

CAPÍTULO VI

PRINCÍPIOS APLICÁVEIS

AO PROCESSO ADMINISTRATIVO:

ANÁLISE DO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO

Clara Meira Costa Sampaio¹

Sumário • 1. Introdução – 2. Processo Administrativo: 2.1 Conceito de Processo Administrativo; 2.2 Importância do Processo Administrativo – 3. Princípios do Processo Administrativo: 3.1 Conceito de Princípio; 3.2 Princípios explícitos e implícitos do Processo Administrativo; 3.3 Princípios explícitos do Processo Administrativo: 3.3.1 Princípio da Legalidade; 3.3.2 Princípio da Finalidade; 3.3.3 Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade; 3.3.4 Princípio da Moralidade; 3.3.5 Princípios da Ampla Defesa e do Contraditório; 3.3.6 Princípio da Segurança Jurídica; 3.3.7 Princípio do Interesse Público; 3.3.8 Princípio da Eficiência – 4. Princípio da Motivação: 4.1 Conceito; 4.2. Motivo e Motivação; 4.3. Hipóteses; 4.4. Motivação dos atos vinculados e discricionários; 4.5. Finalidade e Importância – 5. Conclusão – 6. Referências Bibliográficas.

RESUMO: É inquestionável a exigência do princípio da motivação no processo administrativo como garantia do Estado Democrático de Direito. Sem a explicitação dos motivos torna-se extremamente difícil sindicar, sopesar ou aferir a correção daquilo que foi decidido, por isso, é essencial que se apontem os fatos, as inferências feitas e os fundamentos da decisão. Mesmo no ato discricionário é imperiosa a motivação. Sua falta abre a possibilidade de ocorrência de desvio ou abuso de poder, dada a dificuldade ou a impossibilidade de efetivo controle judicial, pois, pela motivação, é possível aferir a verdadeira intenção do agente.

PALAVRAS-CHAVE: PROCESSO ADMINISTRATIVO; PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO; PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO; ATOS DISCRICIONÁRIOS; ATOS VINCULADOS; ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo analisar o princípio constitucional da motivação inserido no processo administrativo, considerando-o funda-

1. Estudante de Direito da UFBA, 9º semestre.

mental para a manutenção de um Estado fundado nos pilares da democracia e do direito.

Primeiramente, conceituaremos o processo administrativo, estabeleceremos a sua importância e, em linhas gerais, mencionaremos os princípios do processo administrativo.

No que concerne ao Princípio da Motivação, analisaremos o seu conceito, aplicação, finalidade e importância para o Estado Democrático de Direito.

2. PROCESSO ADMINISTRATIVO

Com o objetivo de servir de base para posterior exame do Princípio da Motivação e sua finalidade aplicada ao Processo Administrativo, faz-se necessário tecer conceitos e comentários acerca do processo administrativo, sua importância e demais princípios.

2.1 Conceito de Processo Administrativo

O processo é um instrumento de proceder, realizar de forma sistematizada e coordenada um determinado fim. No âmbito jurídico podemos captar o significado da palavra processo como um conjunto concatenado de atos direcionados a solução final do conflito.

Diferencia-se processo de procedimento. Para Carnelluti, processo é o meio de solução de conflitos ou lide. Já procedimento, seria o aspecto externo, a seqüência de atos do processo.

Enquanto o processo tem conteúdo material, substancial, entendido como a relação jurídica que se instala e se desenvolve entre autor, réu e juiz, o procedimento é o aspecto formal, seria uma sucessão ordenada de atos dentro de modelos previstos pela lei. O processo seria o aspecto interior e o procedimento, o aspecto exterior.

Existem controvérsias na doutrina no que diz respeito a qual terminologia utilizar: processo administrativo ou procedimento administrativo. Do ponto de vista pragmático e tendo como base o objetivo do presente artigo esta diferenciação torna-se um tanto inútil e desinteressante, de forma que utilizaremos as duas terminologias no mesmo sentido. Processo ou procedimento é uma sucessão de atos concatenados a realização de um fim. Frisa-se que cada ato conserva a sua finalidade própria e, ordenados, tendem a um objetivo comum.

O processo é um instrumento utilizado pelos Três Poderes Estatais: Executivo, Legislativo e Judiciário para realização de suas finalidades. De

acordo com o âmbito estatal, esta série de atos coordenados e direcionados a consecução dos fins de legislar, executar ou julgar, temos, respectivamente, o processo legislativo, destinado à elaboração de uma lei pelo Estado, e os processos administrativo e judiciário, direcionados a aplicação da lei pelo ente estatal.

Faz-se necessário, então, diferenciar o processo administrativo do processo judicial.

O processo judicial nasce da provocação de uma das partes (autor), que, sendo titular de um interesse objeto do conflito com a outra parte ré, mostra-se necessária a composição, resolução da lide por um terceiro imparcial e competente para a aplicação da lei ao caso concreto (juiz). Trata-se de uma relação trilateral.

O processo administrativo pode ser instaurado por provocação do interessado ou por iniciativa da administração. É uma relação bilateral formada de um lado pelo administrado e de outro pela Administração que é parte e órgão julgador, decidindo não como um terceiro estranho a lide, mas como parte que atua com interesses próprios, sobretudo, com observância de limites e princípios impostos pela Constituição e leis.

Assim, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Procedimento Administrativo ou processo administrativo é uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo (MELLO, 2004, p. 356).

2.2 Importância do processo administrativo

A razão da existência de um procedimento administrativo se entrelaça com a noção de Estado de Direito que pode ser definida como a situação jurídica de subordinação de qualquer indivíduo e do próprio ente estatal a normas legais, ao respeito ao direito.

Trata-se de uma garantia que o cidadão possui de que o Poder Público estará adstrito à persecução dos fins legais e, sobretudo, de que tais fins só poderão ser perseguidos pelo modo previamente estabelecido, por um processo de antemão previsto.

Diante da limitação da liberdade individual para a formação do ente estatal, temos, em contrapartida, um *modus operandi* que condiciona a atuação do Estado. O processo administrativo é uma garantia do cidadão.

O ato administrativo não é aleatório e nem fortuito, nasce da provocação de um interessado ou de ofício, diante de um evento que justifique

a sua atuação. E, para que se cumpra uma decisão final ditada pela Administração, faz-se necessário que o evento seja verificado, os interessados sejam ouvidos, as razões analisadas, os fatos apurados. O procedimento administrativo previsto em lei legitima o cumprimento da decisão administrativa advinda deste processo. Esta totalidade de atos funcionará como um aval para o cumprimento da decisão.

A importância do processo administrativo pode ser visualizada na possibilidade dada ao administrado de ser ouvido antes da decisão que poderá afetá-lo e, ao fim, na existência de uma decisão que adota o melhor caminho para a preservação do interesse público.

Em resumo, a vontade administrativa do Estado é formada por uma seqüência de atos denominada processo administrativo. Antes que haja uma decisão final, tornando-se gravosa para alguém, pode-se zelar pelo seu prudente encaminhamento. Isto o legitima e torna-o de fundamental importância no Estado de Direito

3. PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

3.1 Conceito de Princípio

Os princípios, assim como as regras, são normas, e, como tais, são dotadas de positividade. Determinam condutas obrigatórias e impedem a realização de comportamentos incompatíveis com os seus conteúdos.

São verdadeiros norteadores da correta interpretação de normas isoladas, indicando, diante do caso concreto, qual caminho deve ser eleito pelo aplicador da norma, tendo em vista os valores consagrados pelo sistema jurídico.

O princípio seria o fundamento básico de todo um sistema. São verdades fundantes de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da “práxis”.

3.2 Princípios explícitos e implícitos do Processo Administrativo

Os princípios que norteiam o processo administrativo seriam premissas básicas, preceitos legais ou supra legais que embasam a aplicação da lei processual administrativa.

Alguns, a sua maioria, estão previstos na Carta Magna, sendo inerentes a todo o direito processual, outros estão previstos no art. 37 da C.F.

especificamente direcionados a Administração Pública, em todas as suas formas e ações.

A Lei que regulamenta o processo administrativo no âmbito federal (Lei 9784/99) arrolou em seu art.2 onze princípios, na sua maioria já previstos no texto constitucional e coincidentes com os que eram enumerados pelos doutrinadores da matéria, anteriores a sua vigência.

Tais princípios previstos no texto constitucional e reforçados em lei seriam os princípios explícitos aplicáveis ao processo administrativo.

Pergunta-se: Existiriam princípios decorrentes da lei, mas não expressamente aduzidos por ela, ou seja, princípios implícitos do processo administrativo?

Grande parte da Doutrina entende de forma afirmativa. Compartilho deste entendimento. O rol de princípios previsto não é exaustivo. É perfeitamente aceitável a existência de princípios que, embora não estejam previstos no texto constitucional ou na lei, decorrem do próprio sistema jurídico, sem falar dos princípios consagrados pela teoria geral do Direito. Temos como exemplos de princípios implícitos: os princípios da impessoalidade, da informalidade, da gratuidade, da lealdade e boa – fé, entre outros.

No que tange aos princípios explícitos, temos uma enumeração, não exaustiva e sem ordem hierárquica, tendo em vista uma maior utilidade e aplicabilidade prática.

Como o objetivo do presente artigo gira em torno da aplicação e importância do princípio da motivação, por óbvio, trataremos do mesmo de forma mais detalhada em tópico apartado. Antes, porém, teceremos breves comentários a respeito dos demais princípios previstos no texto constitucional e legal.

3.3 Princípios explícitos do Processo Administrativo

3.3.1 Princípio da Legalidade

O Princípio da Legalidade compreende a “atuação conforme a lei e o direito”

De forma simples, podemos entender que a atividade administrativa é atividade sublegal. O administrador está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do interesse público e bem comum.

Trata-se da total submissão do processo administrativo aos ditames legais, tendo como objetivo precípuo coibir arbitrariedades e excessos dos administradores públicos.

3.3.2 Princípio da Finalidade

O Princípio da Finalidade impõe que o administrador, ao atuar nos limites da sua competência, atue com obediência a finalidade do seu encargo.

Deve o administrador se ater não apenas a finalidade precípua de todas as leis, o interesse público, mas, sobretudo, à finalidade específica definida na lei, coibindo, assim, a atuação arbitrária, o proveito pessoal e desvio de finalidade da lei.

Atos que desobedecem a sua finalidade por atender a benefícios pessoais ou de terceiros, em detrimento do interesse público, seriam nulos.

3.3.3 Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade

O Princípio da Razoabilidade seria uma diretriz do bom senso aplicável ao direito. A Administração ao exercer suas atividades, ao conduzir o processo administrativo deve obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso comum.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

O princípio da razoabilidade exige proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a administração e os fins que ela tem que alcançar (DI PIETRO, 2005, p. 604).

Observa-se, portanto, uma estreita relação entre os princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade. Tal constatação reforça-se na definição em um único dispositivo, dada aos dois princípios, pela Lei 9784/99.

Deve haver compatibilidade entre os meios e os fins da atuação administrativa, para evitar restrições desnecessárias e abusivas. Veda-se a imposição de restrições ou obrigações que sejam desconformes ao atendimento do interesse público.

3.3.4 Princípio da Moralidade

A Administração e seus agentes deverão atuar com princípios éticos, como a boa-fê e lealdade processual, sob pena de prática de atos de improbidade administrativa.

Para a validade do processo administrativo não basta o respeito a legalidade, é indispensável o respeito aos preceitos de ordem moral e ética.

3.3.5 Princípios da Ampla Defesa e do Contraditório

Decorrem do Princípio do Devido Processo Legal, garantia constitucional e fundamental aplicável a todo e qualquer processo, civil, penal ou administrativo.

O Contraditório implica conhecimento, por parte dos interessados, dos atos mais relevantes da marcha processual, sobretudo aqueles que possam interferir na decisão.

A Ampla Defesa se resumiria no direito dado ao administrado de argumentar e arrazoar ou contra-arrazoar, de forma oportuna e tempestiva sobre tudo alegado contra ele, assim como de ser considerada as razões por ele aduzidas.

3.3.6 Princípio da Segurança Jurídica

Também conhecido por alguns doutrinadores como Princípio da Estabilidade das Relações Jurídicas serve para impedir a desconstituição injustificada de situações jurídicas.

Implica na submissão da administração a formalidades legais, as quais possuem o escopo de preservar o direito das partes e garantir o atendimento das finalidades públicas.

3.3.7 Princípio do Interesse Público

O administrador deve interpretar e aplicar a norma no processo administrativo de modo que reste atendida a finalidade pública do ato administrativo, respeitando, desta forma, o interesse maior da sociedade.

Cada norma visa a satisfação de um determinado interesse público, mas a concretização de cada específico interesse público concorre para a concretização do interesse comum de todos os cidadãos, que nada mais é do que o interesse público em sentido amplo.

3.3.8 Princípio da Eficiência

É o chamado custo – benefício.

Eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importa em relação ao grau de utilidade alcançado.

A Emenda Constitucional n.19/88 acrescentou este princípio ao rol de princípios previstos no art. 37. Obviamente este princípio já estava implícito e, explicitá-lo, só reforça a sua importância.

Deve-se dar mais ênfase ao exame da legitimidade, economicidade, razoabilidade em benefício e visando o alcance de uma maior eficiência no processo.

4. PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO

Ultrapassadas as noções de processo administrativo e seus princípios, passaremos à análise do Princípio da Motivação, objetivo do presente artigo.

4.1 Conceito

O princípio da motivação determina que a autoridade administrativa deva apresentar as razões que levaram a mesma a tomar uma decisão. Trata-se da obrigação conferida ao administrador de motivar todos os atos que edita.

A administração pública está obrigada a justificar de fato e de direito o motivo de seus atos, a fim de que se possa averiguar a sua adequação à lei e aos princípios de direito.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

[...] por meio da motivação, é possível verificar a existência e veracidade dos motivos e a adequação do objeto aos fins de interesse público impostos pela lei (DI PIETRO, 2005, p. 220).

Assim, podemos afirmar que motivar significa mencionar o dispositivo legal aplicável ao caso concreto e relacionar os fatos que, no caso concreto, levaram a aplicação daquele dispositivo legal.

4.2 Motivo e Motivação

O motivo, como entende a melhor doutrina, é um pressuposto de validade do ato administrativo. Contudo, cumpre esclarecer que motivo não se confunde com motivação

A diferença entre motivo e motivação diz respeito à forma e substância, respectivamente, do ato. Já que expressam na aparência e no conteúdo o mesmo e crucial dever de dar publicidade de forma clara, congruente e verdadeira, ou seja, de motivar, atender ao Princípio Constitucional da Motivação.

O motivo é a forma, modo como o ato se encontra fundamentado em seus aspectos lógicos e jurídicos. A motivação é a substância, o que justificou a decisão do agente público.

A maioria dos doutrinadores sustenta que a motivação deva ser contemporânea ao ato. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, os documentos, pareceres, laudos, relatórios, etc, mesmo distantes, indicados como fundamentos da decisão administrativa, passam a ser parte integrante, devendo, pois ser anterior ou concomitante à emissão do ato.

Comungamos deste entendimento, visto que, caso contrário, daria margem para a Administração, após a prática do ato imotivado e diante da conseqüente possibilidade de sua invalidação, inventar algum falso motivo para justificá-lo, afirmando que este fora o verdadeiro motivo levado em consideração no momento da prática do ato.

4.3 Hipóteses

Diante da relevância de tal princípio, a Lei n.9784/99 dedicou capítulo exclusivo para tratar da motivação no qual apontou hipóteses em que necessariamente deverá haver a justificação do ato.

O dever de motivação tem aplicação obrigatória em todo e qualquer ato decisório da administração. Somente os atos de mero expediente, andamento processual não precisam ser motivados

São as hipóteses elencadas pela lei: quando os atos neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública, dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório; decidam recursos administrativos; decorram de reexame de ofício; deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

4.4 Motivação dos atos vinculados e discricionários

Na temática abordada, surge a debatida discussão acerca de quando é ou não necessária a motivação de um ato administrativo.

De acordo com o grau de liberdade da Administração em sua prática, os atos podem ser discricionários ou vinculados. Os atos discricionários são os quais a Administração possui certa margem de liberdade para decidir. Já os atos vinculados são aqueles que a administração pratica sem margem para se decidir.

Nos atos discricionários, a lei deixa certa margem de liberdade, o que comporta certo subjetivismo na apreciação do administrador, em face das circunstâncias concretas do caso, o que não ocorre com os vinculados.

Antes de analisarmos a motivação em ambos os tipos de ato administrativo, é de fundamental importância pontuar que os atos ditos discricionários devem ser entendidos como atos praticados no exercício da competência discricionária. Como bem observa Celso Antônio Bandeira de Mello:

[...] nenhum ato é totalmente discricionário, dado que, será sempre vinculado com relação ao fim e a competência, pelo menos (MELLO, 2004, p. 398).

Isto porque a lei indica a autoridade competente para a realização do ato e a finalidade é sempre e necessariamente o interesse público. A discricionariedade, assim, é a liberdade dentro da lei. Não há ato discricionário, o que há é o exercício de juízo discricionário diante da ocorrência de situações que justifiquem ou não certos comportamentos e opções nos limites legais.

A discricionariedade existe para proporcionar, diante do caso concreto, a escolha da melhor providência, tendo em vista a otimização da mesma. Não se trata de uma liberdade para o administrador decida ao seu bel prazer, mas para decidir de forma que torne possível o alcance do fim normativo.

Em relação a necessidade de motivação dos atos vinculados e dos atos discricionários, a doutrina é unânime no que tange a motivação dos atos vinculados; todavia, diverge quanto a referida necessidade quanto aos discricionários.

A motivação dos atos vinculados é a lei, já que a mesma aponta um único comportamento possível a ser realizado pelo administrador. No que concerne ao ato discricionário, há diversas posições doutrinárias.

Hely Lopes Meirelles entende que o administrador, no ato discricionário, possui uma margem de liberdade para fazer o juízo de conveniência e oportunidade, não sendo necessária a motivação. Porém, caso haja a fundamentação, o ato deverá estar condicionado a esta. Trata-se de obediência a Teoria dos Motivos Determinantes.

Pela Teoria dos Motivos Determinantes, a validade do ato administrativo está vinculada a existência e veracidade dos motivos apontados como fundamentos para a sua adoção.

O motivo fica “umbilicalmente” ligado ao ato administrativo, de modo que se for provado que o motivo é falso ou inexistente, por exemplo, é

possível anular-se totalmente o ato, ou seja, os motivos se integram à validade do ato. Desta forma, uma vez enunciados os motivos pelo seu agente, o ato somente terá validade se os motivos efetivamente ocorreram e justificam o ato.

O entendimento majoritário, no entanto, é de que, mesmo no ato discricionário, é necessária a motivação. É o posicionamento tomado por Celso Antonio Bandeira de Mello e Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

O primeiro fulmina o ato discricionário, tendo-o como inválido, caso imprecisa ou ausente a motivação. Para o autor, trata-se de requisito indispensável de controlabilidade dos atos a exposição dos fundamentos lógicos, normativos e fáticos.

De forma semelhante se posiciona Di Pietro entendendo que a sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle da legalidade dos atos administrativos.

O professor Diógenes Gasparini, com respaldo no art. 50 da Lei nº. 9784/99, aponta, sobretudo, a superação de tais discussões doutrinárias, pois o referido artigo exige a motivação para todos os atos nele elencados, compreendidos entre estes, tanto os atos discricionários quanto os vinculados.

Assim, já se tem como pacífico que, mesmo nos atos discricionários, nos quais se verifica uma maior liberdade de escolha de meios e fins pelo agente público, o motivo deve necessariamente estar presente.

Trata-se de exigência para todo e qualquer ato administrativo em obediência a finalidade do Princípio da Motivação: fazer valer os princípios e valores basilares da Constituição pátria, como a democracia, a moralidade, a probidade administrativa e a publicidade, como adiante veremos.

4.5 Finalidade e Importância

O art. 93, IX da CF/88 prevê que todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e, fundamentadas, todas as decisões, sob pena de nulidade. No processo administrativo, esse mesmo princípio é consagrado na lei já citada. A decisão do administrador deverá ter a indicação dos pressupostos de fato e de direito que a determinarem, bem como os atos administrativos.

Pela apreciação da motivação dos atos realizados da administração pública é que se tem o controle de legalidade para verificar se o ato do ad-

ministrador foi praticado atendendo-se os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, a partir da avaliação do nexos de causalidade entre os motivos e o resultado do ato respectivo. É um verdadeiro meio de viabilização do controle dos atos da Administração.

Para além disso, o dever de motivar é pressuposto de validade do ato, como entende a doutrina dominante. Trata-se de elemento substancial, que se prende a este ato pela conexão de sentido com os fatos antecedentes.

Nas palavras de Celso Antonio Bandeira de Mello:

O motivo é o pressuposto de fato que autoriza ou exige a prática do ato (MELLO, 2004, p. 370).

Sem a explicitação dos motivos torna-se difícil questionar, recorrer, corrigir. A falta de motivação no ato abre a impossibilidade de efetivo controle judicial, pois, pela motivação é possível aferir a verdadeira intenção do agente.

Portanto, o Princípio da Motivação tem como finalidade a concretização dos demais princípios inerentes e fundamentais a um devido processo administrativo. Indicando os fatos e fundamentos jurídicos de forma plena, clara e coerente, o administrador estará atendendo, dentre outros princípios, principalmente, ao devido processo legal, duplo grau de jurisdição, a moralidade e probidade administrativa, a publicidade dos atos, a possibilidade de controle de legalidade das decisões, ao interesse público e, sobretudo, ao princípio maior: Estado Democrático de Direito.

A motivação é uma exigência do Estado de Direito, ao qual é inerente, entre outros direitos do administrado, o de ter uma decisão fundada e motivada.

5. CONCLUSÃO

Ante o exposto, concluímos que o Princípio da Motivação é de importância singular em todo e qualquer processo, não sendo diferente no que tange ao processo administrativo.

Antes de agir, seja de forma vinculada ou discricionária dentro das margens legais, o Administrador Público deve se questionar quanto aos motivos. Estes devem ser claros, coerentes, suficientes e fieis ao interesse público.

O princípio da motivação é um direito implícito do cidadão e reflete os valores de uma sociedade baseada no Estado Democrático de Direito. Ato e processo administrativo, sem motivação, afrontam o poder discricionário, caminhando para o arbítrio.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 jan. 1999. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 25 jan. 2009.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2005.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.