquilo que compreendeu-se como uma sociedade complexa. O tratamento do tema contribuiu para o entendimento de que tanto a Administração Pública como o Judiciário prestam atualmente serviços a uma sociedade com grande variedade de interesses passíveis de exteriorização em ambiente democrático e participativo.

Dentre as mudanças no ordenamento impulsionadas pela promulgação da Constituição Federal de 1988, observou-se o que Floriano Azevedo Marques Neto e

---

<sup>721</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 29

Juliana Bonacorsi Palma<sup>722</sup> denominaram de “movimento de ampliação do controle da Administração Pública”. Esse movimento, contudo, igualmente foi impactado pelas alterações hermenêuticas que sucederam ao texto constitucional.

A partir das mudanças na hermenêutica constitucional, observou-se transformações na forma e na extensão material do controle judicial dos atos administrativos que impactaram (e ainda impactam) o entendimento de outros institutos como o princípio da legalidade, o interesse público, a gestão pública e mesmo a separação dos Poderes de Estado.

Uma das repercussões de maior destaque dessa nova hermenêutica se refere justamente à proeminência dos princípios como fonte normativa que contribuiu para aprimorar a interpretação mais alinhada à justiça; mas ao mesmo tempo desgastou as divisas entre a separação de funções (e competências) entre agentes de diferentes Poderes de Estado, e mesmo pela ampliação e fluidez que se processou com a releitura do princípio da legalidade.

Dentro do notório paradigma de ação e controle da atividade da Administração Pública calcado no princípio da legalidade, observou-se que um vetor influente dessa mudança hermenêutica foi a constitucionalização do direito administrativo. Esse fenômeno contribuiu para atrair a esse específico campo do direito (e da atuação estatal) a incidência de outros princípios para além daqueles setoriais (explicitamente elencados no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988).

Ainda assim, quando se mira a ação estatal e o controle judicial, o expoente que domina em grande medida esses processos é justamente o princípio da legalidade. Sobre este aspecto, notável a percepção de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>723</sup>, para quem a constitucionalização do direito administrativo alargou o princípio da

---

<sup>722</sup> MARQUES NETO, Floriano Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi. Os Sete Impasses do Controle da Administração Pública no Brasil. In: PEREZ, MARCOS Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani (coords.). *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 21-38. p. 21

<sup>723</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Princípio do Processo Administrativo no Novo Código de Processo Civil. In: PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (coords.). *Administração Pública: desafios para a transparência, probidade e desenvolvimento*. XXIX Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 229-232. p. 230

legalidade, tendo em vista que a ação da Administração Pública passou a ser controlada sob o paradigma ampliado do direito (abrangendo assim princípios e valores).

Tendo em vista, portanto, a emergência de uma hermenêutica diferenciada que corroborou com o alargamento do princípio da legalidade, a consideração assim, dos valores e princípios extraídos do ordenamento jurídico requerem que sejam ponderados diversos elementos tanto no que se executa, e, especialmente naquilo que se controla. A partir desse entendimento, considerações acerca da boa-fé, da confiança legítima, da dignidade da pessoa humana, da moralidade dentre outros princípios e valores devem ser concomitantemente sopesadas.

No entendimento de Luiza Ferreira Campos e Gustavo Just<sup>724</sup>, observou-se a “substituição de construções discursivas desgastadas por outras de cunho pacificador que exercem um trabalho de reposição de legitimidade, diluindo assim as tensões e projetando um panorama mais harmonioso. Nesse sentido, entram novas fórmulas, como os direitos fundamentais, a proporcionalidade e a razoabilidade. Inseridas nessa perspectiva, no discorrer do trabalho foram analisados estes dois últimos institutos, de modo que a melhor compreensão de cada qual contribuiu para certificar que existe uma aproximação das inquietudes e vicissitudes legais porque passam diferentes poderes na execução do interesse público em uma democracia constitucionalizada.

Seguiu-se adiante no desenvolvimento da pesquisa com a análise do princípio da separação de Poderes de Estado, e como sua releitura se faz imperiosa dadas muitas das mudanças apontadas. A este respeito, José Rodrigo Rodriguez<sup>725</sup> aponta que a estrutura padrão da separação de Poderes foi desorganizada, exemplificando esta consequência pela atividade política que vem sendo exercida pelo juiz, e pela imposição dos cidadãos “fazer ou não fazer algo com base numa regra criada *ex post factum* por uma autoridade não eleita”.

---

<sup>724</sup> CAMPOS, Luiza Ferreira; JUST, Gustavo. Transformações do discurso administrativista: a assimilação das formas argumentativas ‘pós-positivistas’ e as tentativas de redefinição de institutos-chave do direito administrativo. in: MARRARA, Thiago (org.). *Direito administrativo: transformações e tendências*. 1ª ed. São Paulo: Almedina, 2014. pp. 89-122. p. 122

<sup>725</sup> RODRIGUEZ, José Rodrigo. *Como decidem as cortes? Para uma crítica do direito brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2013. p. 129

No ensejo da compreensão da complexidade não apenas social, mas da própria atuação da Administração Pública, clarificou-se dois antagônicos vetores de forças que recaem sobre a sua atuação. Se de um lado requer-se do Estado a intervenção em diversos setores (principalmente para executar políticas públicas de caráter social), concedendo-lhe para tanto prerrogativas; de outro busca-se controlá-lo o mais possível, para preservar principalmente os direitos individuais, ampliando-se para tanto a abrangência do controle judicial quase irrestritamente sobre matérias administrativas.

A partir da percepção dessa dissonância, discorreu-se a respeito de outras que lhe são correlatas (e que impactam-se mutuamente), como o Judiciário figurar como apreciador último daquilo que se decide, a relevância do Legislativo no equilíbrio entre os demais Poderes de Estado, e a decadência do questionamento binário do certo-errado na exegese jurídica. Essas análises contribuíram para o entendimento de que vivencia-se atualmente um processo de amadurecimento da democracia que passa pela evolução<sup>726</sup> das instituições e o modo como operam seus agentes.

Conquanto se tenha atingido essa percepção acerca do amadurecimento, isso não significa que a evolução da democracia (seus participantes e instituições) se dê sem dissidências, percalços e atritos. Em vista disso, paralelamente às conclusões relativas à instauração de limites ao desenvolvimento e controle das políticas públicas, no desenvolvimento da dissertação, muitos foram as oportunidades de visualizar-se embates (cismas) que abriram caminho para a reflexão sobre as dúvidas e as experiências (como que testando-se limites) sobre os desbordamentos de competência de agentes de diferentes Poderes na execução de suas funções.

Desse cenário cambiante que parece demandar por limites mais claros (ainda que indiretamente), a possibilidade de estabelecê-los através da positivação soa como uma possibilidade plausível sob muitos aspectos. Dessarte, conquanto ainda hajam,

---

<sup>726</sup> A isso não se pretendeu reportar situações pretéritas como menos evoluídas que as atuais, mas antes ponderar que frente uma nova realidade, algumas são bem-vindas como meios de adequação a uma conjuntura insólita. Neste raciocínio, se emprestou da lição de Thiago dos Santos Acca, sintetizado nestes questionamentos: “Será que a sociedade romana ou grega antiga, ou ainda a sociedade medieval, seriam mais atrasadas do que a nossa? Sob que perspectiva poderíamos fazer essa afirmação?” ACCA, Thiago dos Santos. Como sei se um trabalho acadêmico precisa de uma parte histórica? Qual poso usá-la para auxiliar na construção do meu trabalho? In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.). *Metodologia Jurídica: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso*. São Paulo: Saraiva, 2012. pp. 101-122. p. 114

como mencionado, dissidências, percalços e atritos nas atividades de agentes de diferentes Poderes de Estado, isso não significaria que esteja em curso uma corrosão do relacionamento harmônico entre eles, mas antes de uma construção dessa harmonização do convívio através da instalação de suportes que forneçam a todos os envolvidos limites mais claros que sustente as ações (e decisões) de cada qual propiciando maior segurança jurídica e aplicação otimizada dos institutos constitucionalmente consagrados. Neste contexto, observou-se claramente aquilo que Maria Paula Dallari Bucci<sup>727</sup>, chamou de “interpenetração cada vez mais regrada e previsível, nas democracias maduras, entre a política e a gestão, mediada pelo direito”.

Veja-se que faz-se alusão a normas positivadas que visam conferir parâmetros e, portanto, orientar seus aplicadores ao invés de engessar lhes a atuação pela estipulação, em lei, de hipóteses que descem aos mínimos detalhes das situações a que poderiam ser submetidos. Essa possibilidade de oferecer limites por lei mais abrangente resta ilustrada pela própria intenção do projeto de lei nº 349 vir a incluir dispositivos legais justamente na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942). Essa possibilidade de normas positivadas servirem de incentivo capaz de melhor orientar a atuação de operadores de diferentes Poderes, além da sociedade, foi resumida por Maria Paula Dallari Bucci<sup>728</sup> no seguinte excerto:

“Portanto, no caso brasileiro, considerando a reforma administrativa pela qual o país está a esperar, é **pouco razoável supor a construção de um marco jurídico inteiramente novo**. O mais plausível será uma **nova sistematização de regras e conceitos existentes** (ainda que talvez não inteiramente incorporados às práticas correntes), enfrentando-se questões fundamentais do direito público, principalmente os dilemas da **inefetividade crônica e da falta de sustentabilidade jurídica** das iniciativas governamentais, que se reflete na também reiterada descontinuidade de políticas e programas. [...] Em outras palavras, a redefinição dessa dinâmica depende também do direito, não podendo ser solucionada exclusivamente com a mudança de comportamento político por um ato de vontade; é **preciso que a cadeia de incentivos para os comportamentos de desconsideração das normas seja modificado**.” (grifo nosso)

---

<sup>727</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 40

<sup>728</sup> *Op. cit.* p. 152/153

Na medida em que foram observadas significativas mudanças de paradigmas (cenário social, jurídico e político), sem a devida atualização legislativa, o progresso do trabalho ensejou à condução de uma pesquisa de *lege ferenda*, tendo em vista que parcela significativa do problema identificado diz respeito à interpretação que se vem tomando da ação administrativa e seu controle na dogmática jurídica. Por conseguinte, o estudo dos exemplos práticos, ou seja, dos dois projetos de lei, visaram apresentar argumentos à hipótese, de modo a apontar rumos de uma desejada alteração das normas que disciplinem situações de intensa dissonância na atualidade.

Neste jaez, por tratarem-se de projetos de lei que não subvertem por completo os demais diplomas do ordenamento, visando na realidade (como mencionado) conferir limites ao amadurecimento das relações e instituições democráticas; ambos serviriam de supedâneo legal para que muito da produção legislativa (e constitucional) já existente fosse mais (e melhor) cumprida. Thiago Marrara<sup>729</sup> a este entendimento preconiza para a atualidade que não se deve cogitar “inventar novas técnicas ou instituições de controle, mas sim aprimorá-las, de fazê-las funcionar”.

A partir das postulações trazidas através dos exemplos práticos seria viabilizada a convergência de tratamento mais equânime e harmônico de temas sob discussão (sobre os quais decisões serão tomadas), com uma aproximação tanto de semelhanças aparentes, como daquelas queridas, na prática cotidiana de operadores (sejam gestores ou juízes) frente a sociedade e o ordenamento. Como exemplo, relembre-se que não apenas o administrador público, como o juiz, deve ponderar a multiplicidade de interesses envolvidos na decisão, ou mesmo os impactos que ela possivelmente ocasionará.

Em suma, ambos os projetos de lei objetos de exame possuem pontos convergentes a respeito de diversos assuntos, como a busca da equidade de tratamento entre semelhantes, a flexibilização das vias tradicionais de elaboração das políticas públicas e os acordos sinalagmáticos que permeiam sua estruturação e execução. Ainda faça-se referência à intenção da justiça em sentido material, mais legitimada tanto por

---

<sup>729</sup> MARRARA, Thiago. Controle interno da Administração Pública: suas facetas e seus inimigos. In: MARRARA, Thiago; GONZÁLEZ, Jorge Agudo (coords.). *Controles da Administração e Judicialização de Políticas Públicas*. São Paulo: Almedina, 2016. pp. 45-65. p. 45



tentar ouvir maior número de envolvidos, como pelo equilíbrio daquilo que se considere justo. Outro ponto de concordância reside na busca de percepção dos impactos, por aquele que toma decisões, sejam na formulação de acordos ou de controle judicial.

Veja-se, outrossim, que a análise dos dois projetos de lei selecionados, atualmente em tramitação no Congresso Nacional, congregam para si especulações sobre as propostas de emenda pelas quais passarão ou mesmo pela sua aprovação e conversão em lei. Relativamente a essas meditações, entretanto, findo este trabalho continua-se não sabendo se vingarão ou não, e de qual maneira. Todavia, essa indefinição, além de parte intrínseca do desconhecimento sobre fatos futuros, não desprestigia as virtudes das reflexões tecidas em torno da hipótese proposta.

Seja dito de passagem, que refletir e dissertar sobre o futuro, ainda que imensamente desconhecido por razões temporais, circunscreve-se ao âmbito de desenvolvimento acadêmico (e por isso científico), tendo em vista que através de suposições e argumentações acerca da ulterioridade aparta a exposição acadêmica do caráter meramente narrativo sobre o passado que se constata. Dessa forma, em prol da pesquisa não se mostrar supervacânea, buscou-se discutir exemplos práticos aliado às concepções mais sedimentadas e as conformações e tendências observáveis na realidade, para dialogar de alguma forma com o porvir, ao invés de fazer-lhe uma fotografia estática que retrata o passado.

Alberto do Amaral Júnior<sup>730</sup> explica (concernente à área do direito internacional) que frente à escalada vertiginosa da multiplicidade de domínios, com seus respectivos subsistemas normativos cravados de pluralidade, complexidade, fluidez e dinamismo próprios, a demanda por coordenação se realiza através do que segundo Erik Jayme teorizou como “diálogo das fontes”, segundo Alberto do Amaral Júnior. A partir dessa teoria seria estabelecida a comunicação dos subsistemas entre si e com as demais regras do ordenamento, o que de certa forma, como se pode depreender do excerto a seguir transcrito, remete aos propósitos contidos nos exemplos práticos:

---

<sup>730</sup> AMARAL JÚNIOR, Alberto. O “Diálogo” das Fontes: Fragmentação e Coerência no Direito Internacional Contemporâneo. *Anuário Brasileiro de Direito Internacional*. vol. 03. nº 02. Belo Horizonte: CEDIN, 2008. pp. 11-31. p. 17/18

“O ‘diálogo’ das fontes é útil, também, para a realização da justiça concreta, entendida como a estipulação do valor que organiza as relações sociais e define o que é legítimo em determinado momento histórico. Esse fato se verifica, especialmente, quando uma das normas que dialoga apresenta conteúdo variável, vago ou indeterminado, sendo necessário, por isso, recorrer às valorações internacionais predominantes para garantir a sua aplicação.”

A percepção do futuro, assim, perpassa o intuito dialógico que marca os exemplos práticos na reflexão que buscou pensar soluções para a posteridade e contestá-la, seguindo aquilo que Carlos Ari Sunfeld<sup>731</sup> precisou no seguinte excerto:

“É preciso pensar no futuro. Não só no futuro do conhecimento jurídico sobre o mundo público, coisa de juristas, como no futuro da própria legislação, coisa da política. Será que algo deve mudar nas teorias que utilizamos no direito administrativo, muito especialmente sobre construção do interesse público, exercício da autoridade e papéis dos Poderes do Estado? **Existem insuficiências na legislação atual, por haver introduzido inovações estruturais sem chegar ao ponto de equilíbrio?**” (grifo nosso)

Justamente a respeito dessas inovações necessárias para as releituras que se vem empreendendo, Irene Patrícia Nohara<sup>732</sup> alertou que a “atual onda de exigência por inovação” atinge a atuação da Administração Pública, e não apenas setores das atividades econômicas. Ela propugna que a gestão pública deve, diante de desafios de adaptação tanto às mudanças sociais, como em relação ao regime jurídico de direito público, dar soluções distintas às novas circunstâncias. A autora, ainda assim, empreende semelhante raciocínio ao traçado por Carlos Ari Sunfeld no excerto anterior, alertando que “soluções antigas dificilmente solucionarão novos problemas”.

Observou-se que a edição de leis (como os projetos de lei selecionados) extrapola os limites relativos à deferência judicial frente a determinados temas em análise, mas antes um envolvimento balizado pelos parâmetros elencados no ordenamento. Assim, confere-se capacidade de estabilização do sistema a todos os interessados, sejam agentes públicos ou privados, organizados ou não. Nesse sentido, às

---

<sup>731</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Um direito mais que administrativo. in: MARRARA, Thiago (org.). *Direito administrativo: transformações e tendências*. 1ª ed. São Paulo: Almedina, 2014. pp. 47-69. p. 67

<sup>732</sup> NOHARA, Irene Patrícia. Desafios de Inovação na Administração Pública Contemporânea: “Destruição Criadora” ou “Inovação Destruidora” do Direito Administrativo? In: PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (coords.). *Administração Pública: desafios para a transparência, probidade e desenvolvimento*. XXIX Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 151-160. p. 151

inovações que vem surgindo, indaga Thiago Marrara<sup>733</sup> a que tipo de direito administrativo afinal estaria sendo construído. Possivelmente àquele que Carlos Ari Sundfeld<sup>734</sup> diz ser daquele direito administrativo que inova ao pensar fora da caixa, preferindo as variações, divergências e desajustes.

Em suma, finalizando essa exposição sobre os exemplos práticos como limites positivados ao desenvolvimento de políticas públicas e seu controle judicial, cumpre mencionar o entendimento de José Rodrigo Rodriguez<sup>735</sup>, para quem antes do advento das sociedades plurais e altamente complexas, poder-se-ia falar que a segurança jurídica compreendia “uma única resposta para cada problema jurídico”. Atualmente, no entanto, frente à sociedade complexa, a estabilização temporária tanto das instituições como dos modelos de racionalidade judicial permite a grupos e indivíduos uma segurança jurídica temporária, que pode ser desestabilizada, na visão ao autor, por “novos conflitos, novas reivindicações de grupos sociais, novas demandas individuais”.

No entanto, em que pese o reconhecimento dessa dinamicidade contínua que a nada permite uma estabilização (ainda que temporalmente), relembre-se da lição de Floriano de Azevedo Marques Neto e Carlos Ari Sundfeld<sup>736</sup>, para os quais ainda que certo grau de incerteza seja inerente ao Direito, mecanismos que possam “criar mais certeza” e “proteger atos passados” fazem-se necessários. Analogamente, é como se os proponentes buscassem revestir as decisões relativas ao Poder Público de uma operação de hedge, como ocorre no mercado financeiro:

Resolução Bacen nº 3.312/05 – “Artigo 1º Estabelecer que as transferências financeiras do e para o exterior, decorrentes de **operações destinadas à proteção (hedge)** de direitos ou obrigações de natureza comercial ou financeira, **sujeitos a riscos de variação**, no mercado internacional, de taxas de juros, de paridades entre moedas estrangeiras ou de preços de mercadorias, podem ser realizadas por pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas

---

<sup>733</sup> MARRARA, Thiago. Direito administrativo brasileiro: transformações e tendências. in: MARRARA, Thiago (org.). *Direito administrativo: transformações e tendências*. 1ª ed. São Paulo: Almedina, 2014. pp. 17-46. p. 43

<sup>734</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 154

<sup>735</sup> RODRIGUEZ, José Rodrigo. *Como decidem as cortes?* Para uma crítica do direito brasileiro. Rio de Janeiro: FGV, 2013. p. 170

<sup>736</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; SUNDFELD, Carlos Ari. Uma Nova Lei para Aumentar a Qualidade Jurídica das Decisões Públicas e de seu Controle. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Contratações públicas e seu controle*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 279

ou com sede no País, em bancos autorizados a operar no mercado de câmbio, observado o disposto na presente Resolução.” (grifo nosso)

Glossário do site Bacen - “Operações realizadas com o objetivo de obter proteção contra o risco de variações de taxas de juros, de paridade entre moedas e do preço de mercadorias.”<sup>737</sup>

Assim, se concebe que talvez não tenha havido momento histórico em que os institutos jurídicos não tenham sido cotejados sem carga mínima de dinamicidade. Esta, na atualidade, se releva não apenas na dimensão temporal (com a celeridade da alteração da realidade social), como também pela dimensão pessoal, na qual progressivamente mais e mais agentes ganham legitimidade para interferir em processos políticos, pela demonstração de interesse na causa, ainda que remotamente impactado.

Dessarte, as diretrizes trazidas a lume através dos exemplos práticos abordados são tentativas claras de prosseguir com o aprimoramento jurídico sobre as relações que efetivamente se travam entre agentes públicos e privados (e a segurança jurídica subjacente). Nos termos esposados por Floriano Azevedo Marques Neto e Carlos Ari Sundfeld<sup>738</sup>, “é preciso questionar permanentemente o funcionamento global do sistema, identificando ajustes e correções que possam torná-lo melhor”.

A partir das considerações realizadas sobre os tópicos abordados no discorrer do trabalho, passa-se à exposição da síntese de pontos convergentes e divergentes que identificou-se no debate dos temas que buscam responder à hipótese. Inicialmente, conclui-se que não parece haver quem desconheça a penumbra, em termos legais, quanto aos limites de atuação dos representantes dos Poderes de Estado (sejam gestores públicos ou controladores judiciais). Palpitante evidência dessa situação, inclusive, foi veiculada recentemente na mídia sob a denominação de “ativismo institucional”<sup>739</sup>.

---

<sup>737</sup> Definição do Glossário do site do Banco Central do Brasil. Disponível em < <https://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/c/GLOSSARIO>>

<sup>738</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; SUNDFELD, Carlos Ari. Uma Nova Lei para Aumentar a Qualidade Jurídica das Decisões Públicas e de seu Controle. In: SUNFELD, Carlos Ari (org.). *Contratações públicas e seu controle*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 281

<sup>739</sup> ALBUQUERQUE José Augusto Guilhon. Ativismo institucional pode levar-nos à derrocada. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, pág. A02, 29 dez 2016.

Ao longo do desenvolvimento do trabalho, foram debatidos e testados temas atinentes à hipótese, como a hermenêutica constitucional e mesmo a releitura do princípio da legalidade. A consistência das respostas paulatinamente coletadas foram objeto de ponderação crítica buscando, sempre que possível ou cabível, contraditas ao posicionamento exposto. Dessa forma, assume-se que o desenvolvimento dos capítulos expuseram argumentos que respondessem à hipótese formulada no início da pesquisa, fornecendo em alguma medida contribuição ao debate acerca da positivação de limites ao desenvolvimento de políticas públicas e seu controle judicial, especialmente no cenário jurídico que sucedeu à promulgação da Constituição Federal de 1988.

Algumas das conclusões parciais expostas na introdução do trabalho, no decorrer da pesquisa foram sendo reafirmadas. Assim, mediante a positivação de limites, possivelmente galgar-se-ia entre os operadores do direito e mesmo grupos ou indivíduos interessados um entendimento mais claro dos processos e ramificações temáticas que compreendem as políticas públicas. Para além, a segurança jurídica se mostrou fator decisivo tanto ao desempenho de funções de cada um do Poderes, como para o aprimoramento das políticas públicas e seu controle, mediante pautas positivadas. Outras consequências que se confirmariam, presumivelmente, seria o provável incremento da harmonia entre os Poderes de Estado, a aderência da legitimidade democrática de políticas públicas em relação aos representantes eleitos e sequazes da participação popular (ou por grupos de pressão).

Entretanto, mesmo que algumas conclusões parciais aventadas no princípio da pesquisa tenham sido proferidos, como especificado no mesmo ensejo, as conclusões reafirmadas por si não podem ser generalizáveis, haja vista as constatações iniciais da pesquisa a respeito da complexidade e dinamismo dos fatores sociais e políticos que marcam a contemporaneidade.

Logo, em que pese as discussões travadas e temas expostos, não se faz estreme de confirmação categórica a hipótese por alguns fatores. Primeiramente, pois como já mencionado, tratam-se de leis em abstrato, e por isso fica impossibilitada qualquer consciência a respeito de se elas virão ou não a ser positivadas no sistema jurídico. Ademais, ainda que fossem positivadas, seria necessário um lapso temporal para que se pudesse perceber os efeitos decorrentes dessa fixação de limites através da norma.

E, por fim, a respeito da subjetividade inerente de qualquer narrativa (acima de tudo, as históricas), de modo que aquilo que se concluiu e se anteviu como solução pode não se concretizar; desta visão cumpre fazer menção à anedota de Thiago dos Santos Acca<sup>740</sup> bem como ao aforismo de Raymundo Faoro<sup>741</sup>:

“Os fatos passados não nos levam a concluir como será o futuro. Algumas séries de ficção científica produzidas nos anos 1960 pela TV americana são bons exemplos da contingência do futuro. Se tomarmos séries como *Jornada nas Estrelas (Star Trek)* ou *Perdidos no Espaço (Lost in Space)* vamos ver que as espaçonaves são repletas de botões, alavancas e luzes coloridas. A construção do futuro nas mencionadas séries é uma visão ampliada da sua própria realidade, ou seja, toda a tecnologia imaginada era semelhante aos aparelhos conhecidos na época.”

“O historiador, adverte um filósofo, elimina o elemento irracional dos acontecimentos, mas, nesta operação, cria uma ordem racional, que não só por ser racional será verdadeira.”

Por conseguinte, buscou-se dar aos institutos tratados no decorrer dos capítulos atenção às releituras que se vem fazendo sem contudo marginalizar os entendimentos que usa-se chamar de clássicos, quando expressos em manuais (ainda que em proporções incrivelmente menores ao realizados por Fernando Dias Menezes de Almeida em sua livre-docência<sup>742</sup>). Segue-se, nesse passo, a exposição de três entendimentos (diagnósticos) que recorrentemente ao longo da pesquisa sobressaíam, ainda que tratando-se de tópicos diferentes.

O primeiro eixo remete àquilo que permeou muitas das leituras realizadas no desenvolvimento da pesquisa, ou seja, as “crises” pelas quais estariam passando diversos institutos administrativos e mesmo princípios constitucionais. Nesse sentido, acredita-se que exista possivelmente certo exagero na caracterização de crises por dois fundamentos: o primeiro deles, pela esmagadora maioria das menções atrelarem crise a algo negativo, quase maniqueísta do passado do mal, contra o presente-futuro do

---

<sup>740</sup> ACCA, Thiago dos Santos. Como sei se um trabalho acadêmico precisa de uma parte histórica? Qual posso usá-la para auxiliar na construção do meu trabalho? In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.). *Metodologia Jurídica: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso*. São Paulo: Saraiva, 2012. pp. 101-122. p. 114

<sup>741</sup> FAORO, Raymundo. *Os donos do poder – formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2001. 3ª ed. p. 822

<sup>742</sup> MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. *Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 12

bem. O segundo fundamento se refere a incompreensão de que aquilo que se chama de crise, em muitas ocasiões, expressavam na realidade uma tentativa de aperfeiçoamento, ainda que mediada por desgastes entre os contendentes.

Como evidenciado em diversos momentos do trabalho, as chamadas crises, na realidade, deveriam ser tomadas como processos de adaptação, adequação, ajustamento, melhoramento etc. Afinal, crises se manifestam quando não há gerações em diálogo entre si, ainda que com certo enfrentamento, questionamento em relação ao que se tem passado (ou aceitado). Como bem exemplifica essa discussão acesa (perlenga), eis o chamado explicitado por Carlos Ari Sundfeld<sup>743</sup>:

“Portanto, leia o nosso texto e vamos debater.”

Dessa confrontação advém salutar gasto de energia pela mudança, ou ao menos pelo debate. Thiago Marrara<sup>744</sup>, a propósito, argumenta que o direito administrativo vem passando por inúmeros movimentos, “cujas durações são de difícil previsão”; tratando-se, assim, na visão do autor de “um processo de transformação não finalizado”.

O gasto de energia nos conflitos, ao decorrer do tempo, com o amadurecimento das instituições, operadores, doutrina e jurisprudência, poderia ser inclusive melhor canalizado e distribuído. Quanto a isso, a compreensão do cenário é tão importante quanto as balizas normativas que lhe sejam criadas. Sob este aspecto, os projetos de lei parecem lançar seus operadores a um aprofundamento necessário do conhecimento dos fatos que circundam aquilo sobre o que se decide. Como sustentou Cass Sunstein<sup>745</sup>, ainda que não seja possível avaliar os fatos sem critérios normativos, é certo que uma compreensão de fatos clarificará os pontos sobre os quais se diverge de modo que poder-se-ia diminuir “o tom das discussões jurídicas e mesmo políticas, de forma a produzir mais luz e menos calor”.

---

<sup>743</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Um direito mais que administrativo. in: MARRARA, Thiago (org.). *Direito administrativo: transformações e tendências*. 1ª ed. São Paulo: Almedina, 2014. pp. 47-69. p. 69

<sup>744</sup> MARRARA, Thiago. Direito administrativo brasileiro: transformações e tendências. in: MARRARA, Thiago (org.). *Direito administrativo: transformações e tendências*. 1ª ed. São Paulo: Almedina, 2014. pp. 17-46. p. 45

<sup>745</sup> SUNSTEIN, Cass. Deve o formalismo ser defendido empiricamente? RODRIGUEZ, José Rodrigo. *A justificação do formalismo jurídico: textos em debate*. São Paulo: Saraiva, 2011. pp. 201-236. p. 235/236

Esse aspecto benéfico das inúmeras “crises” (em verdade, processos de aprimoramento), no entanto, pode ser melhor observado pela exposição daquilo que lhe é oposto, isto é, uma crise de fato. Para isso, recorre-se ao mundo operístico, o qual há mais de um século atravessa a chamada “crise da ópera”. No escólio de Carolyn Abbate e Roger Parker, a crise da ópera perpassa a falta de entendimento em “como abordar o futuro de uma forma de arte que, no melhor dos casos, tem tido uma relação problemática com a modernidade”<sup>746</sup>.

Veja-se a contradição que denuncia uma crise real. Apesar de atualmente o número de espetáculos de ópera encenados ao vivo ao redor do mundo ser muito maior do que era há cinquenta anos, ao mesmo tempo essa arte convive com a seguinte circunstância desafiadora, segundo Carolyn Abbate e Roger Parker<sup>747</sup>: “a expansão da ópera envolveu uma maioria esmagadora de apresentações de obras do passado, com frequência obras que foram alegremente descartadas pelas pessoas para as quais foram produzidas – por sociedade que confiava em que mais óperas, e talvez melhores, estavam logo por vir”. Os autores<sup>748</sup> expõem que essa modalidade artística está em crise justamente por não se transformar na proporção que seria esperada:

“O aspecto crucial aqui, que vamos mencionar mais de uma vez ao longo da obra, é o pessimismo cultural que hoje abastece o repertório, uma **postura** que faz a cena operística **ser tão diferente das formas que lhe são cognatas**, como o romance ou filmes ou artes visuais, em que o novo está em **constante e vívida competição com o antigo**.” (grifo nosso)

O segundo dos entendimentos remete à necessidade de maior correspondência (e aceitação) dos conteúdos mínimos que as palavras possuem, principalmente em textos legais. Em muitas ocasiões da pesquisa, não raras foram as postulações de que haveria pelos intérpretes desses textos certa insipiência quanto ao sentido das palavras. Ademais, esse diagnóstico liga-se em grande parte com a hermenêutica constitucional e a saliência dos princípios, apartando muitas vezes o

---

<sup>746</sup> ABBATE, Carolyn; PARKER, Roger. *Uma história da ópera: os últimos quatrocentos anos*. Tradução: Paulo Geiger. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. p. 13/14

<sup>747</sup> *Op. cit.* p. 14

<sup>748</sup> *Op. cit.* p.14/15



significado mínimo das palavras. Frederick Shauer<sup>749</sup> destaca que as palavras tem um conteúdo mínimo apreensível pela utilização de regras:

“Se se depara com um jornal australiano de 1827, consegue-se lê-lo porque se compreende, mesmo acontextualmente, o significado da maioria das palavras e frases do jornal, embora seja verdade que, com um melhor conhecimento histórico, talvez se pudesse entender ainda mais o que um grupo de ingleses presos transportados estava querendo dizer. Esse exemplo não demonstra que a linguagem é imutável, nem que a linguagem pode ser perfeitamente compreendida sem atenção ao contexto, mas, sim, que certo número de convenções linguísticas, ou regras da língua, são conhecidas e compartilhadas por todas as pessoas com competência no idioma inglês. Competência linguística em determinada língua envolve a compreensão de uma quantidade de regras que também são entendidas por outros indivíduos linguisticamente competentes na mesma língua. Quando indivíduos compreendem as mesmas regras, então transmitem significado por meio de uma linguagem que está em conformidade com essas regras.”

Afonso Rodrigues Queiró<sup>750</sup> endossa o entendimento acima pela máxima: “[u]m conceito tem limites, do contrário não seria um conceito”. Nesse jaez, na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>751</sup>, desconsiderar o quanto escrito na lei, corresponde a legislar a pretexto de interpretar-se a lei. Ele entende que seria como se pudesse “examinar a lei para concluir que o que nela consta é ‘como se não constasse’”. Segundo preconiza o autor<sup>752</sup>, não importa quão vaga seja a expressão utilizada pela lei, em sua visão sempre haveria um ponto de partida objetivo identificável. Seu raciocínio vem condensado nos seguintes excertos:

“Contestar esta afirmação seria aceitar que conceitos e palavras que os rotula, podem não possuir significação alguma e que a lei, ao utilizá-los, nada desejou dizer, valendo-se deles por mera pilhéria”.

“Cumpre atentar, ainda, para o fato de que quando a lei não redefine conceitos e noções utilizados na linguagem corrente, ou quando não especifica o conteúdo exato das expressões que utiliza, isto significa que encampa e absorve a significação comum, usual, que a palavra tem no uso diuturno, leigo. Em tais casos, ao intérprete e ao

---

<sup>749</sup> SCHAUER, Frederick. Formalismo. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). *A justificação do formalismo jurídico: textos em debate*. São Paulo: Saraiva, 2011. pp. 65-116. p. 88

<sup>750</sup> QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. A teoria do “desvio de poder” em direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*. vol. 07, 1947. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1947. pp. 52-80. p. 53

<sup>751</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Pareceres de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 56

<sup>752</sup> *Op. cit.* p. 58/60

Judiciário incumbe partir da significação central corrente do termo e correlacioná-la com os objetivos da norma e do instituto jurídico a que ela se reporta, a fim de determinar seu alcance, tal como se faz usualmente no mecanismo habitual de comunicação humana, isto é: capta-se a significação das palavras em função do contexto em que estão utilizadas.”

Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>753</sup> considera que o Judiciário ao analisar políticas públicas “caminha em areias movediças”, até mesmo por todos os fundamentos em que se baseiam os defensores do controle judicial decorrerem de conceitos jurídicos indeterminados. Nesse aspecto, José Rodrigo Rodriguez<sup>754</sup> destaca que o juiz, ao agir como administrador, acaba por destruir a força das normas gerais, “pois ignora completamente seu texto e promove a mediação dos interesses sociais sem o seu intermédio”. Luís Roberto Barroso<sup>755</sup> diferencia o enunciado normativo de norma, pelo primeiro corresponder ao texto (ao relato contido no dispositivo constitucional ou legal), ao passo que o segundo equivaler ao “produto da aplicação do enunciado a uma determinada situação, isto é, a concretização do enunciado”. Desta feita, o autor vislumbra a possibilidade de afastar o sentido das palavras, por de “um mesmo enunciado é possível extrair diversas normas”.

Vide, nesse íterim o entendimento de Celso Fernandes Campilongo<sup>756</sup>, o qual endossa aquilo que em algumas passagens da pesquisa se evidenciou; que não cabe ao sistema jurídico suprir as deficiências dos partidos, das eleições e do parlamento, concluindo que as estruturas do sistema jurídico são aptas para decidir entre o legal e o ilegal, de modo que pretender mais do que sua função autoriza é o primeiro passo para desvirtuar e enfraquecer o sistema jurídico. Na exposição de José Rodrigo Rodriguez<sup>757</sup>, o sentido das palavras precisa ser relativamente estável para que a comunicação se faça,

---

<sup>753</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 835/836

<sup>754</sup> RODRIGUEZ, José Rodrigo. *Como decidem as cortes?* Para uma crítica do direito brasileiro. Rio de Janeiro: FGV, 2013. p. 174

<sup>755</sup> BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (org.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. pp. 31-63. p. 45

<sup>756</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. *O Direito na Sociedade Complexa*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 86

<sup>757</sup> RODRIGUEZ, José Rodrigo. Os conceitos jurídicos. In: PÜSCHEL, Flavia Portella. (Org.). *Organização das Relações Privadas - Uma introdução ao Direito Privado com Métodos de Ensino Participativos*. 1ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2007. pp. 49-61. p. 55

de modo que “um juiz, um advogado, um promotor e um cidadão não podem mudar arbitrariamente o sentido de uma palavra”. O autor de forma desafetada explica:

“Analogamente, eu não posso xingar a mãe de alguém e esperar que ele não reaja. Não vai adiantar nada dizer, em meu favor, que mudei o sentido das palavras e, na verdade, eu queria dizer que o fulano e sua mãe, objetos do adjetivo que usei, são pessoas muito legais.”

O terceiro entendimento recorrente que se teve percepção refere-se ao controle judicial bastante pluriforme na atualidade, ou como disse José Rodrigo Rodriguez<sup>758</sup>, hodiernamente existe uma “pluralidade de modelos hermenêuticos em disputa”. Ademais, na contemporaneidade, não há como cogitar-se a ilusão de “uma única resposta correta para cada problema jurídico ou uma justificativa única para as decisões judiciais”, segundo o autor<sup>759</sup>, o que o leva a propor a imposição de “algum grau de restrição por outra via, qual seja, padronizando o raciocínio jurisdicional”.

Se é certo que a hipótese do trabalho volta-se igualmente à parâmetros que forneçam subsídios à elaboração, execução e fiscalização sobre as quais as políticas públicas deveriam seguir; a ênfase, quiçá maior, ao aspecto relativo aos parâmetros de controle jurisdicional tem seus motivos. O principal deles refere-se à capacidade de um padrão mínimo de conformação do controle possuir o condão de condicionar a atuação estatal na medida, frise-se: desde que haja coesão em como a revisão judicial é diuturnamente realizada. Emprestando o escólio de José Rodrigo Rodriguez<sup>760</sup>, para isso seria preciso a determinação da “maneira pela qual o juiz irá justificar sua decisão, ou seja, quais regras irão presidir a construção do texto de sua justificação”.

Atrai a atenção a essa proposição justamente a possibilidade de criar segurança jurídica a partir da argumentação, ou seja, “a partir de mecanismos voltados para estabelecer critérios que sirvam para fundamentar argumentativamente as decisões”<sup>761</sup>. Ademais, com a estipulação de um determinado padrão de julgamento seria estatuído “determinados ônus argumentativos” que teriam o condão de padronizar o modelo de justificação, passando-se assim a um tipo de controle denominado pelo autor

---

<sup>758</sup> RODRIGUEZ, José Rodrigo. *Como decidem as cortes?* Para uma crítica do direito brasileiro. Rio de Janeiro: FGV, 2013. p. 165

<sup>759</sup> *Op. cit.* p. 162

<sup>760</sup> *Op. cit.* p. 160

<sup>761</sup> *Op. cit.* p. 228/229

de “modelo de racionalidade judicial”<sup>762</sup>. George Marmelstein Lima<sup>763</sup> vislumbra, a este respeito, que o desenvolvimento da argumentação judicial contribuiria para dar mais racionalidade ao processo de justificação do julgamento; ou mesmo delimitar o “leito onde as águas correm”, as dirigindo, encaminhando e filtrando, como averbou Raymundo Faoro<sup>764</sup> acerca da regulamentação de algo.

A propósito da fixação de um “processo decisório metodicamente enquadrado”, Gustavo Just<sup>765</sup> nele enxerga o ideal fundador do próprio Estado de Direito constitucional, cuja atuação deve ser objetiva e neutra. Dessarte, como consequências positivas desse modelo de racionalidade jurídica, José Rodrigo Rodriguez<sup>766</sup> aponta seis delas: sua utilização como ferramenta de operação do ordenamento jurídico, como instrumento didático, como critério para avaliar as decisões tomadas (possibilitando a diferenciação das boas justificativas das más justificativas), como descritor do padrão de operação do ordenamento jurídico (uma vez pois estaria positivado nas decisões jurisdicionais), como elemento de legitimação do direito e como modelo para construir instituições futuras ou reformar as instituições existentes.

Relativamente ao modelo ser aplicado em sede jurisdicional, José Rodrigo Rodriguez<sup>767</sup> aventa seu estabelecimento através de “constrangimentos institucionais”. Estes, frente à atual indeterminação do direito contemporâneo, levanta a necessidade de discussão sobre o controle das decisões<sup>768</sup>. Assim, o direito contemporâneo revela seu papel mais amplo na solução de conflitos sociais, na medida em que passa a refletir sobre o mundo como um “espaço em que habitam uma pluralidade de indivíduos e grupos com ideologias, crenças, interesses os mais

---

<sup>762</sup> *Op. cit.* p. 170

<sup>763</sup> LIMA, George Marmelstein. *Alexy à Brasileira ou a Teoria da Katchanga*. Disponível em: <<https://direitosfundamentais.net/2008/09/18/alexys-a-brasileira-ou-a-teoria-da-katchanga/>>

<sup>764</sup> FAORO, Raymundo. *Os donos do poder – formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001. p. 813

<sup>765</sup> JUST, Gustavo. A “crise” do princípio da legalidade do ponto de vista da teoria da interpretação. In: MARRARA, Thiago (org.). *Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012. pp. 30-44. p. 37

<sup>766</sup> RODRIGUEZ, José Rodrigo. *Como decidem as cortes?* Para uma crítica do direito brasileiro. Rio de Janeiro: FGV, 2013. p. 163

<sup>767</sup> *Op. cit.* p. 158

<sup>768</sup> *Op. cit.* p. 167

variados”<sup>769</sup>. Conforme manifestou Swarai Cervone Oliveira<sup>770</sup>, a obrigatoriedade da fundamentação das decisões, através da exteriorização das razões jurídicas seria a maneira de limitar a manifestação de posições ideológicas dos juízes, já que estes não são alheios às influências políticas e sociais que forjaram sua personalidade. Conclui, a este respeito o autor, que é justamente na fundamentação que se encontra a maior garantia do jurisdicionado no controle da atividade jurisdicional.

De tudo quanto exposto, inúmeras foram as evidências que certificam que a positivação de limites reverbera, inclusive, sobre a possibilidade de melhor articular os desígnios e metas propostas tanto em nível constitucional, como na legislação ordinária, em prol do cumprimento de direitos fundamentais através da melhor execução das políticas públicas em suas etapas (de elaboração, execução e fiscalização), bem como sua impugnação em sede jurisdicional. Conforme entende Rodrigo Pagani de Souza<sup>771</sup>, “a não articulação suficiente entre fins e meios de política pública pode ser muito danosa”, e quanto a isso os exemplos práticos em alguma medida expõem instrumentos de articulação entre diferentes setores (institutos) político-sociais.

A exposição do trabalho alicerçou algumas evidências inicialmente colocadas na introdução do trabalho, no que se refere à consideração de que dada a promulgação da Constituição Federal de 1988, bem como as modificações hermenêuticas do ordenamento e seus intérpretes, haveria sedimentado no cenário pátrio certa instabilidade quanto às fronteiras requeridas, tanto ao desenvolvimento democrático de políticas públicas, como ao controle exercido pelo Judiciário.

Em alguma escala, muitos são os atingindo pela falta de limites claros no ordenamento, não absorvidos pela dogmática jurídica quanto à elaboração de atos administrativos políticos e seu respectivo controle em juízo acabam por ter consequências perversas tanto para o administrador público, a sociedade e a própria instituição do Judiciário. Seja o gestor público, que observa muitos dos projetos e planejamentos serem desvirtuados e/ou não concretizados. Seja a sociedade, que

---

<sup>769</sup> *Op. cit.* p. 169

<sup>770</sup> OLIVEIRA, Swarai Cervone. *Poderes do Juiz nas Ações Coletivas*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 99

<sup>771</sup> SOUZA, Rodrigo Pagani. Controle da Regulação no Brasil: Novas perspectivas com ênfase em resultados. In: MARRARA, Thiago; GONZÁLEZ, Jorge Agudo (coords.). *Controles da Administração e Judicialização de Políticas Públicas*. São Paulo: Almedina, 2016. pp. 115-135. p. 127

mediando o voto e oportunidade de participação, pode ter esta última desconsiderada; sem contar o tratamento desigual entre semelhantes. Seja pelo juiz, que se vê inúmeras vezes acuado entre a posição de Pôncio Pilatos e Dom Quixote, conforme ilustram Luiz Werneck Vianna e Marcelo Baumann Burgos<sup>772</sup> no seguinte excerto:

“Utilizando-se a metáfora evocada pelo juiz, pode-se sintetizar a situação nos seguintes termos: caso se comporte como Pilatos, não apenas frustra a expectativa dos cidadãos que buscam o Judiciário como via de acesso ao direito, mas também arrisca a tornar o próprio sistema judicial indiferente ao avanço da cidadania; caso se comporte como Dom Quixote, corre o risco de assumir uma postura voluntarista, que pode comprometer sua imagem no âmbito do Tribunal e contribuir para desintegrar o direito.”

Encerra-se este capítulo conclusivo da pesquisa através da exposição mais clara da perspectiva dinâmica que reveste ambos os projetos de lei. A essa perspectiva remete-se à performance tanto quanto às decisões administrativas, como àquelas judiciais, ambas com redações que delineiam procedimentos em um intervalo de tempo, com múltiplos atores. Essa concepção lhes conferem a dinamicidade que lhes retira o caráter fotográfico e estático. Ministram assim limites que conferem amplitude de visão (a floresta, e não a árvores), bem como de movimento (atraindo ao debate e consideração outros atores e os prováveis impactos). Em vista disso, não parece que haja ainda uma postura de indiferença ou de “absoluta falta de comunicação com os interesses externos ao sistema jurídico administrativo”<sup>773</sup>, como se os interesses dos administrados não pudessem compor a gestão pública; ou ainda uma “prática jurídica que ignora a flutuação do conteúdo das normas, esconde as contradições e que também rejeita ou despreza as novidades normativas”<sup>774</sup>.

De acordo com Lídia Reis de Almeida Prado<sup>775</sup>, ainda hoje reverbera em diversos meios acadêmicos certa deificação da ciência, olvidando que justamente

---

<sup>772</sup> VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann. *Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de Ação Civil Pública*. vol. 48. nº 4. 2005. pp.777-843. ISSN 0011-5258. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582005000400003>>. p. 796

<sup>773</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A superação do ato administrativo autista. MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein. *Os Caminhos do Ato Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. pp. 89-113. p. 106/107

<sup>774</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 193

<sup>775</sup> Informação fornecida por Lídia Reis de Almeida Prado, na palestra “As lógicas do razoável e do inconsciente: suas relações com o direito”, promovido pelo Centro de Estudos Jurídicos – CEJUR e a

uma teoria vale pelos erros que ela corre. Em sua exposição a palestrante consignou que uma teoria que não se testa não é científica, mas antes um dogma, de modo que o erro na ciência torna-se preferível. Assim, a grande contribuição da hermenêutica filosófica para o direito residiria justamente no desmascaramento da insuficiência da dogmática ao operador do direito, através do qual se descortinam as situações ideológicas envolvidas numa suposta objetividade.

Nesse jaez, a pesquisa, terá servido ao debate, ao buscar testar a hipótese assumida quanto à positivação de limites. Leandro Karnal<sup>776</sup> em referência aos propósitos que a norma positivada não deve deixar de manter, atenta para as finalidades legais, como maiores que o próprio texto. Veja-se o excerto:

“O objetivo não é a lei, mas a harmonia social e a justiça como caminhos e a felicidade geral como fim. A lei não se esgota na lei, mas mira na possibilidade de existência equilibrada de todos. Fixação no caráter sacro da lei caracteriza o farisaísmo: o que está escrito fica mais importante do que o que se pretende com aquilo que está escrito.”

E justamente a respeito do texto da norma, José Rodrigo Rodriguez<sup>777</sup> destaca consequências negativas a depender de qual tipo de redação caracterize determinada norma. O autor pondera que em uma norma cuja redação seja aberta, esta acabará por perder a racionalidade do direito; por outro lado, aquela cuja redação seja fechada, inviabilizará a ação do Estado nos casos em que for necessária certa flexibilidade (seja para julgar ou administrar). Frente à variedade de redações no ordenamento pátrio, os projetos de lei cuidam de levar os operadores a transitar pela articulação interpretativa da multiplicidade de diplomas legais.

Vale ainda, em relação às insuficiências da norma positivada, a reflexão sobre a advertência que, conquanto se creia verossímil em relação à hipótese do trabalho, ainda assim poderá acometê-la de alguma forma. Trata-se do distanciamento existente entre a realidade (a prática) para com a academia e/ou o texto da norma. Essa

---

Escola Superior de Direito Público Municipal – ESDM/SP da Procuradoria-Geral, da Secretaria dos Negócios Jurídicos do Município de São Paulo, no Pátio do Colégio nº 5 (São Paulo/SP) em 03 dez 2013.

<sup>776</sup> KARNAL, Leandro. Regras a felicidade. O Estado de São Paulo, São Paulo, pág. C06, 21 dez 2016.

<sup>777</sup> RODRIGUEZ, José Rodrigo. *Como decidem as cortes?* Para uma crítica do direito brasileiro. Rio de Janeiro: FGV, 2013. p. 174

admoestação ronda o direito administrativo de longa data, conforme evidenciam os excertos do Visconde do Uruguai<sup>778</sup> a seguir:

“Porquanto os rudimentos, isto he as definições, as divisões, as classificações, certas noções primordiais, aliás simples e claras, desprezadas pelos espiritos levianos e superficiaes, são tudo nas sciencias, porque he delas que partem, he nelas que se basêão. As complicações aparecem no desenvolvimento, nas **aplicações**.”

“Demais a maior parte dos Tratados e obras existentes, forão escriptos por Professores de Direito administrativo, mui versados em theorias, porém faltos daquella **pratica** que sómente póde ser adquirida na administração.” (grifo nosso)

Fernando Dias Menezes de Almeida<sup>779</sup> a respeito sugere que “a abordagem acadêmica do direito administrativo não se opõe à atividade prática no âmbito da Administração, como fontes da teoria”. O autor reconhece na prática e na teoria coisas diferentes, que não por isso seriam opostas entre si, dado ser igualmente “perfeitamente compatível formular-se teoria a partir de uma experiência prática”.

Seria bom acreditar que as relações entre os agentes dos Poderes de Estado evoluiriam de modo “natural”, com o passar do tempo. Contudo, um *laissez-faire*, *laissez-passer* institucional pode ser bastante temerário. De mais a mais, como foi objeto de exemplo no discorrer da pesquisa, se a transparência já inscrita constitucionalmente desde 1988 precisou de um “empurrãozinho” em 2011 (com a publicação da Lei Federal nº 12.527/11). Talvez a roupagem positivada seja o “empurrãozinho” que falta ao aprimoramento tanto do desenvolvimento como do controle das políticas públicas, de modo que passariam por um incremento da adesão de limites pelo “carimbo da positivação”, tal qual a proposição de Bertolt Brecht:

“Um carimbo é tudo. Sem um carimbo nem mesmo o Xá da Pérsia podia dizer que é o Xá.”<sup>780</sup>

---

<sup>778</sup> URUGUAI, Visconde do. *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862. p. X, XI e XIII

<sup>779</sup> MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. *Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 208

<sup>780</sup> BRECHT, Bertolt. *O círculo de giz caucasiano*. Tradução: Manuel Bandeira. São Paulo: Cosac Naify, 2010. p. 113



Finaliza-se a pesquisa com a mensagem de Thiago Marrara<sup>781</sup> que frente à dita fragilidade e instabilidade que caracterizam o direito administrativo em transição, mais se “demandam discussões científicas de muito fôlego, paciência e desapego”. Assim, tempo é necessário para que o debate evolua, em que pese a celeridade das mudanças sociais e políticas.

“Há um provérbio que diz ‘Muita pressa é o nome do vento que põe abaixo o andaime’.”

“Se há pressa, então não brigemos. Uma boa briga pede tempo.”  
782

---

<sup>781</sup> MARRARA, Thiago. Direito administrativo brasileiro: transformações e tendências. in: MARRARA, Thiago (org.). *Direito administrativo: transformações e tendências*. 1ª ed. São Paulo: Almedina, 2014. pp. 17-46. p. 45

<sup>782</sup> BRECHT, Bertolt. *O círculo de giz caucasiano*. Tradução: Manuel Bandeira. São Paulo: Cosac Naify, 2010. p. 65



## BIBLIOGRAFIA

ABBATE, Carolyn; PARKER, Roger. *Uma história da ópera: os últimos quatrocentos anos*. Tradução: Paulo Geiger. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

ACCA, Thiago dos Santos. Como sei se um trabalho acadêmico precisa de uma parte histórica? Qual poso usá-la para auxiliar na construção do meu trabalho? In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.). *Metodologia Jurídica: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso*. São Paulo: Saraiva, 2012. pp. 101-122.

ACKERMAN, Bruce. Adeus Montesquieu. *Revista de Direito Administrativo*. vol. 265. jan-abr 2014. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2014. pp. 13-23.

ALBUQUERQUE José Augusto Guilhon. Ativismo institucional pode levar-nos à derrocada. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, pág. A02, 29 dez 2016.

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direito Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. São Paulo, Malheiros, 2012.

AMARAL JÚNIOR, Alberto. O “Diálogo” das Fontes: Fragmentação e Coerência no Direito Internacional Contemporâneo. *Anuário Brasileiro de Direito Internacional*. vol. 03. nº 02. Belo Horizonte: CEDIN, 2008. pp. 11-31.

ANASTASIA, Antonio. (Apresentação de obra.) In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; ANASTASIA, Antonio. (Org.). *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática*. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, 2015. pp. 05-06.

ARAGÃO, Alexandre dos Santos. Interpretação consequencialista e análise econômica do Direito Público à luz dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade. pp. 29-52. RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (coord.). *Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. Brasília: Anvisa, 2009.

————— A Legitimação Democrática das Agências Reguladoras. pp. 01 – 20. in BINENBOJM, Gustavo (coord.). *Agências reguladoras e democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

————— Comentários ao art. 21 (do PL 349/15). In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; ANASTASIA, Antonio. (Org.). *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática*. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 20-22.

ARAÚJO, Alexandra Fuchs. Controle Judicial de Políticas Públicas. In: PEREZ, MARCOS Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani (coords.). *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 85-102.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

AZEVEDO, Antonio Junqueira. *Novos Estudos e Pareceres de Direito Privado*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BADIN, Arthur Sanchez. *Controle Judicial das Políticas Públicas: contribuição ao estudo do tema judicialização da política pela abordagem da análise institucional comparada de Neil K. Komesar*. São Paulo: Malheiros, 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

————— *Grandes Temas de Direito Administrativo*. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

————— Interpretação no Direito Administrativo. In: PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (coords.). *Administração Pública: desafios para a transparência, probidade e desenvolvimento*. XXIX Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 45-50.

————— *Pareceres de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2011.

————— *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (org.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. pp. 31-63.

————— Agências Reguladoras – Constituição, Transformações do Estado e Legitimidade Democrática. in BINENBOJM, Gustavo (coord.). *Agências reguladoras e democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. pp. 59-87

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e processo: influência do direito material sobre o processo*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BEOLCHI, João Batista. Gestão Pública Contemporânea. In: ALMEIDA, Eloísa Machado. *Controle da administração pública*. São Paulo: FGV Direito SP, 2014. pp. 93-115.

BINENBOJM, Gustavo. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade no direito brasileiro. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (org.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. pp. 145-204.

BOMFIM, Nina Laporte; FIDALGO, Carolina Barros. Releitura da auto-executoriedade como prerrogativa da Administração Pública. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (org.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012. pp. 267-309.

BORGES, Alice Gonzalez. *Temas do Direito Administrativo Atual: estudos e pareceres*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação 00133381820128190066. Relator: Ministro Pedro Freire Raguene. J. em 01/10/2013. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/EJURIS/ProcessarConsJuris.aspx?PageId=3lvz0ayauxm4ehd0qdjea535>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

BRECHT, Bertolt. *O círculo de giz caucasiano*. Tradução: Manuel Bandeira. São Paulo: Cosac Naify, 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

---

————— *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *O Direito na Sociedade Complexa*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAMPOS, Luiza Ferreira; JUST, Gustavo. Transformações do discurso administrativista: a assimilação das formas argumentativas ‘pós-positivistas’ e as tentativas de redefinição de institutos-chave do direito administrativo. in: MARRARA, Thiago (org.). *Direito administrativo: transformações e tendências*. 1ª ed. São Paulo: Almedina, 2014. pp. 89-122.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Transformação e efetividade do direito administrativo. in: MARRARA, Thiago (org.). *Direito administrativo: transformações e tendências*. 1ª ed. São Paulo: Almedina, 2014. pp. 71-87.

CATALÁ, Joan Prats I. Direito e Gerenciamento nas administrações públicas: notas sobre a crise e renovação dos respectivos paradigmas. *Revista do Serviço Público*. Ano 47 (mai-ago 1996), vol. 120. nº 02. pp. 23-46.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Law and Economics*. EUA: Pearson Education, 2004.

COSTA, Susana Henriques da. A imediata judicialização dos direitos fundamentais sociais e o mínimo existencial. Relação direito e processo. In: MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. (Org.). *O processo em*

*perspectiva* - Jornadas Brasileiras de Direito Processual. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 345-370.

————— O Controle Judicial da representatividade adequada: uma análise dos sistemas norte-americano e brasileiro. In SALLES, Carlos Alberto de. *As Grandes Transformações do Processo Civil Brasileiro – Homenagem ao Professor Kazuo Watanabe*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

CRETELLA Júnior, José. O mérito do ato administrativo. *Revista de Direito Administrativo*. vol. 79. jan-abr 1965. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1965. pp. 23-37.

CRUZ, Verônica. Estado e regulação: fundamentos teóricos. in: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (coord.). *Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. Brasília: Anvisa, 2009. pp. 53-86.

DALLARI, Adilson Abreu. Comentários ao art. 25 (do PL 349/15). In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; ANASTASIA, Antonio. (Org.). *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática*. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 31-32.

————— Processo administrativo como instrumento de segurança jurídica. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago (org.). *Direito e Administração Pública: estudos em homenagem à Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. São Paulo: Atlas, 2013. pp. 685-699.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Comentários ao art. 27 (do PL 349/15). In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; ANASTASIA, Antonio. (Org.). *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática*. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 36-39.

————— Da constitucionalização do direito administrativo: Reflexos sobre o princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. (coord.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010. pp. 175-196.

————— Direito administrativo e dignidade da pessoa humana. in *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Ano 13 (abril - junho), vol. 52, São Paulo, 2013. pp. 13 - 33.

————— *Direito administrativo*. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

————— *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

---

Introdução: do Direito Privado na Administração Pública. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.). *Direito Privado Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2013. pp. 1-20.

---

O que sobrou da discricionariedade administrativa? Reflexões sobre o controle da Administração e a Judicialização das Políticas Públicas. In: MARRARA, Thiago; GONZÁLEZ, Jorge Agudo (coords.). *Controles da Administração e Judicialização de Políticas Públicas*. São Paulo: Almedina, 2016. pp. 167-190.

---

Princípio do Processo Administrativo no Novo Código de Processo Civil. In: PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (coords.). *Administração Pública: desafios para a transparência, probidade e desenvolvimento*. XXIX Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 229-232.

FAGUNDES, Miguel Seabra. Conceito de mérito no direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*. vol. 23. jan-abr 1951. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1951. pp. 01-16.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder – formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001.

FARIA, Edimur Ferreira de. *Controle do mérito do ato administrativo pelo judiciário*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FERRARESI, Eurico. A responsabilidade do Ministério Público no controle das políticas públicas. in GIONOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coords.). *O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. pp. 489 - 503.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. São Paulo: Atlas, 2003.

FERRAZ, Leslie Shériida. A conciliação nos Juizados Especiais Cíveis: uma análise empírica. In: SALLES, Carlos Alberto de (Org.). *As grandes transformações do processo civil brasileiro: homenagem ao professor Kazuo Watanabe*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

FISS, Owen. *Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade*. Coordenador da tradução: SALLES, Carlos Alberto. Tradutores: SILVA, Daniel Porto Godinho da; RÓS, Melina de Medeiros. São Paulo: RT, 2004.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. *Políticas Públicas – A responsabilidade do administrador e o Ministério Público*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GABBAY, Daniela Monteiro. *Mediação & Judiciário no Brasil e nos EUA: Condições, Desafios e Limites para a institucionalização da Mediação no Judiciário*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; ROMANO, Michel Betenjane; LUCHIARI, Valeria Ferioli Lagrasta. O Gerenciamento do Processo. GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRATA NETO, Caetano (Org.). *Mediação e Gerenciamento do Processo*: revolução na prestação jurisdicional – guia prático para a instalação do setor de conciliação e mediação. São Paulo: Atlas, 2008.

GALANTER, Marc. *Por que quem tem sai na frente*: especulações sobre os limites da transformação no direito. Tradução: Ana Carolina Chasin. Título original: Why The 'Haves' Come Out Ahead: Speculations On The Limits Of Legal Change. São Paulo: Editora Saraiva, no prelo.

GORDILLO, Agustin. *Participación administrativa*. in Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). vol. III. São Paulo: RT, 2012. pp. 655-667.

GOUVÊA, Carlos Pagano Botana Portugal. *Direitos Sociais contra os Pobres*. Artigo publicado no site da Faculdade de Direito da Universidade de Yale (EUA) em 14 de maio de 2011. Disponível em: [http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/SELA11\\_Gouvea\\_CV\\_Port\\_20110514.pdf](http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/SELA11_Gouvea_CV_Port_20110514.pdf)

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988* (Interpretação e Crítica). 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

————— *O direito posto e o direito pressuposto*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 283

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A Arbitragem nos Contratos da Administração Pública. In: PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (coords.). *Administração Pública: desafios para a transparência, probidade e desenvolvimento*. XXIX Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 79-98.

GUEDES, Demian. “A presunção de veracidade e o Estado Democrático de Direito: uma reavaliação que se impõe”. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (org.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012. pp. 241-266.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Concessão de serviço público*. São Paulo: Saraiva, 2012.

IPEA/CNJ *Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal*. CUNHA, Alexandre dos Santos (coord.) Brasília, 2011.

JUST, Gustavo. A “crise” do princípio da legalidade do ponto de vista da teoria da interpretação. In: MARRARA, Thiago (org.). *Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012. pp. 30-44.



KARNAL, Leandro. Regras a felicidade. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, pág. C06, 21 dez 2016.

KOZICKI, Katya; QUEIROZ, Estefânia Maria. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. in *Revista Direito GV*, Ano 2012 (janeiro - junho), vol. 8, nº 01, São Paulo. pp. 59 - 85.

KRELL, Andreas. *Discrecionabilidade administrativa e conceitos legais indeterminados: limites do controle judicial no âmbito dos interesses difusos*. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

LATIF, Zeina. Investimentos: o duplo custo do Judiciário. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, pág. B10, 10 set 2016.

LIMA, George Marmelstein. *Alexy à Brasileira ou a Teoria da Katchanga*. Disponível em: <<https://direitosfundamentais.net/2008/09/18/alex-y-a-brasileira-ou-a-teoria-da-katchanga/>>

LINDBLOM, Charles. Muddling through 1: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, Francisco Gabriel; SALM, José Francisco (Orgs.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento - Bases Epistemológicas e Modelos de Análise*. 2ª ed. Brasília: Editora UnB, 2010. pp. 161-180.

LUHMANN, Nicholas. *Legitimação pelo procedimento*. Tradução: Maria da Conceição Côrte-Real. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

————— *O amor como paixão – para a codificação da intimidade*. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1991.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito*. São Paulo: RT, 2014.

MARCHI, Eduardo C. Silveira. *Guia de Metodologia Jurídica*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MARICATO, Erminia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2012.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi. Os Sete Impasses do Controle da Administração Pública no Brasil. In: PEREZ, MARCOS Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani (coords.). *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 21-38.

—————, SUNDFELD, Carlos Ari. Uma Nova Lei para Aumentar a Qualidade Jurídica das Decisões Públicas e de seu Controle. In: SUNFELD, Carlos Ari (org.). *Contratações públicas e seu controle*. São Paulo: Malheiros, 2013.

MARRARA, Thiago. A boa-fé do administrado e do administrador como fator limitativo da discrecionabilidade administrativa. *Revista de Direito Administrativo*. vol. 259. jan-abr 2012. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2012. pp. 207-247.

————— Controle interno da Administração Pública: suas facetas e seus inimigos. In: MARRARA, Thiago; GONZÁLEZ, Jorge Agudo (coords.). *Controles da Administração e Judicialização de Políticas Públicas*. São Paulo: Almedina, 2016. pp. 45-65.

————— Direito administrativo brasileiro: transformações e tendências. in: MARRARA, Thiago (org.). *Direito administrativo: transformações e tendências*. 1ª ed. São Paulo: Almedina, 2014. pp. 17-46.

MASHAW, Jerry L. Judicial Review of Administrative Action: Reflections on Balancing Political, Managerial and Legal Accountability. *Revista Direito GV especial* nº 1 (Special Direito GV Review nº 1). São Paulo: Fundação Getulio Vargas 2005. pp. 153-170.

MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 2ª ed. São Paulo: RT, 2012.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. “Mecanismos de consenso no Direito Administrativo”. in ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (org.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012. pp. 335–349.

————— Comentários ao art. 29 (do PL 349/15). In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; ANASTASIA, Antonio. (Org.). *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática*. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 43-45.

————— Comentários ao art. 29 (do PL 349/15). In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; ANASTASIA, Antonio. (Org.). *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática*. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 43-45.

————— *Contrato Administrativo*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

————— *Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

MILL, John Stuart. *Sistema de lógica dedutiva e indutiva: exposição dos princípios da prova e dos métodos de investigação científica*. Tradução: João Marcos Coelho. Coleção Os Pensadores. v. XXXIV. São Paulo: Abril, 1974.

MORAIS, Carlos Blanco. *Manual de Legística - Critérios científicos e técnicos para legislar melhor*. Lisboa: Verbo, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

————— Novas tendências da democracia: consenso e direito público na virada do século – o caso brasileiro. in *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 13, mar-mai, 2008. pp. 01-18.

MOREIRA, Egon Bockmann, Comentários ao art. 26 (do PL 349/15). In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; ANASTASIA, Antonio. (Org.). *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas*: desafios de uma sociedade democrática. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 33-35.

MORISHITA WADA, Ricardo; OLIVEIRA, Fabiana Luci. O Comportamento da nova classe média brasileira nas relações de consumo. In: OLIVEIRA, Fabiana Luci; MORISHITA WADA, Ricardo. (Org.). *Direito do Consumidor*: os 22 anos de vigência do CDC. São Paulo: Campus Elsevier, 2012. v. 1, p. 31-49.

NOHARA, Irene Patrícia. Desafios de Inovação na Administração Pública Contemporânea: “Destruição Criadora” ou “Inovação Destruidora” do Direito Administrativo? In: PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (coords.). *Administração Pública*: desafios para a transparência, probidade e desenvolvimento. XXIX Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 151-160.

————— *Proposta de alteração da LINDB* (projeto 349/2015). Publicado em 24 de junho de 2016. pp. 1-16. Disponível no site <http://direitoadm.com.br>.

—————; CÂMARA, Jacintho Arruda. *Tratado de Direito Administrativo*: licitações e contratos administrativos. vol. 6. Coord. Maria Sylvia Zanella Di Pietro. São Paulo: RT, 2014.

NUSDEO, Fábio. *Curso de economia*: introdução ao Direito Econômico. São Paulo: RT, 1997.

OLIVEIRA, Swarai Cervone. *Poderes do Juiz nas Ações Coletivas*. São Paulo: Atlas, 2009.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva*: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. Tradução: Fabio Fernandez. São Paulo: Edusp, 2011.

PALMA, Juliana Bonacorsi. Comentários ao art. 23 (do PL 349/15). In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; ANASTASIA, Antonio. (Org.). *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas*: desafios de uma sociedade democrática. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 26-28.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes. Comentários ao art. 20 (do PL 349/15). In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; ANASTASIA, Antonio. (Org.). *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas*: desafios de uma sociedade democrática. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 17-19.

PEREZ, Marcos Augusto. Comentários ao art. 28 (do PL 349/15). In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; ANASTASIA, Antonio. (Org.). *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas*: desafios de uma sociedade democrática. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 40-42.

---

Controlo da Discricionariedade Administrativa. In: PEREZ, MARCOS Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani (coords.). *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 63-82.

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. *Direito, Economia e Mercados*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 2ª reimpressão.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais 2011.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. *Controle Judicial da Discricionariedade Administrativa – Dos Conceitos Jurídicos Indeterminados às Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. A teoria do “desvio de poder” em direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*. vol. 07, 1947. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1947. pp. 52-80.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. Como encontrar um bom tema dentro de minha área de interesse? In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.). *Metodologia Jurídica: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso*. São Paulo: Saraiva, 2012. pp. 53-79.

---

; ACCA, Thiago dos Santos. Como respondo cientificamente a uma questão jurídica controversa? In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.). *Metodologia Jurídica: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso*. São Paulo: Saraiva, 2012. pp. 81-99.

REID, Michael. *Brazil: The Troubled Rise of a Global Power*, London: Yale University Press 2014.

RIZZI, Ester e XIMENES, Salomão. *Ações em defesa do direito à educação infantil em São Paulo: litigância estratégica para a promoção de políticas públicas*. Disponível em: <<http://www.caqi.org.br/portal/images/stories/pdfs/artigoaj.pdf>>

RODRIGUES, Maria Isabel Romero. O controle judicial das agências reguladoras e novos parâmetros de atuação. In: PEREZ, MARCOS Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani (coords.). *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 127-142.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. *Como decidem as cortes? Para uma crítica do direito brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

---

Os conceitos jurídicos. In: PÜSCHEL, Flavia Portella. (Org.). *Organização das Relações Privadas - Uma introdução ao Direito Privado com Métodos de Ensino Participativos*. 1ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2007. pp. 49-61.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Controlling Environmental Policy: The Limits of Public Law in Germany and the United States*. New Haven: Yale University Press 1995.

---

————— *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press 2005.

SADEK, Maria Tereza Aina. *Judiciário: mudanças e reformas*. Estudos avançados (online), 2004, vol. 18, n. 51, pp. 79-98, disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142004000200005>>

SALLES, Carlos Alberto de. Coisa julgada e extensão dos efeitos da sentença em matéria de direitos sociais constitucionais. In: Maria Clara GOZZOLI; Mirna CIANCI; Petrônio CALMON; Rita QUARTIERI. (Org.). *Em defesa de um novo sistema de processos coletivos: estudos em homenagem a Ada Pellegrini Grinover*. 1º ed. São Paulo: Saraiva, 2010, v. 01, p. 143-158.

SARMENTO, Daniel. Supremacia do interesse público? As colisões entre direitos fundamentais e interesses da coletividade. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (org.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. pp. 97-143.

SCHAUER, Frederick. Formalismo. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). *A justificação do formalismo jurídico: textos em debate*. São Paulo: Saraiva, 2011. pp. 65-116.

SCHIRATO, Vitor Rhein. O processo administrativo como instrumento do Estado de Direito e da Democracia. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein. *Atuais rumos do processo administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. pp. 09-51.

SEFERJAN, Tatiana Robles. O Controle das Políticas Públicas pelo Poder Judiciário. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. (coord.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010. pp. 303-328.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Paulo Eduardo Alves. *Gerenciamento de processos judiciais*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVEIRA, Marilda de Paula. Comentários ao art. 22 (do PL 349/15). In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; ANASTASIA, Antonio. (Org.). *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática*. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 23-25.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e Desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação Revista da Faculdade de Direito da universidade Federal de Minas Gerais. nº 50, 2007. pp. 07-33. Disponível em <<http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/31>>

SOUZA, Rodrigo Pagani. Controle da Regulação no Brasil: Novas perspectivas com ênfase em resultados. In: MARRARA, Thiago; GONZÁLEZ, Jorge Agudo (coords.). *Controles da Administração e Judicialização de Políticas Públicas*. São Paulo: Almedina, 2016. pp. 115-135.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

————— *Fundamentos de Direito Público*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

————— Parcerias entre Estado e particulares: conquistas e desafios. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*. Edição especial: Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica. Rio de Janeiro: PGERJ, 2014. pp. 246-255.

————— Público e Privado no Desenvolvimento de Empreendimentos Estatais. In: PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (coords.). *Administração Pública: desafios para a transparência, probidade e desenvolvimento*. XXIX Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 37-43.

————— Um direito mais que administrativo. in: MARRARA, Thiago (org.). *Direito administrativo: transformações e tendências*. 1ª ed. São Paulo: Almedina, 2014. pp. 47-69.

————— Um novo direito para a gestão pública? *Revista de Direito da Procuradoria Geral*. Edição especial. Rio de Janeiro: Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro, 2012. pp. 85-99.

—————; CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de Controle dos Tribunais de Contas – possibilidades e limites. in: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Contratações públicas e seu controle*. São Paulo: Malheiros, 2013. pp. 177 – 220.

—————; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. Uma lei para dar mais segurança jurídica ao direito público e ao controle. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*. mar – out 2015.

—————; MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Segurança Jurídica e Eficiência na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; ANASTASIA, Antonio. (Org.). *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática*. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 07-08.

—————; SALAMA, Bruno Meyerhof. Chegou a Hora de Mudar a Velha Lei de Introdução. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; ANASTASIA, Antonio. (Org.). *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática*. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 13-16.

SUNSTEIN, Cass. Deve o formalismo ser defendido empiricamente? RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). *A justificação do formalismo jurídico: textos em debate*. São Paulo: Saraiva, 2011. pp. 201-236.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ministro homologa acordo sobre gestão de águas no Sudeste. 10 dez 2015. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=306032>>.

URUGUAI, Visconde do. *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Políticas Públicas: Controle Judicial. In: DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder; MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). *Tratado de Direito Administrativo*. vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2013. pp. 83-109.

VERBICARO, Loiane Prado. Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política pública no Brasil. in *Revista Direito GV*, Ano 2008 (julho - dezembro), vol. 04, nº 02, São Paulo. pp. 389 - 406.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann. *Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de Ação Civil Pública*. vol. 48. nº 4. 2005. pp.777-843. ISSN 0011-5258. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582005000400003>>.