

DIRETRIZES PARA O JUIZ DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A PARTIR DO CONTRIBUTO DE VIEIRA DE ANDRADE

GUIDELINES FOR THE PUBLIC ADMINISTRATION JUDGE BASED ON THE CONTRIBUTION OF VIEIRA DE ANDRADE

EDILSON PEREIRA NOBRE JÚNIOR

Professor Titular da Faculdade de Direito do Recife – UFPE. Realiza investigação em nível de Pós-Doutoramento perante o Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra sob a supervisão do Professor Doutor Licínio Martins. Doutor em Direito Público. Desembargador do Tribunal Regional Federal da Quinta Região.
ORCID: [<https://orcid.org/0000-0003-1808-0275>].
EdilsonNobre@trf5.jus.br

Recebido em: 04.03.2021

Aprovado em: 11.05.2021

DOI: [<https://doi.org/10.48143/rdai.18.epnj>].

ÁREAS DO DIREITO: Administrativo; Processual

RESUMO: A motivação para que este texto fosse escrito emana das imperfeições que o controle jurisdicional da Administração Pública vivencia na realidade brasileira. Daí se discorrer sobre os aspectos indispensáveis para que tal competência seja posta em ação. Por isso, procura-se avivar o juiz sobre a necessidade de perceber uma divisão de funções entre a Administração e os tribunais, o tipo e o grau de vinculação jurídica da atividade administrativa, o conceito de interesse público e as garantias dos administrados. Considerou-se, para esse fim, sistematização elaborada por José Carlos Vieira de Andrade.

PALAVRAS-CHAVE: Controle – Jurisdicional – Administração – Diretrizes – Poderes.

ABSTRACT: The motivation for this text to be written emanates from the imperfections that the judicial control of public administration experiences in Brazilian reality. Hence, the essential aspects for such competence to be put into action are discussed. Therefore, it seeks to enliven the judge about the need to perceive a division of functions between the Administration and the courts, the type and degree of legal binding of the administrative activity, the concept of public interest and the guarantees of the administered. For this purpose, systematization elaborated by José Carlos Vieira de Andrade was considered.

KEYWORDS: Control – Judicial – Administration – Guidelines – Powers.

SUMÁRIO: I. Esclarecimentos prévios. II. A divisão de funções estatais e o juiz da Administração. III. O juiz e a juridicidade da ação administrativa. IV. A fiscalização em torno da persecução do interesse público. V. As garantias das posições jurídicas dos administrados. VI. Palavras finais. VII. Referências.

“Para todas as ciências, é natural refletir sobre os seus próprios métodos, perguntar criticamente se alguém está no caminho certo, se não negligencia questões essenciais e, finalmente, chega a falsos resultados.” (Michael Stolleis¹)

I. ESCLARECIMENTOS PRÉVIOS²

Uma³ questão que se afigura assídua no universo de aplicação do direito administrativo brasileiro diz respeito às distorções que se verificam na atividade jurídico-decisória, especialmente, quando considerada a atividade de controle, notadamente, o jurisdicional.

Há, para tanto, uma razão de ordem estrutural, indistinta para os sistemas jurídicos. Trata-se da multiplicidade e complexidade, cada vez mais crescente, das matérias submetidas ao direito administrativo, cujo âmbito, em tempos de globalização⁴, estendeu-se imensamente, sem poupar dificuldades para o intérprete, em razão da profusão de normas de natureza técnica⁵.

1. Apresentação pelo autor à edição brasileira do livro *Escrever história do Direito*. Reconstrução, narrativa ou ficção? Trad. para o espanhol Marina Gascón. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 7.
2. A oportunidade singular de realizar investigação ao nível de Pós-Doutoramento perante o Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra nos anos de 2019 e 2020, sob a supervisão do Professor Doutor Licínio Martins, permitiu-me familiarizar com a sistematização do direito público lusitano e, igualmente, europeu. Nas pesquisas, chamou-se atenção o papel da obra de José Carlos Vieira de Andrade, de quem já conhecia *O dever de fundamentação expressa de actos administrativos e Os direitos fundamentais na Constituição da República Portuguesa de 1976*, por terem usufruído de uma ampla divulgação no Brasil. Lá, no solo português, pude ter acesso a outros textos do autor, especialmente “A justiça administrativa” e a vários artigos publicados em periódicos, de cuja leitura partiu a ideia deste texto.
3. A temática do presente trabalho se amolda ao âmbito do Projeto de Pesquisa “O controle das funções estatais na atualidade e o combate à corrupção”, sendo ainda o autor o líder do Grupo de Pesquisa “Desafios do controle da Administração Pública contemporânea”.
4. Sabino Cassese (La globalizzazione amministrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Lisboa, ano I, n. 3, p. 66, set.-dez. 2018) anota que a atual fase do processo de globalização assume papel de relevo às Administrações Públicas, com todas as suas regras e procedimentos, dizendo respeito à determinação de funções, à organização das

VII. REFERÊNCIAS

- ANDRADE, José Carlos Vieira de. O Direito e as palavras. *Archivum et Jus*, Coimbra, 2006.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. *A justiça administrativa*. 17. ed. Coimbra: Almedina, 2019.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. A nulidade administrativa, essa desconhecida. *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 138, n. 3.957, p. 332, 340-341, jul.-ago. 2009.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. A sublime conspiração da doutrina e da jurisprudência administrativas. *Forum Iustitiae – Direito & Sociedade*, ano 1, n. 3, p. 38-39, ago. 1999.
- BORGES, Alice Gonzalez. Interesse público: um conceito a determinar. *Revista de Direito Administrativo*, v. 205, p. 115, jul.-set. 1996.
- CANOTILHO, J. J. GOMES. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.
- CASSESE, Sabino. La globalizzazione amministrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Lisboa, ano I, n. 3, p. 66, set.-dez. 2018.
- CAVALCANTI, Artur; CAVALCANTI, Francisco. *O novo Código de Processo Civil*. Reflexões sobre um equívoco. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- CAVALCANTI, Francisco. Breves considerações sobre o controle da função administrativa e a plenitude da tutela jurisdicional. *Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito*, n. 8, p. 98-99, 1997.
- CORREA, Andry Matilla. *La buena administración como noción jurídico-administrativa*. Madrid: Dykinson, 2020.
- CORREIA, José Manuel Sérvulo. Revisitando o estado de necessidade. In: *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*. Coimbra: Almedina, 2010.
- CUNHA, Leonardo Carneiro. *A fazenda pública em juízo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- ENTERRÍA, Eduardo García de. La formación y el desarrollo en Europa de la jurisdicción contencioso-administrativa. Su adquisición definitiva de un status de jurisdicción plena y efectiva. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, ano VI, 2009.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Ativismo judicial. *O Direito*, n. 151, v. II, p. 278-279, 2019.
- GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias. As medidas cautelares entre a correcta prossecução do interesse público e a efectividade dos direitos dos particulares. *Cadernos de Justiça Administrativa*, n. 22, p. 54, jul.-ago. 2000.
- GOMES, João Salis. Interesse público, controle democrático do Estado e cidadania. Em homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral. ATHAYDE,

- Augusto de; CAUPERS, João; GARCIA, Maria da Glória F. p. D. (Orgs.). Coimbra: Almedina, 2010.
- GONÇALVES, Pedro da Costa. *Manual de direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 2019.
- GUIMARÃES, Júlio Castañon. Uns dedos de prosa sobre a prosa esparsa de Manuel Bandeira. In: *Crônicas inéditas*. São Paulo: Cosac Naify, 2008. v. I, p. 411.
- LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do Direito*. Trad. José Lamego. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1991.
- MARTINS, Licínio Lopes. Os valores de direito administrativo e o regime de invalidade do acto administrativo no Código do Procedimento Administrativo português. In: OLIVEIRA, Paulo; LEAL, Gabriel Prado (Orgs.). *Diálogos jurídicos luso-brasileiros*. 1. ed. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2015. v. I – Perspectivas atuais de direito público: o Direito em tempos de crise.
- MEDEIROS, Rui. Direitos, liberdades e garantias e direitos sociais: entre a unidade e a diversidade. In: MIRANDA, Jorge (Coord.). *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. v. I.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Proteção jurisdicional dos interesses legítimos no direito brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, v. 176, p. 9-14, abr.-jun. 1989.
- MELLO, Osvaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. v. I.
- MIRANDA, Jorge. Democracia e constituição. *O Direito*, ano 149, v. I, p. 22-23, 2017.
- MONCADA, Luís Cabral de. Introdução. Os princípios gerais de direito administrativo. Seu conteúdo, tipologia e alcance. In: ATHAYDE, Augusto de; CAUPERS, João; GARCIA, Maria da Glória F. p. D. (Orgs.). *Em homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*. 1. ed. Coimbra: Almedina, 2010.
- MONCADA, Luís Cabral de. Direito constitucional. A crise da constituição e a constituição da crise. *De Legibus: Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias*, n. 1, p. 52-54, 2013.
- MORAIS, Carlos Blanco de. Direitos sociais e controlo de inconstitucionalidade por omissão no ordenamento brasileiro: activismo judicial momentâneo ou um novo paradigma. In: *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*. Coimbra: Coimbra Editora, 2012. v. III.
- MORENO, Fernando Sainz. Buena fe en las relaciones de la Administración con los administrados. *Revista de Administración Pública*, n. 89, p. 310-311, 1979.
- NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Improbidade Administrativa: uma leitura do art. 11 da Lei 8.429/1992 à luz do princípio da segurança jurídica. *Revista Trimestral de Direito Público*, v. 61, p. 87-98, 2015.

- PALMA, Maria Fernanda. Constitucionalidade e justiça: novos desafios para a justiça constitucional. *Revista da Faculdade de Direito da UNL*, ano 1, n. 1, p. 29, 2000.
- PARGA, Milagros Otero. División de poderes. Antes y ahora. *Boletín de la Facultad de Derecho*, Universidad de Santiago, n. 12, p. 119, 138-139, 1997.
- QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. A função administrativa. *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, ano XXIV, p. 1-48, 1977.
- SILVA, José Afonso da. Harmonia entre os poderes e governabilidade. *Revista de Direito do Estado*, ano 1, n. 1, p. 27, jan.-mar. 2006.
- STOLLEIS, Michael. *Escrever história do Direito*. Reconstrução, narrativa ou ficção? Trad. Gustavo César Machado Cabral. São Paulo: Contracorrente, 2020.
- TRUCHET, Didier. *Droit administratif*. 7. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2008.
- WAHL, Rainer. O primado da constituição. *Revista da Ordem dos Advogado*, Lisboa, ano 47, v. 1, p. 63, abr. 1987. Disponível em: [www.portal.oa.pt]. Acesso em: 25.08.1987.
- ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Trad. para o espanhol Marina Gascón. 6. ed. Madri: Editorial Trotta, 2005.

PESQUISAS DO EDITORIAL

Veja também Doutrinas relacionadas ao tema

- Jurisdição Constitucional, dificuldade contramajoritária, Supremo Tribunal Federal (STF), tribunais constitucionais, recessão democrática e enfraquecimento da sociedade organizada, de Guido Tímoteo da Costa Zaniolo – *RDCI* 122/223-247 (DTR\2020\14263);
- O controle judicial de políticas públicas e a máxima efetividade dos Direitos Fundamentais Sociais por meio de técnicas estruturais, de Luana Steffens – *RT* 1027/155-177 (DTR\2021\7886);
- O controle jurisdicional da Administração Pública nos Estados Lusófonos, de João Caupers – *RT* 789/11-20 (DTR\2001\344); e
- O fato jurídico no Direito Administrativo brasileiro, de Vladimir da Rocha França – *RDAl* 14/139-164 (DTR\2020\11602).