

Burocracia, legalidade e eficiência – notas sobre supostas (in)compatibilidades

*Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho*¹
Juiz de Direito no Estado de São Paulo

Sumário: 1. Introdução; 2. Burocracia – notas sobre um (pre)conceito; 3. Do princípio da legalidade no Estado burocrático – do ideal à realidade; 4. Burocracia e eficiência – (in)compatibilidade?; 5. Casuística; 5.1. Das palavras sagradas do edital; 5.2. Do texto legal aquém da utilidade; 5.3. Da redução teleológica – uma questão?; 6. Conclusão; 7. Referências.

1. Introdução

Neste ensaio discorreremos sobre uma suposta incompatibilidade entre o modelo de agir burocrático e o dever de eficiência que deve permear a atuação de todos os órgãos estatais, qualquer que seja a função que lhes caiba.

É da linguagem comum associar a ideia de burocracia às imagens de desperdício, lentidão, formalismo excessivo, quando não de irresponsabilidade e/ou de indiferença do gestor para com os anseios da população (ARENDR, 2005, p. 77 e 97; CHEVALLIER, 2012, p. 113-115; MEDAUAR, 2017, p. 143-144; PEREZ, 2009, p. 47-48; WEHLING, 1986, p. 31).

Como não nos parece crível que os teóricos que contribuíram para a criação do que chamamos de Estado Moderno (liberal – burocrático) tenham tido em mente instituir uma organização política que se pautasse por outro norte que não o emprego racional da coisa pública,² lançaremos uma hipótese sobre o que possivelmente seria uma das principais causas do inusitado desvio.

Após, trataremos por que a nosso ver essa causa deve ser superada, passo necessário para que aquilo que se construiu com a finalidade de se obstar o arbítrio dos governantes não continue a servir de escusa para o disparate, para a inércia ilegítima ou para produção de ações desarrazoadas que, em nome de um mítico interesse público, redundem em flagrante violação do direito dos indivíduos a uma boa administração.

2. Burocracia – notas sobre um (pre)conceito

Questão comum aos agrupamentos de pessoas, ao menos desde sua estabilização em determinados lugares favorecida pelo desenvolvimento da agricultura, é a de como gerir os excedentes de produção, garantindo a manutenção dos povos mesmo em épocas de escassez de alimentos (WEBER, 2009, p. 12 et seq.).

¹ Mestre e Doutorando em Direito do Estado. Professor assistente da Escola Paulista da Magistratura. Pesquisador vinculado ao CEDAU.

² Sendo que a literatura noticia que a burocracia alemã vivenciada por Max Weber era caracterizada justamente por sua eficiência, com destaque para exitosa experiência dos correios em implantar métodos militares, hierarquizados, à gestão de bens públicos (GRAEBER, 2015, p. 179 et seq.).

A necessidade de o governo zelar pela coordenação de esforços humanos para a adequada produção de bens materiais indispensáveis à vida em coletivo também envolveu, em diferentes graus, a sua intervenção na criação de infraestruturas capazes de potencializar a geração de riquezas em determinada sociedade (WEBER, 2009, p. 23 et seq.).³

Com a cobrança de impostos, asseguravam-se não só recursos para esses empreendimentos como para a profissionalização de certas classes de servidores, dentre as quais estava o próprio exército, dado apontado por estudiosos como fundamental para o surgimento do Estado Moderno.⁴

Se a existência de uma *burocracia*, no sentido de um conjunto de pessoas dedicadas exclusivamente à administração do patrimônio público com vistas à promoção de interesses gerais, pode ser identificada já em organizações políticas da Antiguidade, tal designação teria sido empregada pela primeira vez no século XVIII.⁵

Em oposição à forma de exercício de poder no período antecedente, o Estado moderno buscou uma legitimação que pode ser chamada de *legal-racional*,⁶ segundo a qual a justificativa do dever de obediência de um grande número de indivíduos com relação a um pequeno estaria na **submissão de todos à lei parlamentar**, fruto da razão e reflexo de uma relação necessária entre os Homens, na linha da mais pura corrente positivista caudatária do movimento iluminista.

O modelo burocrático de gestão da coisa pública passou a ser defendido como superior às técnicas clientelistas e patrimoniais no desempenho de tal mister, características marcantes das organizações políticas medievais (WEBER, 2009, p. 24). Assim, se antes as pessoas encarregadas de gerir o bem comum eram normalmente escolhidas em razão de seus laços de amizade e/ou parentesco com os governantes, buscou-se em muitos países a institucionalização de mecanismos impessoais de seleção de servidores, como o concurso público (GIRGLIOLI, 2009, p. 126; SOUZA FILHO, 2011, p. 64).

Enquanto no desenho organizacional anterior havia certa indistinção entre propriedade privada do gestor e a dos meios empregados por este para o exercício do poder, no Estado moderno há um esforço para a **profissionalização da burocracia**, que passa a ser remunerada pelos seus serviços, sem a possibilidade de auferir vantagem econômica diversa daquela representada pelo soldo que lhe é pago como contrapartida pelo desempenho da tarefa que lhe é atribuída por lei (POGGI, 2013, p. 16 et seq.).

A forma prevista para a tomada de decisão segundo o modelo burocrático representava um avanço para a gestão da coisa pública equiparado ao que foi a introdução das máquinas no processo de produção de mercadorias, sobretudo no que diz respeito ao aperfeiçoamento de sua precisão, rapidez (*Schnelligkeit*), clareza (*Eindeutigkeit*), aptidão para registro de suas atividades via documentos (*Aktenkundigkeit*), continuidade com

³ Max Weber lembra, nesse sentido, o papel do governo do Egito antigo na regulação técnico-econômica do uso da água, uma questão fundamental para a sociedade da época, e que foi uma das molas propulsoras para o movimento de burocratização experimentado naquela organização política (WEBER, 2009, p. 23).

⁴ Isso na medida em que a profissionalização do exército permitiu ao rei reduzir sua dependência com relação aos nobres para a composição de suas forças armadas (LASSALE, 1999, p. 45 et seq.).

⁵ Segundo Girglioli, “o termo burocracia foi utilizado pela primeira vez, na metade do século XVIII, por um economista fisiocrático, Vincent de Gournay, para designar o poder do corpo de funcionários e empregados da administração estatal, incumbido de funções especializadas sob a monarquia absoluta e dependente do soberano” (2009, p. 124).

⁶ Sobre o papel da organização burocrática, com base na lei parlamentar, para o surgimento do Estado Moderno, ver Poggi (2013, p.12 et seq.).

regularidade (*Stetigkeit*), discrição, uniformidade (*Einheitlichkeit*), forte subordinação (*Unterordnung*), e economia de custos pessoais/materiais (NOGUEIRA, 2015, p. 107; POGGI, 2013, p. 19-20; WEBER, 2009, p. 25 et seq.).

Nessa linha, e provavelmente sob a inspiração dos tempos modernos representados pela revolução industrial, não só o modelo de atuação administrativa defendido passava a ser fortemente vinculado pela *lei parlamentar* (WEBER, 2009 p. 29 et seq.), como a imagem que se tinha do funcionamento da burocracia era a de uma **engrenagem**, em que não havia qualquer espaço de liberdade para a vontade individual dos servidores na determinação do seu agir (WEBER, 2009 p. 34-35).

3. Do princípio da legalidade no Estado burocrático – do ideal à realidade

Como se fosse possível que tudo a ser feito pelo órgão executivo estatal já estivesse integralmente prescrito de antemão pelo legislador, floresceram mitos inspirados em ideias elegantes cunhadas no século XVIII, mas cuja aplicação ao dia a dia das repartições públicas é nitidamente insuficiente para conduzir a uma atuação adequada por parte de seus agentes.

Sentenças de forte apelo retórico como “não há espaço para vontade no exercício da função administrativa”⁷ ou então “administrar é aplicar a lei de ofício”⁸ passaram a frequentar os manuais de Direito Administrativo e ainda hoje são repetidas de forma mais ou menos intensa por importante doutrina,⁹ sem uma maior preocupação com sua aderência ao mundo fenomênico, com sua aptidão para explicar as tarefas que de fato são desempenhadas diuturnamente pelos agentes estatais.

Como se gerir a coisa pública se resumisse a uma atividade de subsunção pelo servidor das mais variadas contingências fáticas a respostas já dadas de antemão pelo legislador,¹⁰ foi se desenvolvendo uma cultura de **imobilismo burocrático**, em que a ausência de previsão expressa em lei de uma dada hipótese e/ou da respectiva consequência jurídica significa um óbice à ação da Administração, ainda que de tal inércia redundem previsíveis efeitos deletérios ao bem comum.

A outra face do **legalismo** (MEDAUAR, 2017, p. 169; NIETO, 2015, p. 69 et seq.), por sua vez, é justamente o **agir despropositado** por parte do servidor, que não traz qualquer utilidade para a comunidade e/ou que implica a criação de sacrifícios arbitrários à esfera de liberdade dos particulares, simplesmente pelo fato de “a lei assim o determinar”, como se sua missão se restringisse a cumprir cegamente atos gerais e abstratos emanados do

⁷ “Na Administração Pública, não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa ‘pode fazer assim’; para o administrador público significa ‘deve fazer assim’” (MEIRELLES, 1990, p. 78).

⁸ Para lembrarmos a célebre formulação de M. Seabra Fagundes, em seu *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, primeira edição de 1941 (2006, p. 3).

⁹ Sintomático a respeito, a nosso ver, é a existência de autores que continuam a defender a *tipicidade* como atributo do ato administrativo (v.g., MARTINS JUNIOR, 2014, p. 293). Para nossa crítica sobre tal visão idealizada da função pública, ver considerações que fizemos recentemente em reflexão acerca da contratação do uso do patrimônio estatal (2017, p. 11-13).

¹⁰ “[...] a relação existente entre um indivíduo e a lei é meramente uma relação de não contradição, enquanto que a relação entre a Administração e a lei, é não apenas uma relação de não contradição, mas é também uma relação de subsunção” (MELLO, 2008, p. 13). Em outra passagem, Celso Antônio Bandeira de Mello ainda afirma: “a atividade administrativa, missão a ser tipicamente desenvolvida pelo Poder Executivo, deverá corresponder à concreção final da vontade popular expressa na lei. Fora da lei, portanto, não há espaço para a atuação regular da Administração” (MELLO, 2008, p. 50).

Legislativo, de modo indiferente para com sua repercussão negativa na vida das pessoas e/ou para com o adequado exercício da função pública.

Note-se que essa visão de predeterminação absoluta do agir administrativo pela lei parlamentar, não bastasse ser irrealizável pela natureza das coisas (CASSESE, 1998, p. 429 et seq.; GUERRA, 2015, p. 47 et seq.), acaba por ter como um dos seus efeitos mais perversos justamente a **irresponsabilização do agente estatal**, que, sob o pretexto de singelamente obedecer à vontade do legislador, escamoteia o que está realmente por trás das escolhas que lhe cabe fazer na gestão da coisa pública.

4. Burocracia e eficiência – (in)compatibilidade?

Podemos denominar de *burocratização* o iter de **formalização** e de **despersonalização** da ação estatal (POGGI, 2013, p. 57 et seq.), fenômeno que tem sua razão de ser na busca em conferir-lhe maior racionalidade e, imagina-se, eficiência (MATHIOT, 1980, p. 228).¹¹

Apesar do nobre propósito da organização do serviço público segundo um padrão de conduta fundado na lei (MATHIOT, 1980, p. 229),¹² a prática revela que tal plano por vezes gera efeitos diametralmente opostos aos perseguidos quando da sua confecção.

Por quê?

No nosso entendimento, uma pista para desvendar o enigma está justamente na má compreensão do papel do direito escrito (do qual a lei faz parte) na disciplina do atuar dos burocratas.

A **procedimentalização** do agir administrativo,¹³ quando inspirada na *falsa ideia de que a lei pode tudo prever*, em vez de redundar em uma atuação governamental mais adequada para a satisfação de pautas de interesse coletivo, acaba por conduzir a uma *visão míope* do iter decisório a cargo do gestor (MATHIOT, 1980, p. 232),¹⁴ que, em vez de olhar para frutos a serem gerados na realidade com sua atuação, mantém sua atenção apenas no próprio procedimento.

¹¹ “A existência de uma burocracia, com sua força e seus métodos, importa ao Estado, para começar, na medida em que, em sendo organização, ela tende à eficácia. Ela importa à democracia, porque suas bases são justamente aquelas que toda democracia deve se esforçar para estabelecer” (MATHIOT, 1980, p. 228, tradução nossa).

¹² André Mathiot afirma que a administração burocrática é o reino da lei (« *le règne de la loi* »), das formas e procedimentos, e no qual há uma preocupação com a observância dos precedentes, cujo respeito revela imparcialidade no exercício da função pública (MATHIOT, 1980, p. 229). Curiosa a referência feita pelo autor francês à questão do cuidado da burocracia do seu país com a coerência de sua atuação levando em conta o que já fora previamente decidido nas respectivas repartições em aplicação da lei. Ainda que o doutrinador alerte para os riscos de uma simples repetição irrefletida de precedentes para o bom desempenho das atribuições estatais – sua sacralização mesmo em situações nas quais sua inadequação é flagrante (MATHIOT, 1980, p. 232), isso nos faz lembrar o quanto o estudo dos precedentes administrativos ainda merece uma maior atenção entre nós, em especial considerando os diversos casos que diariamente chegam aos Tribunais, tendo por fundamento a busca de um tratamento isonômico entre cidadãos que estão em situações análogas. Sobre o tema, ver nossa tese de Doutorado denominada *Governança Pública na Administração Contemporânea* que, enquanto escrevemos este artigo, aguarda defesa na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (2017, p. 99 et seq.).

¹³ Ou seja, sua submissão a etapas previstas abstratamente com o propósito de afastá-la de preferências e proveito pessoais de quem exerce função pública.

¹⁴ André Mathiot aponta quatro principais patologias que podem ser observados na burocracia. Além da *miopia*, que seria o agir do gestor voltado só ao universo limitado da Administração, com dificuldades para lidar com o imprevisto, ainda poderiam ser constadas *manias* (ex. formalismo absurdo, criação de procedimentos sem sentido), *paranoia* (desprezo às críticas), e *insensibilidade* (para com anseios sociais) (MATHIOT, 1980, p. 232-233).

O caminho da escolha, assim, de *meio* para boas decisões passa a ser encarado como *fim em si mesmo*,¹⁵ e as opções feitas, ilusoriamente, por meio de um processo mecânico de subsunção da realidade a normas gerais e abstratas, pretendem ser imunes a críticas, já que não passariam de concretização de prescrições do legislador.

Ocorre que na lei parlamentar o gestor normalmente encontrará apenas uma parte (muitas vezes pequena) dos elementos que deverá concatenar para a construção da norma aplicável ao seu decidir (PERELMAN, 2000, p. 622 et seq.).¹⁶

Ao extrair um sentido de *dever* ou de *poder ser* do direito escrito (que também envolve a Constituição e os regulamentos), o agente deveria antes de tudo ser **cuidadoso com a repercussão de suas escolhas na realidade**, fiel ao ensinamento antigo, mas frequentemente negligenciado por parte de nossa doutrina, segundo o qual o Direito deve servir à realidade (e não a realidade ao Direito, o que, a prevalecer, equivaleria a entender as normas como o fim último da ação humana).¹⁷

A missão do servidor, vale lembrar, não é (só) a de cumprir a lei de ofício, mas sim a de buscar a concretização de pautas públicas, ora reproduzindo comandos já constantes dos atos parlamentares, ora não os contrariando no desempenho de suas tarefas.

Assim como a tarefa primeira do comerciante não é a de cumprir o Código Comercial, a dos pais não é a de cumprir o Estatuto das Crianças e Adolescentes e a do motorista não é a de cumprir o Código de Trânsito, cabe ao agente estatal, conforme a competência material que lhe é conferida pelo ordenamento, empreender esforços para a realização de atividades caras ao bem estar da comunidade, não violando os termos do direito escrito aplicável a sua seara de atuação.¹⁸

Como o servidor encontrará na lei parlamentar apenas um quadro geral abstrato que servirá de limite e fonte de inspiração para decisões legítimas, este, na aspiração por um agir eficiente, deverá sempre buscar nas outras nascentes do Direito os elementos que lhe permitam, no caso concreto sujeito à sua apreciação, excepcionar a aplicação da literalidade de um texto normativo quando sua incidência for deletéria ao desempenho de

¹⁵ Sobre a instrumentalidade do processo administrativo, ou seja, entendendo-o como espaço adequado para sopesamento dos diversos interesses subjacentes a um processo de tomada de decisão estatal, pressuposto não só para a tutela de direitos individuais e coletivos, como para um agir público eficiente, ver Medauar (2008, p. 65 et seq.) e Schirato (2010).

¹⁶ Note-se que mesmo doutrinadores que adotam como ponto de partida para suas reflexões o que poderíamos chamar de uma perspectiva um tanto romântica da relação entre lei e ato administrativo não recusam, de longa data, que a suposta “estruturada vinculação” do gestor à vontade do Parlamento, na prática, quase não existe, seja pelos textos normativos serem impregnados de conceitos jurídicos indeterminados, seja pela atribuição expressa de discricionariedade para o executor de seus comandos, fenômeno que admitem ser condição para o bom desempenho de suas atribuições nas mais diversas situações. Destacamos, a respeito, passagem dos ensinamentos de Afonso Rodrigues Queiró (1969, p. 2): “A Administração é a longa manus do legislador — é, em suma, a lei em ato; simplesmente, o legislador, para não prejudicar, pela má qualidade ou pela inadequação relativa dos atos da Administração, a mais perfeita realização do interesse público, raramente vai ao ponto de predeterminar a atividade administrativa, em termos de ela não ser, afinal de contas, mais do que uma versão em concreto da vontade legislativa, que é abstrata e formulada, portanto, para tipos de casos. O mais das vezes, o legislador concede à Administração o poder de escolher, dentro de uma série mais ou menos ampla de comportamentos em princípio igualmente lícitos, aquele que deve ser utilizado para a prossecução do fim que ele deseja ver realizado” (1969, p. 2).

¹⁷ Em passagem de lucidez ímpar, a qual já fizemos referência em mais de uma oportunidade em nossos estudos, Miguel Reale, ao discorrer sobre a tensão entre textos escritos da lei parlamentar e os padrões de conduta vividos pela população, pontua: “há um trabalho, por assim dizer, de desgaste ou de erosão das normas jurídicas, por força do processo vital dos usos e costumes. O hábito de viver vai aos poucos influenciando nas normas jurídicas, mudando-lhes o sentido, transformando-as até mesmo nos seus pontos essenciais, ajustando-as às necessidades fundamentais da existência coletiva” (2002, p. 583). Em sentido próximo, confira-se Carlos Maximiliano (2011, p. 137 et seq.).

¹⁸ Passagem inspirada na crítica formulada por Agustín Gordillo acerca da visão da legalidade nutrida em muitas repartições públicas de países Latino Americanos (1981, p. 107).

suas atribuições ou então construir soluções criativas para desafios imprevistos, desde que de **modo devidamente motivado**,¹⁹ não violando as diretrizes maiores que disciplinam o exercício da função pública em nosso país.

Em outras palavras, ao extrair do direito escrito uma conclusão do que *pode* ou do que *deve ser* feito em uma dada circunstância, o gestor, tal qual o magistrado, deve avaliar o que lhe diz não só a lei formal, interpretada segundo a Constituição, como também os **costumes**, os **princípios** gerais do Direito, a **doutrina**, a **jurisprudência** e seus próprios **precedentes**.

O compromisso do servidor deve ser antes de tudo com o destinatário da ação estatal, com o cidadão, com a tutela de seus direitos e a cobrança dos respectivos deveres, e não com o cumprimento cego e supostamente neutro de textos legais, como se estes fossem expressão de uma vontade divina infalível, cujos comandos devessem se impor às pessoas sem qualquer filtro acerca de sua utilidade para o bem comum, de sua proporcionalidade para com os sacrifícios que exigem *vis-à-vis* os benefícios que produzem para a vida em coletivo.

5. Casuística

Para ilustrarmos nossa hipótese, destacamos três impasses-tipo que podem ser observados no dia a dia do exercício da função pública nas diversas esferas de governo existentes em território nacional e que, a nosso ver, poderiam ser evitados caso os agentes responsáveis pelas decisões respectivas se pautassem por uma interpretação teleológica e proporcional dos comandos normativos que disciplinam suas atividades.

5.1. Das palavras sagradas do edital

O edital de um concurso ou de uma licitação equivale à lei do respectivo certame,²⁰ e, assim como se passa com a lei parlamentar, não raramente tem seus termos aplicados de forma draconiana pelas autoridades públicas,²¹ sem qualquer consideração para com seus efeitos deletérios na esfera jurídica dos privados ou mesmo para com seus efeitos úteis para a própria Administração.

Nesse capítulo da história da nossa burocracia observa-se de tudo, menos bom senso²² e preocupação com a eficiência no exercício da função administrativa.

¹⁹ Para maior desenvolvimento sobre nossa visão acerca do ônus de motivação das decisões administrativas como desdobramento do imperativo de prestação de contas a cargo das autoridades públicas, ver nossa tese *Governança Pública na Administração Contemporânea*, Faculdade de Direito da USP, 2017 (p. 124 et seq.).

²⁰ Segundo a dicção do art. 4º da Lei 8.666/1993: “Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm *direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento* estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos. Parágrafo único. O procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza *ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública*” (grifo nosso).

²¹ E, em especial quanto a este aspecto, certamente a redação prevista no *caput* do art. 41 da Lei nº 8.666/1993 vai ao encontro de um suposto automatismo no exercício da função pública, segundo o ideal de que a singela observância do texto do edital basta para satisfação do interesse público nas mais variadas hipóteses em que este sirva de instrumento para organização de um procedimento isonômico dirigido a seleção de propostas mais vantajosas para a Administração. Confira-se a redação de tal dispositivo: “Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada” (ibidem).

²² Algumas vezes a falta de razoabilidade na interpretação dos textos editalícios é de tal ordem que se questiona mesmo se há boa-fé da autoridade no desempenho de tal tarefa. E a boa-fé, vale lembrar, apesar de não constar textualmente do art. 37 *caput* da Constituição de 1988, é um postulado que, como princípio geral do Direito, tem plena incidência na missão de aplicação de textos normativos por parte de nossos servidores (DROMI, 1973, p. 475).

Se em um edital é previsto como requisito para assunção de cargo público a apresentação de *certidão de colação de grau em curso superior*, caso um documento com tais dizeres sacramentais não tenha sido expedido por uma dada instituição de ensino, ainda que por fato alheio à vontade do estudante, muitas vezes não se aceita que este demonstre a satisfação do requisito em tela de outro modo.²³

Na mesma linha, se um edital de licitação prevê que as empresas interessadas em contratar com o Estado devem entregar suas propostas em duas vias, a ausência de uma delas pode “normalmente” levar à sua desclassificação, nada obstante o teor de sua oferta ser significativamente mais vantajoso para a Administração do que o das suas concorrentes.²⁴

A previsão em edital de critérios técnicos desnecessários para aferir se a empresa candidata a contratar com o Estado está em condições de bem realizar o objeto da futura avença a ser firmada entre Poder Público e particular é fenômeno que também já foi alvo de judicialização, com afastamento de exigências que não revelam qualquer utilidade para o procedimento de escolha a cargo do gestor.

A respeito, confira-se o seguinte julgado do C. Superior do Tribunal de Justiça, datado de 2004:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. CARTA CONVITE. EXIGÊNCIA EDITALÍCIA COM FORMALISMO EXCESSIVO. DESCLASSIFICAÇÃO. AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE. 1. Recurso especial oposto contra acórdão que concedeu segurança postulada pela empresa recorrida por ter a recorrente desclassificado-a em procedimento de licitação carta convite, ao entendimento de que a CEF teria feito, em seu edital licitatório, exigência com um formalismo excessivo, consubstanciado que a licitante apresentasse, junto com sua proposta, catálogos técnicos ou prospectos do sistema de ar-condicionado, que foi objeto do certame. 2. A fim de resguardar o interesse público,

²³ A título de exemplo, confira-se a situação tratada na Apelação nº 1002087-60.2016.8.26.0127, de relatoria do Desembargador Ponte Neto, componente da 8ª Câmara de Direito Público do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Eis o texto da respectiva ementa: “APELAÇÃO CÍVEL MANDADO DE SEGURANÇA – CONCURSO PÚBLICO – Posse em cargo público sem a apresentação de diploma Professora de Educação Básica – Candidata regularmente aprovada no certame – Ausência de documentação apta à comprovação de licenciatura em curso superior – Apresentação de Certificado de Conclusão de Curso emitido pela Instituição de Ensino, que supre os requisitos de escolaridade exigidos no edital – Medida adotada pela Administração que se mostra excessiva – Precedentes do C. STJ e desta C. Câmara de Direito Público – Ratificação dos fundamentos da r. sentença, cujos elementos de convicção não foram infirmados (art. 252 do RITJSP/2009) Sentença mantida Reexame necessário e recurso de apelação não provido” (TJSP – 8ª Câmara de Direito Público – Des. Rel. Ponte Neto – Apelação nº 1002087-60.2016.8.26.0127 – vu – data do julgamento 19/10/16). Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

²⁴ “REEXAME NECESSÁRIO – MANDADO DE SEGURANÇA – LICITAÇÃO – MODALIDADE: TOMADA DE PREÇO – Desclassificação da impetrante por ofensa a item do Edital, que exigia a apresentação da proposta em 2 (duas) vias, sendo que foi ofertada apenas em 1 (uma) via, desconsiderando o fato de que, foi a concorrente que ofertou preço global mais vantajoso – “O princípio da vinculação ao edital seja “absoluto” a ponto de obstar à Administração ou ao próprio Judiciário interpretá-lo, inclusive à luz do princípio da razoabilidade, parar melhor aferir seu sentido e compreendê-lo, impedindo que o rigor excessivo venha a afastar da licitação possíveis proponentes e prejudicar uma das suas finalidades, mas tomando-se cuidado para não haver quebra de princípios legais ou constitucionais, como o da legalidade estrita. O importante é que o formalismo não desclassifique propostas “eivadas de simples omissões ou defeitos irrelevantes” (STJ, 1ª Sec., MS 5.418).” – Excesso de formalismo afastado, para que a impetrante apenas participe do certame licitatório, na medida em que impossível declará-la vencedora – AJUSTE DA PARTE DISPOSITIVA DA R. SENTENÇA, NESSE SENTIDO, COM A PARCIAL CONCESSÃO DA SEGURANÇA – REEXAME NECESSÁRIO PARCIALMENTE PROVIDO” (TJSP – 8ª Câmara de Direito Público – Apelação nº 0002881-24.2014.8.26.0142 – Des. Rel. Antonio Celso Faria – vu – Comarca: Colina – Data do julgamento: 18/11/2015). Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

é assegurado à Administração instituir, em procedimentos licitatórios, exigências referentes à capacidade técnica e econômica dos licitantes. No entanto, é ilegal a desclassificação, na modalidade carta convite, da proposta mais vantajosa ao argumento de que nesta não foram anexados os manuais dos produtos cotados, cuja especificação foi realizada pela recorrida. 3. Recurso não provido (STJ – T1 – Min. Rel. José Delgado – Resp. – nº 657.906/CE – vu – data do julgamento 04/11/2004) (g.n.).

5.2. Do texto legal aquém do útil

Prevê a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), em seu art. 13, a obrigação de o agente público prestar anualmente junto à repartição pública à qual está vinculado sua declaração de bens.

Eis a redação do dispositivo:

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.

§ 1º A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizado no País ou no exterior, e, quando for o caso, abrangerá os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico.

§ 2º A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

§ 3º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa. (grifo nosso)²⁵

Considerando que o texto legal em questão não prevê expressamente que haverá algum controle sobre as informações apresentadas pelo agente público por parte do responsável pela recepção de tais dados, como uma verificação, ainda que perfunctória, sobre registros atípicos de sua evolução patrimonial, no mais das vezes o comando normativo sob exame resta sem qualquer utilidade prática.²⁶

²⁵ Disponível em: <<https://bit.ly/1EJAozd>>. Acesso em: 17 abr. 17.

²⁶ Sobre o ponto, confira-se passagem de matéria publicada no jornal Estado de São Paulo em 22/04/2014, após o registro de ter faltado à Lei nº 8.429/1992 estabelecer qual órgão público deveria controlar as informações sobre a evolução patrimonial dos servidores: “É sabido, no entanto, que a maioria dos servidores não fornece nem disponibiliza as informações relativas a bens e valores que compõem o seu patrimônio, tampouco as atualiza anualmente, em que pese a obrigatoriedade estabelecida em lei. As áreas de pessoal dos órgãos e entidades em que esses servidores atuam não têm, em sua grande maioria, controle da entrega dessas informações (há casos em que os envelopes lacrados que deveriam conter as informações de bens e valores são entregues vazios). Quando o servidor faculta o acesso à sua DIRPF, a CGU não recebe as informações fiscais, em função de problemas operacionais da Receita Federal. Assim, diversas alternativas têm sido consideradas com a finalidade

Isso porque, como é sabido, caso haja fundada suspeita de que um dado servidor tenha cometido crime ou ato de improbidade administrativa, judicialmente seu sigilo fiscal pode ser quebrado, o que redundará na obtenção pela autoridade judicial das informações referidas no art. 13 da Lei nº 8.429/1992.

Logo, se houvesse qualquer inovação alvissareira quanto ao tema advinda da legislação sob exame, esta seria justamente a de propiciar um controle administrativo do enriquecimento sem causa de funcionários públicos.

Nada obstante, como a lei não fora textual quanto à existência de tal competência, o que normalmente se observa é o ritual, repetido anualmente, de recepção de milhares de declarações de imposto de renda pelos setores de Recursos Humanos encarregados da dita atribuição, sem qualquer conferência destas informações no âmbito do próprio Poder Executivo, como se os referidos órgãos fossem meros bancos de dados (que já estão devidamente armazenados junto à Receita Federal).²⁷

5.3. Da redução teleológica – uma questão?

Um terceiro impasse-tipo de como a leitura que os gestores fazem do princípio da legalidade impacta negativamente na performance de suas atribuições é, a nosso ver, o fato de estes não fazerem a adequada **não aplicação de um determinado comando normativo** sempre que em uma dada situação não estiver presente o motivo que é a razão de ser da aprovação de um ato geral e abstrato seja pelo Parlamento ou seja pelo próprio Poder Executivo.

Em hermenêutica a técnica é conhecida como “redução teleológica” ou então reflete a célebre fórmula de incompatibilidade entre a incidência em concreto da redação “fria” da lei e o seu espírito (FERRAZ JÚNIOR, 1994, p. 295-296; MAXIMILIANO, 2011, p. 161-165; PERELMAN, 2000, p. 657 et seq.), o que deveria, em condições normais de temperatura e pressão, conduzir à inaplicabilidade do texto, já que este tem por propósito alcançar certo resultado na realidade (e não o seu oposto).

O servidor autômato, contudo, não faz a referida distinção e, como a *longa manus* do Legislador, cumpre servilmente o que lhe diz a lei (como se esta de fato tivesse vida própria e não fosse apenas uma das fontes do Direito, cujo significado cogente ou autorizativo na realidade devesse ser dito pelo seu intérprete – uma pessoa de carne, osso e discernimento, espera-se).

Nesse contexto é que enquadramos, por exemplo, aplicações que entendemos irrazoáveis do princípio de gratuidade previsto para certos serviços públicos, o que, em sendo aplicado a ferro e fogo, acaba por destinar a cidadãos de estratos sociais mais abastados

de assegurar à administração pública que o servidor entregue sua declaração de bens e valores patrimoniais” (COUTINHO, 2014. Disponível em: <http://bit.ly/2H47r6E>. Acesso em: 18 abr. 2017).

²⁷ No âmbito do Município de São Paulo, por exemplo, a primeira vez que se teve notícia sobre a verificação sistemática das informações constantes das declarações de imposto de renda entregues por seus servidores para fins de detecção e combate à corrupção deu-se em 2013, com a criação da Controladoria Geral do Município – CGM pela Lei Municipal nº 15.764/2013 (art. 118 et seq.). No âmbito de tal órgão, passou a incumbir à Corregedoria expressamente “acompanhar a evolução patrimonial dos agentes públicos do Poder Executivo Municipal, com exame sistemático das declarações de bens e renda, e observar a existência de sinais exteriores de riqueza, identificando eventuais incompatibilidades com a renda declarada, por meio, inclusive, de acesso aos bancos de dados municipais e de outros entes, além de requisição de todas as informações e documentos que entender necessário, instaurando, se for o caso, procedimento para a apuração de eventual enriquecimento ilícito” (inciso III do art. 135 da LM nº 15.764/2013. Disponível em: <http://bit.ly/2VmC5fg>. Acesso em: 18 abr. 2017).

recursos escassos que deveriam ser prioritariamente destinados a pessoas em situação de vulnerabilidade econômica.²⁸

Na mesma linha ilustram disparates que frequentam os Tribunais em ações que questionam o inusitado (como cobrança de IPVA sobre veículo atestado pelo órgão de trânsito como ferro velho)²⁹ ou então o impossível (necessidade de retirada de veículo apreendido em razão de falta de inspeção técnica justamente para viabilizar tal exame).³⁰

²⁸ Em estudo anterior já nos manifestamos contrariamente ao acesso ilimitado ao Serviço Único de Saúde (SUS) quando os respectivos usuários tenham plano saúde ou então tenham condições de custear por meios próprios terapias não padronizadas no âmbito de tal sistema (CUNHA FILHO, 2015, p. 16-18). No que se refere à rede pública de ensino, a questão é um pouco mais complexa, à vista da previsão em nível constitucional do princípio da gratuidade em estabelecimentos oficiais (art. 206, IV da CR). Nada obstante, seja via reforma constitucional, seja via aplicação teleológica do quadro normativo vigente, entendemos que ainda há muito a ser feito rumo a desenhos institucionais que favoreçam a garantia de um serviço educacional público de qualidade em nosso país, que seja gratuito para quem esteja em situação de vulnerabilidade econômica e, se o caso, parcialmente custeado por quem detenha condições financeiras para tanto. De qualquer modo vale o registro de que a questão é polêmica entre nós, mesmo para cobrança por cursos de pós-graduação promovidos em estabelecimentos públicos. A respeito, confira-se: “Curso de pós-graduação lato sensu em estabelecimento oficial (USP). Cobrança de mensalidades pela demandante, fundação de direito privado. Ofensa ao princípio da gratuidade do ensino público. Art. 206, IV, da CF. Descabimento. Cobrança que revela maneira transversa de imputar a demandada custeio do que é gratuito. Precedente deste TJSP. Preclusão reconhecida com relação a documentos juntados com a apelação. Sentença mantida nos termos do art. 252 do RITJSP. Apelação desprovida” (TJSP – 26ª Câmara de Direito Privado – Des. Rel. Paulo Camargo Magano – Apelação nº 1009937-80.2014.8.26.0566 – data do julgamento 03/12/2015). Em sentido contrário: “Agravado de Instrumento – Mandado de segurança – Liminar – Curso de pós-graduação lato sensu – USP – Cobrança de matrícula e mensalidade – Requisitos legais para a concessão da liminar verificados – Princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais – Decisão mantida – Recurso desprovido” (TJSP – 4ª Câmara de Direito Público – Des. Rel. Ana Liarte – Agravado de Instrumento nº 2081010-76.2016.8.28.0000 – data do julgamento 12/09/2016). Reflexão interessante sobre os questionamentos verificados no sistema jurídico francês quanto à instituição de política tarifária na prestigiada Sciences-Po de Paris, levando em conta a renda familiar dos respectivos estudantes, pode ser vista em Martine Long, (2004, em especial na p. 690 et seq.). A respeito, Long ainda nos dá notícia de que na França há fundamento legal expresso para a tarifação de serviços públicos facultativos (art. 147 da Lei de Orientação de Luta contra as Exclusões), desde que tal cobrança não supere o custo da prestação e não impeça o acesso de usuários sob o pretexto de estes terem acesso às utilidades em tela no mercado de consumo (2004, p. 693). No que se refere ao acesso ao nosso Poder Judiciário, a conclusão não pode ser diferente. Ao se garantir a alguns litigantes gratuidade mediante apresentação de mera declaração de pobreza, sem se exigir em concreto demonstração de impossibilidade de recolhimento das custas pertinentes, acaba-se por se conferir a certos indivíduos, que muitas vezes têm condições econômicas muito superiores à média do cidadão brasileiro, o privilégio de ter acesso a um serviço caro, específico e divisível, cuja fonte de custeio, se não recair sobre seus usuários, estará nos impostos recolhidos de toda a população.

²⁹ “Apelação – Ação Anulatória de Débito Fiscal – IPVA – Pretensão de não pagamento de débito de IPVA – Veículo objeto de sinistro – Perda total – Descaracterização como ‘veículo automotor’ – Definição prevista no art. 1º, parágrafo único, da Lei Estadual nº 13.296 – Sucata ou salvado – Afastamento do fato gerador para fins de incidência do imposto – Irrelevância quanto ao fato de não ter o autor observado o procedimento estabelecido pela Fazenda – Verba honorária arbitrada em R\$ 1.000,00 – Cabimento – Observância aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, bem como aos critérios do art. 85 do CPC (vigente) – Precedentes do E. STJ, deste Egrégio Tribunal de Justiça e desta E. 11ª Câmara de Direito Público – Sentença de procedência mantida – Recurso improvido” (TJSP – 11ª Câmara de Direito Público – Des. Rel. Marcelo Theodósio – Apelação nº 0007220-51.2014.8.26.0457 – vu – data do julgamento 14/03/2017). Nesse precedente, curioso notar que o relator do acórdão registra que, apesar de ser incontroverso que o veículo em questão teve perda total em razão de acidente, a Fazenda insiste na legitimidade da cobrança do imposto impugnada pelo contribuinte, já que este supostamente não teria feito uma comunicação formal a respeito do Detran nos termos do que prevê a Resolução do CONTRAN nº 11/98 (art. 1o, I, III, IV e 52o) e do Código de Trânsito Brasileiro (art. 126 e art. 240) (p. 4 do acórdão, disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 21 abr. 17). Ou seja, apesar de haver prova cabal de que o bem não mais existe, dado às vezes atestado pelo próprio Detran (como já tivemos a oportunidade de testemunhar em mais de uma oportunidade no exercício da jurisdição junto às Varas da Fazenda da Capital de São Paulo), a Administração entende como regular exação que tem por fundamento a sua propriedade até que o cidadão faça tal provocação formal (e em algumas hipóteses apesar desta).

³⁰ “INSPEÇÃO VEICULAR. São Paulo. Lei Municipal nº 11.733/95 e 14.717/08. Veículo apreendido em outro Estado. Dispensa excepcional da inspeção e liberação do licenciamento. – A decisão agravada não afastou a legalidade da inspeção veicular; permitiu, tão somente, o licenciamento do veículo do impetrante ante a inusitada situação: a Polícia Rodoviária Federal só libera o veículo, apreendido em Tocantins, mediante a regularização do licenciamento; e o licenciamento só é regularizado mediante a aprovação do veículo na inspeção veicular realizada em São Paulo, que não pode ser realizada pela apreensão do veículo. Situação excepcional que justifica a solução excepcional. Inviabilidade de cancelamento do licenciamento, depois de concedido. – Agravado a que se nega seguimento. Aplicação do art. 557 do CPC. Agravado interno desprovido” (TJSP – Câmara

Nas hipóteses referidas, cabe ao servidor, atento à repercussão na realidade de suas decisões, excepcionar a incidência dos atos normativos que lhe incumbe aplicar quando sua observância cega redundar no absurdo.³¹

Por outro lado, quando tal operação não for possível no nível do individual e concreto, ao menos sem que haja prejuízo para a racionalidade organizacional de um dado serviço, deve o órgão estatal instar seu superior hierárquico quanto à provocação das instâncias pertinentes para um melhor desenho institucional da atividade sob sua responsabilidade, que se pautar pelo emprego mais racional dos preciosos recursos materiais à disposição do Estado para a satisfação de carências coletivas.

6. Conclusão

O processo histórico que culminou na adoção de técnicas burocráticas de exercício de poder pelo Estado de Direito não foi linear e nem é algo acabado, imune a retrocessos (GIRGLIOLI, 2009, p. 127).

Embora cada país apresente peculiaridades quanto ao desenho organizacional de sua Administração Pública, pode-se destacar alguns aspectos comuns ao movimento de *burocratização* que marcou o surgimento do que se convencionou chamar de *Estado Moderno* em várias partes do mundo ocidental.

Ao lado de postulados positivos como *profissionalização do funcionalismo* e *gestão republicana do patrimônio público*, é recorrente na literatura especializada críticas ao **formalismo excessivo** da ação burocrática de tipo weberiano, o que redundaria em sua ineficiência.

Neste ensaio discorreremos sobre um dos pontos que nos parecem cruciais para explicar a patologia: a inadequada compreensão do papel do direito escrito (em especial o veiculado pela lei parlamentar) no processo de tomada de decisão do gestor.

Para reforçar a coerência de nossa hipótese, tratamos de três impasses-tipo observados no dia a dia das repartições públicas, os quais, imaginamos, não existiriam (ou pelo menos seriam bastante mitigados) caso os servidores assumissem o ônus que lhes cabe de interpretação teleológica, proporcional e de boa-fé dos atos normativos que devem aplicar no desempenho de suas funções.

Se o aprimoramento da qualidade de nossa Democracia, com a vinculação da burocracia estatal à realização dos direitos dos cidadãos, enfim, tornar-se uma política pública em território nacional, entendemos que esse é um desafio impossível de se ignorar.

Final de contas, para se cumprir o direito escrito como um autômato, sem o cuidado de se evitar efeitos deletérios na realidade e/ou lesão despropositada a direitos e interesses individuais ou coletivos, não há necessidade de intervenção do engenho humano.

Ou os gestores de alto ou baixo escalão se dão conta disso ou, testando a paciência dos governados, arriscam-se, cedo ou tarde, a ser substituídos.

Reservada ao Meio Ambiente – Des. Rel. Torres de Carvalho – Agravo Regimental nº 0428486-81.2010.8.26.0000/50000 – Data do julgamento: 02/06/2011). Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 21 abr. 17.

³¹ Como o mantra da indisponibilidade do interesse público justificar condutas ruins ao erário, o que se observa com a propositura de ações judiciais para cobrança de valores irrisórios, ou então com a resistência de gestores a lançar mão de vias consensuais para solução de pendências com o particular, embora tal desfecho seja evidentemente mais vantajoso para as contas estatais, sob o pretexto de ausência de autorização legal expressa a respeito. Para maior desenvolvimento do ponto, ver na nossa tese (2017b, p. 161 et seq.).

Se não por humanos à altura das graves funções atribuídas à organização política, quem sabe no futuro por máquinas, quiçá com mais discernimento do que muitos daqueles que hoje ocupam cargos na nossa Administração.

7. Referências

- ARENDDT, Hannah. *The promise of politics*. New York: Schocken Books, 2005.
- CASSESE, Sabino. *Le basi del diritto amministrativo*. 5. ed. Milano: Garzanti, 1998.
- CHEVALLIER, Jacques. *Le service public*, 9. ed., Paris: PUF, 2012.
- CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. Vinculação da administração à Constituição – alguns apontamentos sobre o dever constitucional de o Estado prestar serviços públicos de saúde. *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, São Paulo, ano 16, n. 40, p. 9-20, abr.-jun. 2015.
- _____. Contratação do uso dos imóveis públicos – parklets: por que não? *Revista de Contratos Públicos – RCP*, ano 6, n. 10, p. 9-22, set.-fev. 2017.
- _____. *Governança pública na administração contemporânea*. 2017. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017-B.
- DROMI, José Roberto. *Instituciones de derecho administrativo*. Buenos Aires: Astrea, 1973.
- FAGUNDES, M. Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito – técnica, decisão, dominação*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- GIRGLIOLI, Pier Paolo. Burocracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução Carmen C. Varriale et al. 13. ed. Brasília: Editora UnB, 2009. p. 124-130.
- GORDILLO, Agustín. *Problemas del control de la administración pública en América Latina*. Madrid: Civitas, 1981.
- GRAEBER, David. *Bureaucratie: L'utopie des règles*. Tradução Françoise et Paul Chemla. Arles: Babel, 2015.
- GUERRA, Sérgio. *Discrecionalidade, regulação e reflexividade*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- LASSALE, Ferdinand. *Qu'est-ce qu'une constitution?* Arles: Sulliver, 1999.
- LONG, Martine. Discrimination positive et accès à Sciences-Po. *L'Actualité Juridique – Droit Administratif – AJDA*, Paris, n. 13, p. 688-694, avril 2004.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Princípio da legalidade. In: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella (coord.). *Tratado de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. v. 1. p 287-328.
- MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- MATHIOT, André. Bureaucratie et démocratie. In: LAUBADÈRE, André de et al. *Pages de doctrine*. Paris: LGDJ, 1980. p. 223-252.
- MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

- _____. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrador brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- NIETO, Alejandro. *La “nueva” organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel, 2015.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Burocracia. In: GIOVANNI, Geraldo di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs.). *Dicionário de políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp; Fundap, 2015. p. 106-110.
- PERELMAN, Chaïm. *Ética e direito*. Tradução Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- PEREZ, Marcos Augusto. *A administração pública democrática*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- POGGI, Gianfranco. *La burocrazia – natura e patologia*. Roma; Bari: Laterza, 2013.
- QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. Os limites do poder discricionário das autoridades administrativas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 97, p. 1-8, ago. 1969.
- REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- SCHIRATO, Vitor Rhein. O processo administrativo como instrumento do Estado de Direito e da Democracia. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor R. (orgs.). *Atuais rumos do processo administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 9-51.
- SOUZA FILHO, Rodrigo de. *Gestão pública e democracia – a burocracia em questão*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- WEBER, Max. *Wirtschaft und Gesellschaft – Herrschaft*, Band I, 22-4. Tübingen: Mohr Siebeg, 2009.
- WEHLING, Arno. *História administrativa do Brasil – administração portuguesa no Brasil de Pombal a D. João (1777-1808)*. Brasília: Funcep, 1986.

