

IMPARCIALIDADE ADMINISTRATIVA E CONTROLO JURISDICIONAL DA DECISÃO

ADMINISTRATIVE IMPARTIALITY AND JURISDICTIONAL CONTROL OF THE DECISION

DAVID DUARTE

Professor Associado de Direito na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa onde se doutorou e onde lecciona nas áreas do Direito Administrativo, da Teoria do Direito e dos Direitos Fundamentais. Ao nível da investigação, os seus interesses residem sobretudo no direito do procedimento administrativo, na teoria das normas, na teoria geral dos direitos fundamentais e na relação entre direito e linguagem. Para além do seu perfil académico, é Consultor Jurídico, com actividade no domínio do Direito Público. Universidade de Lisboa. ORCID: [orcid.org/0000-0001-8725-8247]. davidduarte@fd.ulisboa.pt

Recebido/Received: 02.05.2021/may 2nd, 2021

Aprovado/Approved: 28.10.2021/August 28th, 2021

ÁREAS DO DIREITO: Administrativo; Processual

RESUMO: O presente texto tem como escopo a análise da discricionariedade no procedimento de decisão administrativa pautada sob o princípio da imparcialidade administrativa, e pretende delinear a forma como esse opera para a realização correta, no Direito, da função do agente competente, e, por implicação, como se opera o controle de tal exercício pelo Poder Judiciário quanto aos limites do poder de invalidar o resultado da atividade decisória sem invadir campo alheio aos seus limites de atuação. Em tal empreitada, classifica e desenvolve reflexões a respeito dos vícios de ponderação, tanto quanto à aquisição de material para ponderar, bem como à seleção de interesses relevantes e irrelevantes no procedimento ponderativo, sendo aqueles a ausência de ponderação e o défict do material de ponderação, enquanto sendo esses o desvio

ABSTRACT: This paper has as its scope the analysis of discretion in the procedure of administrative decision based on the principle of administrative impartiality, intending to outline how it operates for the correct performance, in Law, of the function of the competent agent, and, by implication, in how the control of such exercise is operated by the Judiciary Power regarding the limits of the power to invalidate the result of the decision-making activity without invading a field outside its limits of action. In such an undertaking, it classifies and develops regarding weighting defects, as well as the acquisition of material to consider, as well as the selection of relevant and irrelevant interests in the weighting procedure, those being the absence of weighting and the deficit of weighting material, while these being the negative deviation and the positive deviation

negativo e o desvio positivo de ponderação. Ao final, busca definir premissas de apoio do que é um fato ou interesse relevante na atividade decisória, de modo a observar o respeito ao princípio da imparcialidade. Assim, desenvolve as técnicas de verificação de capacidade de influência de um interesse no resultado da ponderação, assim como o faz com relação à prognose sobre a ação ideal.

PALAVRAS-CHAVE: Imparcialidade – Ponderação – Decisão administrativa – Controle jurisdicional – Discricionariedade administrativa.

of weight. In the end, it seeks to define supporting premises of what is a relevant fact or interest in the decision-making activity, in order to observe respect for the principle of impartiality. Thus, it develops the techniques for verifying the ability of an interest to influence the result of the weighting, just as it does with regard to prognosis about the ideal action.

KEYWORDS: Impartiality – Weighting – Administrative decision – Jurisdictional control – Administrative discretion.

SUMÁRIO: 1. O controlo da imparcialidade da decisão. 1.1. Imparcialidade e controlo da discricionariedade. 1.2. Vícios da imparcialidade. 1.2.1. Ausência de ponderação. 1.2.2. Déficit do material de ponderação. 1.2.3. Desvio negativo da ponderação. 1.2.4. Desvio positivo da ponderação. 2. Objectivação dos interesses relevantes. 2.1. Relevância do problema. 2.2. Remissão tópica e premissas de apoio. 2.2.1. Influência no conteúdo. 2.2.2. A acção ideal. 3. Referências.

1. O CONTROLO DA IMPARCIALIDADE DA DECISÃO¹⁻²

1.1. *Imparcialidade e controlo da discricionariedade*

Ao contrário das perspectivas que antagonizam a discricionariedade, que, em apelo a valorações de aportação garantística, a têm perspectivado como o último reduto ainda não conquistado pelo Estado de direito, parece hoje cada vez mais incontornável o facto de a discricionariedade consubstanciar uma zona de acção administrativa susceptível de gerar decisões qualitativamente

1. *Como citar esse artigo/How to cite this article:* DUARTE, David. Imparcialidade Administrativa e Controlo Jurisdicional da Decisão. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura* – RDAI, São Paulo, v. 6, n. 20, p. 00-00, jan./mar.2022. DOI: [doi.org/10.48143/rdai.20.d.duarte].
2. O artigo que agora se publica corresponde a um capítulo de um livro publicado em 1996. Aqui se deixa um reconhecido agradecimento ao Ricardo Marcondes Martins pelo convite para esta (re)publicação. Tendo em conta que o eventual interesse que este artigo possa ter estará mais ligado às considerações teóricas efectuadas do que à sua actualidade legislativa, optou-se por deixar inalteradas as referências ao direito vigente, incluindo o já revogado Código do Procedimento Administrativo português de 1991. Fizeram-se, no entanto, algumas alterações no estilo de escrita.

melhores, no contexto do espaço e do tempo em que se projectam. Ao lado da impossibilidade lógica e física da normocracia, a discricionariedade aparece fundamentada acrescidamente com a assumpção de, ao ser estabelecida uma relação directa entre decisor e as circunstâncias, ser maior, dentro da legalidade substancial e da heteronomia dos limites internos da discricionariedade, a possibilidade de se atingir uma solução material mais adequada às exigências do caso concreto³.

O reforço pré-compreensivo sobre as vantagens correlativas à existência de margens de livre decisão, na composição do quadro a partir do qual o decisor vai adoptar uma solução material, não significa, todavia, uma orientação dirigida no sentido da desconsideração da importância garantística das normas de direito administrativo, nomeadamente das normas de regulação procedimental, bem como daquelas que direccionam o exercício da discricionariedade. O que há, no entanto, é uma revisão do modo como essas normas podem servir os fins de protecção jurídica daqueles que entram em contacto com a actividade administrativa. Mais do que cercear a liberdade da Administração, a defesa do particular estará, ao lado dos instrumentos nucleares procedimentais e processuais de garantia, na criação de condições para que sejam tomadas decisões globalmente legítimas⁴.

A discricionariedade passa deste modo pelo interior da revisão dos quadros pré-compreensivos da função relacional das normas de direito administrativo. A partir dessa perspectiva, não interessará tanto controlar normativa e juridicionalmente a discricionariedade de forma exaustiva, mas controlá-la no ponto de equilíbrio entre a necessidade de fazer uma avaliação da legalidade

3. Relativamente à importância da discricionariedade e à sua revalorização como um espaço de acção administrativa indispensável para a realização de decisões qualitativamente melhores, Martin Bullinger (1986:149). Este aspecto da revalorização das margens de livre decisão não deixa de estar intimamente ligado, por outro lado, à «privatização» da acção administrativa (Schmitt Glaeser [1984:62]) e ao reposicionamento social da Administração numa lógica de *market think*, com concertação e com soluções negociadas (Raphaël Draï [1988:226]).

4. Não deixam de ser aqui totalmente pertinentes, na medida em que expressam a mesma ideia de indispensabilidade da discricionariedade e de recondução do seu controlo para a medida adequada, as considerações de Rogério Soares (1980:69), quando refere que «são estas considerações [autonomia e eficiência da actuação da Administração ao lado da destruição do mito da sua irresponsabilização política] que levam agora uma parte da doutrina a exigir contenção nos entusiasmos do controlo jurisdicional, precisamente para se salvar, não um arbítrio da Administração, mas apenas a oportunidade de realização de uma tarefa do Estado que só ela pode representar».

esteja muito longe desta realidade, o que explica a maior facilidade de apreensão dos interesses relevantes em normas de discricionariedade reduzida⁶¹, a variação da amplitude das margens de livre decisão salienta o facto de a própria razão de ser da discricionariedade ser a incerteza sobre quais os interesses que podem estar envolvidos e sobre os factos que devem preencher a previsão normativa. Assim, é a própria configuração da discricionariedade que impede, pela sua adaptabilidade natural ao devir, a certeza sobre a relevância dos factos e dos interesses. Exigir ao princípio da imparcialidade um critério definido seria não ter em conta que é a norma habilitante que o poderia conferir e que é a abertura desta que torna maior ou menor a indefinição sobre o que é relevante.

A aproximação à relevância dos interesses para a avaliação da sua necessidade de consideração ponderatória não pode deixar de ser efectuada, assim, a partir da norma que habilita à decisão, não podendo deixar de haver, também, uma remissão tópica para uma avaliação feita a partir do caso concreto. Todavia, se as afirmações anteriores parecem irrefragáveis, elas não precludem a possibilidade de elaboração de premissas de apoio, cuja função é a de fornecer critérios de aproximação à avaliação tópica da relevância dos interesses, estabelecendo medidas genéricas de avaliação que, mesmo fora dos grupos de casos, sejam extensíveis a qualquer decisão administrativa. Estas «premissas intermédias», por outro lado, têm, mais do que contribuir para essa definição, a função de restringir o espaço de incerteza sobre a relevância dos interesses.

Ora, a partir da norma habilitante e dentro do contexto sistemático do ordenamento jurídico, é possível ver que, desde logo, existe para a generalidade das decisões da Administração uma margem de certeza positiva e uma margem de certeza negativa quanto à relevância dos interesses. E, dentro dessas margens de certeza, os interesses que lhes digam respeito são objectivamente qualificáveis como relevantes (margem de certeza positiva) e irrelevantes (margem de certeza negativa). Relativamente a uns e outros, não assistem dúvidas para o decisor, como para o juiz, acerca da pertinência ou impertinência ponderatória de um interesse, sendo que, dentro dessas zonas de qualificação, nomeadamente na perspectiva particularmente dilemática do controlo jurisdicional, não haverá justificação para não ser efectuada uma aferição completa e não criticável do cumprimento do princípio da imparcialidade em ambas as vertentes.

A margem de certeza negativa, que é a que diz respeito à indubitabilidade da natureza não relevante do facto ou do interesse em causa e, portanto, a que

61. Nestes casos em que a definição dos interesses em conflito é exequível com maior facilidade, são os factos de sustentação do interesse e aqueles que os rodeiam que se colocam no quadro do problema da relevância, transportando a questão desse plano para este.

reúne o corpo dos interesses que não devem ser ponderados, compreende genericamente os diversos tipos de interesses que não devem, para qualquer decisão, ser integrados na ponderação. Estão nesta situação de certeza negativa os interesses não reconhecidos pelo ordenamento ou que, sendo, são manifestamente insignificantes no contexto decisório, como um interesse de facto ou um interesse particular directo de um interessado relativamente a outro interessado procedimental, os interesses e factos que não têm relação com o objecto da norma em causa, como perante uma decisão de licenciamento de um empreendimento turístico o interesse do particular requerente em ver satisfeito um crédito que detém sobre a autarquia municipal, os interesses ilícitos, como interesses contrários ao ordenamento, e os interesses pessoais do decisor ou de terceiros incorporados por aquele. Em qualquer decisão, interesses deste tipo são sempre interesses qualificáveis como irrelevantes.

Ao contrário, existe um núcleo de interesses que agrupa todos aqueles em que não se verificam dúvidas quanto à sua relevância ponderatória e que, por isso, fazem parte do conjunto de elementos que devem, no contexto problemático, ser considerados. Fazem parte da margem de certeza quanto à indubitabilidade da natureza ponderatória os interesses que a norma de suporte da decisão enuncia, de forma implícita ou expressa. E assim, em primeiro lugar, desde logo, o interesse público secundário ou núcleo de interesses públicos que a norma co-envolve, quer na especificação de um interesse público de carácter mais vago e abrangente, quer através da intervenção procedimental de outras pessoas colectivas que vêm ao procedimento tutelar interesses públicos que a norma de regulação procedimental considera pertinentes. Também fazem parte da margem de certeza positiva quanto à relevância ponderatória os interesses que a norma apresenta como opostos ou que, mesmo sendo convergentes, ressaltam da habilitação decisória como imediatamente conexos com o interesse público em causa e que ocupem esse lugar no contexto do objecto da decisão em causa⁶².

Assim, os interesses nucleares dos interessados no procedimento administrativo, como sejam os interesses que titulam a sua intervenção procedimental, também aparecem como interesses que não podem deixar de ser considerados na ponderação, embora já não estejam na margem de certeza positiva os restantes interesses que esses intervenientes procedimentais podem introduzir no procedimento. O mesmo se diga relativamente aos factos que suportam ou definem o peso de um interesse, cuja relevância como material de ponderação apenas parece indubitável quando se trate de elementos que fazem parte da materialização

62. Sem prejuízo de essa determinabilidade dos interesses deixar em aberto o problema da determinação da relevância dos factos que lhes estão associados.

dos pressupostos hipotéticos já fixados na norma. Estes interesses, em qualquer tipo de decisão, devem ser considerados como interesses relevantes⁶³.

A orla de incerteza quanto à relevância ponderatória dos interesses é a margem de indefinição quanto à natureza relevante dos elementos para efeitos da sua consideração na ponderação. Esta zona, para os factos e interesses que nela se integram, não representa, contudo, uma reserva de defensabilidade do decisor, situação na qual os tribunais não poderiam em nenhuma circunstância opor-se à avaliação da pertinência ponderatória de interesses que não possam ser qualificáveis como interesses de margem de certeza positiva ou de margem de certeza negativa. Ao contrário, é neste espaço que, com a variabilidade que decorre da amplitude da abertura norma e a complexidade do procedimento, se verifica uma remissão apreciativa para o caso concreto, na qual compete ao juiz, através de padrões de normalidade exterior, efectuar uma avaliação, dentro do *self restraint* jurisdicional, da relevância dos factos e interesses à luz do interesse público secundário.

Ora, é também na zona de incerteza quanto à indubitabilidade ponderatória dos interesses que se apresentam como potencialmente operativas as «premissas intermédias», que funcionam para estreitar, no caso concreto, a amplitude da margem de incerteza, permitindo a qualificação de certos interesses como relevantes ou irrelevantes. E aqui, essas «premissas intermédias», como premissas de apoio no controlo problemático da legitimidade da decisão à luz do princípio da imparcialidade, cumprem a função de servirem como tópicos de avaliação, cuja incidência é particularmente significativa nos factos e interesses sobre os quais não haja uma definição sobre a sua relevância. Assim, a operatividade das premissas de apoio no controlo da relevância ponderatória dos interesses permite constatar que os interesses integráveis da margem de incerteza ponderatória não são incontrolláveis, mas que, antes, estão dependentes da susceptibilidade de controlo concreto.

2.2.1. *Influência no conteúdo*

Um tópico de aferição problemática da relevância dos interesses no contexto decisório, em junção a todos os outros possíveis, é a capacidade de influência no conteúdo da decisão de um determinado interesse. Fora do espaço em que existe uma certeza positiva quanto à relevância de um facto ou interesse para

63. Mesmo assim, é à luz do fim ou fins da decisão que, como critério de pertinência e adequação, deve ser estabelecida a relação de pertinência dos factos e dos interesses presentes nesta zona de margem de certeza positiva.

a ponderação, é um critério de aferição susceptível de demonstrar a relevância ponderatória a capacidade que um elemento da realidade tenha em evidenciar que, caso tivesse sido considerado, o resultado da ponderação não seria o mesmo. Assim, excluídos aqueles interesses e factos que não cabem na ponderação, dentro de todos os outros que se manifestaram ou podiam ter manifestado, são também interesses relevantes todos os que, a terem sido considerados, implicariam a alteração do conteúdo da ponderação e, portanto, o resultado e o sentido da decisão.

A capacidade de influência no conteúdo da decisão de um interesse que não se integra na margem de certeza negativa é susceptível de ser aferida por um critério de elevada probabilidade ou de probabilidade manifesta, pois não é logicamente possível afirmar que um interesse teria alterado a ponderação, dado que o sentido da ponderação é exactamente a liberdade, limitada pelos princípios jurídicos, de acção ponderatória. Esta avaliação da probabilidade de influência de um elemento da realidade no resultado da ponderação induz a natureza relevante do interesse ou facto aferido, na medida em que, não se tratando de um interesse da margem de certeza negativa, não pode deixar de ser um interesse relevante. Estando em condições de ser preponderante na ponderação em sentido estrito, então é praticamente irrefragável a sua relevância ponderatória.

Esta premissa de apoio à aferição da relevância ponderatória dos interesses que não cabem em nenhuma unidade de certeza tem uma projecção circunscrita à avaliação do desvio negativo da ponderação. Assim, na medida em que a premissa intermédia apenas evidencia o núcleo de interesses que poderiam positivamente suportar um resultado diferenciado e que, por isso, deveriam ter estado na ponderação, o seu resultado prático, na aferição do cumprimento do princípio da imparcialidade, esgota-se na vertente em que o princípio exige que sejam ponderados todos os interesses que sejam relevantes no contexto decisório. Acrescentadamente, é também constatável que a capacidade de influência no conteúdo é apenas um meio de avaliação auxiliar, insusceptível de, como qualquer premissa de apoio, responder a todas as questões que se colocam neste contexto.

A utilização desta «premissa intermédia» pelo juiz, no sentido da averiguação da relevância de um interesse que não foi ponderado, pressupõe que a ponderação seja reequacionada à luz do interesse em foco. O juiz deve realizar uma ponderação póstuma, que é estruturalmente diferenciada da ponderação realizada pelo decisor, pois incorpora um interesse que não esteve presente na decisão da Administração. A probabilidade elevada ou manifesta de alteração do sentido decisório deve ser aferida por padrões de razoabilidade exteriores à avaliação subjectiva do juiz, requerendo que essa ponderação póstuma que o juiz efectua seja colocada sob a óptica de um auditório hipotético de pessoas prudentes, cuja

característica peculiar que recolhe para esta ponderação é a dessubjectivização da avaliação da probabilidade de influência do interesse no conteúdo da decisão.

A premissa de apoio que o critério da capacidade de influência no conteúdo consubstancia não é, evidentemente, um critério absoluto, nem um meio de definição do que são nem de quais são os interesses relevantes. A partir da sua utilização no caso concreto, é possível retirar que um determinado interesse é relevante, sem que com isso esteja esgotada a susceptibilidade de idêntica qualificação de outros interesses. Daí não se diz quais são os interesses relevantes, mas permite-se que, no caso concreto, o órgão de controlo consiga estreitar a margem de incerteza quanto à qualificação dos factos e interesses presentes, podendo chegar à qualificação de um interesse como relevante.

2.2.2. *A acção ideal*

Uma outra premissa de utilização concreta para a aferição do que são factos e interesses relevantes é a que parte da abstracção da acção ideal. Como acontece com qualquer premissa de apoio, este tópico de aferição da relevância não serve para a totalidade do problema, mas apenas para diminuir a zona de incerteza quando com ele são confrontados num caso concreto os elementos da realidade. A particularidade desta premissa de apoio reside no facto de pressupor a abstracção do que seria a acção ideal, ou seja, a alternativa óptima para a solução do caso à luz do fim público a prosseguir⁶⁴. A acção ideal consubstancia, por isso, a medida de efeitos jurídicos a realizar que permitiriam a plena realização dos objectivos que a norma impõe ao decisor.

A abstracção da acção ideal funciona como premissa de apoio à avaliação da relevância dos factos e interesses porque, com a criação dessa alternativa óptima, o decisor está a elaborar e a reunir um conjunto abstracto de factos e interesses que lhe estão associados e que pela sua própria relação com a norma, não podem deixar de ser relevantes. E assim porque a avaliação e a realização da prognose sobre o que seria a alternativa óptima não pode deixar de passar pela reunião de um conjunto de factores que estão associados, dado que se apresentam como condicionantes dessa solução, corporizando um elenco de interesses que são tocados pela decisão. Através da realização de uma prognose conducente à acção ideal, quando a norma praticamente não forneça quaisquer critérios, a densificação do fim apresenta os interesses dos quais a decisão depende.

64. Pelo que é particularmente relevante e operativa nos programas decisórios finais, pois aí a norma é insuficiente de pressupostos e o fim tem de ser concretizado pelo decisor, sendo que o auxílio corrente que a norma fornece é praticamente inexistente.

O confronto entre o conjunto formado pelas categorias de interesses elencados na acção ideal e os interesses que existem na realidade na qual o decisor vai ter de optar por (criar) uma alternativa permite avaliar que, dentro do campo dos interesses reais, os interesses equivalentes ou correspondentes aos tipos de interesses abstractamente enunciados não podem deixar de ser relevantes. Esta afirmação justifica-se porque a abstracção da acção ideal conduz à enumeração daqueles interesses que são verdadeiramente condicionantes ao fim que habilita à decisão, pois, caso não fossem, não seriam pertinentes na hipotização da alternativa óptima. Embora no enunciado dos interesses que estão co-envolvidos na acção ideal apenas possa estar uma pequena parcela do que podem ser os interesses verificáveis na realidade (e os relevantes), isso não preclui que não seja consistente afirmar que aqueles que têm essa correspondência são, por isso, relevantes.

A averiguação a efectuar pelo juiz através deste tópico de avaliação implicaria a realização de uma prognose póstuma para determinar a acção ideal, fora do contexto real em que a situação aparece controvertida, determinação essa que consubstancia um pressuposto da avaliação posterior. Com o enunciado dos interesses condicionantes da alternativa óptima, o juiz pode rever a selecção de interesses efectuada, aferindo se um interesse presente no contexto decisório tem ou não uma equivalência no quadro de interesses determinados *a priori* e se, por conseguinte, ficaram por ponderar interesses relevantes⁶⁵. A partir da perspectiva dos interesses concretos, a avaliação de um interesse não ponderado pelo decisor, mas que se encontra no núcleo definido na acção ideal, conduzirá ao reconhecimento de um desvio negativo da ponderação e, portanto, à violação da imparcialidade.

3. REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. – 1986. Ermessensfehler. *Juristen Zeitung*. 701.
 AMARAL, Diogo Freitas do. – 1989. *Direito Administrativo*. III. Lisboa (policopiado).
 ANDRADE, José Carlos Vieira de. – 1986. O Ordenamento Jurídico Administrativo Português. *Contencioso Administrativo*. Braga: Livraria Cruz. 33.

65. Apenas no sentido em que existem na realidade interesses que não foram ponderados e que, de acordo com a acção ideal, estariam em condições de o ser. Trata-se de outra mera premissa de avaliação e não de um critério absoluto, pois os interesses relevantes retiráveis da acção ideal definirão apenas parte dos interesses relevantes.

- ANDRADE, José Carlos Vieira de. – 1991. *O Dever da Fundamentação Expressa de Actos Administrativos*. Coimbra: Almedina.
- BACHOFF, Otto. – 1955. Beurteilungsspielraum, Ermessen und Unbestimmter Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht. *Juristen Zeitung*. 97.
- BACHOFF, Otto. – 1972. Neue Tendenzen im der Rechtsprechung zum Ermessen und zum Beurteilungsspielraum. *Juristen Zeitung*. 641.
- BADURA, P. – 1992. Das Verwaltungsverfahren. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 9 Auflage. Berlin: De Gruyter. 423.
- BASSI, Franco. – 1991. *Lezioni di Diritto Amministrativo*. 3 Edizione. Milano: Giuffrè.
- BULLINGER, Martin. – 1986. Verwaltungsermessen im Modernen Staat. *Verwaltungsermessen im Modernen Staat*. Baden-Baden: Nomos. 131.
- CAETANO, Marcello. – 1990. *Manual De Direito Administrativo*. II. 10 Edição. Coimbra: Almedina.
- CANE, Peter. – 1992. *An Introduction to Administrative Law*. 2 Edition. Oxford: Oxford University Press.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. – 1994. Relações Jurídicas Poligonais, Ponderação Ecológica de Bens e Controlo Judicial Preventivo. *Revista Jurídica do Urbanismo e do Direito do Ambiente*. 1. 55.
- CAPACCIOLI, Enzo. – 1983. *Manuale di Diritto Amministrativo*. I. 2 Edizione. Padova: Cedam.
- CARDI, Enzo. – 1983. *La Manifestazione di Interessi nei Procedimenti Amministrativi*. Rimini: Maggioli.
- CERRI, Augusto. – 1973. *Imparzialità ed Indirizzo Politico nella Pubblica Amministrazione*. Padova: Cedam.
- CHAPUS, René. – 1992. *Droit Administratif Général*. I. 6 Edition. Paris: Montchrestien.
- CHAYES, Abram. – 1976. The Role of the Judge in Public Law Litigation. *Harvard Law Review*. 1281.
- COGNETTI, Stefano. – 1987. *La Tutela delle Situazioni Soggettive tra Procedimento e Processo*. Perugia: Edizione Scientifiche Italiane.
- CORREIA, José Manuel Sérvulo. – 1987. *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*. Coimbra: Almedina.
- CORREIA, José Manuel Sérvulo. – 1993. Separation of Powers and Judicial Review of Administrative Decisions in Portugal. *Control In Constitutional Law*. Dordrecht: Martinus Nijholt Publishers. 163.
- CRAIG, Paul. – 1989. *Administrative Law*. 2 Edition. Oxford: Oxford University Press.
- DRAI, Raphaël. – 1988. L'État-Soft et la Communication Administrative. *Information et Transparence Administratives*. Paris: CURAPP. 224.
- GARCIA De Enterría, Eduardo. – 1983. *La Lucha Contra las Inmunidades del Poder*. 3 Edición. Madrid: Civitas.

- GELLHORN, Ernest / Levin, Ronald. – 1990. *Administrative Law And Process*. 3 Edition. St. Paul Minnesota: West.
- GLAESER, Walter Schmitt. – 1984. Die Position der Bürger als Beteiligte im Entscheidungsverfahren Gestaltender Verwaltung. *Verfahren als Staats- und Verwaltungsrechtliche Kategorie*. Heidelberg: Decker & Müller. 35.
- HOPPE, Werner. – 1970. Die Schranken der Planerischen Gestaltungsfreiheit. *Baurecht*. I. 15.
- HOPPE, Werner. – 1994. Das Abwägungsgebot in der Novellierung des Baugesetzbuches. *Deutsches Verwaltungsblatt*. 1033.
- HUFEN, Friedhelm. – 1991. *Fehler Im Verwaltungsverfahren*. 2 Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- ISAAC, Guy. – 1968. *La Procédure Administrative Non Contentieuse*. Paris: LGDJ.
- JÈZE, Gaston. – 1922. Essai d'une Théorie Générale sur l'Influence des Motifs Déterminants sur La Validité des Actes Juridiques en Droit Public Français. *Revue de Droit Public*. 377.
- KOCH, Hans-Joachim. – 1989. Abwägungsvorgang und Abwägungsergebnis als Gegenstände Gerichtlicher Plankontrolle. *Deutsche Verwaltungsblatt*. 399.
- LANDI, Guido / Potenza, Giuseppe. – 1990. *Manuale di Diritto Amministrativo*. 9 Edizione. Milano: Giuffrè.
- LEMASURIER, Jeanne. – 1974. Vers un Nouveau Principe Général du Droit? Le Principe «Bilan Coût-Avantages». *Mélanges Marcel Waline*. Paris: LGDJ. 561.
- MEIER, Kenneth. – 1984. The Limits of Cost-Benefit Analysis. *Decision Making in the Public Sector*. New York: Marcel Dekker. 43.
- MELO, António Barbosa de. – 1987. *Direito Administrativo II*. Coimbra (Policiado).
- MOREIRA, Fernando Azevedo. – 1985. *Conceitos Indeterminados. Sua Sindicabilidade Contenciosa em Direito Administrativo*. Lisboa: Antunes & Amílcar.
- OLIVEIRA, Mário Esteves de. – 1980. *Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina.
- PACTEAU, Bernard. – 1977. *Le Juge de l'Excès de Pouvoir et les Motifs de l'Acte Administratif*. Paris: Fenixx.
- PAREJO Alfonso, Luciano / Jimenez-Blanco, Antonio / Alvarez, Ortega. – 1990. *Manual de Derecho Administrativo*. Barcelona: Ariel.
- PHILIPPE, Xavier. – 1990. *Le Contrôle de Proportionnalité dans les Jurisprudences Constitutionnelle et Administrative Françaises*. Marseille: Economica.
- PINTO, Mária Da Glória Ferreira. – 1994. *Da Justiça Administrativa em Portugal*. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- PIRAINO, Salvatore. – 1990. *La Funzione Amministrativa fra Discrezionalità e Arbitrio*. Milano: Giuffrè.
- PUBUSA, Andrea. – 1988. *Procedimento Amministrativo e Interessi Sociali*. Torino: Giappichelli.
- QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. – 1942. Reflexões Sobre a Teoria do «Desvio de Poder» em Direito Administrativo. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*. XVI. 1.

- RAMSAUER, Ulrich. – 1981. Abwägungskontrolle und Subjektiver Rechtsschutz im Planfeststellungsverfahren. *Die Öffentliche Verwaltung*. 37.
- RIVERO, Jean. – 1981. *Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina.
- ROY, Bernard. – 1985. *Méthodologie Multicritère d'Aide à la Décision*. Paris: Economica.
- RUPP, Hans Heinrich. – 1971. Nochmals: Zur Begründung von Ermessensentscheidungen nach dem Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes. *Zeitschrift für Rechtspolitik*. 233.
- SANDULLI, Aldo. – 1964. *Il Procedimento Amministrativo*. Milano: Giuffrè.
- SANDULLI, Aldo. – 1982. *Manuale di Diritto Amministrativo*. 13 Edizione. I. Napoli: Jovene.
- SCHMIDT, Walter. – 1982. *Einführung In Die Probleme Des Verwaltungsrechts*. München: Beck.
- SCHMIDT-Eichstaedt, Gerd. – 1973. Ermessen, Beurteilungsspielraum und Eigenverantwortliches Handeln Der Verwaltung. *Archiv Des Öffentlichen Rechts*. 173.
- SFEZ, Lucien. – 1988. *La Décision*. 2 Edition. Paris: PUF.
- SHAPIRO, Martin. – 1983. Administrative Discretion: The Next Stage. *The Yale Law Journal*. 1487.
- SOARES, Rogério Eberhard. – 1955. *Interesse Público, Legalidade e Mérito*. Coimbra: Atlântida.
- SOARES, Rogério Eberhard. – 1980. *Direito Administrativo*. Porto (policopiado).
- SOUSA, António Francisco de. – 1994. «*Conceitos Indeterminados*» no *Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina.
- STEINBERG, Rudolf – 1982. Komplexe Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag. *Die Öffentliche Verwaltung*. 619.
- TORO, Jorge Olivera – 1988. *Manual de Derecho Administrativo*. 5 Edición. Ciudad de México: Editorial Porrúa.
- VEDEL, Georges/Devolvé, Pierre – 1990. *Droit Administratif*. II. 11 Edition. Paris: PUF.
- VIPIANA, Piera Maria – 1990. *L'Autolimita della Pubblica Amministrazione*. Milano: Giuffrè.



PESQUISAS DO EDITORIAL



ÁREAS DO DIREITO: Administrativo; Processual

Veja também Doutrinas relacionadas ao tema

- Considerações sobre o princípio constitucional da impessoalidade administrativa, de Edilson Pereira Nobre Júnior – *RDAI* 9/103-118;
- Do ato ao processo administrativo: a crise da ideia de discricionariedade no direito administrativo brasileiro, de José Emilio Medauar Ommati – *RT* 930/23-48; e
- Reflexos procedimentais do princípio da imparcialidade administrativa, de David Duarte – *RDAI* 19/235-298.



REVISTA DE
**DIREITO ADMINISTRATIVO,
INFRAESTRUTURA,
REGULAÇÃO E COMPLIANCE**

*Journal of Administrative Law, Infrastructure,
Regulation and Compliance*

Ano 6 • n. 20 • jan./mar. 2022
N. 6 • Issue 20 • Jan./March 2022

REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, INFRAESTRUTURA, REGULAÇÃO E COMPLIANCE

Journal of Administrative Law, Infrastructure, Regulation and Compliance

Ano 6 • n. 20 • jan./mar. 2022

N. 6 • Issue 20 • Jan./March 2022

Coordenação

AUGUSTO NEVES DAL POZZO

RICARDO MARCONDES MARTINS

Editor-Chefe

ALEXANDRE GODDY DOTTA

Conselho Editorial

Editorial Board

**Presidente do Conselho: Roberto Mangabeira Unger –
Harvard University Law School (Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos)**

Adrián Gutiérrez (Universidad de la República Oriental del Uruguay – UDELAR – Montevideú – Uruguai) – Alejandro Canónico Sarabia (Universidad Católica Andrés Bello – UCAB – Caracas – Venezuela) – Alexandre de Moraes (Universidade de São Paulo – USP – São Paulo – Brasil) – Anabelen Casares Marcos (Universidad de León – UNILEÓN – León – Espanha) – Andrea Juliana Lara (Universidad de Cuyo – UNCUYO – Mendoza – Argentina) – André Luiz Freire (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP – São Paulo – Brasil) – Augusto Durán Martínez (Universidad Católica del Uruguay – UCU – Montevideú – Uruguai) – Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto (Centro Universitário de Brasília – UniCEUB – Brasília – Brasil) – Carlos Aymerich Cano (Universidade da Coruña – UDC – Corunha – Espanha) – Carlos Bernal-Pulido (Macquarie Law School – MQ – Sydney – Austrália) – Carlos Enrique Delpiazzo Rodríguez (Universidad de Montevideo – UM – Montevideú – Uruguai – e Universidad Católica del Uruguay – UCU – Montevideú – Uruguai) – Clarissa Sampaio (Universidade de Fortaleza – UNIFOR – Fortaleza – Brasil) – Cláudia Viana (Universidade do Minho – UMINHO – Braga – Portugal) – Christian Bettinger (Université Paris II – Panthéon-Assas – Paris – França) – Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG – Belo Horizonte – Brasil) – Daniel Ferreira (Centro Universitário Internacional – UNINTER – Curitiba – Brasil) – Daniel Wunder Hachem (Universidade Federal do Paraná – UFPR – e Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR – Curitiba – Brasil) – Edilson Pereira Nobre Júnior (Universidade Federal de Pernambuco – UFPE – Recife – Brasil) – Egon Bockmann Moreira (Universidade Federal do Paraná – UFPR – Curitiba – Brasil) – Emerson Gabardo (Universidade Federal do Paraná – UFPR – e Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR – Curitiba – Brasil) – Ezequiel Cassagne (Universidad Católica Argentina – UCA – Buenos Aires – Argentina) – Fabrício Motta (Universidade Federal de Goiás – UFG – Goiânia – Brasil) – Fernando Dias Menezes de Almeida (Universidade de São Paulo – USP – São Paulo – Brasil) – Francisco Eusebio Puerta Seguido (Universidad de Castilla-La Mancha – UCLM – Toledo – Espanha) – Francisco Hernández González (Universidad de La Laguna – ULL – San Cristóbal de La Laguna – Espanha) – Gilberto Bercovici (Universidade de São Paulo – USP – São Paulo – Brasil) – Gladys Camacho Cépeda (Universidad de Chile – UCHILE – Santiago – Chile) – Gonzalo Barrio García (Universidade da Coruña – UDC – Corunha – Espanha) – Guido Santiago Tawil (Universidad de Buenos Aires – UBA – Buenos Aires – Argentina) – Irene Patrícia Nohara (Universidade Presbiteriana Mackenzie – UPM – e Universidade de São Paulo – USP – São Paulo – Brasil) – Jacques Chevallier (Université Paris II – Panthéon-Assas – Paris – França) – Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidade de Coruña – UDC – Corunha – Espanha) – Jaime Orlando Santofimio Gamboa (Universidad Externado de Colombia – Bogotá – Colômbia) – Javier Guiridlian Larosa (Universidad Católica Argentina – UCA – Buenos Aires – Argentina) – Jerson Carneiro Gonçalves (Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais – IBMEC – Rio de Janeiro – Brasil) – Jose Luis Benavides Russi (Universidad de Externado de Colômbia – Bogotá – Colômbia) – José Luis Lara Arroyo (Pontifícia Universidade Católica de Chile – UC – Santiago – Chile) – José Maria Gimeno Feliu (Universidad de Zaragoza – UNIZAR – Saragoça – Espanha) – José Roberto Pimenta Oliveira (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP – São Paulo – Brasil) – José Sérgio da Silva Cristóvam (Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC – Florianópolis – Brasil) – Juan David Duque Botero

(Colégio Mayor de Nuestra Señora Del Rosario – Bogotá – Colômbia) – Juan Manuel Otero Varela (Universidade Panamericana – UPANA – Cidade do México – México) – Juarez Freitas (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS – Porto Alegre – Brasil) – Karlos Manuel Navarro Medal (Universidade Nacional Autónoma de Nicaragua – UNAN – Manágua – Nicarágua) – Luis José Béjar Rivera (Universidade Panamericana – UPANA – Cidade do México – México) – Maria Del Carmen Rodriguez (Universidade da Coruña – UDC – Corunha – Espanha) – Manlio Fabio Casarín León (Universidade Veracruzana – UV – Xalapa – México) – Maria Isabel Gallego Corcoles (Universidade de Castilla-La Mancha – UCLM – Toledo – Espanha) – Maria Luz Zanvetto Mazzoni (Universidade Austral – UA – Buenos Aires – Argentina) – Mauricio Rafael Pernia Reyes (Universidade Católica del Táchira – UCAT – San Cristóbal – Venezuela) – Mauricio Zockun (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP – São Paulo – Brasil) – Pablo Gutiérrez Colantuono (Universidade Nacional del Comahue – UNCOMA – Neuquén – Argentina) – Pablo Oscar Gallegos Fedriani (Universidade de Buenos Aires – UBA – Buenos Aires – Argentina) – Pablo Schiavi Muñoz (Universidade de Montevideo – UM – Montevideo – Uruguai) – Patricia Valcárcel Fernández (Universidade de Vigo – UVIGO – Vigo – Espanha) – Paulo Manuel Cunha Costa Otero (Universidade de Lisboa – ULISBOA – Lisboa – Portugal) – Pedro Costa Gonçalves (Universidade de Coimbra – UC – Coimbra – Portugal) – Pedro Estevam Pinto Serrano (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP – São Paulo – Brasil) – Rafael Acevedo (Universidade de Vigo – UVIGO – Vigo – Espanha) – Rafael Dickson Morales (Universidade Iberoamericana – UNIBE – Santo Domingo – República Dominicana) – Sérgio Antônio Silva Guerra (Fundação Getúlio Vargas – FGV – Rio de Janeiro – Brasil) – Shirlei Silmara de Freitas Mello (Universidade Federal de Uberlândia – UFU – Uberlândia – Brasil) – Silvio Luis Ferreira da Rocha (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP – São Paulo – Brasil) – Thiago Marrara (Universidade de São Paulo – USP – Ribeirão Preto – Brasil) – Toni Jaeger-Fine (Fordham University – FU – Nova Iorque – Estados Unidos da América) – Vladimir da Rocha França (Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN – Natal – Brasil) – Ximena Lazo Vitoria (Universidade de Alcalá – UAH – Madri – Espanha).

Conselho Consultivo
Consulting Council

Presidente do Conselho Consultivo: Felipe Nogueira Monteiro –
Harvard University Law School (Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos)

Ada Pellegrini Grinover in memoriam (Universidade de São Paulo – USP – São Paulo – Brasil) – Alexandre Santos de Aragão (Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ – Rio de Janeiro – Brasil) – Armando Rovai (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP – São Paulo – Brasil) – Bruno Dario Werneck – (Fundação Getúlio Vargas – FGV – São Paulo – Brasil) – Carlos Ari Sundfeld (Fundação Getúlio Vargas – FGV – São Paulo – Brasil) – Clóvis Beznos (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP – São Paulo – Brasil) – Daniela Campos Libório (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP – São Paulo – Brasil) – Edgard Hermelino Leite Júnior (Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos da Infraestrutura – IBEJI – São Paulo – Brasil) – Edimur Ferreira de Faria (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC-Minas – Belo Horizonte – Brasil) – Evane Beigelman Kramer (Universidade Presbiteriana Mackenzie – UPM – São Paulo – Brasil) – Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto (Universidade de São Paulo – USP – São Paulo – Brasil) – Gustavo Henrique Justino de Oliveira – (Universidade de São Paulo – USP – São Paulo – Brasil) – Inês Coimbra de Almeida Prado (Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos da Infraestrutura – IBEJI – São Paulo – Brasil) – Ives Gandra da Silva Martins (Universidade Presbiteriana Mackenzie – UPM – São Paulo – Brasil) – João Negrini Neto (Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos da Infraestrutura – IBEJI – São Paulo – Brasil) – José Eduardo Martins Cardozo (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP – São Paulo – Brasil) – José Virgílio Lopes Enei – (Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais – IBMEC – Rio de Janeiro – Brasil) – Kleber Zanchim – (Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais – IBMEC – Rio de Janeiro – Brasil) – Marcelo Figueiredo (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP – São Paulo – Brasil) – Márcio Cammarosano (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP – São Paulo – Brasil) – Marcos Augusto Perez (Universidade de São Paulo – USP – São Paulo – Brasil) – Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Universidade de São Paulo – USP – São Paulo – Brasil) – Percival José Bariani Júnior (Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos da Infraestrutura – IBEJI – São Paulo – Brasil) – Sérgio Ferraz (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio – Rio de Janeiro – Brasil) – Tácio Lacerda Gama (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP – São Paulo – Brasil) – Tercio Sampaio Ferraz Júnior (Universidade de São Paulo – USP – São Paulo – Brasil).

REVISTA DE
**DIREITO ADMINISTRATIVO,
INFRAESTRUTURA,
REGULAÇÃO E COMPLIANCE**

Journal of Administrative Law, Infrastructure, Regulation and Compliance

Ano 6 • n. 20 • jan./mar. 2022

N. 6 • Issue 20 • Jan./March 2022

Coordenação

AUGUSTO NEVES DAL POZZO

RICARDO MARCONDES MARTINS

Editor-Chefe

ALEXANDRE GODOY DOTTA

THOMSON REUTERS

**REVISTA DOS
TRIBUNAIS™**

ISSN 2526-8120

REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, INFRAESTRUTURA, REGULAÇÃO E COMPLIANCE

Journal of Administrative Law, Infrastructure, Regulation and Compliance

Ano 6 • n. 20 • jan./mar. 2022

N. 6 • Issue 20 • Jan./March 2022

Coordenação

AUGUSTO NEVES DAL POZZO
RICARDO MARCONDES MARTINS

Editor-Chefe

ALEXANDRE GODOY DOTTA

Os colaboradores desta Revista gozam da mais ampla liberdade de opinião e de crítica, cabendo-lhes a responsabilidade pelas ideias e dos conceitos emitidos em seus trabalhos.

© 2022 edição e distribuição da
THOMSON REUTERS BRASIL CONTEÚDO E TECNOLOGIA LTDA.

JULIANA MAYUMI ONO
Diretora responsável

Av. Dr. Cardoso de Melo, 1855 – 13º andar – Vila Olímpia
CEP 04548-005, São Paulo, SP, Brasil

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo – Lei 9.610/1998.

CENTRAL DE RELACIONAMENTO THOMSON REUTERS SELO REVISTA DOS TRIBUNAIS
(atendimento, em dias úteis, das 9h às 18h)

Tel.: 0800-702-2433

e-mail de atendimento ao consumidor:
sacrt@thomsonreuters.com

e-mail para submissão de originais:
www.r dai.com.br

Conheça mais sobre Thomson Reuters
www.thomsonreuters.com.br

Acesse o nosso *eComm*

www.livrariart.com.br
Impresso no Brasil: [02.2022]

Professional

Fechamento desta edição: [16.12.2021]



ISBN 978-65-5991-397-8

REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, INFRAESTRUTURA, REGULAÇÃO E COMPLIANCE

Journal of Administrative Law, Infrastructure, Regulation and Compliance

Ano 6 • n. 20 • jan./mar. 2022

N. 6 • Issue 20 • Jan./March 2022

Diretora de Conteúdo e Operações Editoriais

JULIANA MAYUMI ONO

Gerente de Conteúdo

MILISA CRISTINE ROMERA

Editorial: Aline Marchesi da Silva, Camilla Sampaio, Diego Garcia Mendonça, Emanuel Silva, Karolina de Albuquerque Araújo Martino e Quenia Becker

Gerente de Conteúdo Tax: Vanessa Miranda de M. Pereira

Direitos Autorais: Viviane M. C. Carmezim

Assistente de Conteúdo Editorial: Juliana Menezes Drumond

Analista de Conteúdo Editorial Júnior: Bárbara Baraldi

Estagiárias: Ana Amalia Strojnowski, Mariane Cordeiro e Mirna Adel Nasser

Produção Editorial

Gerente de Conteúdo

ANDRÉIA R. SCHNEIDER NUNES CARVALHAES

Especialistas Editoriais: Gabriele Lais Sant'Anna dos Santos e Maria Angélica Leite

Analista de Projetos: Thyara Pina da Silva

Analistas de Operações Editoriais: Caroline Vieira, Damares Regina Felício, Danielle Castro de Moraes, Mariana Plastino Andrade, Mayara Macioni Pinto, Patrícia Melhado Navarra e Vanessa Mafra

Analistas de Qualidade Editorial: Ana Paula Cavalcanti, Fernanda Lessa, Gabriela Cavalcante Lino e Victória Menezes Pereira

Estagiárias: Bianca Satie Abduch, Gabrielly N. C. Saraiva, Maria Carolina Ferreira e Sofia Mattos

Capa: Linotec

Imagem da Capa: Freepik.com

Lider de Inovações de Conteúdo para Print

CAMILLA FUREGATO DA SILVA

Visual Law: Maria Angélica Leite, Max Costa e Renata Barowski

Equipe de Conteúdo Digital

Coordenação

MARCELLO ANTONIO MASTROROSA PEDRO

Analistas: Gabriel George Martins, Jonatan Souza, Maria Cristina Lopes Araujo e Rodrigo Araujo

Gerente de Operações e Produção Gráfica

MAURICIO ALVES MONTE

Analistas de Produção Gráfica: Aline Ferrarezi Regis e Jéssica Maria Ferreira Bueno

Assistente de Produção Gráfica: Ana Paula de Araújo Evangelista

LINHA EDITORIAL

EDITORIAL LINE

A *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI* – tem por objetivo o aprofundamento do Direito Administrativo, com ênfase no tema da Infraestrutura. Assume uma perspectiva normativista do fenômeno jurídico: considera ser o direito um conjunto de normas vigentes em determinado território. O objeto central da *Revista* são as normas vigentes no território brasileiro, ou seja, o Direito brasileiro. Adota, ademais, como premissa teórica fundamental que o referido conjunto de normas compõe um sistema, dotado de unidade, completude e coerência, com estrutura hierárquica, tendo no ápice as normas constitucionais, de modo que a incompatibilidade de uma norma inferior com a superior leva à invalidade da primeira. Considera, assim, possível um estudo científico desse conjunto normativo, com o intuito de apurar: a) quais normas compõem o sistema normativo; b) qual o sentido e o alcance dessas normas; c) quais delas são inválidas por incompatibilidade com as normas superiores.

A *RDAI* assume uma perspectiva *neoconstitucional*, acreditando que o sistema normativo consagra uma ordem objetiva de valores, vinculante para todos os operadores do Direito; e uma premissa *concretista*, no sentido de que toda interpretação normativa é condicionada pela realidade perante a qual a norma será aplicada. A partir dessas premissas, tendo por norte, em especial, a possibilidade de uma análise científica do Direito – cuja missão principal, insiste-se, é apurar as normas existentes, fixar seu conteúdo e alcance e identificar quais são válidas –, a *RDAI* assume a missão de contribuir para o progresso da Ciência do Direito Administrativo brasileiro. Como desdobramento necessário de sua missão primordial, preordena-se a contribuir para a difusão da compreensão correta das normas de Direito Administrativo e, com isso, para o aprimoramento das relações entre a Administração e o administrado.

Parte também a *RDAI* de uma perspectiva *ético-constitutivista*, no sentido de que a interpretação correta, a ser revelada pela Ciência do Direito, dá-se a partir da contraposição de ideias, em um incessante debate entre os estudiosos do tema. Tendo em vista isso, adota uma postura radicalmente *pluralista e democrática*. Não se filia a uma prévia ideologia ou a uma específica corrente doutrinária. Pelo contrário: assume como pressuposto para o desenvolvimento científico a

necessária compreensão das diversas correntes de pensamento. A atividade científica exige a análise crítica séria e esta pressupõe o conhecimento das posições divergentes. Essa perspectiva é aqui enfatizada: por pressuposição teórica fundamental, a RDAI fomenta a publicação de posições teóricas diversas, alicerçadas em premissas conceituais diferentes. A interpretação correta será descoberta, acredita-se, não pela revelação de um doutrinador, a partir de uma inspiração individual, mas pelo debate entre os estudiosos do tema, o enfrentamento respeitoso dos argumentos e contra-argumentos.

Reconhece, outrossim, como premissa a importância do Direito comparado para a correta compreensão das normas brasileiras. Sem desconsiderar a aludida perspectiva concretista, e o condicionamento da realidade do local a ela inerente, muitos dos institutos incorporados na legislação brasileira foram e são debatidos no direito alienígena. Ademais, muitos dos problemas enfrentados pela Administração e pelos administrados brasileiros são similares aos enfrentados em outros Estados. As reflexões referentes ao direito estrangeiro são, pois, assumidas como fundamentais para o desenvolvimento científico nacional. A RDAI possui, conseqüentemente, o intuito de difundir estudos científicos estrangeiros referentes à temática da revista.

A RDAI enfatiza o tema da infraestrutura, considerada elemento estrutural necessário ao desenvolvimento da sociedade contemporânea, por exemplo, o sistema de transportes – rodovias, transporte coletivo, ferrovias, portos, aeroportos –, saneamento básico – esgotamento sanitário, rede de distribuição de água, coleta e tratamento de lixo, drenagem –, iluminação pública, comunicação – correios e telegráficos, telecomunicações, radiodifusão de sons e de sons e imagens –, produção e distribuição de energia – petróleo, gás natural, pré-sal, hidrelétricas. A partir dessa exemplificação, evidencia-se a vastidão da temática da infraestrutura. O aprofundamento teórico de seu regime jurídico é vital para o aumento da segurança jurídica e, por conseguinte, para o maior desenvolvimento econômico do País.

A infraestrutura impacta, diariamente, a vida das pessoas. Aliar o desenvolvimento econômico com a melhoria de qualidade de vida é o maior desafio imposto àqueles que têm o dever de aperfeiçoar a infraestrutura nacional. O estudo comparado, nesse aspecto, revela os acertos e os desacertos de grandes projetos de infraestrutura realizados ao redor do mundo, viabilizando, com as devidas adaptações, sua adequada implantação em nosso país. Desenvolver projetos de infraestrutura que atendam às expectativas da sociedade e propiciem resultados concretos satisfatórios, alterando beneficentemente a vida do cidadão e permitindo que o País seja competitivo no mercado internacional, é o objetivo principal a ser alcançado pelo aprofundamento científico das respectivas normas setoriais.

Apesar da ênfase temática, a *RDAI* é primeiro uma *Revista de Direito Administrativo* e, só em segundo lugar, de Infraestrutura. A ordem aí tem sua razão de ser: destina-se ao aprofundamento teórico de todos os temas relacionados ao Direito Administrativo e não apenas da temática diretamente associada à infraestrutura. Isso porque todos eles, de forma mais ou menos direta, interferem nela. Deveras, é intuitivo que cada um dos campos setoriais da infraestrutura está intimamente associado a toda temática do direito administrativo. A título de exemplo, todo setor de infraestrutura está vinculado aos temas dos serviços públicos, bens públicos, agentes públicos, organização administrativa etc.

O estudo da Ciência do Direito Administrativo, com ênfase na temática da infraestrutura, exige o aprofundamento da teoria do direito. Esse aspecto é, comumente, desconsiderado nas publicações especializadas da área, mas é a tônica da linha editorial da *RDAI*. Sua vocação científica valoriza a análise conceitual e, pois, o aprofundamento dos institutos à luz da teoria do direito. Justamente por isso, a *Revista* abre-se para publicação de estudos de teoria do direito considerados importantes para o progresso científico do Direito Administrativo.

Acredita-se que os objetivos da *Revista* não serão atingidos apenas com a publicação de artigos científicos. Outras abordagens mostram-se bastante eficazes para o aprofundamento do debate científico. A *RDAI* pretende, por isso, publicar: a) pareceres; b) comentários jurisprudenciais; c) resenhas bibliográficas; d) breves comentários de doutrina; e) entrevistas com grandes nomes do Direito Administrativo brasileiro e da Infraestrutura; f) recentes diplomas normativos; g) comentários a textos normativos.

O Direito Administrativo e o Direito da Infraestrutura constroem-se não apenas na Academia, mas na aplicação prática, no cotidiano forense e administrativo. Pareceres elaborados por juristas de escol sobre a exegese das normas administrativas possuem indiscutível valor científico. Ademais, o conhecimento e o exame de decisões judiciais e administrativas relevantes, a resenha de obras de doutrina editadas recentemente, a apresentação e os comentários de diplomas normativos recém-publicados são de extraordinária pertinência para o aprimoramento do debate. É fundamental para o cientista do direito saber quais são os novos textos normativos, como eles vêm sendo aplicados, quais as novas obras sobre o assunto. A *RDAI*, apesar de ser primordialmente uma revista científica e, por consequência, destinar-se, precipuamente, à publicação de estudos acadêmicos, abre-se, enfim, para a publicação de outras produções jurídicas consideradas úteis para o debate científico.

A Ciência é fruto de um longo processo de reflexão; não se faz Ciência com o desprezo pelos avanços até então obtidos. A *RDAI*, sensível a isso, pretende resgatar os estudos que marcaram o Direito Administrativo brasileiro. A republicação

desses estudos – verdadeiros “divisores de água” nos respectivos temas – é de grande utilidade para os cientistas. Só com a atenção devida ao que já se produziu pode-se ir adiante. Não se trata apenas de uma homenagem àqueles que fizeram a Ciência avançar, e sim de um relevante serviço aos pesquisadores e operadores do Direito. Por evidente, a revisitação desses magníficos trabalhos facilita seu acesso à juventude acadêmica, o que pode ser de inestimável préstimo ao progresso científico.

Com essa linha editorial, os Coordenadores têm absoluta convicção de que a *RDAI* cumprirá sua missão. Sem embargo, este veículo só cumprirá seu papel se contribuir de alguma forma para que o Estado brasileiro atinja seus objetivos constitucionais, discriminados no art. 3º da CF/1988. Em última análise, a *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura* invoca para si os mesmos objetivos impostos ao Estado brasileiro: construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Pelas premissas aqui fixadas, o trabalho não se realizará individualmente. Todos, sem exceção, cientistas e operadores do Direito, independente do partido, da ideologia ou da linha de pensamento, estão convidados a embarcar nessa grande viagem rumo ao aprofundamento científico desse ramo fundamental das ciências jurídicas.

AUGUSTO NEVES DAL POZZO
RICARDO MARCONDES MARTINS
Coordenadores

APRESENTAÇÃO

INTRODUCTION

É com grande felicidade que apresentamos o número 20 da *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance – RDAI*, dividido em seis seções.

A primeira seção, destinada ao Direito Administrativo, é subdividida em quatro subseções. A primeira subseção tem por objeto as licitações e os contratos administrativos e traz três trabalhos. O primeiro, intitulado “Sistema de Registro de Preços na Lei 14.133/2021: deveres e obrigações da Administração Pública para com o fornecedor”, de autoria da Mestra Gabriela Pércio, Professora do Centro Universitário Curitiba (Paraná), apresenta relevante contribuição científica sobre o sistema de registro de preços. O segundo, intitulado “*Contracting out is in* – a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e o aperfeiçoamento do ambiente institucional para a ampliação do uso da contratação pública como meio de implementação de políticas públicas”, de autoria do Doutor Thiago Lima Breus, Professor da Universidade Federal do Paraná – UFPR, examina a implementação de políticas públicas à luz da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. O terceiro, intitulado “Tecnologia e inovação na gestão pública: enfrentamento de crises com transparência e participação popular no âmbito da Lei 13.979/2020”, de autoria do Doutor José Osório do Nascimento Neto, Professor do Programa Pesquisa Produtividade da Faculdade Estácio Curitiba (Paraná), e do Especialista João Paulo Machado Piratelli, examina as contratações públicas e a Lei da Covid.

A segunda subseção tem por objeto o Direito Administrativo Sancionador e traz o trabalho denominado “Sistema de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa: críticas à Lei 14.230/2021”, de autoria dos Professores Doutores José Roberto Pimenta Oliveira e Dinorá Adelaide Musetti Grotti, ambos da PUC-SP, no qual examinam a responsabilização por improbidade administrativa à luz das alterações realizadas pela Lei 14.230/2021.

A terceira subseção tem por objeto a intervenção do Estado no domínio econômico e social e traz o trabalho intitulado “Crise do serviço público de educação no contexto da pandemia: implementação de infraestrutura para a melhoria do ensino mediante logística digital em prol da inclusão universalizada e da

igualdade material”, de autoria do Doutor Luiz Alberto Blanchet, Professor da PUCPR (Paraná), e da Especialista Melissa Trento, no qual examinam o relevante e atual tema da implementação da educação pública digital.

A quarta subseção tem por objeto o controle e traz o trabalho intitulado “Revisitando nosso sistema de freios e contrapesos: conflito de atribuição, Poderes do Estado e jurisdição constitucional”, de autoria do Doutor Daniel Guimarães Zveibil, no qual examina com proficiência o conflito entre os Poderes Públicos, em especial tendo em vista a pandemia da Covid-19, teoriza o que chama de “conflito de atribuição”, e propõe a releitura da Constituição. O trabalho, especialmente escrito para a RDAI, retoma a magistral tese de doutoramento do autor, recentemente publicada pela Editora Dialética – *Conflito de atribuição entre poderes do Estado: a tutela judicial do sistema de freios e contrapesos como questão principal*.

A segunda seção, seguindo um padrão estabelecido desde o primeiro número da RDAI, traz trabalhos da doutrina estrangeira. Neste número são publicados quatro trabalhos. O primeiro, intitulado “Imparcialidade Administrativa e Controle Jurisdicional da Decisão”, de autoria do Doutor David Duarte, Professor da Universidade de Lisboa (Portugal), dá continuidade ao estudo publicado na RDAI 19 sobre a “imparcialidade administrativa”, e examina o controle da imparcialidade. Dentre as diversas questões relevantes, teoriza sobre os vícios da imparcialidade, e o faz de modo profundo e inovador. Trata-se da republicação, agora no Brasil, do capítulo final do livro *Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório*, publicado em Portugal, em 1996, e há muito esgotado. O segundo, intitulado “Le patriotisme économique”, de autoria do Doutor Jacques Chevallier, Professor da Université Panthéon-Assas (França). A RDAI republica no Brasil o trabalho originariamente publicado na *La Semaine Juridique*, no qual é examinado o patriotismo econômico, tema de suma relevância para o Direito Público brasileiro. O terceiro, intitulado “Del derecho de petición a la transparencia digital en Colombia”, de autoria do Doutor Augusto Hernández Becerra, Professor da Universidad Externado de Colombia, examina, com profundidade, o direito à transparência no Direito Administrativo colombiano. O quarto, intitulado “Evolución y régimen jurídico de la responsabilidad de los contratistas”, de autoria do Doutor Jaime Pintos Santiago, Professor da Universidad a Distancia de Madrid – UDIMA (Espanha), no qual efetua denso estudo histórico da contratação pública no Direito espanhol.

A terceira seção tem por objeto a publicação de pareceres jurídicos de importância científica para o Direito Administrativo. Neste número, a RDAI publica o parecer do Doutorando Weber Luiz de Oliveira, Procurador do Estado de Santa

Catarina, no qual examina a inaplicabilidade ao adicional de férias do limite com gasto de pessoal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A quarta seção, seguindo a proposta da linha editorial de apresentar comentários sobre as mais recentes decisões judiciais relacionadas à temática da revista, traz três comentários. O primeiro, de autoria do Doutor Guillermo Glassman, examina a decisão do STF na ADI 5.779 sobre a constitucionalidade da atuação da ANVISA sobre a produção e comercialização de inibidores de apetite de eficácia e segurança controversas. O segundo, de autoria do Doutorando Antonio Carlos Alves Pinto Serrano, examina a decisão do STF no RE 1.209.429, sobre a responsabilidade objetiva do Estado pela atuação policial durante a cobertura jornalística. O terceiro, de autoria do Mestrando Bruno Vieira da Rocha Barbirato, sobre a decisão do STF no MS 35.410/DF, em que se examina a possibilidade de apreciação de inconstitucionalidade pelos Tribunais de Contas.

A quinta seção traz entrevista inédita, especialmente concedida à RDAI, com o Doutor Fábio Ulhoa Coelho, Professor Titular de Direito Comercial da PUC-SP. Nela examina boa parte de sua riquíssima produção bibliográfica, tratando, entre outros temas, da desconsideração da personalidade jurídica, do poder, da aplicação do CDC à Administração Pública, do Direito Antitruste, do desafio kelseniano, da lógica jurídica, das empresas estatais. Esse breve panorama evidencia a amplitude e a profundidade da entrevista. Não há palavras para registrar o agradecimento da coordenação da RDAI ao Professor Fábio Ulhoa Coelho pela generosidade em nos concedê-la. Dá-se, mais uma vez, continuidade ao que foi iniciado no número 01 da RDAI: trazer ao público depoimentos de importância histórica!

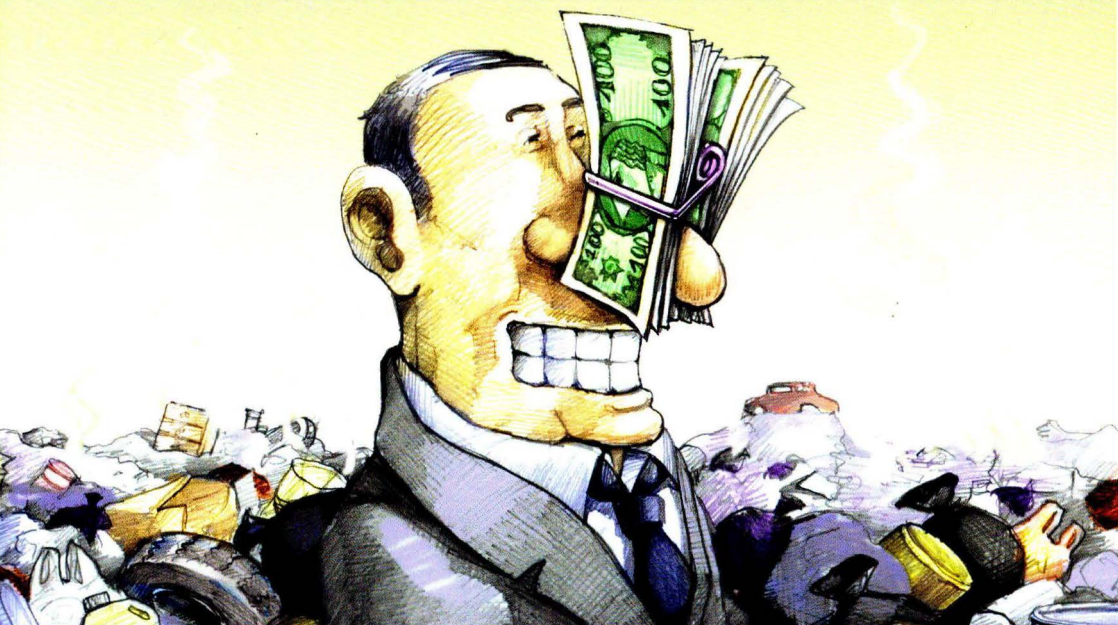
A sexta e última seção, denominada “Memória do Direito Administrativo”, traz ao público estudos que se tornaram referência na doutrina brasileira. Neste número, republicam-se dois memoráveis trabalhos. O primeiro, denominado “Intervenção em serviço público”, de autoria do Doutor Fábio Ulhoa Coelho, foi originariamente publicado em *Estudos de Direito Público* – EDP, Revista da Associação dos Advogados da Prefeitura do Município de São Paulo, no primeiro semestre de 1985. Trata-se de parecer proferido pelo autor, quando exercia o cargo de Procurador do Município de São Paulo, cujo tema é até hoje bastante atual. Com a republicação do trabalho, a RDAI presta homenagem ao Professor Fábio Ulhoa Coelho, por toda sua contribuição ao desenvolvimento científico do direito brasileiro. Publica-se, também, o trabalho denominado “Apontamentos sobre os agentes públicos”, de autoria do Doutor Celso Antônio Bandeira de Mello, publicado originariamente no número 13 da *Revista de Direito Público* – RDP, periódico publicado pela prestigiada Revista dos Tribunais, no terceiro trimestre de 1970.

A RDAI, acreditam os coordenadores, continua cumprindo plenamente sua *linha editorial*: contribuir para o aprimoramento científico do Direito Administrativo. Registra-se o agradecimento ao Doutor Alexandre Godoy Dotta pelo trabalho empreendido em prol da publicação deste número, bem como à competente equipe da Editora Thomson Reuters Revista dos Tribunais.

AUGUSTO NEVES DAL POZZO
RICARDO MARCONDES MARTINS
Coordenadores

NESTA EDIÇÃO:

**PANORAMA CRÍTICO DA LEI DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, COM AS
ALTERAÇÕES DA LEI 14.230/2021**



REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, INFRAESTRUTURA,
REGULAÇÃO E COMPLIANCE

• **RDAI 20**

ANO 6 • n. 20 • jan. - mar. • 2022

*Journal of Administrative Law, Infrastructure,
Regulation and Compliance*

N. 6 • ISSUE 20 • Jan. - Mar. • 2022

SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NA LEI 14.133/2021: DEVERES E OBRIGAÇÕES
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA COM O FORNECEDOR

COORDENAÇÃO

**AUGUSTO NEVES DAL POZZO E
RICARDO MARCONDES MARTINS**

THOMSON REUTERS

**REVISTA DOS
TRIBUNAIS™**

1912 • 2022

110
anos

REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, INFRAESTRUTURA,
REGULAÇÃO E COMPLIANCE

• RDAI 20

ANO 6 • n. 20 • jan. - mar. • 2022

*Journal of Administrative Law, Infrastructure,
Regulation and Compliance*

N. 6 • ISSUE 20 • Jan. - Mar. • 2022

Sistema de Registro de Preços na Lei 14.133/2021: deveres e obrigações da Administração Pública para com o fornecedor • *Contracting out is in* – A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e o aperfeiçoamento do ambiente institucional para a ampliação do uso da contratação pública como meio de implementação de políticas públicas • Tecnologia e inovação na gestão pública: enfrentamento de crises com transparência e participação popular no âmbito da Lei 13.979/2020 • Panorama crítico da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021 • Crise do serviço público de educação no contexto da pandemia: implementação de infraestrutura para a melhoria do ensino mediante logística digital em prol da inclusão universalizada e da igualdade material • Revisitando nosso sistema de freios e contrapesos: conflito de atribuição, Poderes do Estado e jurisdição constitucional • Imparcialidade Administrativa e Controlo Jurisdicional da Decisão • Le Patriotisme Économique • Del derecho de petición a la transparencia digital en Colombia • Evolución y régimen jurídico de la responsabilidad de los contratistas • Despesa total com pessoal e limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. (Im)possibilidade de exclusão do terço de férias • Intervenção em Serviço Público • Apontamentos sobre os agentes públicos.

ISSN 2526-8120

ISBN 978-65-5991-397-8



9 786559 913978

Visual Law

THOMSON REUTERS®

Ajude-nos a melhorar
cada vez mais nossos
produtos, acesse o
QR Code e responda
nossa pesquisa!



THOMSON REUTERS®

