



**DIREITO  
ADMINISTRATIVO  
CONTADO:**

COMO A ARTE PODE ENSINAR  
O DIREITO ADMINISTRATIVO.

JULIANO HEINEN  
LORENZO TRIACA

**DIREITO  
ADMINISTRATIVO  
CONTADO:**

**COMO A ARTE PODE ENSINAR  
O DIREITO ADMINISTRATIVO.**

**JULIANO HEINEN  
LORENZO TRIACA**

**Juliano Heinen**  
**Lorenzo Triaca**

**DIREITO ADMINISTRATIVO CONTADO:**  
**Como a arte pode ensinar o Direito Administrativo**



Porto Alegre  
2022

Copyright © 2022 Juliano Heinen e Lorenzo Triaca  
Todos os direitos reservados.

## Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul

### CONSELHO ADMINISTRATIVO

#### Presidente

Fábio Roque Sbardellotto

#### Vice-Presidente

Luciano de Faria Brasil

#### Secretário

Gilberto Thums

#### Representante Do Corpo Docente

Alexandre Lipp João

### FACULDADE DE DIREITO

#### Diretor

Gilberto Thums

#### Coordenador do Curso de Graduação

Mauro Luis Silva de Souza

#### Coordenador do Curso de Mestrado

Anizio Pires Gavião Filho

### EDITORA DA FMP

#### Diretor

Gilberto Thums

#### Vice-Diretor

Fábio Roque Sbardellotto

#### Conselho Editorial

Ana Carolina da Costa e Fonseca

Anizio Pires Gavião Filho

Bianca Pazzini

Carla Carrion Frós

Fábio Roque Sbardellotto

Francisco José Borges Motta

Gilberto Thums

Raquel Fabiana Lopes Sparemberger

Renata Maria Dotta

### DIAGRAMAÇÃO

Liquidbook | tecnologias para publicação

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

H468d

Direito administrativo contado: como a arte pode ensinar o direito administrativo [recurso eletrônico] / Juliano Heinen e Lorenzo Triaca – Porto Alegre: Editora da FMP, 2022.

Recurso online 98 p.

ISBN 978-65-89997-35-1

1. Direito Administrativo. 2. Direito e Literatura. 3. Arte I. Heinen, Juliano. II. Triaca, Lorenzo. III. Título.

CDU: 35

Bibliotecária Responsável: Cristini Fernandes Borth Klippel – CRB 10/2649

### EDITORA DA FMP

Rua Cel. Genuino, 421 – Centro  
90010-350. Porto Alegre, RS, Brasil.  
(51) 3027-6581 | editorafmp@fmp.com.br

# SUMÁRIO

Introdução .....	5
<b>O homem que corrompeu Hadleyburg</b> – Mark Twain (1899) Probidade administrativa.....	6
<b>O Mito da Caverna – Livro VII da A República</b> – Platão (370 a.C) Transparência nas relações administrativas .....	10
<b>Capitão América: Guerra Civil</b> – Anthony Russo e Joseph Russo – Marvel Studios e distribuído pela Walt Disney Studios Motion (2016) Responsabilidade civil extracontratual do Estado.....	16
<b>Antígona</b> – Sófocles (442 a.C) Funções/ Poderes Administrativos .....	25
<b>Leviatã</b> – Andrey Petrovich Zvyagintsev (2014) Intervenção Pública na Propriedade Privada .....	32
<b>Júlio César</b> – William Shakespeare (1599) Interesse Público .....	44
<b>Grande Sertão: Veredas</b> – Guimarães Rosa (1956) Motivação do ato administrativo.....	57
<b>Os Miseráveis</b> – Victor Hugo (1862) Desvio de finalidade.....	63
<b>A qualquer preço</b> – Steven Zaillian – Paramount Pictures (1998) Serviço Público.....	68
<b>Não Olhe para Cima</b> – Adam McKay – Netflix (2021) Atos Administrativos.....	79
<b>A sereníssima República</b> – Machado de Assis (1882) Modelos de Administração Pública .....	88
<b>Referências</b> .....	94

# INTRODUÇÃO

A arte é reveladora daquilo que a humanidade até então não imaginava. Aliás, é o despertar de novas compreensões de mundo ou de nós mesmos. Conta a vida! E não raras vezes é exemplo candente ao despertar de um saber. Sabemos a nós mesmos e ao outro tantas vezes por meio de livros, filmes, poemas, quadros, esculturas etc.

E por que a arte não pode ensinar o Direito Administrativo? Ou, em outras palavras, porque não se pode apreender por meio da arte? Essa “técnica” não é nova, porque há muito disseminada no âmbito do “Direito e Literatura”. O que se quer, então, é utilizar a arte como ferramenta de compreensão do direito administrativo.

Então, nasce aqui o *Direito Administrativo contado*, sendo este título, de certo modo, autoexplicativo. Queremos contar o direito administrativo, e o fazemos por meio de uma série de passagens principalmente literárias e cinematográficas, a deixar o leitor próximo deste ramo do sistema jurídico, de uma forma didática e porque não divertida. Em termos bem simples e indo direto ao ponto: o livro funciona como uma série de exemplos que materializam perspectivas do direito administrativo, como se estivéssemos na sala de aula, e o professor fornecesse um exemplo da matéria, retirado da arte.

Eis nossa perspectiva! Boa leitura a todos.



# O HOMEM QUE CORROMPEU HADLEYBURG

MARK TWAIN  
(1899)

PROBIDADE ADMINISTRATIVA

**A**utor: Mark Twain, pseudônimo de Samuel Langhorne Clemens (1835-1910), é considerado um dos maiores norte-americanos. Sua produção literária transita pelos romances e contos, sendo vertida uma prosa fácil e fluída. Podem ser estabelecidas duas fases na obra o autor: no início da carreira, produziu textos divertidos e alegres, para, mais tarde, tratar das idiossincrasias humanas, como os atos de futilidade, bestialidade, hipocrisia entre outros. Era um franco crítico do racismo, o que lhe rendeu, à época, atos pro e contra sua pessoa.

Duas de suas obras são aclamadas até hoje: *The Adventures of Tom Sawyer* (*As aventuras de Tom Sawyer*, de 1876) e as *Adventures of Huckleberry Finn* (de 1885), que é uma continuação da primeira. Samuel não empregava só o pseudônimo “Mark Twain”, o que dificulta a identificação de uma série de textos que possa ter escrito, mas com outros pseudônimos. Destacam-se os inúmeros “livros de viagem” ou “contos de viagem” que o autor produziu, relatando, com muita dose de humor, as jornadas que empreendia a outros lugares, as quais eram publicadas em revistas e jornais norte-americanos.

Twain inicia sua carreira em outras profissões, como administrador de jornal, condutor de barcos à vela, mineiro e auxiliar do Governo. Mas é sua carreira de jornalista que impulsiona sua carreira de escritos, e lhe rende, ainda em vida fama e aclamação, notadamente como um satirista e humorista icônico. Mas isso não impediu de ele ter problemas financeiros ao longo da sua vida, sendo, certa feita, declarada sua falência.

É certo que o autor teve uma vida plena, proferindo muitas palestras e se relacionando com muitos homens famosos de sua época, como Thomas Edson, Tesla e outros intelectuais. Ao final da sua vida, experimentou a morte de sua esposa Oliva (1904), com quem conviveu sua vida inteira, e seus filhos Jean (1909) e Suzy (um pouco antes, em 1896). Ainda em 1909 seu grande amigo Henry Rogers também faleceu, agudizando sua depressão. O autor vem a falecer de ataque cardíaco em 1910.

**Principais informações da história:** a obra é uma representação muito fiel do estilo de Mark Twain: texto fluído, cheio de sarcasmo e ironias finas. A história conta que a cidade (fictícia) de Hadleyburg era conhecida por ser incorruptível, e que nunca se tinha presenciado ou ouvido falar de um ato de desonestidade do seu povo. Então, um forasteiro,

quando passava pela localidade, sentiu-se ofendido, e resolveu se vingar, acabando com a fama de “cidade honesta”.

Para tanto, o forasteiro, certa noite, deixa uma carta e um saco de ouro a uma das dezenove famílias ilustres. A mensagem contava que esta era uma doação a uma pessoa da cidade, que tinha lhe dado um conselho e vinte dólares, e que isso tinha mudado sua vida. E, portanto, ele queria recompensar o cidadão. Então, o boato se espalha rapidamente pela cidade, e todos começam a praticar condutas desonestas para tentar ser digno de receber o ouro.

A história passa a questionar o legalismo exacerbado, a moralidade demarcada pela culpa e, principalmente, que a ideia de ser humano absolutamente honesto e justo pode ser apenas uma quimera. Em outras palavras, é uma história repleta de sarcasmo acerca daquilo que se considera virtuoso.

**Pertinência com o Direito Administrativo:** o tema é imediatamente relacionado aos fenômenos da corrupção e da probidade administrativa. Podemos dizer que este fenômeno notoriamente não é refreado pela série de leis brasileiras e instituições criadas a este fim. Confirma a existência de uma série de legislações e instituições que atentam para evitar atos de desonestidade:

- Código Penal;
- Leis que punem crimes de responsabilidade de agentes políticos (Lei nº 1.079/50 e Decreto-Lei nº 201/1967);
- Leis de Licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133/2021);
- Leis que estabelecem medidas disciplinares a agentes públicos;
- Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992);
- Lei Anticorrupção que pune os atos de improbidade das pessoas jurídicas (Lei nº 12.846/2013).

A *improbidade administrativa* tem sua previsão constitucional no art. 37, § 4º. Tal dispositivo permite a possibilidade de aplicar penas quando se evidenciar cometimento de ato de improbidade administrativa, sem prejuízo das punições penais. Ainda, o art. 14, § 9º, o art. 15, inciso V e

o art. 85, inciso V, da CF/88 também fazem menção à punição por ato de improbidade administrativa.

Podemos dizer que improbidade não se confunde com imoralidade. Aquela seria mais ampla do que esta. A improbidade seria verdadeira “desonestidade qualificada”, com a prática de atos contrários lesivos ao patrimônio público, ou que gerem enriquecimento ilícito, ou que violem princípios administrativos. Reclama um elemento subjetivo específico, uma espécie de “má-fé” do autor do ato. Então, o ato de improbidade administrativa reclama este elemento subjetivo (STJ, Informativo nº 461).

A improbidade administrativa não precisa ser veiculada por ato administrativo (exemplo: servidor subtrai um automóvel do Poder Público). Trata-se, portanto, de verdadeira “corrupção administrativa”, momento em que se evidencia um desvirtuamento das funções públicas, por meio do exercício nocivo de uma função pública. Queremos destacar que a improbidade reclama uma “ilegalidade qualificada”, ou seja, má-fé do autor do fato (STJ, Informativo nº 540).

O processo investigativo do fenômeno da corrupção não pode estar desvinculado do exame das relações sociais concretas, em que determinados indivíduos concorrem objetivamente para extrair proveito pessoal de uma situação tal que deveria prevalecer os imperativos da lisura e transparência. A discussão, portanto, não pode ser reduzida a um espectro deslocado das contingências históricas, culturais, econômicas etc., que confluem e se condicionam mutuamente para a prática corruptiva. Embora a corrupção seja um fenômeno global, a sua particularização segue a ótica das peculiaridades locais, com ênfase à formação cultural. Há uma grande mescla de fatores que se interpenetram na formação da corrupção aos moldes brasileiro.



# O MITO DA CAVERNA – LIVRO VII DA REPÚBLICA

PLATÃO  
(370 A.C.)

TRANSPARÊNCIA NAS RELAÇÕES  
ADMINISTRATIVAS

**Autor:** Platão de Atenas (seu verdadeiro nome era Aristocles) viveu aproximadamente entre 427 e 347 a.C. De linhagem ilustre e membro de uma família abastada da Massênia, usufruiu da educação e das facilidades que o dinheiro e o prestígio de uma respeitada família aristocrática propiciavam.

Seu interesse pela filosofia se manifestou cedo, havendo indícios de que foi motivado particularmente por *Heráclito de Éfeso*. No entanto, é inegável que o encontro com Sócrates, sua antítese socioeconômica, representou o clímax de seu aprendizado, adicionando o ingrediente definitivo ao cadinho do qual emergia o corpo de pensamento independente de um filósofo que, ao lado de Aristóteles, jamais deixou de iluminar a humanidade ao longo de 24 séculos.

**Principais informações da história:** em “O mito da caverna” ou “Alegoria da Caverna”, Platão narra uma conversa entre Sócrates e Gláucôn. Nessa conversa, o pai da filosofia clássica (Sócrates) pede para que Gláucôn imagine um grupo de homens que vivem, desde a infância, geração após geração, aprisionados em uma caverna. Nesse lugar, eles se encontram com seus braços, pernas e pescoços presos por correntes e voltados para a parede localizada no fundo da caverna.

Por trás dessas pessoas, existe uma fogueira e um muro alto. Perto do muro, passam constantemente indivíduos transportando coisas. Todavia, como a parede oculta o corpo dos homens, tudo o que os prisioneiros conseguem ver são as sombras dos objetos transportados. Assim, essas sombras projetadas no fundo da caverna são compreendidas pelos prisioneiros como sendo tudo o que existe no mundo. Por conseguinte, os prisioneiros acreditam cabalmente que a verdade não é nada mais senão as sombras dos artefatos que conseguem vislumbrar na parede da caverna.

Certa feita, conforme narra Sócrates, um dos prisioneiros consegue se libertar das correntes que o mantinham preso. Com muita dificuldade, ele busca a saída da caverna. Não obstante, ao erguer o olhar e fitar a luz, o prisioneiro experimenta uma dor terrível, ficando incapacitado para ver as coisas cuja sombra vira antes.

O ex-prisioneiro pensa em desistir e retornar ao conforto de suas amarras, mas gradualmente consegue observar e admirar o mundo exterior à caverna. Após vislumbrar-se com a imensidão de uma nova

realidade, tomado por compaixão, o indivíduo decide voltar para a caverna com o objetivo de compartilhar com os outros prisioneiros todas as informações sobre o mundo exterior.

Assim, no diálogo, Sócrates propõe que Gláucon imagine o que ocorreria com esse homem, quando de seu regresso. Gláucon responde que os outros, acostumados à escuridão, não acreditariam no seu testemunho e que aquele que se libertou teria dificuldades em comunicar tudo que tinha visto. Por fim, seria plausível imaginar que os demais prisioneiros matassem o indivíduo que se libertou, sob a alegação de perda de consciência ou loucura.

**Pertinência com o Direito Administrativo:** fazendo uso da alegoria da caverna, Platão demonstra a importância de se buscar conhecimento (tal qual, a informação), sendo este alcançado quando do abandono de uma posição cômoda gerada pelas aparências e pelos costumes. Para o filósofo, a caverna simboliza o mundo onde todos os seres humanos vivem. Por sua vez, as sombras projetadas em seu interior representam a falsidade dos sentidos, enquanto as correntes significam o preconceito, a inteligência limitada, bem como a opinião rasa que aprisiona os seres humanos à ignorância e ao senso comum.

A lei de acesso a informação busca remediar os males evidenciados por Sócrates nos diálogos com Gláucon. O “*mens legis*” do referido diploma legal é nitidamente direcionado à garantia do direito (de todos) de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas nos prazos estabelecidos – sob pena de responsabilidade –, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Por meio da aplicação de seus dispositivos, assim como pela interpretação dos princípios que norteiam o regramento, os cidadãos alcançam os instrumentos necessários para obter as informações que podem (por muitas vezes) servir de alicerce para o exercício de suas liberdades. Mais do que isso, as disposições constantes na Lei nº 12.527/11 tem potência suficiente para empoderar os ordenados, de forma que estes possam participar ativamente da gestão da coisa pública.

Em uma democracia, portanto, tal regulamentação afigura-se como fundamental, de tal sorte que a Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso

XXXIII, confere expressamente ao legislador infraconstitucional o dever de descrever a forma de exercício dessa garantia basilar. Enquanto houver a privação da informação, tal como ocorria na caverna, os cidadãos apenas poderão alcançar o sentido sensível das coisas, de tal forma que o arcabouço intelectual, gerador de tração ao funcionamento da máquina pública, permanecerá oculto.

A invisibilidade do poder sempre foi associada a uma situação de potencial injustiça, deturpação e destemperança. Portanto, é certo que o poder que traz consigo a custódia do conchavo e da penumbra de suas ações não pode se conformar em servir ao certo, ao justo e ao lícito. E esse contexto é explorado por Platão, na mesma obra *A República*, mas no Livro II, quando abordou o “Mito de Giges”. Giges era um pastor de ovelhas e, certa vez, após um tremor que sucedeu a uma grande tempestade, a terra se abriu, revelando um cavalo de bronze. Dentro dele, havia um cadáver que carregava um anel. Ao prová-lo, o pastor percebia que ele se tornava invisível. Ao visitar o rei, Giges coloca o anel e, agora sem ser visto, seduz a esposa do soberano, mata-o e assenhora-se do poder. A partir dessa passagem, o filósofo grego questiona até que ponto um homem pode ser justo quando invisível, porque não haveria ninguém tão inabalável ao ponto de não cometer atos de que está proibido, seja legal ou moralmente.

É exposto, dessa forma, que o poder deve ser transparente para ser praticado de forma justa e temperada. E essa talvez seja uma das primeiras passagens da história que aborda, com muita propriedade, que é imprescindível se ter a maior transparência possível no manejo da coisa pública, que o ser humano, quando invisível, ou seja, no momento que age em segredo, tem a potencialidade de cometer injustiças e ilegalidades. Em outras palavras, a república precisa de um poder nu. Portanto, o Mito de Giges pode ser considerado uma passagem muito apropriada para refletirmos sobre a importância da transparência nas relações estabelecidas pelos Poderes Públicos.

Assim, agora sob a perspectiva contemporânea, pode-se dizer que o princípio constitucional da transparência pode ser concebido como um baluarte do *Estado Democrático de Direito*<sup>1</sup>, na medida em que impõe um dever de “pureza” das relações entre o Estado e a sociedade<sup>2</sup>. A transpa-

---

1 Sobre os princípios candentes do Estado Democrático de Direito, conferir: BVerfGE 44, 125 (*Öffentlichkeitsarbeit*).

2 Norberto Bobbio, ao discorrer sobre o Estado Democrático de Direito, traz a lume elucidativas palavras sobre o papel da *publicidade* e da *transparência* neste contexto: “Não existe nada de secreto no Governo Democrático?”

rência alcança inúmeros ramos do direito que não só o administrativo, como o processo penal, processo civil etc. Aliás, ela chega ao ponto de ser considerada um dever da Administração Pública<sup>3</sup>.

Há uma tendência de se firmar uma “cultura da ética”. Para tanto, o grupo de indivíduos que intenta malbrandar a coisa pública precisa ser desestimulado, o que reforça a necessidade de que os meios de controle devam ser percebidos pela população, sendo que esta ideia deve ficar presente na coletividade. E, nesse particular, a arquitetura normativa e institucional é franca e muito abrangente, mas, no mais das vezes, inoperante.

É preciso tornar real a ideia de moralidade, de probidade etc. Nesse sentido, o controle social mais efetivo pode ser praticado a partir da *Lei de Acesso à Informação*, ainda que seja impossível ser ele absoluto, porque incidirá em momentos diversos do exercício das funções administrativas. O certo é que esse controle causa, inexoravelmente, um ambiente de cooperação entre os órgãos controladores e controlados. O aumento do nível de transparência das relações administrativas acaba por, rigorosamente, maximizar o consenso nestas mesmas relações<sup>4</sup>.

A noção de controle está ligada, essencialmente, à noção de república e de democracia. Ela já vinha plasmada, pela via da transparência, em inúmeros dispositivos de cartas de direitos transnacionais, as quais autorizam que todo o cidadão possa pedir para qualquer autoridade pública a prestação das contas de seus atos<sup>5</sup>.

---

Todas as operações dos governantes devem ser conhecidas pelo Povo Soberano, exceto algumas medidas de segurança pública, que ele deve conhecer apenas quando cessar o perigo: Este trecho é exemplar porque enuncia em poucas linhas um dos princípios fundamentais do estado constitucional: o caráter público é a regra, o segredo a exceção, e mesmo assim é uma exceção que não deve fazer a regra valer menos, já que o segredo é justificável apenas se limitado no tempo, não diferindo neste aspecto de todas as medidas de exceção (aquelas, para nos entendermos, que podiam ser tomadas pelo ditador romano). Que todas as decisões e mais em geral os atos dos governantes devam ser conhecidas pelo povo soberano sempre foi considerado um dos eixos do regime democrático, definido como o governo direto do povo ou controlado pelo povo (e como poderia ser controlado se se mantivesse escondido?). (...) o caráter público do poder, entendido como não secreto, como aberto ao ‘público’, permaneceu como um dos critérios fundamentais para distinguir o estado constitucional do estado absoluto e, assim, para assinalar o nascimento ou o renascimento do poder público em público.” (Bobbio, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 86-87).

3 O princípio da publicidade está encartado em um instituto ainda maior: o *dever de transparência* dos atos praticados pelo Estado (visto em sentido lato). E são inúmeros os direitos fundamentais que impõe esta obrigação: art. 5º, incisos XXXIII, XXXIV, XXXV, art. 93, inciso IX, todos da CF/1988.

4 No direito anglo-saxão, a participação popular é franqueada a partir das fórmulas jurídicas do *right to a fair hearing* do *right to a consultation*.

5 A construção da cidadania passa pelo “[...] exercício mais claro e sistemático da prestação de contas” como sendo uma condição “[...] da governança bem desenvolvida”. E Vanice Regina Lírio do Valle arremata: “[...] o processo tende a ser retroalimentador: a decisão construída democraticamente, que é objeto da devida prestação de contas em relação a seus efeitos, fortalece a confiança no sistema e induz ao incremento da participação nas deliberações

A *ética da sustentabilidade* nos espaços públicos, por exemplo, procura compor um controle em rede, imiscuindo moral e direito. Deixa-se de lado o culto à pessoa do governante, muitas vezes visto na publicidade estatal. Esse tipo de ética combate a corrupção a ser posta em prática de forma sistêmica. Assim, há uma correlação entre a boa governança e a baixa corrupção.

Então, o conceito moderno de democracia exige a ampla participação do cidadão, conduzindo ao fomento da legitimidade, perspectiva esta garantida pela transparência de dados e de informações públicas<sup>6</sup>. O problema da participação é uma questão que se liga à necessidade de se democratizar a sociedade, intensificando o *status* ativo dos homens<sup>7</sup>. Isso se dá, não raramente, por meio de uma participação processual (*Verfahrensteilhabe*). Dessa forma, pode-se dizer que a LAI cumpre um papel fundamental nesse sentido<sup>8</sup>.

A legitimidade dos atos administrativos praticados, dentre tantas outras maneiras, deve ser vista em vários patamares da ação administrativa, como no *acesso à decisão*. Assim, é certo que a transparência administrativa cumpre um papel fundamental, porque conduz a uma maior legitimidade do processo decisório encontrado no limiar da Administração Pública<sup>9</sup>.

---

futuras” (**Direito fundamental à boa administração e governança**. Belo Horizonte, Fórum, 2011, p. 143).

- 6 Vg. art. 18, § 4º, da CF/1988, que determina que a criação, a incorporação ou a fusão de municípios sejam precedidas de ampla participação popular.
- 7 Sobre o *princípio da participação*, consultar: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2003, p. 301.
- 8 Não é à toa que se considera que o princípio da transparência seja um instrumento da participação e do fomento da impessoalidade (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 30-36). A título de ilustração, considera-se justamente o contrário, que participação é instrumento da transparência.
- 9 “Assim, e aqui o ponto nodal para a correta interpretação e aplicação de seu conteúdo, a lei tem por escopo a concretização do direito fundamental à informação, marcado pelos valores da transparência, decorrente da república e da democracia. São esses os valores que a lei pretende proteger e atingir, e que, portanto, devem ser considerados como base inafastável de interpretação e aplicação. As informações públicas pertencem ao cidadão, e não ao Estado. Somente esse eixo axiológico-estruturante de interpretação e aplicação da lei é capaz de potencializar a concretização dos direitos fundamentais na leitura do Estado Constitucional.” (SILVEIRA, Marco Antônio Karam. Lei de acesso a informações públicas (Lei nº 12.527/2011): democracia, república e transparência no Estado constitucional. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado*. Porto Alegre: Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, v. 33, n. 69, 2012, p. 243).



# CAPITÃO AMÉRICA: GUERRA CIVIL

ANTHONY RUSSO E  
JOSEPH RUSSO  
MARVEL STUDIOS E  
DISTRIBUÍDO PELA WALT  
DISNEY STUDIOS MOTION  
(2016)

RESPONSABILIDADE CIVIL  
EXTRACONTRATUAL DO ESTADO

**Diretores:** Anthony Russo (nascido em 3 de fevereiro de 1970) e Joseph Russo (nascido em 18 de julho de 1971) são conhecidos coletivamente como os irmãos Russo (ROO-so). Ambos atuam como diretores de cinema, produtores, roteiristas e atores. Eles produzem a maior parte de seu trabalho em conjunto, sendo conhecidos por dirigirem quatro filmes no *Universo Cinemático Marvel: Capitão América 2: O soldado invernral*(2014), *Capitão América: Guerra Civil* (2016), *Vingadores: Guerra Infinita* (2018); e *Vingadores: Ultimato* (2019). Para se ter uma ideia, o filme *Vingadores: Ultimato* arrecadou mais de 2,798 bilhões de dólares em todo o mundo, o que é uma cifra bastante considerada. Os irmãos também trabalharam como diretores e/ou produtores na série de comédias *Arrestado Desenvolvimento* (2003-2005), *Community* (2009-2014) e *Happy Endings* (2011-2012).

**Sinopse:** Depois de diversos episódios catastróficos, a aceitação dos Vingadores<sup>10</sup> começa a ser questionada pela mídia e pelos governos do mundo todo. Entendendo que os heróis representam uma potencial ameaça, políticos das mais diversas nações buscam, por meios diplomáticos, controlar os super-heróis, já que seus atos afetam toda a humanidade.

Parte expressiva da população entende que os vingadores têm responsabilidade em relação à eficiência dos seus atos – ou seja, consideram que os heróis devem ser responsabilizados pelas mortes incidentalmente causadas e pelos danos patrimoniais ocorridos por força de suas ações. Na mesma linha, as Nações reconhecem que as atitudes dos heróis devem ser regulamentadas, uma vez que, nas palavras do Secretário de Estado Americano, os heróis “sistematicamente ignoram os limites da soberania dos Estados, impondo suas vontades onde querem, sem se preocupar com as consequências”.

Por outro lado, parte do grupo de heróis entende que a interferência das nações traria prejuízos à segurança da população global. Para eles, o sistema burocrático dos governos criaria entraves desnecessários na atuação da equipe. Acreditam, ainda, no risco de se tornarem um instrumento para a consecução dos fins considerados dignos apenas pelos países que

---

10 O filme se passa em um universo cinematográfico próprio, em que a humanidade constantemente é ameaçada por forças externas, necessitando, para sua salvaguarda, da proteção de um grupo de heróis, Os Vingadores.

possuem mais expressão na cúpula das nações unidas (daquele universo cinematográfico, claro).

Assim, o enredo do filme parte da premissa criada em torno da concordância ou não (dos Vingadores) com os termos do chamado “Tratado de Sokovia”, que tem por objetivo limitar a autonomia dos heróis, transferindo o controle de suas ações (ou omissões) para uma cúpula intergovernamental, que se responsabilizará pelos danos por ventura causados. Durante o desenrolar da história, diversos eventos – uns de natureza ideológica, outros pessoais – acontecem, gerando atritos irremediáveis que levam à cisão do grupo.

Trata-se de um filme digno dos maiores estúdios de cinema do mundo. As cenas de ação, presentes em diversas partes da obra, brilham com maestria o roteiro da criação cinematográfica dos irmãos Russo. Ainda que de uma maneira lúdica, a história consegue abordar temas densos com a leveza necessária para conferir entretenimento aos telespectadores.

No final do filme, uma parte dos heróis decide assinar o tratado, enquanto outros integrantes do grupo acabam sendo presos preventivamente – por ordem da cúpula das nações unidas. Ainda que os protagonistas não tenham alcançado um consenso em relação ao tratado, os personagens parecem ter resolvido suas desavenças pessoais. A questão que permanece aos espectadores, contudo, diz respeito à necessidade (ou não) do Estado regulamentar as práticas heróicas.

**Pertinência com o Direito Administrativo:** a trama de fundo da obra é inteiramente voltada ao tema da responsabilidade civil extracontratual do Estado. O tratado proposto no filme tem como objetivo garantir à população o direito de indenização (pelo Estado) em caso de dano causado pela ação ou omissão dos heróis. O possível debate que se coloca é: se essa situação fosse real, seria a responsabilidade objetiva do estado abarcada pela teoria do risco administrativo ou pela teoria do risco integral (?). Vamos analisar esse imbricamento na perspectiva do direito brasileiro.

Se, inicialmente, vigia a máxima “The king cannot do wrong”, no ordenamento pátrio a perspectiva foi moldada de uma maneira um pouco diferente. Na Europa, foi com o advento do Estado de Direito que se começou a pensar, palidamente, na responsabilidade do Estado pelos danos

causados aos ordenados. Entretanto, no Brasil, pode-se dizer que o princípio da responsabilidade, de alguma maneira, sempre esteve presente<sup>11</sup>.

Desde a Constituição do Império (de 24.3.1824), o constituinte brasileiro já se preocupava em prever a responsabilidade pessoal dos servidores. Assim, a alínea 29 do art. 179 dispunha: “Os empregados públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões praticados no exercício das suas funções e por não fazerem efetivamente responsáveis aos seus subordinados”. No mesmo passo, a Constituição de 1891, logo no *caput* do art. 82, encontrava dispositivo de mesmo teor, acrescido do parágrafo único que tratava sobre a obrigação assumida pelo funcionário público, por compromisso formal, no ato de posse, de cumprir seus deveres legais<sup>12</sup>.

Com a promulgação do Código Civil de 1916, entende-se que o legislador ordinário optou por adotar a teoria civilista da responsabilidade subjetiva, à vista do que dispõe o art. 15 do referido diploma legal<sup>13</sup>. Naquele contexto, a expressão “procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito em lei” conduzia à ideia de que deveria ser demonstrada a culpa do funcionário público para que o Estado respondesse. No entanto, a redação imprecisa do dispositivo abriu margem para a defesa, por alguns doutrinadores, da aplicação da teoria da responsabilidade objetiva<sup>14</sup> – que será tratada mais a frente.

Em 1934, o Decreto 24.216 buscou afugentar a responsabilidade do Estado, fazendo com que esta perdurasse apenas quando o funcionário fosse mantido nos organismos públicos após a verificação do dano. Todavia, essa disposição não vigorou por muito tempo, eis que a Constituição promulgada naquele mesmo ano, em seu art. 171, atribuiu responsabilidade solidária ao Estado e ao funcionário, o que foi repetido pela Constituição de 1937.

11 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 171.

12 Aqui cabe grifar o adendo feito por Di Pietro, no sentido de que “as constituições de 1824 e 1891 não continham disposição que previsse a responsabilidade do Estado; elas previam apenas a responsabilidade do funcionário em decorrência de abuso ou de omissão praticados no exercício de suas funções [...] Neste período, contudo, havia leis ordinárias prevendo a responsabilidade do Estado, acolhida pela jurisprudência como sendo solidária com a dos funcionários”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 644.

13 De acordo com o referido dispositivo: “as pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos de seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo deste modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito em lei, salvo direito regressivo contra os causadores do dano”. BRASIL. [Código Civil (1916)]. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: presidência da república, 1916.

14 DI PIETRO, 2009, p. 645.

Finalmente, na constituição de 1946, verifica-se a consagração da responsabilidade objetiva do Estado, tal como hoje conhecemos – pela teoria do risco administrativo. Naquela ocasião, pelo parágrafo único do art. 194, o constituinte já inovava ao prever o cabimento de ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, “quando tiver havido culpa destes”.

A Constituição de 1967 repete a norma em seu artigo 105, acrescentando, no parágrafo único, que a ação regressiva cabe em caso de dolo ou culpa, expressão não incluída no preceito da Constituição anterior. É de se notar, ainda, que após a emenda nº 1, de 1969, a norma foi mantida em seu artigo 107.

Implementada, assim, a responsabilidade objetiva, que – diga-se de passagem – no entendimento dos tribunais sempre esteve acolhida, sobreveio, junto da redemocratização do país, a constituição de 1988. Em seu artigo 37, §6º, a carta maior estabeleceu que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nesta qualidade, causarem a terceiros, assegurando o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”. Impende verificar, desde logo, que a responsabilidade acolhida no texto constitucional é objetiva tanto ao Estado, como também em relação àqueles que exercem funções estatais<sup>15</sup>. É dizer: ocorrendo o dano, mostra-se desnecessário comprovar quaisquer elementos referentes ao dolo ou culpa, bastando ficar provado o nexo de causalidade entre a conduta estatal e a lesão ao particular<sup>16</sup>.

No dispositivo constitucional, o constituinte se encarregou de compreender duas regras: a da responsabilidade objetiva do Estado e a da responsabilidade subjetiva do funcionário – encampando, assim, a teoria do risco administrativo. A regra de responsabilidade objetiva, nos moldes traçados pela Constituição Federal de 1988, traz diversos requisitos para seu efetivo enquadramento, senão vejamos.

Em primeiro lugar, o mandamento constitucional prevê que, para a Administração Pública ser responsabilizada pelo ato lesivo, a conduta ensejadora do ato danoso deve ser fruto de uma ação ou omissão desem-

---

15 Empresas Públicas, Sociedades de Economia mista, Fundações Governamentais de Direito Privado, Cartórios extrajudiciais, dentre outras.

16 FIGUEIREDO, 1994, p. 172.

penhada por agente<sup>17</sup> de pessoa jurídica de direito público<sup>18</sup> ou de pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público<sup>19</sup>. Esse agente, como é de se esperar, não age como um *longa manus* da máquina estatal em todos os momentos de sua vida. Assim, é essencial que o indivíduo esteja investido<sup>20</sup> na qualidade de agente público quando da prática do ato ou fato gerador do evento danoso. Além disso, exige-se que o dano a terceiros seja decorrente da prestação (ou da falta de prestação) de um serviço público.

Todos esses requisitos deságuam na recepção (quase que expressa) da teoria do risco administrativo. Conforme essa tese, o dever de indenizar surge a partir da ocorrência de dano ao particular ocasionado por ato da administração pública. Não exige qualquer falta do serviço público, nem culpa de seus agentes. Basta que exista a lesão, sem o concurso do lesado.

Nesse contexto, a teoria do risco administrativo sequer se importa com a culpa da administração ou de seus agentes, bastando que a vítima demonstre o fato danoso e injusto ocasionado por ação ou omissão do Poder Público. Tal teoria, como o nome bem indica, baseia-se no risco que a atividade pública gera para os administrados e na possibilidade de acarretar dano a certos membros da comunidade, impondo-lhes um ônus não suportado pelos demais<sup>21</sup>.

Advirta-se, contudo, que a teoria do risco administrativo, embora dispense comprovação de culpa da Administração, permite que o Estado afaste sua responsabilidade em casos de exclusão de nexo causal: dano ocorrido por culpa exclusiva da vítima ou de terceiro, caso fortuito ou força maior. Isso porque o risco administrativo não se confunde com o risco integral. O risco administrativo não se traduz em um dever da Ad-

17 Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles entende que “a constituição atual usou acertadamente o vocábulo *agente*, no sentido genérico de servidor público, abrangendo, para fins de responsabilidade civil, todas as pessoas incumbidas da realização de algum serviço público, em caráter permanente ou transitório. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 615.

18 Compreendendo a União, Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios, Autarquias, Associações Públicas, bem como as demais entidades de caráter público criadas por lei, nos termos do art. 41 do Código Civil de 2002.

19 Exigência essa que, nas palavras de Di Pietro: “exclui as entidades da administração indireta que executem atividade econômica de natureza privada”. DI PIETRO, 2009, p. 645-646.

20 Uma vez que “não basta ter a qualidade de agente público, pois, ainda que o seja, não acarretará responsabilidade estatal se, ao causar o dano, não estiver agindo no exercício de suas funções”. DI PIETRO, 2009, p. 646.

21 Possui lastro na ideia de “solidariedade social”, na medida em que se distribuem os encargos decorrentes dos prejuízos que possam ocorrer e que podem onerar os particulares. HEINEN, Juliano. **Curso de Direito Administrativo**. 1ª ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 1287.

ministração Pública de indenizar todo e qualquer dano suportado pelo particular<sup>22</sup>; significa, tão somente, que a vítima fica dispensada de comprovar o elemento volitivo da Administração, mas esta poderá demonstrar a culpa total ou parcial do lesado, de terceiros ou de condições imprevisíveis, na ocorrência do fato danoso, caso em que a Fazenda Pública se eximirá (integral ou parcialmente) da indenização<sup>23</sup>.

Mais um adendo é necessário. Nos casos em que ocorre motivo de força maior<sup>24</sup>, a responsabilidade do Estado poderá ocorrer se, aliada à força maior, ocorrer omissão do Poder Público na realização de um serviço. Por exemplo: quando as chuvas provocam enchentes na cidade, provocando o inundamento de casas e a destruição de objetos, o Estado responderá caso se comprove que a realização de determinados serviços de limpeza dos rios ou dos bueiros teria sido suficiente para impedir a ocorrência dos danos<sup>25</sup>.

Contudo, nestes casos, entende-se que a responsabilidade não é objetiva, pois decorre do mau funcionamento do serviço público. Destarte, havendo o mau funcionamento, o não funcionamento ou o funcionamento atrasado de um serviço público, nos casos em que seria inadmissível tal ocorrência, aplica-se a chamada “teoria da culpa do serviço público (*faute du service*). Para essa teoria, aplicada aos casos de omissão geral<sup>26</sup>, a responsabilidade civil extracontratual do Estado é subjetiva<sup>27</sup>, sob pena de caracterização do Estado como “segurador universal” – não sendo aplicado, portanto, o art. 37, §6º, da CF/88.

Por fim, a Teoria do Risco Integral, aplicada em regime de exceção no Brasil, pode ser considerada como o elo final da corrente publicística. Trata-se de uma doutrina objetiva por excelência. Portanto, dispensa-se qualquer indagação a respeito da culpabilidade do agente, da natureza do ato praticado ou das condicionantes do serviço público, abandonando, assim, quaisquer construções subjetivas<sup>28</sup>. Por meio dela, o Estado avoca

22 Conforme Cavalieri Filho, se “o Estado, por seus agentes, não deu causa a esse dano, se inexistiu relação de causa e efeito entre a atividade administrativa e a lesão, (...) o Poder Público não poderá ser responsabilizado. CAVALLIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 253.

23 MEIRELLES, 2001, p. 612.

24 A força maior se caracteriza como acontecimento imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes, como uma tempestade, um terremoto, um raio, etc.

25 DI PIETRO, 2009, p. 648.

26 Cf. HEINEN, 2020, p. 1305-1306.

27 Depende da comprovação de dolo ou culpa.

28 ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 776.

para si a responsabilidade pela ocorrência de certos fatos danosos, não importando quem ou o quê o gerou.

Destarte, trata-se do regime em que o Estado é chamado a ressarcir sempre que o particular for prejudicado por alguma atividade de natureza pública ou privada. Ante seu caráter extremado<sup>29</sup>, a doutrina é pacífica ao não admitir sua incidência em casos que escapam das possibilidades expressamente previstas em lei.

Em termos objetivos, o regime de responsabilidade fundada no risco integral não admite qualquer tipo de excludente. Caso comprovado o dano, o Poder Público é prontamente chamado a ressarcir. Nessa hipótese, o Estado passa a atuar como verdadeiro “segurador universal” de certos prejuízos angariados pelo particular, ainda que decorrentes, por exemplo, de caso fortuito ou força maior<sup>30</sup>. Assim, percebe-se que os requisitos exigidos à aplicação da “teoria do risco” foram bastante minimizados para constituir a “teoria do risco integral”, em que basta a prova da ocorrência do dano para permitir a responsabilização de determinado sujeito que assumiu a indenização dos prejuízos.

No ordenamento pátrio, a teoria do risco integral pode ser aplicada nas hipóteses de:

- Dano Nuclear<sup>31</sup>;
- Atentado terrorista em aeronave<sup>32</sup>;
- Acidentes de trabalho nas relações de emprego público
- Indenização do seguro obrigatório para automóveis (DPVAT)<sup>33</sup>;
- Dano Ambiental;

Quanto ao último item, importante mencionar que o enfrentamento do tema não é pacífico na doutrina. De acordo com a corrente defendida por Toshio Mukai, que se baseia na disposição constante no art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/76, caberia ao Estado responder pelo dano ambiental independentemente de dolo ou culpa. Com base na interpretação literal deste dispositivo, os defensores desse entendimento argumentam que a responsabilidade é objetiva, sendo incabível a adoção de entendimento diverso,

---

29 Assim entendido por Hely Lopes Meirelles, que considera a aplicação do instituto como abusiva. MEIRELLES, 2001, p. 612.

30 HEINEN, 2020, p. 1288.

31 Nos termos do art. 21, XXIII, alínea *d*, da CF/88, regulado pela Lei nº 6.453/77.

32 Lei nº 10.309/01 e Lei 10.744/03.

33 Nos termos do art. 5º da Lei nº 6.194/74.

eis que o efeito pedagógico do princípio do poluidor pagador se torna vazio com a adoção da responsabilidade integral. Consideram, ainda, que ao adotar essa teoria para os casos de dano integral, estar-se-ia incumbindo ao Estado o dever de se tornar o garantidor universal do meio ambiente.

Outra parte da doutrina, que recebe guarida, inclusive, da jurisprudência do STJ<sup>34</sup>, entende se tratar de hipótese de responsabilidade integral, devido ao disposto no art. 225 da CF/88, que confere ao Estado o dever de defender e preservar o meio-ambiente para as gerações do presente e do futuro. Assim, essa parcela dos doutrinadores considera que o referido mandamento atribui ao Estado o papel agir como garantidor do meio ambiente – devendo atuar em prol de seu equilíbrio e preservação.

Como se pôde observar, o incremento do Estado Democrático de Direito conferiu ao Poder Público uma posição cada vez mais responsável nas suas relações (diretas e/ou indiretas) com os particulares. As disposições constitucionais presentes desde a constituição de 1946 só corroboram com isso. Tamanha é a força do instituto que se instalou, que nem mesmo uma ruptura institucional foi capaz de abalar seus alicerces.

Os riscos das atividades desempenhadas pela administração pública não podem sobrepujar o direito dos ordenados de resguardarem os bens jurídicos que lhes são tão caros. Os poderes conferidos ao Estado não de atrair necessariamente responsabilidades à altura.

---

34 STJ, REsp. nº 1.374.284-MG, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, 2ª Seção, j. 27/08/2014; STJ, REsp. nº 1.354.536-SE, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 26/03/2014.



# ANTÍGONA

SÓFOCLES  
(442 A.C)

FUNÇÕES/PODERES  
ADMINISTRATIVOS

**A**utor: Sófocles nasceu por volta de 496 a.C, em Colono, uma pequena cidade próxima a Atenas, e ali morreu por volta do ano 406 a.C., com 90 anos de idade. Filho de um rico fabricante de armaduras, membro das castas elevadas da sociedade grega, dedicou sua vida à dramaturgia.

Aos 28 anos, o pensador já havia escrito cerca de cento e vinte e três peças teatrais para participar das competições dramáticas anuais das festas dionisiacas. As vinte e quatro vitórias conquistadas foram o ponto de partida para o deslanche de sua carreira de sucesso.

Sob o governo de Péricles, seu amigo, Sófocles viveu em um período áureo da Grécia, presenciando o apogeu político e cultural ateniense, bem como a consequente expansão do império helênico. Da mesma forma, experimentou a decadência do poderio de Atenas, com a derrota da Liga de Delos na Guerra do Peloponeso.

Sófocles foi, indiscutivelmente, uma figura central para o estudo da cultura e da literatura helênica. Em suas obras, o dramaturgo foi capaz de elaborar um estilo no qual o enredo e a exposição dos fatos chegam a ser idênticos – ou seja, a revelação dos acontecimentos do passado é o próprio enredo, o que amplia a dramaticidade da peça.

**Principais informações da história:** a obra trata da continuação de “Édipo Rei”. Depois da tragédia ocorrida na primeira peça, a desgraça parece ter sido o legado deixado por Édipo aos seus quatro filhos (Etéocles, Polinice, Antígona e Ismênia). Com sua partida ao exílio, os sucessores lutaram pelo poder e chegaram a um acordo onde o trono iria ser revezado anualmente.

No fim de seu mandato, Etéocles, o primeiro filho a governar, descumpriu o pacto firmado, não aceitando ceder o lugar do poder a Polinice. Revoltado, o legítimo sucessor do trono abandonou a cidade natal para buscar asilo em uma localidade rival. Instalado em sua nova cidade, Polinice reuniu um exército de aliados para enfrentar o irmão – visando o trono de Tebas. O conflito teve fim com ambos se matando e, então, ascendeu ao poder Creonte, irmão de Jocasta, esposa de Édipo (que também morreu na primeira peça).

Usando de seu poder, Creonte determinou que Polinice – ante sua indignidade para com a cidade – não receberia qualquer sepulcro, devendo seu corpo permanecer insepulto e disponível aos animais famintos. Em

relação à Etéocles, o rei deliberou pela promoção de todas as honrarias fúnebres. Além disso, decretou pena de morte àquele que ousasse desobedecer suas ordens.

Não obstante, Antígona, irmã dos herdeiros e protagonista da peça, entendeu que a decisão tomada pelo seu tio, agora rei, era arbitrária, pois não respeitava a lei divina que estabelecia que todo homem deveria ter o seu devido sepultamento. Segundo a crença dominante, os rituais de passagem eram importantes para que a alma não ficasse vagando eternamente sem destino. Com essa preocupação, Antígona optou por enterrar seu irmão infamado, mesmo isso significando uma sentença de morte.

Ciente de que Antígona havia sepultado Polinice, o rei incumbiu a seu filho, Hemon, noivo de Antígona, a tarefa de prendê-la e executá-la em nome da lei. Apaixonado, Hemon se casou com Antígona em segredo e fugiu com ela. Contudo, a obstinação de seu pai era tamanha que ele – Hemon – acabou por cumprir a sentença, ceifando a sua própria vida e a de Antígona. No ato final, a mulher de Creonte, ao saber da morte do filho, também tirou a própria vida e concluiu a tragédia.

**Pertinência com o Direito Administrativo:** No que tange a história do direito, a peça de Sófocles apresenta nítida conformação com o modo em que se operavam as relações jurídicas na idade média, especialmente entre os séculos XI e XIX, onde o *Ius Commune* (que consistia na conjunção do direito canônico, do *ius civile romanorum* e do *ius proprium*) tinha sua aplicação difundida na Europa Ocidental. Do ponto de vista da filosofia do direito, a trama traz à baila questões (basilares no enredo) envolvendo os limites do poder de regulamentar a conduta dos ordenados, bem como a tese sobre a possibilidade de se tolerar a desobediência civil quando a legislação posta revela-se manifestamente incoerente com os ideais dos ordenados. Feitas tais considerações, no que se refere ao direito administrativo, a história retrata sutil e decisivamente questões que tocam o tema dos poderes administrativos, assunto que se passará a discutir.

Em breve síntese, os poderes administrativos são as prerrogativas que o estado tem ao seu alcance para a persecução do Interesse Público. Sendo inerentes à administração pública, tais poderes possuem caráter instrumental, isto é, são meios utilizados pela administração pública para alcançar determinados fins. Uma vez que os bens jurídicos a serem veicu-

lados por meio dos poderes administrativos são afetos a toda coletividade, aos olhos do administrador público, quando investido de sua função, esses poderes se transformam em verdadeiros deveres – sendo regidos pelos ideais da eficiência, da probidade e da prestação de contas.

É possível notar o manejo dos poderes administrativos em diversos pontos da obra. No prólogo do espetáculo, em uma conversa com Ismênia, Antígona faz referência ao decreto editado pelo novo governante de Tebas, Creonte. A primeira vista, é de se imaginar que a expedição de tal decreto possua sustentáculo legal (nos termos do direito brasileiro contemporâneo, em uma relação comparada) atrelado ao Poder Regulamentar do Rei, mas assim não o é.

O Decreto editado pelo rei, por não se propor a regulamentar uma legislação primária em vigor no ordenamento, afigura-se, em verdade, como um decreto autônomo. No Brasil, a rigor, os decretos autônomos, introduzidos pela EC nº 32/2001, são atos normativos derivados diretamente da Constituição Federal<sup>35</sup>, nos termos do entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – IDONEIDADE DO OBJETO – DECRETO NÃO REGULAMENTAR – Tem-se objeto idôneo à ação direta de inconstitucionalidade quando o decreto impugnado não é de caráter regulamentar de lei, mas constitui ato normativo que pretende derivar o seu conteúdo diretamente da Constituição.** II. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PERTINÊNCIA TEMÁTICA.** 1. A pertinência temática, requisito implícito da legitimação das entidades de classe para a ação direta de inconstitucionalidade, não depende de que a categoria respectiva seja o único segmento social compreendido no âmbito normativo do diploma impugnado. 2. Há pertinência temática entre a finalidade institucional da CNTI – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria – e o decreto questionado, que fixa limites à remuneração dos empregados das empresas estatais de determinado Estado, entre os quais é notório haver industriários. III. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: IDENTIDADE DO OBJETO COM A DE OUTRA ANTERIORMENTE PROPOS-**

35 Sendo, portanto, fonte primária do direito. Sobre o tema, ensina o prof. Mateus Pontalti: “Por fontes formais primárias entendem-se aqueles veículos normativos que podem inovar na ordem jurídica, criando direitos e obrigações; já por fontes formais secundárias entendem-se aqueles outros cuja função é regulamentar obrigações ou direitos preexistentes. PONTALTI, Mateus. **Direito Tributário: dizer o direito**. 2ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2021. p. 27.

TA: APENSAÇÃO.” (STF – ADI 1.282 – SP – TP – Rel. Min. Sepúlveda Pertence – DJU 29.11.2002).

Além dos decretos autônomos, autorizados pelo comando contido no art. 84, VI, da CF/88, também são adotados pelo ordenamento jurídico pátrio os chamados decretos regulamentares. Previstos no art. 84, IV, da CF/88, os decretos regulamentares são aqueles editados em função de uma lei específica, possibilitando sua fiel execução. Ademais, tal instrumento legal confere meios para o administrador público dispor de seu poder de regulamentar a legislação primária, almejando, assim, formas para implementar as leis – abstratas e genéricas – ao mundo dos fatos.

Mais adiante, durante o primeiro ato da peça, quando do diálogo de Creonte com o Corifeu<sup>36</sup>, é possível perceber a existência de um vínculo de subordinação entre ambos os personagens, a ensejar a incidência do Poder Hierárquico. O Poder Hierárquico trata da faculdade atribuída ao administrador público para organizar funções de determinados órgãos, escalonando e as distribuindo, bem como para rever, controlar, ordenar e fiscalizar a atuação dos agentes subordinados aos agentes de hierarquia superior<sup>37</sup>. Por meio desse poder, a administração pública busca otimizar os procedimentos sob seu domínio, estabelecendo relações de coordenação e subordinação entre seus órgãos e agentes<sup>38</sup>.

A hierarquia administrativa se traduz em uma estrutura que sustenta a organização administrativa, influenciando, no seu bojo, em direitos e deveres. É por meio dela que se inferem as relações entre autoridades de posições diversas. Com efeito, o poder hierárquico denota pujança suficiente para reger as relações internas da Administração Pública, ou seja, é poder exercido em caráter incontroverso. Por conta disso, ele não se sobrepõe à legalidade, mas nela está contido<sup>39</sup>. Assim, justamente, a hierarquia encontra fundamentos e limites na letra da lei<sup>40</sup>.

No âmbito do legislativo e do judiciário, onde se verifique o desempenho de função administrativa (função atípica desses poderes), poderá

---

36 Nas tragédias e comédias do teatro grego, o Corifeu é o chefe do coro, sendo aquele que enunciava partes isoladas do texto, podendo, até mesmo, dialogar com os atores.

37 HEINEN, 2020, p. 526.

38 Mais do que isso, conforme ensina Hartmut Maurer, “o poder hierárquico confere fundamento às prescrições administrativas, a garantir uniformidade na Administração Pública”. MAURER, Hartmut. **Elementos de direito administrativos alemão**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2001, p. 35.

39 HEINEN, 2020, p. 527.

40 STF, MS n° 28.033-DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, j. 23/04/2014.

haver hierarquia. Contudo, no que toca as funções típicas exercidas pelos membros desses dois poderes não há hierarquia (seja em relação aos parlamentares ou aos membros da magistratura). Na mesma linha, o poder hierárquico também não atua na relação entre entidades da Administração Pública direta e indireta. Nesse caso, a autonomia conferida a cada qual serve como um impeditivo neste sentido. Entre essas entidades permanece, contudo, uma relação de vinculação apta a estabelecer uma relação de controle finalístico.

Em outra passagem da obra, nos meados do primeiro ato e no início do segundo, é nítida a presença do poder de polícia exercido pelos guardas do rei. No episódio, um guarda se aproxima de Creonte para informar sobre o descumprimento do decreto por ele editado. Conforme narrado, o alerta partiu da sentinela que vistoriava o campo durante a manhã. O acontecimento deixou o rei enfurecido.

Desconfiando dos guardas, Creonte decide investigar o caso com maior afinco. No mesmo passo, irrisignado com tamanha humilhação perante a realeza, o guarda ultrajado também empreende esforços no intuito de localizar o culpado. Após testemunhar Antígona executando os ritos fúnebres, o guarda realiza a detenção da mesma, levando-a ao rei – exercendo, assim, seu poder de polícia.

Positivado no art. 78 do CTN, o poder de polícia é aquele que se presta a limitar os direitos do cidadão. Tem a finalidade de fornecer condições para que os próprios indivíduos possam conviver e conduzir suas vidas de modo harmônico e ordenado<sup>41</sup>, a promover, portanto, o princípio da liberdade<sup>42</sup>. Nesse sentido, trata-se de uma atividade praticada pelo Estado, impondo coercitivamente certas condutas, sendo elas positivas ou negativas<sup>43</sup>, para a manutenção ou para a recomposição da ordem pública.

O poder de polícia, portanto, pode ser entendido como um mecanismo de frenagem de que dispõe a administração pública para conter os

---

41 Nesse sentido, é valiosa a contribuição de Humberto Ávila: “Para que a autonomia individual seja efetiva, e não apenas proclamada, cumpre ao Estado não apenas respeitar seu exercício, deixando de adotar medidas que possam injustificadamente restringir. Compete-lhe também atuar para protegê-la, adotando medidas adequadas e necessárias à sua promoção”. ÁVILA, Humberto, **Constituição, liberdade e interpretação**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 13.

42 No que diz respeito à vertente constitucional mais importante e remota, o direito fundamental de liberdade tem origem na ideia de liberdade geral contida no art. 4º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que dispõe: “A liberdade consiste em poder tudo o que não prejudica o outro”.

43 LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 304.

abusos do direito individual<sup>44</sup>. Possui sua aplicação atrelada a duas searas distintas, sendo uma delas a administrativa e a outra a judiciária.

A doutrina em geral elenca uma série de atributos ao poder de polícia. Todavia, é de se atentar para o fato de que nem todas as características do referido poder se encontram no exercício de todos os atos de polícia. Assim, em geral, o poder de polícia pode ser entendido como sendo uma atividade estatal: a) coercitiva; b) auto-executável<sup>45</sup>; c) discricionária<sup>46</sup>.

No que toca a competência para o exercício do poder de polícia, essa se encontra imbricada ao poder de regular a matéria. Assim, assuntos de interesse geral tornam-se sujeitos ao policiamento da União (Art. 22 e 24 da CF/88); e os assuntos de interesse local subordinam-se aos regulamentos edilícios e ao policiamento administrativo municipal (Art. 32, §1º, CF/88).

O exercício do poder de polícia pode ser efetivamente posto em prática por meio de várias medidas, muitas delas inseridas no que se conhece por “ciclo de polícia”<sup>47</sup>. Em relação ao ciclo de polícia, a doutrina indica que este possui quatro fases, sendo elas concernentes a: a) normatização ou ordens de polícia; b) consentimento ou acordo de polícia; c) fiscalização de polícia; e d) sanções de polícia. Em regra, o poder de polícia não pode ser delegado para as pessoas jurídicas de direito privado, contudo, a doutrina e os tribunais superiores são uníssonos ao permitir a delegação de atos materiais<sup>48</sup> (fiscalização de polícia e consentimento de polícia).

---

44 MEIRELLES, 2001, p. 123.

45 Apesar de que, para deter esse atributo, é necessário ter previsão em lei ou estar diante de um caso de urgência. HEINEN, 2020, p. 540.

46 Contudo, em algumas situações, o poder de polícia será vinculado, a depender das disposições legais que sustentam sua atuação.

47 HEINEN, 2020, p. 538.

48 Sobre o tema, ver: STF, RE 633.782, Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 26/10/2020



# LEVIATÃ

ANDREY PETROVICH  
ZVYAGINTSEV  
(2014)

INTERVENÇÃO PÚBLICA NA  
PROPRIEDADE PRIVADA

**Diretor:** Andrey Petrovich Zvyagintsev nasceu em 6 de fevereiro de 1964, na cidade de Novosibirsk (Rússia). Quando jovem, já sonhava com uma carreira criativa, frequentando aulas de teatro no estúdio de Lev Belov. Posteriormente, Zvyagintsev começou a trabalhar como ator em encenações e, depois de ser convocado para o exército, foi designado para o conjunto militar de Novosibirsk.

Em meados de 1986, o cineasta mudou-se para Moscou, onde obteve sua admissão no GITIS (*Russian Institute of Theatre Arts*). No entanto, o artista inicialmente não teve sorte com a carreira: não encontrava papéis adequados. Além disso, ninguém levou a sério suas tentativas de escrever *scripts*. Mas isso não abalou sua paixão pela sétima arte.

Almejando voos altos, Zvyagintsev se envolveu estreitamente no estudo da história do cinema soviético e russo. Nos anos 90, ele também atuou na comédia “Shirley-Myrli”, bem como nas séries “Queen Margot” e “Kamenskaya”.

No início dos anos 2000, Andrey se tornou colaborador da rede de televisão russa “Ren TV”, gravando vários vídeos curtos para compor a programação. Em 2003, sua estreia no cinema de grande escala aconteceu: o filme *Vozrashcheniye* – intitulado “Return” no resto do mundo – foi lançado. Desde já, Zvyagintsev mostrou suas próprias peculiaridades cinematográficas e roteirísticas: uma narração sem pressa, personagens profundos e de tirar o fôlego, fotografias excepcionais, etc.

Com quinze anos de carreira, tornou-se conhecido principalmente pelas obras *Vozrashcheniye* (2003), que lhe rendeu o Leão de Ouro no Festival de Cinema de Veneza; *Izgnanie* (2007) e *Elena* (2011), títulos com reconhecimento internacional; *Leviatã* (2014), indicado ao Oscar de melhor filme estrangeiro e vencedor do prêmio de melhor filme no festival de cinema Ásia-pacífico; e *Nelyubov* (2017), lançado no festival de Cannes, alcançando, no mesmo evento, a premiação do júri.

**Sinopse:** situado na cidade fictícia de Pribrezhny, na Rússia, o enredo segue a trágica série de eventos que impactam Kolya, um mecânico de automóveis não muito amigável, sua segunda esposa Lilya, e seu filho adolescente de nome Roma. A premissa central da trama diz respeito à edição de um decreto de desapropriação por utilidade pública, para a construção

de uma torre de comunicação, sendo que tal ato recaiu sobre as terras que historicamente pertenceram à família de Kolya.

Supostamente, o plano do prefeito consistia em construir um mastro de telecomunicações na propriedade do protagonista, oferecendo uma quantia grosseiramente subvalorizada para compensação. Informado sobre o ocorrido, Dima, um advogado de Moscou e amigo de Kolya, tenta combater a expropriação por meio do sistema judicial local.

Aguardando o resultado do processo, Kolya é preso por tentar prestar queixa à polícia sobre o prefeito, que apareceu bêbado em sua casa, para injuriá-lo. Quando tribunal decide em favor do prefeito, Dima consegue fazê-lo recuar e garantir a libertação de Kolya da prisão, ameaçando-o com documentos comprometedores. No entanto, durante a ausência de seu marido, Lilya se envolve amorosamente com Dima.

Durante um passeio com Ivan Stepanich, amigo de Kolya, Roma e seus amigos testemunham Lilya e Dima tendo relações íntimas. Sabendo do caso, Kolya agride o casal. Enquanto isso, Vadim – o prefeito – visita um amigo, o bispo local da Igreja Ortodoxa Russa, para se confortar espiritualmente. No encontro, o bispo afirma que todo o poder vem de Deus, encorajando o prefeito a resolver seus problemas com uso da força. Posteriormente, Vadim e alguns homens de confiança sequestram Dima e realizam uma simulação de execução, aconselhando o advogado a voltar para Moscou. Temendo por sua vida, Dima retorna de trem para a capital russa, enquanto o chefe do executivo municipal continua a empreender esforços para desapropriar a casa de Kolya.

Com o regresso de Dima, Lilya volta para a casa de seu marido, mas aparenta estar profundamente deprimida com a revelação pública de seu caso. Depois de uma série de noites mal dormidas, ela decide sair de casa pela manhã para caminhar na praia. Nesse dia, ela não aparece no trabalho e seu telefone encontra-se desligado. Poucos dias depois, seu corpo (sem vida) é descoberto na beira do mar.

Tomado pela tristeza, Kolya começa a beber mais do que de costume. Para piorar, enquanto lidava com o luto, o protagonista acaba sendo preso, acusado de assassinar Lilya. Sem família, Roma relutantemente concorda em ser acolhido pelos amigos de Kolya, a fim de evitar uma vida no orfanato. Enquanto isso, o prefeito Vadim recebe uma ligação confir-

mando a condenação de Kolya – e isto soa como um sinal verde para a implementação dos atos expropriatórios.

No final da obra, a casa de Kolya é demolida, sendo revelado o real propósito do prefeito: construir uma igreja luxuosa para seu amigo bispo. O filme termina com um sermão do bispo dentro de seu novo templo.

**Pertinência com o Direito Administrativo:** a trama central de “Leviatã” é imediatamente relacionada ao tema da intervenção pública na propriedade privada, mas também ao tema do desvio de finalidade. A despeito das críticas satíricas presentes por toda a obra, bem como os incidentes familiares que acometem a rotina de Kolya, Lilya, Dima e Roma, o enredo direciona seu enfoque principalmente a questões envolvendo corrupção, desapropriação, direito à honra, direito de propriedade, dentre outros. Nesse momento, contudo, é pertinente discorrermos sobre os tópicos relacionados ao direito administrativo.

O direito de propriedade é previsto no inciso XXII do art. 5º da Constituição Federal de 1988, sendo categorizado como um direito fundamental. Diferentemente de tempos remotos, o direito de propriedade, no cenário atual, não alcança potência suficiente para sobrepujar todos os demais direitos previstos no ordenamento constitucional, de tal forma que, no Brasil, a doutrina e a jurisprudência se mostram uníssonas ao dispor sobre a possibilidade de sua relativização frente ao interesse geral da comunidade.

Ao mesmo tempo em que a Constituição Federal assegura o direito de propriedade, esta também o condiciona, porque o submete à persecução do bem-estar da sociedade<sup>49</sup>. Por esse motivo, sendo o Estado um balizador do interesse público<sup>50</sup>, este pode vir a incentivar a imposição de certas limitações à utilização e disposição da propriedade privada.

Nos termos postos pelo “*caput*” art. 1.228 do Código Civil de 2002, o titular da propriedade possui o direito de lançar mão de todas as faculdades que lhe são inerentes, sendo elas relacionadas ao direito de usar, gozar, dispor ou reaver (a coisa). Não obstante, caso o direito de propriedade não seja exercido de maneira compatível com sua função social, há

49 HEINEN, 2020, p. 1235.

50 Nas palavras de Humberto Ávila, o interesse público pode ser definido como “a própria composição harmônica do bem de cada um com o de todos”. ÁVILA, Humberto. Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, v.1, n. 7, p. 3, out. 2011.

a possibilidade de a administração pública vir a restringir ou suprimir esse direito<sup>51</sup>, desde que acobertado por previsões legais nesse sentido<sup>52</sup>. Assim, tem-se que a conjunção dos incisos XXII e XXIII do art. 5º da CF/88 de um lado gera obrigações negativas, positivas e permissivas ao titular e, de outro, funciona como a base da atuação do Estado em face da propriedade alheia.

A Administração Pública pode exercer influência sobre a propriedade privada por meio de medidas restritivas ou supressivas. A principal diferença entre essas modalidades de intervenção está atrelada a consequência prática alcançada quando do exercício da prerrogativa estatal. Em linhas introdutórias, enquanto na intervenção restritiva o Estado relativiza uma ou algumas das faculdades do direito de propriedade – sem retirá-la de seu dono-, na modalidade supressiva, opera-se a subtração compulsória da propriedade alheia por parte do ente público – podendo haver (ou não) justa e prévia indenização, a depender do caso.

Tradicionalmente, a doutrina advoga pela existência de cinco espécies de intervenções restritivas. Nesse sentido, é de se notar que o Estado tem a possibilidade de fazer uma ordenação social acerca da forma de utilização de certa propriedade particular, como ocorre nas limitações e servidões administrativas. Em outros casos, pode o poder público optar pela utilização temporária um bem privado, como ocorre com a ocupação temporária ou com a requisição administrativa. E existe, ainda, a chance de ele intervir nas propriedades particulares por conta de seu valor histórico ou artístico, fazendo isso por meio do tombamento<sup>53</sup>.

No tocante às intervenções supressivas, tem-se que estas podem se materializar por meio da desapropriação ou do confisco (também chamado de desapropriação confiscatória). Ao passo que o confisco incide sob um rol apartado de situações previstas no texto constitucional (art. 243, CF/88), a desapropriação, por sua vez, possui uma esfera de afetação mais alargada, de tal sorte que tanto o legislador constitucional quanto o infra-constitucional (inclusive pré-88) se preocuparam em discipliná-la.

Em termos categóricos, o confisco trata da supressão punitiva da propriedade privada pelo estado, de forma unilateral, sem o pagamento de

---

51 HEINEN, 2020, p. 1234.

52 Eis que tais faculdades, antes ilimitadas, agora passam a receber influência de princípios que vinculam a propriedade, podendo-se listar o do bem-comum, da participação, da solidariedade, dentre outros

53 HEINEN, 2020, p. 1238.

indenização. De um lado, revela-se como uma verdadeira punição estatal ao cidadão que, abusando de seu direito de propriedade, acaba ferindo bens jurídicos considerados caros pelo legislador constituinte, a saber: a dignidade da pessoa humana e o direito a saúde – que embasa a atual política de repressão às drogas. De outro, amolda-se como um mecanismo de acesso às terras (que não atendem sua função social) pelo executivo, que busca meios para viabilizar políticas públicas voltadas para a reforma agrária.

As hipóteses que dão azo à expropriação das terras por meio do confisco encontram previsão expressa no artigo 243 da CF/88, sendo elas relacionadas à cultura ilegal de plantas psicotrópicas<sup>54</sup> e ao abuso do trabalho humano, materializado pela exploração de mão de obra de indivíduos que são expostos a condições atroz – tratamento análogo ao de escravo. Na segunda hipótese, todavia, verifica-se que o constituinte derivado, ante a complexidade do assunto, preferiu conferir ao legislador infraconstitucional o encargo de regulamentar a matéria, assim positivando uma norma constitucional de eficácia limitada<sup>55</sup>. Na prática, é de se lastimar o embaraço causado pela falta de interesse do congresso nacional em regulamentar a matéria, o que acarreta, há mais de sete anos, na impossibilidade jurídica de realização de confiscos dessa natureza.

Feito esse rápido apanhado de considerações relacionadas à intervenção pública na propriedade privada, resta tratar do tema explorado com especial intensidade na obra de Zvyagintsev, qual seja: a desapropriação. Sendo introduzida ao direito positivo brasileiro em meados de 1821<sup>56</sup>, a desapropriação pode ser entendida como um instituto de direito público<sup>57</sup> que permite a transferência unilateral (coativa) da propriedade

54 Nesse sentido, é pertinente a contribuição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “Não é qualquer cultura de plantas psicotrópicas que dá margem a esse tipo de desapropriação, mas apenas aquela que seja ilícita, por não estar autorizada pelo Poder Público e estar incluída em rol elencado pelo Ministério da Saúde. DI PIETRO, 2009, p. 162.

55 Sobre isso, Ingo Sarlet esclarece: As normas de eficácia limitada, por sua vez, caracterizam-se essencialmente pela sua aplicabilidade indireta e reduzida, não tendo recebido do legislador constituinte a normatividade suficiente para, por si sós e desde logo, serem aplicáveis e gerarem seus principais efeitos, reclamando, por este motivo, a intervenção legislativa. SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 178

56 Conforme Di Pietro: “[...] uma lei de 21-5-1821 prescreveu que a ninguém se tirasse a propriedade, quaisquer que fossem as necessidades do Estado, sem que previamente se ajustasse o preço a pagar ao interessado pelo erário, no momento da entrega”. DI PIETRO, 2009, p. 157.

57 Não devendo ser confundida com a denominada desapropriação privada, prevista no art. 1238, §4º do CC/02, que na verdade representa uma hipótese de usucapião.

alheia ao domínio do Estado ou de quem lhe faça às vezes, mediante justa e prévia indenização – via de regra, em dinheiro.

É por meio da desapropriação que o Estado manifesta de maneira mais contundente o seu poder de império – isto é, o poder de soberania interna estatal no exercício do domínio eminente<sup>58</sup> de todos os bens existentes no território nacional. Contudo, o poder expropriatório, conquanto discricionário nas opções de utilidade pública e de interesse social, só é legitimamente exercitável nos limites traçados pela constituição e nos casos em que há previsão de lei, observando o devido procedimento legal<sup>59</sup>.

A constituição cidadã prevê duas modalidades de desapropriação com caráter sancionatório, sendo elas: (a) desapropriação direta extraordinária rural; (b) desapropriação direta extraordinária urbana. A desapropriação direta extraordinária rural, também chamada de desapropriação para Reforma Agrária, é regulamentada pela Lei Complementar n° 76/93, alterada pela Lei Complementar n° 88/96. De acordo com os termos postos pela legislação, essa espécie de intervenção supressiva apresenta as uma série de características próprias, sendo elas:

- (a) é de competência exclusiva da União;
- (b) o imóvel deve estar descumprindo a sua função social, ou seja, deve estar sendo utilizado sem observar os requisitos previstos no art. 186 da CF/88;
- (c) não pode incidir sobre a pequena e média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra, e sobre a propriedade produtiva;
- (d) o pagamento é feito em títulos da dívida agrária, resgatáveis em até 20 anos, sendo, no entanto, as benfeitorias úteis e necessárias pagas em dinheiro.

Ademais, é de se ressaltar que a administração pública não possui arbítrio para definir o sentido e o alcance dos termos jurídicos indeterminados relacionados à propriedade rural, pequena propriedade, propriedade produtiva, nem as hipóteses em que se consideram atendidos

---

58 Conforme José dos Santos Carvalho Filho, “domínio imanente não tem qualquer relação com o domínio de caráter patrimonial. O sentido da expressão alcança o poder geral do Estado sobre tudo quanto esteja em suas linhas territoriais, sendo esse poder decorrente de sua própria soberania. Não quer dizer que o Estado seja proprietário de todos os bens. Claro que não o é. Significa apenas a disponibilizada potencial de que é detentor em razão de seu poder soberano. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 1156.

59 MEIRELLES, 2001, p. 561.

os requisitos do art. 186 da CF/88, uma vez que todos esses conceitos estão contidos na Lei 8.629/93<sup>60</sup>.

Por sua vez, a desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana está disciplinada pela Lei 10.257/01 (comumente chamada de Estatuto da Cidade), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Nessa lei, a desapropriação é utilizada pelo Estado como instrumento para a consecução dos objetivos relacionados à política urbana (art. 4º, V, *a*, d Lei 10.257/01). Trata-se, nas palavras de Hely Lopes Meireles<sup>61</sup>, da forma mais drástica de intervenção na propriedade urbana, devendo recair sobre áreas não edificadas – quando estas estiverem sendo subutilizadas ou não utilizadas. Pela interpretação conjunta do dispositivo constitucional (art. 182, CF/88) e dos artigos 5º a 8º do Estatuto da Cidade, podem ser indicadas diversas peculiaridades referentes a essa espécie de desapropriação:

- (a) é de competência exclusiva dos Municípios;
- (b) depende da existência de um plano diretor que defina as exigências fundamentais da ordenação da cidade (art. 182, §§1º e 2º da CF/88)<sup>62</sup>;
- (c) deve ser posterior a edição de lei municipal específica para a área englobada no plano diretor, que determinará o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, cabendo-a, ainda, a tarefa de fixar as condições e os prazos para a implementação da referida obrigação (art. 5º, *caput*, do Estatuto da Cidade);
- (d) o imóvel deve estar sendo subaproveitado – sendo os parâmetros de aproveitamento determinados pelo plano diretor ou por algum dispositivo legal dele decorrente (art. 5º, §1º, do Estatuto da Cidade);
- (e) o proprietário deve ter sido notificado para o cumprimento da obrigação (de realizar o aproveitamento adequado do solo), devendo a notificação ser averbada no registro do imóvel;
- (f) desatendida a notificação, o município deve realizar a majoração progressiva da alíquota do IPTU incidente sob o imóvel, pelo prazo de cinco anos consecutivos (art. 7º do Estatuto da Cidade) ou até que se cumpra a obrigação (art. 7º, §2º, do Estatuto da Cidade);
- (g) depois de decorridos os cinco anos de aplicação do IPTU progressivo, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de dar

60 DI PIETRO, 2009, p. 162.

61 MEIRELLES, 2001, p. 566.

62 Cf. DI PIETRO, 2009, p. 160-161;

função social a terra urbana, então o Estado poderá tomar para si a propriedade do bem, por meio da desapropriação, a ser paga com títulos da dívida pública aprovados pelo Senado e resgatáveis em até dez anos (art. 8º, §1º, da Lei 10.257/01 c/c art. 182, §4º, III, da CF/88).

Quanto às modalidades ordinárias de desapropriação, tem-se que estas encontram suporte legal, principalmente, em regulamentos anteriores à Constituição de 1988. Contudo, pela importância do tema, o constituinte originário não se esqueceu de elencar seus requisitos basilares no texto da carta constitucional. Assim, os pressupostos para a realização da desapropriação simples se resumem na ocorrência de necessidade ou utilidade pública ou de interesse social, assim como no pagamento de justa e prévia indenização em dinheiro (Art. 5º, XXIV, CF/88). No entendimento de Miguel Seabra Fagundes, os três fundamentos para a desapropriação podem ser reduzidos ao conceito unitário de *utilidade pública*, “que é em si tão amplo, que a menção apenas dessa causa bastaria a autorizar a incorporação ao patrimônio estatal da propriedade privada, tanto quando fosse útil fazê-lo, como quando tal se afigurasse *necessário* ou de *interesse social*”<sup>63</sup>.

Percebe-se, entretanto, que o legislador constitucional se preocupou em tripartir os motivos que dão oportunidade à realização da desapropriação para indicar discriminadamente a natureza e o grau dos interesses a serem atendidos pela administração pública em cada sub-espécie. Conforme ensina Hely Lopes Meirelles, a necessidade pública surge quando o Estado se vê em situações críticas. Nesses casos, a necessidade é tão grande que a administração pública, para resolver satisfatoriamente o problema, precisa transferir urgentemente os bens de terceiros para seu domínio e uso imediato<sup>64</sup>.

Por outro lado, a utilidade pública se manifesta quando a transferência de bens de terceiros para a administração é conveniente, apesar de não ser imprescindível. Abarca os casos em que o ente público terá a necessidade de utilizar o bem diretamente, seja para uma obra pública ou para a prestação de um determinado serviço.

Já em relação ao conceito de interesse social, tem-se que se trata do instituto jurídico que veicula diretamente os anseios das camadas

63 SEABRA FAGUNDES, Miguel. *Da desapropriação no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1949, p. 21.

64 MEIRELLES, 2001, p. 568.

mais vulneráveis da sociedade, assim como da massa do povo em geral. O poder público realiza a desapropriação por interesse social, sobretudo, visando à melhoria das condições de vida da população, assim realizada por meio da atenuação da distância entre os polos econômicos.

No âmbito da legislação infraconstitucional, o ordenamento define os casos de interesse social e utilidade pública, mas não menciona as hipóteses de necessidade pública – anteriormente previstas no art. 590, §1º do Código Civil de 1916. Em síntese, o Decreto-lei 3.365/41 fundiu em uma só categoria – utilidade pública – os casos de necessidade pública e utilidade pública<sup>65</sup>. Entretanto, para conferir maior rigor aos institutos, a doutrina passou a entender que as primeiras quatro alíneas do art. 5º do Decreto-lei 3.365/41 se referem aos casos de necessidade pública – uma vez que o referido dispositivo reproduz fielmente aquilo que era previsto no antigo Código Civil – enquanto as demais previsões do artigo servem para fundamentar pedidos de desapropriação por utilidade pública.

A desapropriação ordinária pressupõe a realização de um procedimento com duas fases distintas: a declaratória e a executória<sup>66</sup>. Na fase declaratória, o poder público, por meio da expedição de decreto de desapropriação, declara que determinado bem precisa ser desapropriado, seja por razões de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social. Declarado o bem, mediante decreto, em regra (podendo o legislativo fazer a mesma declaração por meio de lei), abre-se o prazo para que a administração pública possa promover a execução da desapropriação.

Este prazo, nos casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, é de cinco anos, enquanto nos casos de desapropriação por interesse social, é de dois anos. Decorrido o prazo, opera-se a caducidade do decreto, o que acarreta na impossibilidade do poder público desapropriar o bem. Sem prejuízo, após ser reconhecida a perda da pretensão desapropriatória, a administração pública passa a arcar com o ônus de não poder editar novo decreto declaratório em face do mesmo bem pelo prazo de um ano.

Não obstante, caso não se opere a caducidade, passa-se à fase executória da desapropriação. Nessa etapa, que pode se desenrolar tanto pela via administrativa quanto pela judicial, a depender do caso, o poder públi-

---

65 DI PIETRO, 2009, p. 169.

66 Cf. HEINEN, 2020, p. 1251-1257.

co busca adotar as medidas ao seu alcance para efetivar a desapropriação, isto é, para integrar o bem privado ao patrimônio público. A promoção dos atos atinentes a fase executória pode se dar tanto pelo ente público que promoveu a declaração (anteriormente referida), quanto pelas empresas em parceria com o poder público sob o regime de concessão ou permissão, caso haja previsão contratual expressa nesse sentido, bem como, também, pelos consórcios públicos.

A fase será cumprida na seara administrativa quando houver acordo entre o poder público e o titular do bem que se pretende desapropriar – especialmente no que se refere ao valor da indenização<sup>67</sup>. Todavia, essa fase nem sempre existe, eis que o poder público, em parte das vezes, desconhece quem seja o proprietário do bem, hipótese em que deverá propor ação de desapropriação – que independe de se saber quem é o titular do domínio.

Não havendo acordo, segue-se para a fase judicial, iniciada pelo poder público, observando o procedimento estabelecido no Decreto-lei 3.365/41 (arts. 11 a 30), aplicável também à desapropriação por interesse social<sup>68</sup>. Ainda, se, no transcurso do processo judicial, as partes firmarem acordo quanto ao preço, a decisão judicial proferida será apenas homologatória, valendo como título para transcrição a ser oposta ao Registro de Imóveis.

O *Plot Twist*<sup>69</sup> observado no filme “Leviatã” também trata de um tema umbilicalmente ligado à desapropriação. No fim do filme, é revelado o verdadeiro propósito da desapropriação realizada pelo prefeito: construir uma igreja para seu amigo bispo – e não uma torre de comunicações estratégica para a cidade. Nesse momento, não é de se admirar que todos os administrativistas tenham pulado de seus sofás – o enredo de Zvyagintsev, alfim, deságua inesperadamente no instituto da tredestinação.

A tredestinação ocorre quando o gestor público dá ao bem desapropriado uma finalidade diversa daquela externada no decreto ex-

---

67 Para calcular o valor justo a ser pago ao cidadão, a administração deve levar em conta diversos fatores, tais como, a) o valor real do bem; b) os juros compensatórios de 6% ao ano; c) os juros moratórios de 6% ao ano; d) atualização monetária; e) custas judiciais e periciais; f) honorários advocatícios; g) fundo de comércio (que corresponde ao valor do ponto em que o bem se encontra).

68 DI PIETRO, 2009, p. 166

69 O termo se refere a uma mudança radical na direção esperada ou prevista na narrativa de um romance, filme, série de televisão, quadrinhos, dentre outros.

propriatório. Advém, necessariamente, de um desvio de finalidade<sup>70</sup>. A jurisprudência, com razão, diferenciou a tredestinação em duas espécies, a lícita e a ilícita.

A tredestinação lícita é aquela que não viola o interesse público. Ocorre, por exemplo, nos casos em que o decreto expropriatório anuncia que o imóvel desapropriado irá servir como uma escola, mas, na realidade, passa a funcionar um hospital no local – sendo que, na região, há uma carência tanto do serviço público de educação, como de saúde. Em casos como esse, o antigo proprietário do bem não tem direito de retrocessão<sup>71</sup>.

Diferentemente, a tredestinação ilícita é aquela que acaba afetando o interesse público vinculado ao âmago da desapropriação. Sobrevém, como é possível perceber na obra russa em comento, quando o poder público desapropria um terreno para construir uma torre de comunicações, mas, no local, edifica uma luxuosa igreja. Nesses casos, contudo, torna-se cabível (na linha do que preceitua a doutrina e a jurisprudência brasileira, sobretudo pela interpretação do direito a propriedade, esculpido no art. 5º, XXII, da CF/88) o retorno do bem ao antigo proprietário, desde que este lance mão de seu direito à retrocessão.

Infelizmente, o final de leviatã não é nada agradável para Kolya e sua família. A crítica à práxis governamental da Rússia acaba se materializando através da perfectibilização de uma verdadeira subtração da propriedade privada por parte do Estado, eis que a desapropriação realizada se mostrou, em diversos pontos, ilegal (para os moldes da legislação brasileira). Pode-se dizer que o diretor conseguiu apresentar (com maestria) questões profundas no âmago de sua obra, uma vez que, tratando de um tema sinuoso como é a desapropriação, conseguiu trazer suspense, emoção e diversão para a tela do cinema.

---

70 Cf. HEINEN, 2020, p. 667-685.

71 A retrocessão é o instituto que tem por efeito fazer com que o bem adquirido por outrem retorne ao antigo proprietário. Nos casos de desapropriação, o bem volta ao patrimônio do particular, ou se fixam perdas e danos, ou ambos.



# JÚLIO CÉSAR

WILLIAM SHAKESPEARE  
(1599)

INTERESSE PÚBLICO

**A**utor: William Shakespeare nasceu em 23 de abril de 1564, em Stratford-upon-Avon, no condado de Warwick, Inglaterra. Filho de John Shakespeare, um bem-sucedido luveiro e sub-prefeito de Stratford (depois comerciante de lãs), e de Mary Arden, William é considerado por muitos o maior escritor do idioma inglês e o mais influente dramaturgo de todos os tempos.

Sendo agraciado com uma boa educação, há relatos de que Shakespeare manifestou desde cedo seu talento artístico. Casou-se aos 18 anos, em 1582, com Anne Hathaway, e juntos tiveram três filhos: Susanna, Judith e Hamnet. Nessa época, o poeta já escrevia versos e assistia a todas as representações das companhias que chegavam a Stratford.

Em 1586, ainda jovem, Shakespeare se envolveu com más companhias, sendo obrigado a deixar sua família e se refugiar em Londres. Lá estando, passou a trabalhar em várias funções, entre elas, a de guardador de cavalos na porta do teatro de James Burbage, o primeiro teatro da cidade. Com o tempo, adquiriu bagagem suficiente para estar entre os bastidores das peças teatrais.

Depois de acumular experiências no *backstage*, o “Bardo de Avon” aos poucos se consolidou como um grande escritor, dramaturgo e ator, tornando-se um homem rico e influente. Em 1594, entrou para a “Companhia de Teatro de Lord Chamberlain” e, anos mais tarde, tomou o posto de sócio do “*Globe Theatre*” (também chamado de *Shakespeare’s Globe Theatre*).

A arte de Shakespeare compreende 37 peças teatrais, 2 longos poemas e 154 sonetos. Suas peças constam de 17 comédias, 10 dramas e 10 tragédias que retratam a sociedade inglesa durante três séculos de sua evolução.

Embora sua obra poética seja muito conhecida, o artista adquiriu maior prestígio na dramaturgia. Durante 20 anos, abordou temas envolvendo amor, sentimentos, bem como questões humanas, sociais e políticas, sendo sua produção dramática dividida em três fases<sup>72</sup>.

Não é um exagero dizer que William Shakespeare foi (e continua sendo) uma das figuras mais emblemáticas no domínio das artes. Visto

---

72 A primeira fase, que compreende os anos de 1590 a 1602, é composta de peças históricas, tragédias em estilo renascentista e algumas comédias. Na segunda fase (1602-1610), ocupou-se em escrever tragédias e comédias. Por fim, na terceira e última fase, Shakespeare se ocupou com a criação de peças menos trágicas, de caráter conciliatório.

sua influência até os dias atuais, as peças escritas por Shakespeare, após 500 anos, continuam sendo as mais encenadas em todo o mundo.

**Principais informações da história:** os romanos estavam radiantes com o triunfo alcançado na batalha de Munda. Amargando apenas mil baixas entre os seus, Júlio César é recepcionado com as maiores adorações pelo seu povo, que insiste em conceder-lhe o título de líder eterno de Roma – na contramão da tradição republicana do Império.

A caminho do Senado, durante o festejo que se instalava por toda a parte, César recebe uma mensagem enigmática de um adivinho que se destaca entre a multidão: “Cuidado com os idos de março”. Confiante em sua força, contudo, o protagonista da trama não lhe dá atenção.

Aproveitando o momento de descontração do povo, Cássius, senador romano, desafeto de Júlio César, encontra-se secretamente com seu amigo, Brutus, para dividir suas mágoas direcionadas ao então soberano. Por considerar César tão comum quanto qualquer outro cidadão de Roma, Cássius se esforça para convencer Brutus de que o imperador não merece seu lugar no trono.

Os idos de março se aproximam, ao passo que a influência de Cássius só aumenta. Ao lado de diversos sujeitos alinhados ao seu propósito, o Senador decide que está na hora de agir – mas, antes disso, empreende esforços para envolver Brutus em sua narrativa. Após uma vigorosa reunião, Brutus, temendo os males que poderiam advir do governo de César, que nunca teve tamanho poder em suas mãos, decide se unir à causa, deixando claro seu intuito de promover o bem comum ao destituir o soberano.

Após meses do governo de César, o maldito dia chega. Depois de ignorar o adivinho, bem como as premonições de sua própria esposa, César decide ir ao Senado. Chegando lá, os conspiradores criam um motivo superficial para se aproximarem do governante. No momento em que analisava a petição trazida por Metellus, que intercede em nome de seu irmão – outrora banido –, o imperador recebe um golpe certeiro em sua nuca. Aproveitando de sua fragilidade momentânea, os inimigos de César decidem atacá-lo.

O primeiro a deferir os golpes com o punhal foi Publius Servilius Casca. O estadista tentou resistir, mas os outros senadores se revezaram na investida. César foi ferido nas mãos, nos braços, na cabeça e, especial-

mente, no torso, em um total de 23 apunhaladas. Em meio à agressão, quando já recuperava sua consciência, Júlio Cesar identifica Brutus – seu filho adotivo – entre os seus algozes. Lamentando vislumbrar tamanha traição, César, juntando as poucas forças que lhe restam, dirige a palavra ao seu pupilo, e então, em seu ultimo suspiro, profere a emblemática frase: “até tu, Brutus?”.

Preocupados com a opinião do povo, os senadores decidem se dirigir às escadas do capitólio para invocar publicamente suas motivações. Falando em nome de seus aliados, Brutus deixa claro que, apesar de amar César, precisou realizar o assassinato para promover o interesse público. Buscando conferir racionalidade aos seus argumentos, o pupilo de César justifica o ato dizendo que a ambição desmedida do líder estava conduzindo-o à tirania, e a única maneira de manter o povo livre e salvar a democracia era por meio de sua morte. Percebendo que todas as virtudes de César poderiam ser coroadas a Brutus, a multidão não só aceita a explicação, como ovaciona Brutus como um herói.

Logo após o discurso de Brutus, Marco António, o braço direito de César, pede a palavra. Em um discurso eloquente e sutil, o general romano habilmente vira a opinião pública contra os inimigos do ex-soberano. Utilizando técnicas sofisticadas de retórica, Marco António relembra do bem que César tinha feito a Roma, da sua solidariedade com os pobres e de seus traços de modéstia. Por fim, com o corpo de ex-governante aos seus pés, António revela à multidão o testamento deixado pelo seu amigo – pelo qual cada um dos cidadãos romanos receberia 75 dracmas. Percebendo a insatisfação do povo, Brutus, Cássiús, Casca e os demais conspiradores decidem fugir de Roma.

Passados alguns meses do ocorrido, Brutus começa a desconfiar das reais intenções de Cássiús. Após um acalorado debate, os dois se reconciliam, especialmente depois que Brutus revela que sua amada esposa, Pórcia, suicidou-se por conta da angustia causada por sua ausência em Roma. Naquela noite, os renegados preparam-se para uma guerra civil contra Marco António e o filho adotivo de César, César Augusto. Antes de dormir, o fantasma de César aparece em frente a Brutus, trazendo-lhe o presságio da derrota (“Vais ver-me em Filipos”).

Na batalha, Cássiús e Brutus, sabendo que melhor sorte não lhes aguarda, sorriem entre si e seguram as mãos um do outro. Durante o confronto, recebendo a informação de que seu melhor amigo foi capturado,

Cássius pede para que seu servo o execute com a mesma espada que matou Júlio César. No fim do dia, o exército de Brutus vence a batalha – mas a vitória não é definitiva.

Com o coração apertado, Brutus vai para a batalha de novo no dia seguinte. Percebendo que a derrota está cada vez mais próxima, Brutus decide se suicidar com sua própria espada – sendo vencido, portanto, por si mesmo. O livro (e a peça) termina com Marco António prestando homenagens fúnebres para Brutus. Segundo ele, o pupilo de César foi sempre “o mais nobre de todos os Romanos”, pois foi o único conspirador não agiu por inveja de César, mas sim, segundo crê, pelo interesse do bem público.

**Pertinência com o Direito Administrativo:** profundo, expressivo e sutil: esses são três adjetivos que bem adornam a obra teatral de Shakespeare. Entre o orgulho de um imperador e a inveja de alguns agentes políticos, foi em Brutus que o autor conseguiu destacar o elemento mais precioso de seu enredo teatral: a busca da promoção do bem comum para a satisfação do interesse público.

Fala-se a todo o momento sobre interesse público. Nas escolas, nos jornais, no judiciário, nos bares, e, pelo visto, também se falava desse mesmo assunto há mais de dois mil anos atrás. Mas, do que realmente se trata?

A falta de rigor da doutrina brasileira para definir o conceito de interesse público é bem expressiva. Em muitos casos, um tópico de livro, um artigo ou parte de um trabalho tem por objeto exclusivo abordar esse tema, e mesmo assim, surpreendentemente, sequer se obtêm premissas mínimas para se saber do que se trata<sup>73</sup>.

Sem sombra de dúvidas, cuida-se de um tema bastante complexo e caro ao direito como um todo, especialmente no que atinge a seara administrativista. Prontamente, percebe-se que a própria interpretação do termo pode revelar vários sentidos, o que, de plano, já apresenta toda a sorte de conclusões próprias e, claro, pouco objetivas<sup>74</sup>. Essa subjetividade, então, qualifica ainda mais o problema posto. Sem contar que, por representar os reflexos dos propósitos políticos de cada época, bem como de seus influxos culturais correspondentes, uma definição universal do

---

73 HEINEN, Juliano. **Interesse público:** Premissas teórico-dogmáticas e proposta de fixação de cânones interpretativos. Salvador: Juspodvm, 2019. p. 25.

74 HEINEN, 2020, p. 251.

termo perde o sentido. De qualquer sorte, é uma categoria jurídica<sup>75</sup> que, inegavelmente, existiu e conseguiu se amoldar com eficiência ao transcurso do tempo. Assim, trata-se muito mais de um espaço de mediação entre interesses diversos, a fim de perfazer uma resolução a determinado fim, podendo ser compreendido como um resultado de uma ponderação de valores, e não como um valor em si mesmo.

A aproximação do conceito de interesse público com aquilo que se entende por *bem comum* revela outro problema à dogmática jurídica. A concepção de Estado e da Administração Pública como sendo agentes do “bem comum” ou do “interesse público” – sendo estes dados vistos como uma abstração permanente e generalizada, a crer que todo o Estado serve sempre ao “bem comum” – é uma ideia que não merece subsistir, principalmente porque os interesses são avaliados em cada caso, a revelar o grau de intensidade de intervenção de determinado direito (delimitado pelo Estado ou pela administração pública) para a promoção de outro direito<sup>76</sup> – que terá sua importância auferida no cálculo da ponderação<sup>77</sup>.

Por se referir a um domínio que reclama pela aplicação do princípio da proporcionalidade, tem-se que diante de cada caso concreto é que se avaliará se o interesse público foi ou não atendido. Assim, para o melhor aproveitamento do estudo do tema, revela-se pertinente cindir a apreciação do instituto em dois momentos. No primeiro ensejo, analisar-se-á a clássica distinção entre interesse público primário e secundário. Por conseguinte, serão apresentadas outras considerações sobre o instituto, especialmente a partir das premissas lógico-dogmáticas contemporâneas.

A doutrina italiana abriu portas para a ruptura conceitual do instituto do interesse público, passando a considerá-lo tanto em sua esfera primária, quanto na secundária<sup>78</sup>. O interesse primário tem relação com a própria compreensão do sentido do Estado no mundo. Desdobra-se, em última análise, como sendo o principal objetivo a ser alcançado pela administração pública, sintetizando-se nos fins que cabe a ela promover: justiça, segurança e bem estar social. Por sua vez, o interesse público se-

75 Cf. BOZEMAN, Bary. **Public values and public interest**: counterbalancing economic individualism. Washington: Georgetown University Press, 2007. p. 89.

76 Cf. Alexy, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

77 Nas palavras de Luis Roberto Barroso, o cálculo da ponderação cuida “de uma verificação da relação custo-benefício da medida, isto é, da ponderação entre os danos causados e os resultados a serem obtidos”. BARROSO, Luis Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 235.

78 Cf. ALESSI, Renato. **Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano**. Milano: Giuffrè, 1960.

cundário é aquele que diz respeito aos interesses da pessoa jurídica de direito público que seja parte de determinada relação jurídica – quer se trate da União, dos Estados-membros, dos Municípios ou das autarquias<sup>79</sup>. Em ampla medida, pode ser identificado como o interesse que o aparato público tem com o erário, que se manifesta, por um lado, por meio do aumento da arrecadação, e por outro, pelo uso eficiente dos recursos públicos.

Renato Alessi é categórico ao afirmar que o interesse dito “público” não é senão o interesse coletivo primário, considerado como objeto de direita tutela da ação administrativa, enquanto interesse da administração. Na mesma senda, discorre sobre a necessidade de se buscar um alinhamento entre os dois interesses<sup>80</sup>, sob pena de decretação de nulidade dos atos praticados visando apenas o interesse público secundário.

Logo, por entender que o interesse público primário consiste em um complexo de interesses coletivos prevalentes na sociedade, ao passo que o interesse secundário possui seu conteúdo voltado aos interesses que a Administração Pública pode ter como qualquer sujeito de direito – confundindo-se, por certo, com os interesses subjetivos do Estado –, o grande desafio lançado pela doutrina italiana se volta ao plano da *práxis* administrativa, que deve perseguir a promoção em maior grau de ambos os interesses quando da realização de seus atos. No Brasil, Luis Roberto Barroso entende que o constituinte originário de 1988 separou estes dois interesses na medida em que estabeleceu uma conformação institucional apartada: cabe ao Ministério Público a defesa do interesse primário e às Advocacias Públicas a defesa do interesse secundário<sup>81</sup>. Contudo, esse entendimento aparenta ser (por vezes) equivocado, na medida em que esta dicotomia não é radical. Em algumas situações, o Ministério Público acaba atuando na defesa do erário e a Advocacia Pública acaba por tutelar os interesses da sociedade.

Independentemente da expressão que se adote, pode-se perfeitamente identificar certos interesses da coletividade que são diversos dos interesses do Estado, ainda que, como dito, ambos devam colidir. As-

79 BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo**. 9. ed. São Paulo: SaraivaUR, 2020. p. 86.

80 Conforme Diógenes Gasparini, “O interesse secundário, salvo coincidente com o interesse primário, não pode ser perseguido pela Administração Pública, conforme têm entendido os mais renomados administrativistas”. GASPARI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 15.

81 BARROSO, 2020, p. 86.

sim, para quem queira admitir esta divisão dos dois tipos de interesse público, é certo que o interesse secundário nunca poderá se chocar com o interesse público primário. Ao contrário: o secundário deve estar a serviço do primário<sup>82</sup>.

Passando a analisar as demais considerações que tocam a temática referente ao interesse público, especialmente a partir das premissas lógico-dogmáticas contemporâneas, percebe-se que a doutrina, de modo geral, busca se apoiar em algumas circunstâncias que sustentam aquilo que compõe o núcleo duro do instituto ora estudado. Em primeiro lugar, entende-se que o interesse público não pode ser imaginado fora de um contexto, isto é, não pode ser visto de modo genérico ou universal, uma vez que seu atendimento poderá ser evidenciado apenas em face de um caso concreto<sup>83</sup>. Com a mesma força, a doutrina considera que, apesar de não ser possível – de pronto – retirar uma resposta correta<sup>84</sup> a partir da simples interpretação isolada do objeto, pode-se, outrossim, conceber margens positivas e negativas, ou seja, determinar mínimas certezas a respeito de condutas que atendem (ou não) o interesse público. Nesse contexto, entende-se, ainda, que existem casos que, por sua complexidade natural, demonstram um grau superior de incerteza acerca da noção que pode ser abstraída do conceito jurídico em pauta, demandando, por isso, a realização de um juízo de ponderação, em que será averiguada qual medida que atende com maior adequação, necessidade e proporcionalidade (em sentido estrito) o interesse público.

Em resumo, para que se possa estabelecer o sentido e o alcance do que se quer entender por interesse público, no mínimo devem ser sopesados todos os demais interesses ligados à situação tratada, sejam estatais ou particulares. Reclama-se, aqui, por uma verdadeira visão de completude sobre a realidade pela qual percorre toda a atuação administrativa. Para isso, a administração pública deve realizar um juízo de ponderação em face dos direitos envolvidos, realizando aquilo que o direito francês convencionou chamar de “arbitragem<sup>85</sup>” – que não deve ser confundido com

82 HEINEN, 2020, p. 253.

83 Cf. HEINEN, 2019, p. 70-71.

84 Cf. DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

85 Com efeito, a determinação de um interesse geral, na linha do que preceitua a doutrina francesa, pressupõe a realização de uma arbitragem entre as pretensões públicas e as privadas. GONDOUIN, Geneviève; INSEGR-GUET-BRISSET, Véronique; VAN LANG, Agathe. *Dictionnaire de droit administratif*. Paris: Sirey, 2012, p. 232.

o mecanismo de resolução de conflitos na esfera extrajudicial. Assim, com o resultado dessa ponderação de valores, obtém-se uma espécie de minuta apta a informar qual é a conduta que resguarda com maior eficiência o interesse público – até porque, em uma república, o dirigente estatal não é o dono daquilo que administra.

A respeito da arbitragem que há de ser realizada pelo administrador público, cabe dizer que a sua realização deve partir de dois critérios basilares<sup>86</sup>: um quantitativo e outro qualitativo. O critério quantitativo é aquele que privilegia o interesse coletivo em uma relação de quanto mais (pessoas), melhor – valorizando, por muitas vezes, visões utilitaristas<sup>87</sup>. Por sua vez, o critério qualitativo é o que releva o interesse geral para eleger um valor superior dentre os demais postos em causa – valor esse que transcende as preocupações individuais.

Destarte, para os franceses, o interesse público deve ser compreendido por meio de um processo que se inicia a partir das normas constitucionais, ao ponto de ser visualizado na produção normativa do Poder Legislativo<sup>88</sup>. Assim, partindo da definição posta pelo legislador (acerca do interesse público) a Administração Pública cria meios para desempenhar com maior eficiência a sua função típica. Sem prejuízo, a definição de interesse público estará presente no trabalho prestado pelos órgãos do poder judiciário, quando este resolve eventual conflito de pretensões.

Sob outra ótica, para a doutrina alemã, o interesse público acaba sendo concatenado ao conceito do que é bem comum. Os modelos de entendimento, no entanto, não são simétricos. Parte dos autores entende que o bem comum é o resultado de uma ponderação de interesses públicos – e essa posição parece ser a preferida pelos brasileiros. Para esta perspectiva, o interesse público estaria ao lado dos demais interesses plurais, sendo o bem público um interesse público qualificado. Não obstante, para outra parte dos doutrinadores, dentre eles Wolfgang Materns<sup>89</sup> e Peter Häberle<sup>90</sup>, bem comum e interesse público são conceitos que sugerem a mesma coisa.

86 HEINEN, 2020, p. 254.

87 Segundo Michael Sandel, a doutrina do utilitarismo, cunhada por Jeremy Bentham, parte da premissa de que “o mais elevado objetivo da moral é maximizar a felicidade, assegurando a hegemonia do prazer sobre a dor”. SANDEL, Michael J. **Justiça**: o que é fazer a coisa certa. 31. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020. p. 48.

88 Cf. GIANNINI, Massimo Severo. **Corso di diritto amministrativo**. Milano: Giuffrè, 1965. p. 125

89 Cf. MATERNS, Wolfgang. **Öffentlich als Rechtsbegriff**. Bad Homburg: Max Gehlen, 1969.

90 Cf. HÄBERLE, Peter. **Öffentliches Interesse als Juristisches Problem: eine Analyse Von. Gesetzgebung und Rechtsprechung**. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2006.

Entre nós, optou-se por conferir destaque à mencionada obra de Peter Häberle, especialmente pelo rigor trazido pelo autor quando de sua explanação acerca do tema. Em sua metodologia, o doutrinador escolheu apontar as manifestações do interesse público em vários âmbitos e legislações, buscando, com isso, alcançar um conceito estritamente jurídico ao tema. E não se resumiu ao plano teórico: procurou dar inúmeros exemplos práticos a aplicação do instituto. Se não bastasse, o autor se incumbiu de analisar a aplicação do tema em cada uma das funções: legislativa, executiva e judicial<sup>91</sup>.

Logo, na Alemanha, o empenho da doutrina foi direcionado à construção de uma autonomia conceitual ao termo, ao passo que no Brasil, ao menos por ora, esse ímpeto não tomou a mesma forma. Assim, enquanto no direito germânico o interesse público tem sua definição cunhada pelo juiz, que estabelece o alcance e o sentido do instituto por meio de critérios hermenêuticos racionais, avaliando as consequências de sua decisão no plano coletivo<sup>92</sup>, na jurisprudência brasileira não se conseguiu (ainda) alcançar consensos expressivos acerca das direções apontadas pelo instituto<sup>93</sup>.

Na Inglaterra, a expressão *public interest* normalmente está relacionada a assuntos ligados a “razões de Estado” ou a privilégios recebidos por órgãos públicos, como por exemplo, a Coroa britânica. A doutrina britânica identifica três situações em que estas atuações soberanas da coroa se justificam: para os casos de “segurança do estado”, para os casos de relatórios feitos por um empregado da coroa a outro, no curso de tais deveres e, por fim, diante de casos em que de interesse público<sup>94</sup>. A partir dessas premissas, o interesse público sempre foi reconduzido a questões relacionadas com a soberania, às funções estatais mais patentes, dentre outras<sup>95</sup>.

No Brasil, o interesse público muitas vezes também é identificado aos fins do Estado. Ao mesmo tempo em que a expressão estaria relaciona-

91 HÄBERLE, 2006, 103-123.

92 ÁVILA, Humberto. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 24, 1998, p. 159-180.

93 Cf. HAEBERLIN, Martín. *Uma teoria do interesse público*: Fundamentos do Estado Meritocrático de Direito. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

94 HEINEN, 2019, p. 39-40.

95 Tanto assim o é que existem precedentes na terra da rainha permitindo que os tribunais possam determinar que um litigante não revele provas aos outros sujeitos do processo, quando a referida divulgação se mostre “prejudicial para o interesse público” – estamos a falar da chamada “*public-interest immunity*”. Normalmente, tal imunidade é aplicada para preservar as informações sensíveis do Estado contra qualquer ingerência interna ou externa.

da a uma razão de Estado, também poderia servir como um freio ao poder de agir da máquina pública, que somente poderia atuar quando identificar os elementos aptos a configurar uma situação de interesse público<sup>96</sup>.

Em várias passagens, o interesse público esteve alinhado com expressões como “interesse comum”, “interesse coletivo” ou “interesse geral”. Esta relação marca uma aproximação do termo ora estudado com os interesses de uma soma expressiva de indivíduos ou da sociedade. Destarte, para essa perspectiva, o interesse público poderia estar oposto aos interesses individuais<sup>97</sup>. A doutrina francesa aborda bem o tema.

É bastante comum que os julgados franceses sequer façam menção a expressão “interesse público”, empregando ao seu uso alguns termos considerados – por eles – como sinônimos (interesse geral, interesse comum, etc.). Nessa esteira, Jean Rivero identifica o interesse público como um interesse geral que pode ser materializado por meio do conjunto das necessidades humanas – se referido àquelas que o jugo das liberdades não provê de maneira adequada e cuja satisfação, todavia, condiciona a realização dos destinos individuais<sup>98</sup>.

Por outro lado, René Chapus, quando se incumbiu de tratar do *grand service public* (que seriam os serviços típicos de Estado), definiu-os partindo de alguns requisitos, entre eles, o atendimento do interesse público<sup>99</sup>. Nessa toada, o autor é bastante enfático ao determinar que a primeira categoria não pode partir de uma oposição entre o público e o privado. Ou seja, para o autor, o interesse público jamais seria a soma de interesses privados convergentes. Sua explicação guarda relação com os fins e a manutenção dos serviços públicos, sejam eles típicos de Estado, sejam eles industriais.

Desta feita, tais atividades, na visão de Chapus, existem para satisfazer o interesse de terceiros ou, alternativamente, para render fundos aos organismos estatais<sup>100</sup>. Com esse entendimento, René Chapus traz um elemento interessante para a construção do sentido de interesse público:

96 MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Interesses públicos e privados na atividade estatal de regulação. In: MARRARA, Thiago. **Princípios de direito administrativo**: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, 2012. p. 421.

97 HEINEN, 2020, p. 257.

98 RIVERO, Jean. **Droit administratif**. Paris: Dalloz, 1983. p. 10-11.

99 CHAPUS, René. **Droit Administratif Général**. Paris: Montchrestien, t. 1, 2001. p. 582.

100 CHAPUS, 2001, p. 582-583

certas atividades poderão ser exercidas pelo Estado para o fim de lhe trazer fundos à manutenção do organismo público.

Por tudo que se viu até aqui, percebe-se que muitas fontes pesquisadas são despidas de qualquer utilidade para a definição de interesse público. Outras, por sua vez, optam por acoplar o termo a definições (*a priori*) correlatas, como “bem público”, “razão de Estado”, “interesse coletivo”, dentre outras. Tudo isso deságua no necessário exercício de selecionar criteriosamente os entendimentos que adornam o conceito com maior precisão, robustez e clareza.

É evidente que “interesse público” é uma categoria jurídica que denota relevância considerável, sendo rotineiramente mencionada em inúmeros dispositivos infralegais do ordenamento jurídico brasileiro. Diante desse (in)efetivo cenário, não demonstra ser construtivo levantar uma concepção “negativista” do instituto, a dizer que não se tem como estabelecer premissas mínimas neste sentido. Ao contrário, mostra-se cabível (e até mesmo necessário) tentar determiná-lo, mesmo que minimamente<sup>101</sup>.

Em tal panorama, o interesse público não pode ser visualizado como um mero valor – ficando relegado apenas ao plano ontológico. É dizer: tal categoria jurídica possui prescritividade bastante para ser alçada ao plano deontológico<sup>102</sup>.

Fixar premissas mínimas para conceituar aquilo que se entende por interesse público permite ao estudioso do direito perceber que o “interesse público” é um instituto com potência suficiente para promover um “estado de coisas ideal”. E, partindo disso, poder-se-ia inferir uma conduta necessária<sup>103</sup>. Assim, o interesse público teria natureza jurídica de um princípio constitucional implícito – o que resolve, entre outras questões, a discussão acerca da impossibilidade de ele possuir uma precisão universal e absoluta, típica dos mandamentos definitivos (regras).

Ao mesmo tempo tal termo se aproxima do entendimento apto a defender que o conteúdo deste instituto guarda uma ponderação de bens constitucionalmente tutelados. Aqui, vale fazer o adendo correcional: não será dentro do interesse público que se fará o mencionado balanceamento, mas sim fora. Com isso, o interesse público – e seu respectivo conteúdo –

101 Veja-se que algumas categorias jurídicas, ainda que não possam ser determinadas, podem ser, ainda que de maneira parcial, determináveis.

102 Cf. REALE, Miguel. *Lições Preliminares do Direito*. São Paulo: SaraivaJur, 2002. p. 33-35.

103 Cf. ALEXY, 2015, p. 85-176.

será ponderado com os demais princípios constitucionais. Por essa razão, não faz sentido considerar o interesse público como um metaprincípio ou como um postulado interpretativo<sup>104</sup>.

A análise desconstrutivista do interesse público sequer se preocupou em apontar os limites ou as premissas que poderiam dar sustentação ao conteúdo do instituto. Com efeito, a parte da doutrina filiada a esse entendimento parte de um dogma calcado na alta abstração do tema – que acarreta, para eles, na impossibilidade de sua precisão. Nem mesmo a fixação apriorística daria conta de provar que o interesse público seria um instituto sem robustez suficiente para se amoldar a teoria dos direitos fundamentais, e a favor de toda sorte de “privilégios” em favor do Poder Público. A respeito disso, há dois erros crassos de premissa: o interesse público sequer seria um fundamento bastante para sustentar as prerrogativas dos atos administrativos; o instituto não nega os direitos fundamentais, mas sim, afirma-os. Tudo a depender do conteúdo do interesse público que se queira conferir.

Então, justamente para afastar a possibilidade do uso dessa categoria jurídica para fins nocivos, é que a configuração de seu conteúdo passa a ser fundamental. Senão por esse razão, deve-se firmar bases fortes do instituto à perspectiva constitucional, onde justamente radicam os direitos fundamentais.

Vale dizer, ainda, que a fixação de um espaço mínimo de inteligibilidade do instituto procura defender justamente o cidadão de decisões administrativas e judiciais que utilizam a expressão “interesse público” para os mais diversos fins. E disso implica que, toda a vez que o interesse público é ponderado, a fundamentação da decisão, seja judicial ou administrativa, deverá ser suficiente, pertinente e coerente.

Logo, se o interesse público for considerando como um verdadeiro princípio, sua devida ponderação poderá gerar toda a sorte de uma maior ou menor densidade ao caso concreto. Com isso, não se nega a possibilidade de se vir a estabelecer modulações do ônus da prova em favor do interesse público em determinadas áreas<sup>105</sup>. Além disto, a noção de interesse público vem a acrescentar algo ao Estado, um verdadeiro dever ser a ele, sendo o conteúdo deste interesse um verdadeiro filtro para a legitimação dos atos e das políticas públicas.

104 Cf. ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 121-146.

105 Por exemplo: premissas como *in dubio pro* meio ambiente ou *in dubio pro* proteção da criação e do adolescente, etc. HEINEN, 2020, p. 261.



# GRANDE SERTÃO: VEREDAS

GUIMARÃES ROSA  
(1956)

MOTIVAÇÃO DO  
ATO ADMINISTRATIVO

**Autor:** João Guimarães Rosa era médico de formação. Nasceu em Cordisburgo, Estado de Minas Gerais, em 27 de junho de 1908, e veio a falecer na cidade do Rio de Janeiro, em 19 de novembro de 1967. Teve uma vida intensa, não só como escritor, mas igualmente como diplomata. Ocupou a cadeira nº 2 da Academia Brasileira de Letras e foi indicado ao Prêmio Nobel em 1967. Tinha fluência em uma dezena de idiomas.

A temática de sua obra circunda muito amplamente o regionalismo do Sertão brasileiro, explorando as peculiaridades daquela localidade: sua cultura, costumes, gente etc. Uma das suas marcas mais reconhecidas é a apresentação de seu texto, em linguagem direta e repleta de expressões populares e regionais, as quais muitas vezes são mescladas a formar neologismos. Essa faceta foi tão aguda, que gerou uma série de inovações na linguagem, com inversões e alterações e semânticas e sintáticas. Essa complexa forma de escrever demonstra a profundidade e beleza da obra do escritor, com a ideia de transportar o leitor ambiente em que se processam suas histórias. Em verdade, é também pela forma da sua escrita que Guimarães Rosa completa o realismo mágico do seu enredo.

**Sinopse:** sem sombra de dúvidas *Grande Sertão: Veredas* é a obra mais conhecida do escritor, objeto de uma série de adaptações ao teatro, ao cinema e à televisão. Ela é um misto de poesia e romance que se passa no Sertão do Nordeste brasileiro, sem a indicação de uma localidade específica. O narrador da história é Riobaldo, também conhecido como Tatarana ou Urutu-Branco. O contador da história a revela de uma forma como se contasse a sua história e fosse, ao mesmo tempo, tentando se autocompreender. Há questionamentos sobre Deus, relacionamentos afetivos, pacto com o diabo e, principalmente, sobre o Sertão e sua gente. Nesse panorama, vai contando as batalhas, procedimentos, ética e modo de viver dos bandos de jagunços.

A história é longa e cheia de acontecimentos e detalhes. Então, o leitor deverá nos perdoar pelo nosso resumo porventura não apresentar todas estas particularidades. A narrativa pode ser dividida em duas partes: narrativa da infância de Riobaldo até o julgamento de Zé Bebelo; e da morte de Joca Ramiro, até o duelo final, onde falece também Diadorim. Acompanhe o resumo que segue.

Na juventude, o narrador conhece o bando de Joca Ramiro, Hermógenes e Ricardão, fato que vai marca-lo para sempre. Tempos depois, em Curralinho, conhece Zé Bebelo, a quem é personificada a vontade de pacificar o Sertão. O Riobaldo, então, em suas andanças, conhece Diadorim, quem o introduz no bando de Joca Ramiro. E é aqui que o autor descreve o primeiro combate entre os jagunços: de um lado está o bando de Joca Ramiro, Hermógenes e Ricardão e, de outro, está o bando de Zé Bebelo e seus homens. Na batalha, Riobaldo poderia ter matado Zé Bebelo, mas não o faz sob o argumento de que Joca Ramiro queria o adversário vivo para oferecer-lhe julgamento justo [e é este ponto que abordaremos nos comentários que seguem sobre motivação dos atos administrativos]. Talvez o julgamento seja uma das partes mais interessantes e ricas da história.

Curiosamente, Zé Bebelo recebe uma pena um tanto não usual para os jagunços, acostumados aos assassinados: ele é condenado ao exílio em Goiás, ficando proibido de retorno ao Sertão enquanto Joca Ramiro viver. Esta pena anormal causa muita inconformidade nos demais, por considerá-la branda, o que é visto nas falas de Hermógenes e Ricardão, os quais personificam o direito natural, daquilo que sempre se praticou, conforme o teor de seus votos no julgamento. Por conta disso, vingam-se de Joca Ramiro.

A partir daqui, a obra ganha outro “fôlego”, por assim dizer, dando-se início a um segundo combate que tem por mote vingar a morte de Joca Ramiro. Quem pretendia esta façanha era o bando liderado por Medeiro Vaz, ao qual estava incorporado Riobaldo, o narrador da história.

Depois de uma série de batalhas, o bando de Hermógenes mantém Zé Bebelo e seus colegas presos, quando então, no ápice, há o confronto dele com Riobaldo. Diadorim, que descobre ser filho de Joca Ramiro, acaba vingando a morte do pai, assassinando Hermógenes, apesar de também sair morto do duelo. Depois deste fato, o narrador Riobaldo desiste de ser jagunço, casa-se e passa a cuidar de uma fazenda.

**Pertinência com o Direito Administrativo:** o processo administrativo e as decisões nele proferidas devem deter caráter igualitário, imparcial e fundamentado. É uma imposição do texto constitucional, da Lei nº 9.784/99 (*Lei do Processo Administrativo Federal*) e das alterações

feitas pela Lei nº 13.655/2018 na *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB*.

Aliado a estas premissas de fundo, o julgamento administrativo deve garantir a preservação do contraditório, da ampla defesa e da motivação objetiva, não lastreada em “valores jurídicos abstratos”, conforme art. 20 da LINDB: “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.”<sup>106</sup>. Então, o julgamento com base em valores subjetivos ou conforme a consciência não é possível, tanto que o art. 3º da Lei nº 9.784/99 determina que as alegações das partes devam ser consideradas – uma espécie de contraditório forte.

Todos estes institutos citados são uma conquista da humanidade, conduzindo-as ao que se denominou de “devido processo legal”. E é justamente esta dicotomia que é percebida no julgamento de Zé Bebelo: “Zé Bebelo: Assaca! Ou me matam logo, aqui, ou então eu exijo julgamento correto e legal!... e foi. Aí Joca Ramiro consentiu”. E isto causa perturbação ao bando de jagunços: “– O senhor veio querendo desnortear, desencaminhar os sertanejos de seu costume velho da lei<sup>107</sup>... .”; “(Zé Bebelo) – Velho é, o que já está de si desencaminhado. O velho valeu enquanto foi novo...”.

Guimarães Rosa mais uma vez traz a lume a dualidade na sua narrativa. Neste caso, a oposição fica entre (1) o costume, ou direito natural, ou julgamento subjetivo e (2) o devido processo, ou o direito positivo, ou o julgamento não subjetivo – não pautado em “valores jurídicos abstratos”. Veja outra parte da narrativa: “Quem sabe direito o que uma pessoa é? Antes sendo: julgamento é sempre defeituoso, porque o que a gente julga é o passado. Eh, bê. Mas, para o escriturado da vida, o julgar não se dispensa;”. E é justamente aqui que, de certa forma, o autor da obra literária atenta para estudo de impacto, para as consequências e a realidade da decisão – tudo hoje contemplado nas alterações provocadas na LINDB.

Essa passagem da obra é extremamente rica, ao demonstrar a dificuldade dos jagunços em deixar de obedecer as “leis do Sertão”, passando a adotar uma justiça “institucionalizada”, com ampla defesa, motivação, participação etc. Deixar a resolução de disputa pela “lei do mais forte” parece soar estranho para quem estava acostumado com ela.

106 Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (*Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*),

107 Aqui podemos interpretar como sendo uma “lei natural” ou um costume.

O Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (*Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*) foi alterado, em 2018, pela Lei nº 13.655/18, a qual inseriu nove novos artigos: arts. 20 a 30. Todos eles se preocuparam em fixar regras interpretativas e disposições acerca da interpretação do direito público. São metanormas para a aplicação também das disposições da Lei nº 14.133/21, ou seja, pode ser considerada, então, uma norma de sobredireito, pois objetiva regulamentar outras normas, estabelecendo critérios de aplicação. E por isto que a parte final do art. 5º deixou ainda mais evidente a aplicabilidade da LINDB.

A motivação dos atos administrativos, das autoridades controladoras e judiciais, devendo considerar fatores como o consequencialismo, o realismo, a proporcionalidade, a razoabilidade, entre outros. A conformidade dos efeitos das decisões administrativas, das autoridades controladoras e judiciais e a ampliação da participação popular nas decisões, criando-se mecanismos para tal foram expressamente previstos na referida legislação, o que pauta toda percepção do direito público.

A disciplina jurídica para se fazerem acordos em matérias nodais ao setor público, dando-se ênfase à Administração Pública consensual foi uma marca das alterações, assim como a necessidade de respeito aos precedentes administrativos.

Não menos importante é o enaltecimento da decisão administrativa democratizada, feito pela Lei nº 13.655/18, já citada, como quando Joca Ramiro permite que qualquer jagunço possa falar. E isto também é uma novidade ao bando, porque aqueles homens só estavam acostumados a receber ordens.

De outro lado, essa relevância aos padrões consensuais atinge em cheio uma série de institutos do direito administrativo, dando-se ênfase às soluções concertadas entre a Administração Pública e o cidadão. A ideia de unilateralidade deixa de ter tamanha amplitude, como defendiam administrativistas como Otto Mayer e Paul Laband. Esse citado padrão de consensualidade da Administração Pública pode ser visto em institutos como: acordo de leniência do art. 16 da *Lei Anticorrupção* (Lei nº 12.846/13); acordo de não persecução cível da *Lei de Improbidade Administrativa* (Lei nº 8.425/92, art. 17-B); decisão coordenada (arts. 49-A a 49-G da Lei nº 9.784/99) etc. E isso também é percebido na obra quando Joca Ramiro negocia a pena com Zé Bebelo, conseguindo até mesmo escapar da morte.

Toda esta atuação administrativa e principalmente seu controle deverá ser determinada a partir de uma pauta de realidade. Aqui, valorar-se-á com muita ênfase os laudos técnicos. Mais ou menos assim: “Viver é muito perigoso [...] Querer o bem com demais força, de incerto jeito, pode já estar sendo se querendo o mal, por principiar. Esses homens! Todos puxam o mundo para si, para o concertar concertando. Mas cada um só vê e entende as coisas dum seu modo.” (trecho da obra analisada).



# OS MISERÁVEIS

VICTOR HUGO  
(1862)

DESVIO DE FINALIDADE

**A**utor: Victor Hugo é um dos maiores autores franceses e mundiais. Suas obras transcendentais revelam histórias marcantes e que já emocionaram milhões de pessoas ao longo dos Séculos. Nasceu em 1802 e faleceu em 1885. Ao longo de sua vida teve duas filhas e muitos relacionamentos extraconjugais.

Dedicou-se avidamente à defesa dos direitos humanos, o que marcaria demasiadamente suas obras. Escreveu poesia e dramaturgia também, o que também influenciou decisivamente na forma de relatar o enredo de seus romances. Nunca deixou de se envolver em questões políticas. Ele não acolhe o comunismo ou o socialismo, mas combate a segregação social e a desigualdade. Acredita que o liberalismo deve ser revisto, porque causa injustiças sociais, e aqui está o ponto do seu movimento revolucionário. Era contrário à pena de morte e chegou a tomar partido do espiritismo, porque defendia a vida depois da morte.

Filho de um general francês, Victor Hugo ainda na infância conheceu muitos lugares da Itália e Espanha, onde seu pai servia. Recebe uma boa formação, e ainda com quinze anos ganha o primeiro prêmio literário, de muitos outros que viriam ao longo de sua vida.

Casou com sua amiga de infância, o que provoca o desgosto do seu irmão, que era apaixonado pela dama. Esse fato é tão avassalador, que provoca loucura no irmão de Victor, vindo a precipitar sua internação em um hospício.

Em 1827, o autor publica o livro dramático “*Cromwell*”, o qual rompe propositalmente com o formalismo da literatura clássica até então praticada. É considerado um livro bastante significativo, porque ascende o movimento romantista, notadamente focando não na forma de escrever, mas no conteúdo – essencialmente relacionado às relações humanas. Em 1831 lança uma de suas mais famosas obras: “*Notre-Dame de Paris*”, a qual obteve um sucesso imediato e estrondoso. Sua descrição realista dos acontecimentos do período medieval francês e sua trama envolvente são ingredientes que explicam facilmente a dita aclamação.

Aos poucos passa a deixar suas convicções monarquistas liberais, passando a defender a democracia liberal e humanitária. Chega a se eleger deputado na Segunda República, em 1848. O golpe de 1851 obrigou Victor Hugo a se exilar, momento em que começa a refletir suas convicções políticas nas obras que escreve a partir de então.

**Principais informações da história:** *Os Miseráveis* notadamente é influenciado por um romance anterior do autor (*Le Dernier jour d'un condamné* (*O Último Dia de um Condenado*)), que conta a injustiça da pena de morte aplicado a um prisioneiro. A obra poderia ser vista por uma série de ângulos, porque cada capítulo, cada passagem traz à tona uma reflexão da natureza humana. Reflete em muito o pensamento social do autor, e por isso que o livro é considerado um reflexo de seus ideais.

Conta a história de Jean Valjean, um condenado à trabalhos forçados por roubar um pão – veja que já no começo o autor denuncia a desproporcionalidade das sanções e as desigualdades sociais. Ele foge da prisão e é ajudado por um religioso. À noite, Jean Valjean assalta-o, mas é capturado. Em vez de o bispo o entregar a polícia, inocenta o personagem principal, Aqui temos uma segunda lição: “Não se esqueça, nunca se esqueça, que você me prometeu usar o dinheiro para se tornar um homem honesto. Valjean, que não se lembrava de ter feito nenhuma promessa, ficou em silêncio. O bispo falou as palavras lentamente e deliberadamente. Ele concluiu com uma ênfase solene: ‘Jean Valjean, meu irmão, você não pertence mais o que é mal, mas para o que é bom. Eu comprei sua alma para salvá-lo de pensamentos negros e o espírito de perdição, e eu dou a Deus.’”

Então, o personagem foge e monta uma empresa, prosperando com seu trabalho. Essa prosperidade é compartilhada com a região toda, o que é a principal mensagem de Victor Hugo: a cooperação entre as classes, sendo contrário à luta e à opressão. O autor, aliás, sempre foi caridoso, doando parte de sua fortuna a obras beneficentes.

Eis que então surge o segundo personagem da trama: o policial Javert, o qual passa a obcecadamente perseguir Jean Valjean. Representa o racional e o cumprimento da lei a qualquer custo. Ele perseguirá o personagem principal por todo o resto da história, muitas vezes atuando arbitrariamente, a fim de conseguir prender Jean.

Javert tem sua convicção e sua racionalidade questionadas quando Jean Valjean salva sua vida, momento em que o policial não consegue mais compreender como poderia prender aquele a quem devia tudo. O pessoal já estava imiscuído no profissional, e a lei já não dava respostas à existência. Então, surpreendentemente,.... .

Ah! O final é muito lindo para ser aqui contato. Boa leitura!

**Pertinência com o Direito Administrativo:** ao longo do romance, o policial Javert emprega uma série de atos que até podem ser considerados legais, mas ilegítimos, porque distanciados do interesse público. É perceptível que sua obsessão em capturar Jean Valjean o desviam da finalidade da sua missão institucional, porque pretende satisfazer interesses pessoais (egoísticos). A obra não revela necessariamente uma violação à impessoalidade, mas muito mais casos de desvio de poder.

A pesquisa acerca da finalidade do ato administrativo é uma pesquisa, em última análise, que estabelece foco no interesse público. A dificuldade maior, assim, encontra-se em tentar dar uma mínima definição a este termo. A partir desta conclusão, a doutrina passou a pesquisar se o vício de finalidade ocorre quando há um desvio específico ou quando exista um desvio genérico daquilo a que o ato se propunha a satisfazer. Este questionamento é candente em tema de desvio de poder ou desvio de finalidade.

Inicialmente, nesse contexto, podemos definir que o *détournement de pouvoir* é, assim, um limite à ação discricionária, porque distorce, por meio de uma intenção maliciosa, desleal, pernicioso etc., a finalidade do ato. Não há, neste sentido, uma escolha legítima por parte do administrador público. O interesse é deste último, e não da Administração Pública ou da coletividade. Trata-se da prática de um ato estranho à teleologia da lei<sup>108</sup>.

A corrupção da legitimidade do ato, ou seja, sua “inadimplência”, transmuda-se no desvio de poder, apesar de se estar, aparentemente, diante de um ato conforme o direito. Possivelmente, seja esta a marca mais contundente na mistura do público com privado. É o que a doutrina estrangeira contempla como sendo o “desvio da vontade legislativa”, porque se alteram o sentido real dos fins propugnados pelo legislador<sup>109</sup>.

A anulação de atos administrativos por desvio do poder é aceita na maioria dos países, momento em que também consideram que se evidencia uma ausência de conformidade entre o ato administrativo e a finalidade prevista no sistema jurídico. Opera-se, portanto, quando o

---

108 FORSTHOFF, Ernst. *Op. Cit.*, p. 166. No mesmo sentido: LIMA, Ruy Cirne. *Op. Cit.*, p. 266.

109 HEINEN, Juliano. Para uma nova concepção do princípio da legalidade em face da discricionariedade técnica. *Revista Forense*: Rio de Janeiro, v. 412, nov-dez. 2010, p. 453.

agente se desvia do interesse público, apesar de a lei o habilitar para o ato, tornando, pois, sua ação nula<sup>110</sup>.

Apesar do *frisson* que a teoria causou ainda no Século XIX, sendo uma construção jurisprudencial largamente utilizada especialmente pelo Conselho de Estado francês, este mesmo órgão, mormente a partir do último quarto do Século XX, passou a deixar de lado a aplicação da teoria, sobretudo pela dificuldade em se prová-la. E esta conjuntura retirou o seu prestígio, levando, gradativamente, ao seu declínio.

O Conselho de Estado francês diagnosticou esta perspectiva e, sabedor da dificuldade em se fazer prova do desvio de poder, passou a se contentar na demonstração de um “feixe de indícios convergentes”. Na gênese da construção jurisprudencial do instituto, este tribunal exigia que o desvio de poder fosse demonstrado a partir do ato administrativo praticado.

Contudo, esta posição foi abandonada, admitindo-se a prova por outros elementos que circundam o ato, como, por exemplo, pela deficiência ou pela inexatidão de motivos, pela situação em que surgiu o ato, divergência com aquilo que foi escrito nos documentos que dão base ao ato, circunstâncias que fizeram parte do contexto no qual ele foi praticado etc. Estes seriam o “feixe de indícios convergentes” de que fala o Conselho de Estado<sup>111</sup>.

Percebemos, então, que o desvio de poder gera vício jurídico ligado à intenção do agente (por isto sempre dissemos ser ele subjetivo). O administrador deve sempre ter como guia o interesse público, este amparado na finalidade pré-estabelecida em lei. Diverso do que ocorre com o interesse privado, calcado na vontade individual, porque no âmbito público, é a finalidade que domina a atuação dos agentes públicos, e não a sua vontade pessoal, até porque esta finalidade é cogente.

---

110 TÁCITO, Caio. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1975, p. 7.

111 “*Faisceau d’indices convergents*”. Acórdão de 28 de março de 1945, Devouge, Rec., p. 64.



# A QUALQUER PREÇO

STEVEN ZAILLIAN  
PARAMOUNT PICTURES  
(1998)

SERVIÇO PÚBLICO

**Diretor:** Steven Ernest Bernard Zaillian nasceu na cidade de Fresno, nos Estados Unidos, em 30 de janeiro de 1953. Estudou cinema na San Francisco State University e começou sua carreira como funcionário de grandes estúdios hollywoodianos, atuando em diversas funções. Debutou, de fato, como montador de *O Comboio da Carga Pesada* (1977), longa de baixo orçamento, e estrelado por Chuck Norris. Na metade dos anos 1980, teve sua primeira chance como roteirista, trabalhando no drama biográfico *A traição do Falcão* (1985).

Obteve destaque no cenário cinematográfico quando contribuiu ao texto do filme *Tempo de Despertar* (1990), que lhe rendeu sua primeira indicação ao Oscar. Logo em seguida, eternizou-se pelo roteiro de *A Lista de Schindler* (1993) – obra que lhe condecorou com a estatueta da Academia. Além disso, foi reconhecido pelo *The Times* como “o roteirista mais astuto e sutil que Hollywood já teve desde Robert Towne”.

Não é exagero dizer Zaillian é um dos mais consolidados roteiristas do Século XXI – já são mais de 40 anos escrevendo *scripts* se sucesso. Dentre seus trabalhos com maior destaque, podemos citar: *Missão Impossível* (1997), *A qualquer preço* (1998), *Gangues de Nova York* (2002), *A grande ilusão* (2006), *O Homem que Mudou o Jogo* (2011), *O Irlandês* (2019), dentre outros.

**Sinopse:** o filme relata a história vivida por Jan Schlichtmann, um advogado responsável por um pequeno escritório de advocacia em Massachusetts (Estados Unidos). Suas maiores preocupações giram em torno dos retornos (financeiros) advindos dos casos que aceita assumir. Até que um dia, durante sua participação em um programa de rádio, uma cliente lhe contata para perguntar sobre o andamento de um litígio envolvendo a morte de inúmeras crianças em uma região interiorana do Estado.

Percebendo a comoção social que poderia atrair a situação narrada no programa, Jan decide reunir seus sócios para uma reunião. Com os autos em mãos, eles levantam a hipótese de que o óbito das crianças foi ocasionado pelo despejo de substâncias tóxicas na água que servia a comunidade. No entanto, após avaliarem as chances de êxito (principalmente êxito financeiro), resolvem abandonar o processo. Finda a reunião, o protagonista vai ao encontro da associação de pais que procurava pelos seus serviços. Em uma longa conversa, Schlichtmann explica os motivos

que culminaram em seu desinteresse pela causa. Contudo, sentindo-se culpado pela situação de desamparo dos pais que queriam contratá-lo, o advogado decide realizar uma pequena diligência. Na oportunidade, acaba se deparando com duas indústrias (*Wr Grace e Beatrice CO*) instaladas às margens do rio que serve àquela localidade. Percebe, desde logo, que alguns operários despejam dejetos na água do rio – levantando a hipótese de que as substâncias derramadas podem ter ligação com a morte das crianças. Então, acreditando que o processo pode lhe trazer bons frutos, Schlichtmann resolve voltar ao caso.

Os trâmites processuais são iniciados, realizando-se a inquirição das testemunhas. Parte dos depoentes acredita que a *Wr Grace* é a principal causadora da poluição sistêmica das águas da cidade. Por outro lado, nenhuma testemunha aponta irregularidades em relação à segunda empresa processada (*Beatrice CO*). Assim, com a solidez dos relatos, o juízo autoriza a realização de inspeções nas terras pertencentes às empresas – e, para isso, Schlichtmann e seus sócios precisam contratar equipes especializadas.

Os gastos começam a aumentar, ao passo que as receitas se mantêm congeladas no escritório do protagonista. Toda tentativa de acordo extrajudicial se mostra fracassada, trazendo preocupações financeiras aos patronos dos demandantes – sobretudo em razão da duração do julgamento no tribunal. A possibilidade de contrair empréstimos se torna cada vez menor, prejudicando significativamente as operações do escritório. Ao mesmo tempo, a opinião do júri aparenta estar cada vez mais ofuscada pela retórica dos advogados de defesa – tanto assim é, que, depois de uma sessão conturbada, os jurados decidem absolver a empresa que não possuía provas robustas contra si (fazendo coisa julgada formal).

Amedrontados com os rumos do caso, os sócios de Jan Schlichtmann tentam a todo o custo convencê-lo a realizar um acordo com a empresa poluidora. Então, após refletir sobre a situação atual de seus companheiros, Schlichtmann decide ceder, aceitando a ideia de firmar um acordo – no qual receberiam um valor indenizatório muito aquém do pretendido.

Com o insucesso na ação, os vínculos entre o protagonista e seus sócios se esvaem. Insatisfeito com os resultados alcançados, Schlichtmann empreende esforços no intuito de encontrar evidências para reabrir o caso contra a empresa absolvida. Com algumas (boas) provas em mãos, mas

sem condições financeiras para ingressar na corte de apelação, o advogado remete o caso para a procuradoria dos órgãos públicos de meio ambiente, que (conforme mencionado na última cena do filme) consegue comprovar a autoria, o dano, o nexo de causa e o dolo dos acusados.

**Pertinência com o Direito Administrativo:** a trama estrelada por John Travolta é um prato cheio para o estudo do direito público e privado. De um lado, trata incisivamente de questões envolvendo o dia a dia dos pequenos escritórios de advocacia, especialmente no que toca o modo como é encarado o instituto do processo no direito anglo-saxão. De outro, aborda temas de direito público, devendo ser observado, mormente, questões referentes à responsabilidade civil decorrente de dano ambiental. Ainda, mesmo que de forma latente, a obra é pincelada em meio a um quadro de problemas gerados (também) pela má-prestação de serviço público por parte do Estado, materializada por meio do fornecimento e tratamento de água para toda uma região – passaremos, portanto, para a análise desse tema.

As primeiras noções de serviço público surgiram na França (Século XIX), por meio da corrente de pensamento da *Escola do Serviço Público*<sup>112</sup>. De acordo com os preceitos dessa doutrina, a atribuição primordial da Administração Pública seria a de oferecer utilidade aos administrados, não sendo justificada sua presença senão para prestar serviços à coletividade<sup>113</sup>. Então, um capítulo novo se abre no tema, para além das noções de poder de polícia.

Léon Duguit, um dos principais expoentes dessa “escola”, considerava o serviço público como atividade ou organização, em sentido amplo, abrangendo todas as funções do Estado. Tamanha era a pretensão de traçar uma nova concepção do direito administrativo, superando ou incorporando a perspectiva “doutrina dos poderes públicos”, que se ensaiou naquela época uma tentativa de substituir a noção de soberania pela de serviço público<sup>114</sup> – dizendo-se que o Estado é uma cooperação de serviços públicos organizados e fiscalizados pelos governantes.

---

112 Cf. HEINEN, 2020, p. 89-90.

113 DUGUIT, Léon. **Manuel de droit constitutionnel**: théorie générale de l'État: le droit et l'État: les libertés publiques: l'organisation politique de la France. Paris: Thorin et Fontemoing, 1923. p. 71.

114 DI PIETRO, 2009, p. 98.

Foram inúmeras as contribuições da *Escola do Serviço Público*. A crítica que sempre se fez a esta vertente dogmática consistiu em demonstrar a baixa correlação com diversos temas que se inserem, indiscutivelmente, no campo de estudo do direito administrativo. Com essa ruptura, o viés autônomo do instituto aos poucos foi perdendo tração, sendo percebida a fragmentação do conceito na doutrina.

O tema até hoje rende uma série de debates. O conceito de serviço público (ainda) não encontrou uma acomodação definitiva na doutrina, que ora oferece uma noção orgânica, só considerando como tal o que é prestado por órgãos públicos; ora apresenta uma conceituação formal, tendente a identificá-lo por características extrínsecas; ora expõe um conceito material, visando defini-lo por seu objeto<sup>115</sup>. De fato, a definição da expressão “serviço público” não foi e não continua sendo fácil.

Contudo, a despeito dos percalços, Dinorá Grotti muito bem assentou algumas premissas básicas, que servem de alicerce para a análise do tema pela doutrina brasileira. Conforme ensina a autora, cabe ao povo delimitar o sentido e o alcance do que se entende por interesse público em seu sistema jurídico. Por isso, a qualificação de uma dada atividade como serviço público busca remeter ao plano da concepção do Estado sobre seu papel. Destarte, é o plano da escolha política, que deve estar fixada na constituição do país, na lei, na jurisprudência e nos costumes vigentes em um dado tempo histórico<sup>116</sup>. Porém, ainda que essa acepção não padeça de qualquer incorreção evidente, ela não é suficiente para delimitar o alcance e o sentido do termo que se pretende estudar – analisaremos, assim, a concepção do instituto em seus mais diversos vieses.

No Brasil, exemplo de conceito amplo é o adotado por Mário Masagão<sup>117</sup>. Levando em consideração os fins que a administração pretende alcançar, ele entende que serviço público é “toda a atividade que o Estado exerce para cumprir seus fins”. Nesse diapasão, o autor inclui a atividade do judiciário, executivo e legislativo – o que não parece, ao menos na nossa ótica, a melhor opção. Na mesma direção, mas partindo de uma definição um pouco menos aberta, apresenta-se o entendimento de José Cretella Júnior<sup>118</sup>, para quem o serviço público contempla “toda atividade

115 MEIRELLES, 2001, p. 311.

116 GROTTI, Dinorá. *O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. p. 87.

117 Cf. MASAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 252.

118 CRETELLA JÚNIOR, José. *Administração Indireta Brasileira*. Rio de Janeiro: Forense, 1980. p. 55-60.

que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades públicas mediante procedimento típico de direito público”.

Não obstante, foi a partir de Hely Lopes Meirelles que o conceito passou a tomar uma conotação mais estreita e próxima da perspectiva francesa. O autor define serviço público como “[...] todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado”<sup>119</sup>. Diferentemente de Cretella Júnior, Meirelles deixa de fazer referência ao Estado, passando a focar na figura da Administração Pública. Todavia, não é possível considerar tal conceituação de toda restritiva, uma vez que não distingue o poder de polícia do serviço público – isto é, abrange todas as atividades exercidas pela Administração Pública.

Restritos, portanto, são os conceitos que confinam o serviço público entre as atividades exercidas pela Administração Pública, não englobando aquelas desempenhadas pelos demais poderes. Além disso, tais conceituações tratam o serviço público como uma das atividades administrativas, perfeitamente distinta do poder de polícia do Estado<sup>120</sup>.

Assim, é de se tratar como restrito o conceito elaborado por Celso Antônio Bandeira de Mello, que considera que o serviço público deve ser estudado a partir da análise de seus substratos integradores: um material e outro formal. Conforme indica o autor, o substrato material consiste no oferecimento, aos administrados em geral, de utilidades ou comodidades materiais<sup>121</sup> – como água, luz, telefone, transporte coletivo, etc. – que o Estado assume como próprias por serem consideradas essenciais, necessárias ou apenas correspondentes a conveniências básicas da sociedade, em dado tempo histórico. Já o substrato formal esclarece o regime a qual se submete o serviço público, indicando que este deve se moldar ao regimento jurídico-administrativo, composto por princípios e regras caracterizadas pela supremacia do interesse público. Disso se infere que, para ele, a noção de serviço público compreende “[...] toda a atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem

119 Cf. MEIRELLES, 2001, p. 311.

120 TÁCITO, Caio. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975. p. 198-199.

121 MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 699.

lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público, instituído em favor do interesses definidos como públicos no sistema normativo”<sup>122</sup>.

Embora o autor se refira a dois elementos quando da sua explanação acerca do conceito, constata-se, pela noção acima citada, que ele também considera os interesses que o Estado houver definidos como próprios no sistema normativo. Em tal panorama, Mello adota a mesma orientação de Gaston Jèze, para concluir que é o Estado, por meio do poder legislativo, que, a seu sabor, institui ou não certas atividades como serviço público, desde que respeite os limites constitucionais<sup>123</sup>.

Traçados consensos mínimos sobre o que se entende, contemporaneamente, por serviço público, resta analisar, ainda que brevemente, o conteúdo dos princípios que regem sua atuação. Com o amadurecimento do instituto no cenário pátrio, a doutrina se alinhou para estabelecer que o Estado, enquanto prestador de serviços públicos, deve se sujeitar a algumas diretrizes – que por vezes estão explicitadas na lei (art. 6º, §1º, da Lei 8.987/95, e art. 4º da Lei 13.460/17), ou são reconhecidas implicitamente.

A *Lei Geral de Concessões e Permissões* se encarregou de definir expressamente os requisitos necessários para a prestação de um serviço público adequado. Nesse liame, estabeleceu que a violação a algum dos princípios arrolados no §1º do art. 6º – estamos falando dos princípios da regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas – gera, de antemão, a impressão de que o administrador não está prestando um serviço público a contento. Ademais, o legislador não se preocupou em lapidar o conteúdo dos princípios que ele mesmo estabeleceu no corpo do texto normativo – cabendo aos doutrinadores o papel de dar sentido e clareza aos conceitos jurídicos implementados no ordenamento infraconstitucional.

O princípio da continuidade do serviço público guarda relação com a essencialidade da prestação de certas atividades conceituadas como sendo “serviço público”. Destarte, uma vez prestadas, essas atividades não podem cessar – tal qual o próprio Estado. Obviamente, nem todo o serviço nasce com a pretensão de se tornar permanente, razão que justifica a não-aplicação generalizada desse princípio. Destarte, a noção de continuidade, em muitos casos, liga-se com a ideia de “possibilidade de acesso ao

---

122 MELLO, 2015, p. 695.

123 DI PIETRO, 2009, p. 100.

serviço quando o serviço funciona”, como em teatros, museus, bibliotecas, dentre outros<sup>124</sup>.

Por sua vez, o princípio da regularidade – que muitas vezes é confundido com o princípio da continuidade –, relaciona-se com a noção de pontualidade e exatidão na prestação do serviço público. Ou seja, esse princípio estabelece que o administrador público, quando do oferecimento de utilidades ou comodidades aos administrados, deve zelar pela manutenção da qualidade do serviço prestado – gerando, em face do administrador público, o dever de agir da melhor maneira possível, dentro das possibilidades fáticas e jurídicas vigentes. De mais a mais, a aplicação desse princípio deve sempre observar o estado de coisas ideal almejado pelo princípio da eficiência. O princípio da eficiência traz à luz, em síntese, a necessidade de que a prestação do serviço público, na medida do possível, seja menos custosa possível, e, em contrapartida, mais adequada quanto aos resultados – busca-se, portanto, uma relação de custo-benefício. Assim, pela correlação evidenciada, percebe-se que o princípio da eficiência funciona como um freio ao princípio da regularidade, ao passo que o princípio da regularidade funciona como uma parametrização mínima para a aplicação do princípio da eficiência.

Além de regular, contínuo e eficiente, o legislador instituiu, também, que o serviço público deve atender critérios de contemporaneidade<sup>125</sup>. Tal princípio gera ao fornecedor do serviço público o dever de prestá-lo, sempre que possível, incorporando técnicas modernas. O art. 6º, §2º da Lei 8.987/95 se preocupou em fazer uma interpretação autêntica desse dispositivo, explicitando que “a atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço”. Em suma, quer-se evitar que tais atividades sejam fornecidas ao cidadão de modo obsoleto ou distante das tecnologias disponíveis.

De todos os princípios vistos até então, resulta o princípio da segurança. Conforme o entendimento incutido pela doutrina, tal princípio estabelece que a prestação de serviços pela administração pública não pode expor o cidadão a riscos que possam comprometer sua incolumidade física ou mental. Com isso, o legislador pretende conferir guarida tanto ao usuário do serviço público, como também àquele que não o uti-

124 HEINEN, 2020, p. 1205.

125 Também chamado de princípio da atualidade ou da mutabilidade.

liza. Trata-se, como já mencionado, de uma derivação lógica dos demais princípios, eis que um serviço público regular, eficiente, atual e adequado induz seja prestado de modo seguro.

Continuando: por vezes, o serviço público reclama pela aplicação do princípio da modicidade das tarifas – até porque, nem sempre os serviços públicos são remunerados. Vale dizer que, de regra, os serviços públicos comumente considerados essenciais, como saúde, educação ou segurança, não são remunerados por tarifas. Então, tal princípio tem como foco os “pequenos serviços públicos, também chamados de “industriais” ou “comerciais”, como o de fornecimento de energia elétrica, telefonia, transporte de passageiros, serviços postais, dentre outros. Assim, esse princípio visa limitar os valores cobrados pelos serviços públicos prestados, determinando que eventual cobrança deverá ser módica, ou seja, terá um valor moderado – até porque a prestação do serviço público não tem propósito fiscal ou de angariar lucro ao Poder Público, mas sim, custear despesas de prestação.

Por fim, mas, definitivamente, não menos importante, tem-se o princípio da generalidade. Por meio dele, a administração pública fica obrigada a prestar os serviços públicos – mesmo que potencialmente – a todos que dele necessitem, sem distinção de classe, poder econômico, cor, credo, etc. Assim, trata-se do princípio que materializa no âmbito jurídico-administrativo o princípio constitucional da igualdade<sup>126</sup>.

Realizando uma análise paralela da obra de Zaillian com o tema de direito administrativo contido em seu enredo, percebe-se que o diretor quis referir, ainda que de maneira sutil, a atenção do público para a temática relacionada à prestação de serviços públicos por parte do Estado. No filme, revela-se patente a falta de zelo do poder público para com o tratamento e distribuição de água para toda a cidade – tanto assim o é, que a Administração Pública, mesmo sabendo de todas as mortes ocorridas naquela pequena localidade, nada fez. Além de trazer leveza ao seu conjunto, o roteirista conseguiu instigar o espectador a refletir, por um lado, sobre as dificuldades enfrentadas pelos pequenos escritórios no varejo da advocacia; e, por outro, sobre a afetação gerada pela má-gestão pública

---

126 Que compreende tanto a igualdade formal – que estabelece o mandamento de tratar os iguais de maneira igual – como a igualdade material – que permite o tratamento desigual aos desiguais, na justa medida de sua desigualdade.

em um pequeno povoado, culminando na morte dos administrados pela inadequação dos serviços públicos prestados.

No que se refere ao saneamento básico, o Brasil possui desafios enormes e há vários estudos demonstrando isto. Estes estudos espelham a realidade atual, que reflete o quanto se tem que investir no setor<sup>127</sup>. Para se ter uma ideia, mais de cem milhões de pessoas em 2018 ainda não tinham acesso à coleta de esgoto, o que correspondia a 51% dos brasileiros. Em termos de tratamento destes resíduos sólidos, menos de 45% eram tratados. Então, a nona maior economia do mundo estava na posição 123º do *ranking* do saneamento. Um dado, na nossa ótica, chocante. De outro lado, os investimentos na área não eram harmônicos porque, concentrados especialmente em São Paulo, Minas Gerais e Paraná, estimava-se que metade do montante empregado no setor ficava nestas três regiões.

Tudo isso gera uma série de consequências diretas e graves: danos à saúde humana por conta da disseminação de doenças que poderiam ser evitadas com a prestação de serviço público universal e adequado; danos ambientais de grande monta; prejuízos ao turismo; etc. A reversão desta realidade reclamava investimentos da monta de R\$ 50 bilhões por ano, a fim de que a universalização fosse alcançada em 2033. Contudo, os entes federados, aplacados com a crise fiscal, jamais conseguiriam aportar esse valor, o que impulsionou um debate franco e intenso no Congresso Nacional, a fim de se colocar em prática um novo marco legal.

Durante as discussões, tanto no Senado Federal, como na Câmara dos Deputados, era consenso entre todos os partícipes do debate que: (1) precisava-se de uma nova legislação que; (2) fomentasse os investimentos privados; (3) criasse condições reais de implementação das metas dos planos nacionais, regionais e municipais no que se refere à integralidade e à universalidade; (4) estipulasse regras setoriais nacionais, a fim de uniformizar o direito do saneamento no país.

Depois de um longo e intenso debate, oriundo de uma série de projetos de lei, medidas provisórias, substitutivos etc., foi aprovado e sancionado um (novo) *Marco Legal do Saneamento Básico* de âmbito nacional, posto em vigência pela Lei nº 14.026/2020, a qual alterou uma série de leis, especialmente a vigente Lei nº 11.445/2007. Com essa legislação,

---

127 Essa fala pode ser referenciada pelos estudos dispostos na página virtual do *Centro de Estudos de Regulação e Infraestrutura (CERI)* da Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro): Disponível em: <https://ceri.fgv.br/setores/agua-e-saneamento>. Acesso em: primavera de 2020.

muita coisa mudou, justamente porque se pretende modificar a realidade posta, que é o que mais importa.

O novo marco legal do saneamento básico no Brasil traz uma série de medidas normativas que possuem reflexos intensos no setor. Todas elas, em verdade, procuram implementar um ambiente jurídico que propicie (1) o cumprimento das metas estabelecidas nacionalmente para a universalização da referida política pública e (2) o incentivo dos investimentos privados para se alcançar essas metas<sup>128</sup>. Uma das modificações centrais no tema consistiu na redefinição orgânica e funcional da Agência Nacional de Águas (ANA), que passará a exercer suas funções fiscalizatórias e regulatórias no setor de saneamento. E o fará pelo que a Lei nº 14.026/2020 chamou de “normas de referência” (art. 4º-A, inserido na Lei nº 9.984/2000), a serem expedidas pela ANA.

---

128 É bem verdade que outros objetivos são notados nas alterações produzidas na Lei nº 11.445/2007. Contudo, pensamos que estes dois são o mote principal das referidas modificações.



# NÃO OLHE PARA CIMA

ADAM MCKAY  
NETFLIX  
(2021)

ATOS ADMINISTRATIVOS

**Diretor:** nascido na Filadélfia, em 17 de abril de 1968, o ator, comediante, cineasta, produtor e roteirista americano Adam McKay tentou dar o pontapé inicial em sua trajetória no mundo do entretenimento fazendo uma audição para participar do elenco fixo de *Saturday Night Live* – um célebre show televisivo de comédia estadunidense. Ele não atingiu seu objetivo originário, mas acabou sendo contratado como roteirista do programa por conta das ótimas esquetes que escreveu.

No início dos anos 2000, após ceder seu posto para Tina Fey, McKay estabeleceu uma parceria criativa com seu amigo e sócio Will Ferrell. Juntos, eles fundaram a Gary Sanchez Productions. A união dos cineastas rendeu várias obras cômicas de sucesso, incluindo *O Âncora: a lenda de Ron Burgundy* (2004), *Noites de Talladega: a balada de Ricky Bobby* (2006), *Meio-irmão* (2008), *Os outros caras* (2010) e *O Âncora 2: A lenda continua* (2013). A dupla talentosa também coproduziu diversos sucessos no gênero comédia de terror, como *Hansel & Gretel: Caçadores de Bruxas* (2013), *Tammy* (2014), *Get Hard* (2015) e *Casa do papai* (2015).

Sem colaborar com Ferrell, Adam McKay dirigiu e elaborou o roteiro da maior cinebiografia de 2015, *A Grande Aposta*. O sucesso foi tanto, que o filme recebeu cinco indicações ao Oscar, cinco indicações ao BAFTA, três indicações ao Globo de Ouro, dentre outras. Nesse ano, McKay acabou sendo agraciado com a estatueta de Melhor Roteiro Adaptado.

O diretor alcançou outro marco notável por seu trabalho em *Vice* (2018), baseado na vida do ex-vice-presidente dos Estados Unidos da América, Dick Cheney. Ele escreveu, dirigiu e coproduziu o filme de grande sucesso, que recebeu inúmeras indicações durante a temporada de premiações de 2019 – dentre elas, seis indicações ao BAFTA, seis indicações ao Globo de Ouro e oito indicações ao Oscar. Com o sucesso incontestável, o cineasta finalizou o ano recebendo três prêmios da academia (Oscar de Melhor Diretor, Melhor Roteiro Original e Melhor Filme). Como se não bastasse, Adam McKay iniciou 2022 dando o que falar com seu novo filme: *Não Olhe Para Cima* (2021), indicado ao globo de ouro.

**Sinopse:** estima-se que a Terra resista somente por mais um bilhão de anos. As especulações sobre enormes asteroides, guerras nucleares ou outras catástrofes como fatores causadores da morte do planeta ainda são remotas entre os cientistas. Embora seja assustador, encenar o fim dos

tempos parece uma inspiração para quem acha o evento (estranhamente) atraente. Seja na tristeza ou na aceitação, passar por este acontecimento merece ser registrado. E, entre a *Melancholia* (2011) – de fato melancólica – gravada por Lars von Trier, e a quase celebração do término da vida de *É o Fim* (2013), *Não Olhe para Cima* (2021), de Adam McKay, está no meio termo. Analisando os extremos, a obra cinematográfica manuseia essa temática de um modo que o final seja tão controverso, quanto temido.

No longa, uma doutoranda e seu professor descobrem que um meteoro está em rota de colisão com a Terra e poderá em pouco tempo extinguir toda a vida no planeta. Ambos tentam alertar a população, mas não são ouvidos por nenhum setor: Governo, imprensa etc.<sup>129</sup> O filme, então, apresenta de forma bem humorada, a cisão da sociedade, entre aqueles que acreditam nas evidências apresentadas pelos cientistas e aqueles que insistem em afirmar que tudo é uma grande enganação. Neste caótico contexto, há ainda um terceiro grupo que se preocupa apenas em fazer paródia da situação por meio de *memes* – veja que o autor tenta trazer muitos elementos do que aconteceu durante a pandemia causada pelo Covid19 em 2020 e 2021, principalmente.

No cenário político, o Presidente dos Estados Unidos não encontra governabilidade em um ano pré-eleitoral. Assim, por conta da potencial turbulência política gerada por um acontecimento dessa magnitude, o governo decide, em um primeiro momento, abafar o caso.

A situação vai de mal a pior, até que o governo americano decide agir. Em pouco tempo, as medidas necessárias são tomadas, o plano de destruição do cometa é posto em prática, e toda a sociedade espera ansiosa pela solução definitiva do problema enfrentado. O que ninguém esperava, contudo, era pelo adiamento da missão no dia em que haveria o lançamento dos foguetes. Para o público, foi veiculada a informação de que era uma suspensão necessária – a explosão do cometa, naquela altura, contrastaria com os interesses globais; todavia, nos bastidores, o que reinava era o interesse de uma empresa – principal doadora da campanha eleitoral da presidente – pelos minerais presentes no corpo do astro espacial.

Esperando o resultado das pesquisas que viabilizariam a extração dos minerais do cometa, as autoridades da Casa Branca escolhem iniciar

---

129 Neste aspecto, note um pouco de como o autor se apropria da lógica do *Mito da Caverna*, de Platão.

uma vigorosa campanha para descredibilizar os cientistas que alertavam sobre os riscos ocasionados pela mora estatal. Em pouco tempo, boa parte da população passou a questionar as evidências apresentadas pelos pesquisadores. Com isso, o movimento “anti-cometa”, alimentado pela mídia governamental, passou reivindicar o direito de não olhar para cima.

Passadas algumas semanas, a situação se torna insustentável. A polarização social avança para níveis nocivos, ao passo que as inconsistências no plano para salvar a terra começam a ficar mais aparentes. Pouco a pouco, os países da Europa e da Ásia passam a esboçar reações – mas, na prática, todos os esforços revelam-se infrutíferos.

Em meio a diversas incertezas, restando apenas uma semana para a colisão do cometa, o governo dos EUA dá início às ações para impedir a extinção da vida na terra. A insensibilidade daqueles que ocupam as posições de poder fica gritante nesse momento – os motivos determinantes dos atos praticados se revelam implicitamente. Assim, refletindo a despreocupação dos agentes políticos e econômicos envolvidos, a missão fracassa miseravelmente.

**Pertinência com o Direito Administrativo:** são diversas as causas com potencial de extinguir por completo a vida na Terra – e isso não é novidade para ninguém. Bem por isso, a espécie humana, desde cedo, mostrou-se interessada em cooperar de modo versátil e em grande número. Assim, com o tempo, famílias viraram tribos; tribos viraram aldeias; aldeias viraram cidades; e assim por diante.

Em certo ponto, a humanidade “criou” ou “reconheceu” a figura do Estado, para, então, acompanhar esta evolução. Em verdade, a organização administrativa do Estado foi se tornando cada vez mais sofisticada. Essa sofisticação se materializou com veemência no momento em que se passou a pensar o direito administrativo em termos científicos. Desde então, não faltaram esforços para diferenciar o ato administrativo do ato de direito privado, ainda que, em alguns pontos, existissem visíveis pontos de confluência<sup>130</sup>.

Pois bem: em *Não Olhe para cima*, Adam McKay buscou escancarar os danos causados pelo Estado quando da prática de atos administrati-

---

130 ARAÚJO, Florivaldo de Dutra de. *Motivação e controle do ato administrativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992. p. 42.

vos eivados de vícios. No filme, a corrupção institucional e o caos social acabaram sendo ofuscados pela falta de sensibilidade dos gestores da máquina estatal – que, em diversas passagens, deram mais valor aos interesses privados do que ao interesse público. O enredo evidencia a deturpação de alguns dos elementos que compõem os atos administrativos – como se verá a seguir.

Os atos administrativos, nas palavras de Hely Lopes Meirelles, traduzem toda a manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações ao administrado ou a si própria<sup>131</sup>. Trata-se, portanto, de toda a declaração feita pelo Estado (ou por quem lhe represente), que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico direito público e sujeito ao controle pelo Poder Judiciário<sup>132</sup>.

Esse tipo de ato se reveste de requisitos imprescindíveis. Assim, condição primeira para o surgimento do ato administrativo é que a administração pública aja nessa qualidade, valendo-se de sua supremacia em face ao particular. A segunda é que contenha manifestação de vontade apta a produzir efeitos jurídicos aos administrados, aos servidores ou à própria administração. Sem prejuízo, resta necessário que o provimento seja dado por agente competente, com finalidade pública e revestido das formalidades impostas por lei.

Diversos fatos administrativos<sup>133</sup> são presenciados na obra em comento – sendo eles operacionalizados, na maioria das vezes, em consonância a um ato administrativo pretérito<sup>134</sup>. Na primeira metade da trama, o enredo acaba sendo conduzido por uma série de atos administrativos praticados pelo alto escalão do Poder Executivo dos Estados Unidos da América. No intuito de validar a tese trazida pelos cientistas independentes, algumas certidões e pareceres são emitidos pelos órgãos públicos subordinados à NASA. De posse das informações, os gestores públicos se incumbem de realizar diversos atos negociais, normativos, ordinatórios, dentre outros. Até então, nenhum problema.

---

131 MEIRELLES, 2001, p. 141.

132 DI PIETRO, 2009, p. 196.

133 Também chamados de Atos materiais por Miguel Seabra Fagundes. Cf. FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 49-50.

134 Cf. HEINEN, 2020, p. 612-613.

A controvérsia surge no momento em que a Presidente dos Estados Unidos, depois de conversar com o CEO de uma das empresas que doou recursos para sua campanha, decide adiar a missão espacial. A partir desse momento, instaura-se o caos institucional. De modo sistemático e ordenado, as autoridades públicas passam a silenciar os principais expoentes daquilo que se passou a considerar oposição. A ilegalidade dos atos fica evidente, tendo em vista que o Poder Público, com ainda menos pudor, passa a ignorar os atributos que revestem os atos administrativos – quais sejam: presunção de veracidade/legitimidade, autoexecutoriedade e imperatividade. Assim, as declarações públicas da Presidente começam a revelar a falta de legitimidade dos atos praticados pelos gestores públicos. E os atos materiais praticados por alguns agentes públicos contrastam com os princípios que regem o Estado Democrático de Direito, notadamente aqueles afetos ao direito a informação e ao princípio da liberdade. Também se percebe que o poder discricionário se transmuta em um verdadeiro poder arbitrário<sup>135</sup>.

Para além disso, percebe-se que os principais atos praticados, apesar de não possuírem vícios no que tange a competência, a forma e o objeto, são eivados de vícios insanáveis naquilo que toca os motivos e os fins que deveriam ser visados. Destarte, apesar de existentes, tais atos não alcançariam potência suficiente para ingressar validamente no universo jurídico (segundo os ditames da ordem constitucional brasileira). Para trazer maior ênfase àquilo que se pretende observar, cabível é um maior aprofundamento sobre o que se entende por elementos dos atos administrativos.

Segundo a corrente clássica, defendida por Hely Lopes Meirelles, os elementos dos atos administrativos possuem previsão expressa na Lei nº 4.717/65 (que regulamenta a Ação Popular). De acordo com o referido comando legal, o exame do ato administrativo acaba por revelar a existência de cinco requisitos imprescindíveis para sua formação, a saber: forma, finalidade, competência objeto e motivo. Tais componentes, pode-se dizer,

---

135 Nas palavras de Cretella Junior, “Discrição, ao contrário de arbitrio, é a faculdade de agir ou de não agir, de acordo com uma norma jurídica prévia. Arbitrio é ação antijurídica; discrição é ação jurídica. Se entre múltiplas opções o administrador seleciona, conforme sua vontade, passando por cima da lei, temos o arbitrio; se, entre muitas hipóteses dentro da lei, o administrador seleciona a mais oportuna ou a mais conveniente, temos a discrição”. CRETELLA JÚNIOR, José. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 147-148.

constituem a infraestrutura do ato administrativo, seja ele vinculado ou discricionário, simples ou complexo, de império ou de gestão<sup>136</sup>.

O aspecto da *forma* diz respeito ao modo como o ato deve ser realizado. Todo o ato administrativo é, em princípio, formal. Isso porque, enquanto a vontade dos particulares pode se manifestar de maneira livre, a da administração exige procedimentos especiais e forma legal para que se expresse validamente. Vale dizer: a inexistência de forma induz a inexistência do ato administrativo<sup>137</sup>. A forma normal do ato de administração é a escrita, embora existam atos consubstanciados em ordens verbais e até mesmo em sinais convencionais<sup>138</sup>, como ocorre com as instruções momentâneas de superior a inferior hierárquico, com as determinações de polícia em casos de urgência, dentre outras.

Por sua vez, o *objeto* se refere aquilo sobre o que o conteúdo do ato dispõe<sup>139</sup>. Dito de outra forma, representa a essência do ato administrativo, sendo o elemento que lhe confere singularidade. Não se terá ato administrativo lícito, caso o seu objeto contrarie a lei ou o direito<sup>140</sup>. A corrente majoritária da doutrina entende que todo ato administrativo tem por objeto a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas concernentes a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à intervenção por parte do Poder Público<sup>141</sup>. Estamos a falar, portanto, do elemento do ato administrativo que visa a transformar a ordem jurídica e/ou social<sup>142</sup>, correspondendo, em verdade, ao seu próprio resultado.

A *competência* compõe a condição de validade do ato administrativo<sup>143</sup>. Nenhum ato, discricionário ou vinculado, pode ser realizado validamente sem que o agente disponha de poder legal para praticá-lo. Trata-se, por certo, de um elemento apto a predeterminar, articular e delimitar a função administrativa – ou seja, define a amplitude de se po-

---

136 MEIRELLES, 2001, p. 142.

137 Cf. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. **Motivo e motivação do ato administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1979. p. 71-73.

138 FALCÃO, Amílcar de Araújo. **Introdução ao direito administrativo**. São Paulo: Resenha Universitária, 1977. p. 42.

139 FIGUEIREDO, 1994, p. 112.

140 HEINEN, 2020, p. 705.

141 Nas palavras de Guido Zanobini: “l’oggetto dell’atto amministrativo è la cosa, l’attività, il rapporto, di cui esso si occupa e per cui dispone, giudica, attesta quanto risulta dal suo contenuto”. ZANOBINI, Guido. **Corso di Diritto Amministrativo**. Roma: A. Giuffrè, 1950. p. 199.

142 FAGUNDES, 2010, p. 23.

143 Cf. CINTRA, 1979, p. 74.

der editar ou não um ato administrativo<sup>144</sup>. Diz-se, então, que um gestor público detém competência quando recebe por meio de lei a capacidade para que, querendo, possa tomar certa decisão. Essa faculdade de atuação pode ser obrigatória ou não, a depender das circunstâncias que revelam sua natureza – que pode ser discricionária ou vinculada. Assim, uma vez determinadas as balizas de atuação do administrador público, isto é, sua competência, presume-se que dentro deste círculo agente tem sua plena competência<sup>145</sup>.

Já o *motivo* é a situação de fato ou de direito<sup>146</sup> que determina ou autoriza a realização de um ato administrativo. Filosoficamente, motivo pode ser entendido como *aquilo que move*, sendo toda causa mental que produz a vontade de agir de determinada maneira. Este não se confunde com a *motivação*, que trata da exteriorização dos motivos – e aqui está a pedra angular dos problemas vivenciados na trama cinematográfica de McKay.

Contemporaneamente, em face da ampliação do acesso ao Judiciário, conjugado com o princípio da moralidade administrativa, a motivação dos atos amplia-se consideravelmente<sup>147</sup>. Só não o será nas hipóteses em que houver dispensa por lei ou nos casos em que a natureza do ato com ela for incompatível. Portanto, na atuação vinculada ou na discricionária, o agente que praticou o ato fica na obrigação de justificar a existência do motivo – sob pena de invalidade do ato por ausência de motivação.

No filme, como é de se esperar, o alto escalão do Poder Executivo motiva o ato (de adiamento da missão espacial) alegando que o governo estaria trabalhando em soluções para retirar bens preciosos do corpo espacial e, assim, acabar com a fome no mundo. Contudo, no conchavo das relações (ilícitas) entre o Governo e alguns particulares, as razões do adiamento da missão espelhavam os interesses egoísticos dos *Agentes* do mercado. Em diversas passagens, o enredo reforça as intenções obscuras daqueles que detêm o poder de decisão. Destarte, o vício nos motivos ficou mais do que demonstrado.

---

144 GONOD, Pascale; MALLERAY, Fabrice; YAOLKA, Philippe. *Traité de droit administratif*. Paris: Dalloz, t.2, 2011. p. 191.

145 HEINEN, 2020, p. 639.

146 Nessa seara, ensina Di Pietro: “Pressuposto de direito é o dispositivo legal em que se baseia o ato; pressuposto de fato, como o próprio nome indica, corresponde ao conjunto de circunstancias, de acontecimentos, de situações que levam a administração a praticar o ato”. DI PIETRO, 2009, p. 210.

147 Cf. HEINEN, 2020, p. 696; DI PIETRO, 2009, p. 210; MEIRELLES, 2001, p. 145.

Na mesma linha, os fins pretendidos, por estarem desalinhados ao interesse público imediatamente preponderante, encontram-se viciados. E veja que a finalidade possui importância ímpar no direito administrativo, uma vez que conduz o interprete a saber qual foi o resultado prático que o agente quis alcançar com a expedição do ato administrativo<sup>148</sup> – isto é, o que o gestor público realmente intentava. Com efeito, a atividade administrativa deve ser sempre preordenada à realização do interesse público. E cada tipo de ato administrativo, em particular, destina-se a atender a um interesse público específico<sup>149</sup>. Por isso, no exame da validade de qualquer ato administrativo, deve-se verificar se foi praticado ou não com a finalidade de interesse público que permite a sua realização. Se a indagação, no caso concreto, tem resposta negativa, o ato administrativo carece de validade, por vício de desvio de poder – como ocorreu em *Não Olhe para Cima*.

---

148 HEINEN, 2020, p. 667.

149 CINTRA, 1979, p. 75.



# A SERENÍSSIMA REPÚBLICA

MACHADO DE ASSIS  
(1882)

MODELOS DE  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**A**utor: dificilmente exista algum brasileiro que desconheça ou quiçá não tenha lido alguma obra de Machado de Assis, até porque suas obras tornaram-se universais. Sua história é repleta e fatos importantes, pelo que tentaremos selecionar aquilo que se mostra mais pertinente.

Joaquim Maria Machado de Assis, nasceu (21 de junho de 1839), viveu e veio a falecer no Rio de Janeiro (29 de setembro de 1908). Filho de escravos alforriados e de uma lavadeira, era de família pobre e teve muitas dificuldades para estudar. Ascendeu socialmente graças ao seu intelecto, ocupando uma série de cargos públicos. Seu estudo não foi constante, mas isto não o impediu de ter interesse precoce pelas línguas estrangeiras e pelos livros.

Começou a se relacionar com muitas pessoas, inclusive da elite carioca da época, o que lhe permitiu ter acesso a periódicos em que pudesse veicular seus escritos – no começo eram poemas – seu primeiro soneto foi a público em 1854, no *Periódico dos Pobres*. Assim, Machado de Assis foi convidado a partilhar de seus escritos em vários jornais da então Capital do Império, cada vez mais ganhando notoriedade. Era frequentador assíduo dos grupos de intelectuais, onde era muito respeitado.

O autor apaixonou-se por a Carolina Augusta Xavier de Novais, que morava à época em Petrópolis, mantendo por muitos meses uma franca troca de cartas que são famosas até hoje. Casou com ela em 1869, mantendo um relacionamento conjugal muito coeso até a morte da esposa. Não tiveram filhos, mas viveram um amor intenso, segundo seus biógrafos. Dedicou muitas de suas obras à Carolina, inclusive escrevendo um soneto com o título de seu nome – aliás, foi o último soneto seu a ser escrito. A esposa era bastante culta, e contribuiu muito com Machado de Assis neste aspecto, porque lhe apresentou autores portugueses e outros livros então desconhecidos para ele.

Já ao final de sua vida, ainda em 1897, juntamente com outros intelectuais., cria a *Academia Brasileira de Letras*, sendo eleito, por unanimidade, seu primeiro Presidente. Com a morte da esposa, em 1904, entra em depressão e passa a ficar muito mais recluso. A perda foi um baque avassalador na sua vida, mas não lhe impediu de escrever ainda alguns romances e outros textos. Morre na sua casa, em 1908, na presença dos amigos que fez ao longo da vida.

Deixou uma obra inigualável, por muitos considerada uma das mais iluminadas da literatura universal. Seus textos refletem muito de suas ideias, e propiciam ao leitor uma série de questionamentos filosóficos e morais, especialmente aquelas da fase realista.

**Principais informações da história:** obra de Machado de Assis é pródiga em nos propiciar muitos assuntos coligados ao Direito Administrativo, seja pela sua preocupação em explorar com maestria as relações sociais de sua época, seja pelo realismo de sua obra. Escolhemos o A sereníssima República por trazer uma radiografia esplêndida da conjuntura política e burocrática da época, bem como por apresentar, ao modo “machadiano”, uma teoria interessantíssima.

O texto discorre uma espécie de resumo da Conferência do Cônego Vargas, ou seja, é como se relatasse, literalmente, o discurso deste personagem, que irá, então, apresentar uma teoria importantíssima, uma espécie de “descoberta científica”. Inicialmente, o palestrante alerta que revelará a sua idealização antecipadamente, com receio de que um estrangeiro assim o faça e leve todos os louros, como já aconteceu<sup>150</sup>.

Então, o orador surpreende o público ao afirmar que sua teoria parte do experimento que fez com aranhas. E passa a explicar como as domesticou, seus hábitos etc. – aqui o autor exagera um bocado na descrição das peripécias do conferencista, beirando um “realismo mágico”. Então, o “cientista” diz que resolveu inserir no âmbito dos aracnídeos um governo diferente do atual: a República, nos moldes que se praticava em Veneza. E isso era complexo, porque “era meter à prova as aptidões políticas da jovem sociedade” (sic.). O autor explica que o sistema republicano é apto à excluir “os desvarios da paixão, os desazos da inépcia, o congresso da corrupção e da cobiça.” (sic.). Já nesta parte do texto, o leitor nota como Machado de Assis faz uma crítica direta ao sistema Imperial vigente à época.

As eleições na “República das aranhas” eram feitas por votações aos candidatos inscritos e dispostos a concorrer. O sistema político é alçado a uma interessante analogia, que vale a pena ler no original: “Como eles são

---

150 Aqui, Machado de Assis faz uma crítica bastante direta à pouca valorização dos brasileiros que fizeram grandes descobertas, mencionando expressamente o Padre Bartolomeu (Lourenço de Gusmão), que inventou o balão de ar quente em 1709.

principalmente geômetras, é a geometria que os divide em política. Uns entendem que a aranha deve fazer as teias com fios retos, é o partido retilíneo; – outros pensam, ao contrário, que as teias devem ser trabalhadas com fios curvos, – é o partido curvilíneo. Há ainda um terceiro partido, misto e central, com este postulado: – as teias devem ser urdidas de fios retos e fios curvos; é o partido reto-curvilíneo; e finalmente, uma quarta divisão política, o partido anti-reto-curvilíneo, que fez tábua rasa de todos os princípios litigantes, e propõe o uso de umas teias urdidas de ar, obra transparente e leve, em que não há linhas de espécie alguma. Como a geometria apenas poderia dividi-los, sem chegar a apaixoná-los, adotaram uma simbólica. Para uns, a linha reta exprime os bons sentimentos, a justiça, a probidade, a inteireza, a constância, etc., ao passo que os sentimentos ruins ou inferiores, como a bajulação, a fraude, a deslealdade, a perfídia, são perfeitamente curvos. Os adversários respondem que não, que a linha curva é a da virtude e do saber, porque é a expressão da modéstia e da humildade; ao contrário, a ignorância, a presunção, a toleima, a parlapaticice, são retas, duramente retas. O terceiro partido, menos anguloso, menos exclusivista, desbastou a exageração de uns e outros, combinou os contrastes, e proclamou a simultaneidade das linhas como a exata cópia do mundo físico e moral. O quarto limita-se a negar tudo<sup>151</sup>.” (sic).

Contudo, o autor vai demonstrando problemas no processo, atribuindo notadamente à deturpação das leis feita pelo legislador. As eleições começaram a ser burladas, ao arrepio da lei. Como bem diz o narrador: “Infelizmente, senhores, o comentário da lei é a eterna malícia.” (sic.). A série de problemas nas eleições vão causando a mudança das leis e da sua interpretação, e cada vez mais o processo que era para ser simples, fica burocrático. Ao fim, baseado na história mitológica de Ulisses e Penélope, conclui que a República necessita de sapiência.

**Pertinência com o Direito Administrativo:** fazendo uso de alegorias, Machado de Assis faz uma série de críticas: ao processo legislativo, à corrupção da República, à burocracia, entre outros. Ficaremos com este último aspecto.

---

151 Uma espécie de anarquismo, na nossa visão.

De acordo com o que dissemos no livro “Curso de Direito Administrativo”<sup>152</sup>, o modelo burocrático buscou superar a marca do *patrimonialismo: o nepotismo e a corrupção*. Logo, a burocracia em si não é negativa, ao contrário. Por meio de um sistema administrativo impessoal, formal e racional, pretendia-se dar previsibilidade e igualdade aos cidadãos<sup>153</sup> – e esta era a concepção original do modelo republicano implementado no âmbito das aranhas (conforme experimento narrado na história). Porém, o formalismo e o controle hierárquico exacerbados comprovaram ser um efeito indigesto na prestação das atividades estatais, sendo esta a crítica feita a partir de uma série de acontecimentos ao longo dos processos eleitorais no “reinos dos aracnídeos”. O modelo de Estado precisava ser eficiente e eficaz no provimento de bens e serviços públicos<sup>154</sup>.

A Administração Pública burocrática foi superada, entre outros fatores, justamente por suas premissas terem sido levadas ao extremo. O desvirtuamento das suas formas leva à ineficiência do desempenho das atividades administrativas. Vale dizer que os procedimentos, se estruturados assimetricamente, acabam por levar a um excesso de formalismos e a um fluxo em que demandas simples tinham de passar por inúmeras instâncias. Estes fatores conduziram a uma demora na prestação das atividades públicas, o que era extremamente danoso frente a uma realidade social intensamente cambiante, e que reclamava uma maior presteza no exercício das funções públicas. Logo, o modelo burocrático começa a ser revisto, tal qual as próprias premissas do Estado liberal do qual fazia parte.

A partir do final dos anos oitenta do Século XX, intensifica-se uma reforma radical em relação à maneira de se implementar a gestão pública<sup>155</sup>. Esta reforma é antecipada na Inglaterra e na França, países que pioneiramente inseriram, nos aparelhos de Estado, práticas gerenciais na administração da coisa pública, superando-se, pois, os padrões burocráticos até então vigentes. Em termos gerenciais, a Administração Pública

---

152 HEINEN, 2021, tópico “7.2.3. Formas estruturais da Administração Pública”.

153 PASCARELLI FILHO, Mario. *A nova Administração Pública: profissionalização, eficiência e governança*. São Paulo: DVS Editora, 2013, p. 37; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; SCHACS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; (orgs.) *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia das Letras, 2001, p. 226-228.

154 PASCARELLI FILHO, Mario. *Op. Cit.*, p. 43.

155 A reforma proposta impõe uma verdadeira “revolução organizatória”, como bem refere Vital Moreira (*Organização administrativa*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 16-17)

passou a adotar estratégias de gestão das empresas privadas e instituíram a disciplina do *new public management*.

A eficiência na (da) Administração Pública é uma marca do Estado Gerencial<sup>156</sup>, de modo que há uma interdependência entre os dois conceitos, como corolário da busca de melhores resultados na atuação do Poder Público. A premissa em questão impõe, então, que, no contexto do *Estado Gerencial*, seja fixado planejamento racional da organização administrativa<sup>157</sup>, tributando uma espécie de “autogestão”, ou seja, que o próprio organismo público detenha seus processos decisórios, de modo a aprender por si mesmo. Paradigmas desta ordem perfazem um intercâmbio de programas finalísticos e de programas condicionais, realçando a estabilidade dos órgãos públicos. E isto, no mais das vezes, é denominado de “eficiência”<sup>158</sup>.

---

156 As características do **Estado Gerencial** foram expostas com detalhamento no item “7.2.3”, da Parte 1 do livro: HEINEN, Juliano. *Curso de Direito Administrativo*. Salvador: Juspodivm, 2021.

157 Conforme já determinava o art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei nº 200/67. Trata o planejamento como “princípio fundamental”.

158 Tudo conforme explicação de Raffaele de Giorgi (A administração pública na sociedade complexa. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 256, jan.-abr. 2011, p. 21).



## REFERÊNCIAS

- ALESSI, Renato. **Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano**. Milano: Giuffrè, 1960.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.
- ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- ARAÚJO, Florivaldo de Dutra de. **Motivação e controle do ato administrativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.
- ÁVILA, Humberto. **Constituição, liberdade e interpretação**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021.
- ÁVILA, Humberto. Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v.1, n. 7, p. 3, out. 2011.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo**. 9. ed. São Paulo: SaraivaJUR, 2020.
- BARROSO, Luis Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BOZEMAN, Bary. **Public values and public interest: counterbalancing economic individualism**. Washington: Georgetown University Press, 2007.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; SCHACS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; (orgs.) **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia das Letras, 2001.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- CHAPUS, René. **Droit Administratif Général**. Paris: Montchrestien, t. 1, 2001.
- CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. **Motivo e motivação do ato administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1979.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Administração Indireta Brasileira**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

- DE GIORGI, Raffaele. A administração pública na sociedade complexa. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 256, jan.-abr. 2011.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- DO VALLE, Vanice Regina Lírio. **Direito fundamental à boa administração e governança**. Belo Horizonte, Fórum, 2011.
- DUGUIT, Léon. **Manuel de droit constitutionnel: théorie générale de l'État: le droit et l'État: les libertés publiques: l'organisation politique de la France**. Paris: Thorin et Fontemoing, 1923.
- DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- FALCÃO, Amílcar de Araújo. **Introdução ao direito administrativo**. São Paulo: Resenha Universitária, 1977.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994.
- GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- GIANNINI, Massimo Severo. **Corso di diritto amministrativo**. Milano: Giuffrè, 1965.
- GONDOUIN, Geneviève; INSEGRGUET-BRISSET, Véronique; VAN LANG, Agathe. **Dictionnaire de droit administratif**. Paris: Sirey, 2012.
- GONOD, Pascale; MALLERAY, Fabrice; YAOLKA, Philippe. **Traité de droit administratif**. Paris: Dalloz, t.2, 2011.
- GROTTI, Dinorá. **O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
- HÄBERLE, Peter. **Öffentliches Interesse als Juristisches Problem: eine Analyse Von. Gesetzgebung und Rechtsprechung**. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2006.
- HAEBERLIN, Martín. **Uma teoria do interesse público: Fundamentos do Estado Meritocrático de Direito**. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.
- HEINEN, Juliano. **Curso de Direito Administrativo**. 1ª ed. Salvador: JusPodivm, 2020.
- HEINEN, Juliano. **Interesse público: Premissas teórico-dogmaticas e proposta de fixação de cânones interpretativos**. Salvador: Juspodvm, 2019.
- HEINEN, Juliano. Para uma nova concepção do princípio da legalidade em face da discricionariedade técnica. **Revista Forense**: Rio de Janeiro, v. 412, nov.-dez. 2010.

- LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Interesses públicos e privados na atividade estatal de regulação. In: MARRARA, Thiago. **Princípios de direito administrativo**: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, 2012.
- MASAGÃO, Mário. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.
- MATERNES, Wolfgang. **Öffentlich als Rechtsbegriff**. Bad Homburg: Max Gehlen, 1969.
- MAURER, Hartmut. **Elementos de direito administrativos alemão**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2001.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- PASCARELLI FILHO, Mario. **A nova Administração Pública**: profissionalização, eficiência e governança. São Paulo: DVS Editora, 2013.
- PONTALTI, Mateus. **Direito Tributário**: dizer o direito. 2ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2021.
- REALE, Miguel. **Lições Preliminares do Direito**. São Paulo: SaraivaJur, 2002.
- RIVERO, Jean. **Droit administratif**. Paris: Dalloz, 1983.
- SANDEL, Michael J. **Justiça**: o que é fazer a coisa certa. 31. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.
- SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.
- SEABRA FAGUNDES, Miguel. **Da desapropriação no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1949.
- SILVEIRA, Marco Antônio Karam. Lei de acesso a informações públicas (Lei nº 12.527/2011): democracia, república e transparência no Estado constitucional. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado**. Porto Alegre: Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, v. 33, n. 69, 2012.
- TÁCITO, Caio. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975.
- ZANOBINI, Guido. **Curso di Diritto Amministrativo**. Roma: A. Giuffrè, 1950.

Editora da

