

MARCELO FIGUEIREDO

Coordenador

NOVOS RUMOS PARA O
DIREITO PÚBLICO

REFLEXÕES EM HOMENAGEM
À PROFESSORA
LÚCIA VALLE FIGUEIREDO



406

EDITORA
Forum

VIARIESCO - Advocacia
TOMBO: 406
CCDIR: 341
CUTTER: N945
ANO: 2012 EDIÇÃO: . . .
EX: 1 VOL:

© 2012 Editora Fórum Ltda.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virgínia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	José Nilo de Castro
Carlos Mário da Silva Velloso	Juarez Freitas
Carlos Pinto Coelho Motta (<i>in memoriam</i>)	Lúcia Valle Figueiredo (<i>in memoriam</i>)
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Luciano Ferraz
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Lúcio Delfino
Clovis Beznos	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Cristiana Fortini	Márcio Cammarosano
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabício Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Olga M. A. Sousa
Revisão: Cida Ribeiro, Cristhiane Maurício, Marcelo Belico
Bibliotecários: Izabel Antonina A. Miranda – CRB 2904 – 6ª Região
Ricardo Neto – CRB 2752 – 6ª Região
Capa, projeto gráfico: Walter Santos
Diagramação: Deborah Alves

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º/16º andares – Funcionários – CEP 30130-007
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

N943 Novos rumos para o direito público: reflexões em homenagem à Professora Lúcia Valle Figueiredo / Coordenador: Marcelo Figueiredo. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

483 p.
ISBN 978-85-7700-554-3

1. Direito público. 2. Direito administrativo. 3. Direito constitucional. I. Figueiredo, Marcelo. II. Título

CDD: 341
CDU: 342

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FIGUEIREDO, Marcelo (Coord.). *Novos rumos para o direito público: reflexões em homenagem à Professora Lúcia Valle Figueiredo*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 483 p. ISBN 978-85-7700-554-3.

PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO

1 Introdução

1.1 Nota pessoal

1.1 Conheci a Professora Lúcia Valle Figueiredo muito antes de imaginar que seguiria as trilhas do Direito Administrativo. Era ainda guri e, nas férias, ia durante algumas tardes ao Parque do Ibirapuera brincar com meus irmãos e, no intervalo, visitar meu pai que, procurador municipal, trabalhava na então Secretaria Municipal de Vias Públicas, sediada no pavilhão em que hoje está o Museu AfroBrasil. Lembrome como se fosse hoje de ser levado por meu pai para ver a Dra. Lúcia, então também procuradora do Município, sua querida amiga. Cresci ouvindo meu pai falar de seus feitos, no concurso para a magistratura, no doutorado, na livre-docência, no concurso para Titular. Acho que essas reportagens foram meus primeiros contatos com a difícil vida acadêmica. E imagine-se a admiração que acabei por nutrir por ela, que era tão admirada e querida por aquele que era meu ídolo.

1.2 Apesar da discreta torcida de meu pai, fui ter minha formação acadêmica na Universidade de São Paulo. Não tive, portanto, a oportunidade de ser seu aluno. Mais tarde, quando aprovado em concurso para docência na PUC, passei a conviver com a Professora Lúcia. Não com a intensidade de que gostaria, mas na medida para reforçar minha admiração. Como qualquer outro dos seus inúmeros amigos e admiradores, tive sempre nela uma referência. Dentre tantos bons doutrinadores, há sempre aqueles a quem recorremos para começar a estudar um tema ou elaborar um texto. Os trabalhos da Professora Lúcia eram e seguem sendo destes: suas ideias claras, sua abordagem didática e prática, a boa indicação bibliográfica. Tudo que, sabemos, caracterizou sua obra.

1.3 Nos últimos tempos, especialmente após a perda de meu pai, havíamos intensificado o contato. Pouco antes de falecer, agendávamos minha participação em uma banca de arguição de tese de orientanda sua. Ao tempo colheu-me um sentimento de satisfação por compartilhar com a Professora uma oportunidade acadêmica e,

pessoalmente, porque imaginei a satisfação que o velho Zé Aníbal teria em assistir tal arguição. O destino fez com que ela partisse antes. Os dois velhos amigos tão admirados por mim devem agora estar, em algum lugar, conversando animadamente sobre o Direito Administrativo. Aos que seguem, cumpre trilhar os caminhos que a Professora Lúcia tornou mais simples. E claros.

1.2 A proposta de abordagem

1.4 O tema dos poderes da Administração Pública em grande medida resume os elementos constituidores de um regime jurídico, de direito público, que tem sido tomado como objeto do Direito Administrativo. De fato, a preocupação com os poderes públicos sempre foi central na construção da teoria do Direito Administrativo, que em grande medida impulsionou o desenvolvimento de instrumentos jurídico-administrativos para contenção do poder e garantia dos direitos dos cidadãos frente ao Poder Público.

1.5 Mas também os poderes administrativos são instrumentos de ação administrativa recorrentemente utilizados para a satisfação de finalidades de interesse público. Assim, o tema dos poderes da Administração Pública permite passar por dois importantes planos deste ramo do Direito: as regras disciplinadoras da estrutura da Administração e aquelas atinentes à sua função. Quer dizer, do exercício do poder em relação aos administrados.

1.6 A proposta deste artigo consiste em analisar aspectos sensíveis ao tema dos poderes da Administração Pública que, a meu ver, são imprescindíveis para a compreensão da dinâmica de ação estatal que se vale dos poderes extroversos para a satisfação de finalidades públicas. Nessa medida, pretendo apresentar alguns dos grandes tópicos da agenda de debates doutrinários e jurisprudenciais sobre o tema.

1.7 O roteiro que seguirei será o seguinte. De início passarei pela fundamentação dos poderes detidos pela Administração Pública na temática poder e legitimidade para, desde logo, expor os quadrantes que devem orientar a análise proposta. Após expor a posição doutrinária sobre a compreensão dos poderes administrativos — e indicar a nossa proposta de abordagem —, passo para o estudo dos poderes da Administração Pública de forma mais detida. Primeiramente, o estudo da capacidade normativa da Administração. Depois, as prerrogativas de discricionariedade. No campo dos poderes internos, analiso os poderes hierárquico e disciplinar quanto aos seus fundamentos, leitura doutrinária e desafios atuais. Com o mesmo propósito, abordarei a seguir o tema do poder de polícia, o poder externo da Administração. Poderei, então, concluir.

2 Legitimação e parâmetros de análise dos poderes da Administração Pública

2.1 O Direito Administrativo é legatário de um duplo processo ocorrido com o advento do Estado Moderno: a concentração do poder nas mãos do soberano e, posteriormente, sua subordinação a limites e condicionantes impostas pelo Direito.

Neste sentido, os poderes da Administração Pública são os *poderes do Estado Moderno*,¹ submetidos à regra de Direito e voltados a permitir o cumprimento das funções reservadas ao Estado.

2.1 Poder e legitimidade

2.2 O conceito de poder nos remete à ideia de capacidade de alguém comandar a conduta alheia, de se fazer obedecer, ou seja, de, em última instância, determinar o comportamento de outrem.

2.3 O poder pode ter várias origens. Pode estar centrado puramente na violência ou na capacidade de fazer prevalecer uma vontade sobre a outra, exclusivamente pela força. O poder, contudo, pode ter um lastro de legitimidade. De modo bastante simplificado, tal legitimidade seria a razão de vinculação do subordinado ao detentor do poder, sem necessidade de uma afirmação coercitiva permanente. Max Weber identificava três tipos puros dessa legitimidade (por ele designada dominação): a tradicional, a carismática e a institucional ou burocrática.²

2.4 O poder nos Estados Modernos é baseado num modelo de legitimação burocrática, havendo hoje quem a identifique como legitimação procedimental.

2.5 Aqui importa apenas afirmar que o poder do Estado Moderno não deve e nem pode se basear exclusivamente na força. Não é ela a fonte do poder, embora possa ser decorrência dele. Assim, constitui fonte da legitimidade do poder do Estado contemporâneo o seu caráter de legitimação (ditado pelo Direito) e de instrumentalidade (ditado pelas finalidades públicas que justificam a existência deste poder).

2.2 Parâmetros de análise dos poderes da Administração Pública: legalidade, competência e finalidade

2.6 Se o poder se manifesta por meio da capacidade de agir, pela capacidade de se fazer obedecer e determinar o comportamento de outrem, no Estado Democrático de Direito constitui fonte de legitimação permanente que esse poder seja exercido dentro de uma perspectiva finalística.

2.7 A ideia de poder sempre envolverá uma condição relacional. Para haver poder de A sobre B, ambos devem participar de alguma relação especial. Na relação Estado-cidadão, há a característica de sujeição permanente e involuntária: submetemo-nos ao poder do Estado não por opção, mas por fazermos parte de uma sociedade política. Daí o traço extroverso do poder estatal.

2.8 Para se legitimar, o poder extroverso precisa estar vinculado a uma condição geral: deve cumprir finalidades de interesse geral. Ou, então, transformar-se-ia em um poder arbitrário.

2.9 A partir, então, da adstrição dos poderes estatais às regras de Direito, passa-se a exigir que a manifestação destes poderes que correspondam a medidas

¹ Cf. MARQUES NETO. *Regulação estatal e interesses públicos*, p. 32 et seq.

² WEBER. *Economia e sociedade*, v. 1, p. 141 et seq.

constritivas de direitos dos cidadãos só possam ser adotadas (i) mediante expresse fundamento legal e (ii) para e no necessário a satisfazer finalidades de que resultem benefícios, diretos ou indiretos, a todos. A construção estatal acaba por se afastar da ideia de poderes implícitos, antitética ao conceito de Estado de Direito.

Temos, assim, que os poderes administrativos devem ser compreendidos como ferramentas de trabalho do Poder Público e, como tais, podem ser afastadas no caso concreto em favor de outro instrumento legalmente previsto que se mostre mais apto a satisfazer o interesse público, como os acordos substitutivos de sanções.

2.10 Disso decorre a ideia de poder-dever, no sentido de um poder que não é prerrogativa e sim função. A ideia de poder-dever, originada na forte tradição italiana, encontra eco em nossa doutrina,³ embora encontre também alguns críticos. Odete Medauar, por exemplo, afirma que a ideia de poder-dever seria desnecessária dado o contorno do poder da Administração e traria, no seu entender, a equivocada ideia de obrigação de agir.⁴

2.11 Ligada à ideia de função encontramos outro conceito chave para o Direito Administrativo: trata-se da noção de competência. A competência nada mais é do que a atribuição, pela norma jurídica, de uma parcela do poder extroverso estatal para um órgão, ente ou agente da Administração, de modo e com vistas a que ele busque uma determinada finalidade.⁵ A competência, a um só tempo, distribui parcelas do poder extroverso (evitando a excessiva concentração de poder, facilitando o controle e dotando a Administração de maior especialidade e funcionalidade), como também vincula esse poder a um determinado plexo de objetivos.

2.12 É, pois, inerente ao poder extroverso estatal a ideia de função: o poder só se exerce para e no quanto necessário para cumprir as finalidades de interesse público alvitadas pelo Direito quando atribui ao agente ou ao órgão estatal a capacidade de agir. A ideia de função está, portanto, adstrita aos vetores da legalidade, da competência e da finalidade, vetores que condicionarão o exercício dos poderes cometidos à Administração Pública.

2.13 É nesses quadrantes que devemos analisar os poderes da Administração.

3 Poderes da administração

3.1 Posição consolidada na doutrina

3.1 A doutrina administrativa pátria, com alguma pequena variação, define os poderes da Administração Pública como as prerrogativas asseguradas à Administração para cumprir seus objetivos.⁶

³ DI PIETRO. *Direito administrativo*, p. 88; BANDEIRA DE MELLO. *Curso de direito administrativo*, p. 71; LIMA. *Princípios de direito administrativo*, p. 53; MEIRELLES. *Direito administrativo brasileiro*, p. 104-105.

⁴ MEDAUAR. *Direito administrativo moderno*, p. 106.

⁵ Ver FIGUEIREDO. *Curso de direito administrativo*, p. 35 et seq.

⁶ A esse respeito, por todos, MEIRELLES. *Os poderes do administrador público*, p. 327. Segundo o administrativista, "para bem realizar a administração pública, ou seja, a satisfação dos interesses sociais, o administrador é investido pela entidade estatal a que serve — União, Estado-membro, Município — de poderes consentâneos e proporcionais aos encargos que lhe são cometidos. Esses poderes, conquanto originários da mesma fonte — a Soberania Nacional — se apresentam sob aspectos diversos, conforme o ângulo pelo qual são apreciados."

3.2 No geral, a doutrina arrola os seguintes poderes: (i) poder normativo; (ii) poder disciplinar; (iii) poder hierárquico; (iv) poder discricionário e (v) poder de polícia.

3.3 Essa classificação tem óbvios méritos e é encontrada na maioria dos livros e tratados. Porém, para nós ela contém um problema: não distingue dentre os poderes aqueles que se referem a uma relação de sujeição geral (Estado – Administrado) daqueles outros poderes atinentes à relação de sujeição especial (relação contratual, laboral e funcional). De outro lado, tal classificação indistingue poderes em si considerados de poderes concernentes ao modo de exercício dos outros, especialmente no tocante à relação poder-legalidade.

3.2 Uma proposta de abordagem

3.4 Diante disso, preferimos abordar os poderes da Administração Pública separando os poderes ditos internos (relativos aos aspectos estruturais-organizacionais) dos poderes ditos externos (de corte funcional), bem como tratando separadamente os poderes auxiliares do modo de exercer os demais.

3.5 Assim, propomos: (a) modo de exercício das prerrogativas públicas: (a.1.) capacidade normativa e (a.2.) prerrogativa discricionária; e (b) poderes em espécie: (b.1.) poderes internos, (b.1.1.) poder hierárquico e (b.1.2.) poder disciplinar e (b.2.) poder de polícia.

4 Poderes relacionados ao modo de exercício das prerrogativas da Administração Pública

4.1 A Administração Pública maneja seus poderes no exercício de uma função, quer dizer, no espaço definido pela lei e com vistas a atingir uma finalidade específica. Ocorre que nem sempre a lei consegue predicar exatamente todos os contornos normativos a guiar a conduta administrativa ou disciplinar o comando por ela veiculado. Em outras vezes, o exercício concreto de um poder, o manejo de uma competência envolverá opções do agente, a tomada de decisões em concreto. No primeiro caso, estamos diante do chamado poder normativo, que preferimos chamar de *capacidade normativa*. No segundo caso, ocorre o designado poder discricionário, aqui tratado por *prerrogativa de discricionariedade*.

4.1.1 A capacidade normativa irá se revelar no exercício dos demais poderes conferidos à Administração Pública. No poder hierárquico, por exemplo, haverá manifestação da capacidade normativa quando uma autoridade edita comando disciplinando o exercício de competências delegadas aos seus subordinados. No poder disciplinar também pode haver capacidade normativa quando a autoridade edita regulamento delimitando a graduação de sanções previstas em lei, sem ampliá-las. No poder de polícia, isso sequer é disputado, haja vista a faceta também normativa desse poder, como veremos adiante.

tais como o da sua extensão e liberdade de utilização (poder vinculado – poder discricionário), o de seu fundamento imediato (poder hierárquico), o de seu objeto próprio (poder disciplinar), o de sua finalidade próxima (poder regulamentar), o da limitação de direitos individuais (poder de polícia)”.¹

4.1.2 O mesmo ocorre com a discricionariedade. O dito “poder discricionário” também pode se manifestar em todos os outros poderes. Assim se verifica com a opção discricionária de delegar competência quando não for normativamente vedada (poder hierárquico), bem como no exercício concreto de discricionariedade do superior em escolher entre duas sanções possíveis para o mesmo fato no poder disciplinar. E é o que ocorre, fartamente, quando do juízo de oportunidade e conveniência no manejo do poder de polícia.

4.2 Cumpre analisar mais detidamente cada um desses pontos.

4.1 Capacidade normativa da administração

4.3 Já dissemos que a base e o fundamento para ação da Administração é a lei. Ocorre que é impossível ao comando legal predicar todos os aspectos da disciplina da vida em sociedade. O aumento da complexidade social, o caráter fragmentado do Parlamento, a sociedade pluriclasse de que nos fala Giannini,⁷ tudo isso torna cada vez mais insuficiente o comando legal. Segue daí que, por reconhecer sua insuficiência (atribuição de capacidade normativa expressa pelo legislador) ou por não dar conta do déficit normativo (omissão ou deslegifcação), o Legislativo acaba por conferir à Administração Pública capacidade para editar comandos gerais e abstratos.

4.4 Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o poder normativo, como ela designa, consiste na capacidade de editar comandos gerais e abstratos.⁸

4.5 Temos que nem toda capacidade normativa se traduz em competência regulamentar. Nesse sentido é também o entendimento de Marçal Justen Filho⁹ e de Maria Sylvia Zanella Di Pietro.¹⁰ Pareada com a competência regulamentar geral atribuída pelo artigo 84, IV, da CF — relativo à edição de regulamentos pelo Presidente da República para fiel execução da lei —, a administrativista sustenta existirem competências normativas alocadas em outros órgãos e entes da Administração Pública, seja por delegação do chefe do Executivo, seja mesmo por atribuição direta do legislador.¹¹ Ademais, importante notar que a própria Constituição, ao se referir à competência do Congresso para sustar atos normativos infra-legais em seu art. 49, V, alude à generalidade dos “atos que exorbitem do poder regulamentar” conferido ao Poder Executivo como um todo, e não apenas ao seu Chefe. E no inciso XI deste mesmo artigo 49, reporta-se à competência do Congresso para zelar pela preservação de sua competência legislativa “em face da atribuição normativa dos outros poderes” de forma ampla, não se referindo apenas à prerrogativa regulamentar do Chefe do Executivo.

4.6 Podemos dividir as espécies de exercício de capacidade normativa conforme (i) a relação com a ordem jurídica; (ii) a abrangência de seus comandos; e (iii) o veículo formal adotado.

⁷ GIANNINI. *Diritto pubblico dell'economia*.

⁸ *Op. cit.*, p. 89.

⁹ JUSTEN FILHO. *Curso de direito administrativo*, p. 132.

¹⁰ *Op. cit.*, p. 89.

¹¹ *Idem, ibidem*, p. 92.

4.1.1 Atos emanados da capacidade normativa em face da ordem jurídica

4.7 Temos hoje, a partir da Emenda Constitucional nº 32/01 (EC nº 32), duas classes de atos normativos em relação à ordem jurídica: (a) atos normativos originários e (b) atos normativos derivados.

4.7.1 Os atos normativos originários, consoante a denominação outrora dada por Miguel Reale,¹² são aqueles que inovam a ordem jurídica, não advindo sua edição de um comando legal, mas sim diretamente da Constituição. Mais que isso, nas matérias reservadas a este tipo de regulamento — o regulamento autônomo — fica interdita a capacidade do legislador. Quer dizer, as matérias objeto de regulamento autônomo só poderão ser disciplinadas, nos limites previstos na Constituição, pelo Poder Executivo (*v.g.*, Chefe do Executivo).

A Constituição de 1988 havia suprimido tal hipótese do nosso ordenamento (artigo 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT). A EC nº 32 reintroduziu esta possibilidade no artigo 84, VI, prevendo-a para hipóteses bem restritas: (a) organização e funcionamento da Administração, desde que não importe em criação ou extinção de órgãos ou aumento de despesas e (b) supressão de cargo ou funções públicas quando vagos. Criou-se, assim, a “reserva de regulamento”, pois nessas matérias resta interdita a possibilidade de disciplina por lei. Dessa forma, vem o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, preconizando a aplicação necessariamente restrita e excepcional do dispositivo.¹³

4.7.2 *Atos normativos derivados*, por seu turno, são aqueles que não inovam a ordem jurídica. Decorrentes de trespasse explícito ou implícito do legislador, cingem-se à legalidade, podendo inclusive ser sustados por decreto legislativo (art. 49, V, CF). Podem ser editados pelo Chefe do Executivo mediante decreto, no exercício do seu poder regulamentar, ou, então, serem emitidos por outros órgãos da Administração quando imbuídos de competência normativa para tanto. Para Marçal Justen Filho, a legalidade veda a edição de normas que não tenham sido delimitadas anteriormente pela lei. Para o autor, o princípio da legalidade impõe que a lei tenha edificado as hipóteses e o núcleo do mandamento normativo, pois, na capacidade normativa derivada, a Administração completa “essa espécie de espaço normativo em branco, que se verifica a propósito da norma editada legislativamente”.¹⁴

4.8 Não se pode sustentar, portanto, que a capacidade normativa se restrinja a repetir o comando legal. Há margem de detalhamento e especificação, desde que não colida com os parâmetros da lei e nem implique em prescrição *ex novo*. Nesse sentido, vem o brilhante voto do Ministro Celso de Mello na ADI nº 561-8.¹⁵

¹² REALE. *Revogação e anulamento do ato administrativo*, p. 12.

¹³ *Op. cit.*, p. 92.

¹⁴ JUSTEN FILHO. *O direito das agências reguladoras independentes*, p. 523.

¹⁵ Na ADI nº 561-8/STF, em que se debateu em Plenário o cabimento de ação direta de inconstitucionalidade em face de atos normativos, o Min. Celso de Mello expôs o seguinte entendimento a respeito da capacidade normativa de especificação do comando legal em sede regulamentar: “É preciso ter presente que, não obstante a função regulamentar efetivamente sofra os condicionamentos normativos impostos, de modo imediato, pela lei, o Poder Executivo, ao desempenhar concretamente a sua função regulamentar, não se reduz à condição de mero órgão de reprodução do conteúdo material do ato legislativo a que se vincula. Há que se reconhecer ao Poder Executivo, embora limitadamente, um círculo de livre regramento da matéria,

4.9 São várias as hipóteses de franqueamento pela lei de capacidade normativa. A primeira é a hipótese de expressa determinação do constituinte ao Poder Executivo para regulamentar os comandos legais. Outra é a alocação legal genérica de competências normativas num órgão ou ente da Administração. Um terceiro caso é o recurso, pelo legislador, a termos e conceitos técnicos, que necessitam de uma manifestação normativa complementar, como ocorre nas normas penais em branco no Direito Penal, com a definição do que sejam substâncias psicotrópicas para fins de composição de alguns tipos penais. A penúltima hipótese é mais polêmica. Trata-se da situação da chamada “deslegifitação” em que o legislador abdica de disciplinar um tema que seria de sua competência, criando um déficit normativo a ser suprido pelo comando normativo infra-legal.¹⁶ Por fim, a última hipótese cuida da capacidade normativa genericamente atribuída à Administração Pública para estabelecer normas procedimentais internas a órgão ou ente do aparato burocrático do Estado.

4.10 Importa notar, em relação aos atos normativos derivados, que o próprio princípio da legalidade expresso no art. 5º, II, da Constituição parece já contemplar uma autorização para que a Administração exerça sua capacidade normativa para editar atos cujos contornos estejam previstos na lei. Afinal, a locução “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa se não *em virtude de lei*” contempla a hipótese de preenchimento do comando normativo em branco pelo exercício da capacidade normativa pela Administração.

4.1.2 Atos normativos conforme a abrangência de seus comandos

4.11 No tocante à abrangência dos comandos normativos, o exercício da capacidade normativa da Administração pode se traduzir em atos *internos* ou *externos*. Os atos internos, também denominados *regulamentos administrativos ou de organização*, são aqueles que contemplam comandos gerais e abstratos direcionados apenas àqueles que integram a estrutura da Administração. São os chamados regulamentos administrativos ou de organização. Prestam-se, geralmente, a disciplinar a organização administrativa, como ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro.¹⁷ É de se notar que estes comandos normativos podem ser primários (no caso do regulamento autônomo) ou secundários (quando disciplinarem internamente uma estrutura administrativa mediante especificação da lei de criação ou de autorização da criação de determinada estrutura administrativa).

4.12 Diverso é o que ocorre com os comandos normativos de abrangência externa à Administração, os assim chamados “regulamentos jurídicos” ou “regulamentos administrativos”. Distinguem-se dos regulamentos de organização por se dirigirem não apenas aos agentes públicos, i.e., àqueles que possuem um vínculo interno à Administração, mas colhem também os administrados, a partir da relação de sujeição

em cujo âmbito seja-lhe atribuído um resíduo de atuação jurídica”. ADI não conhecida por maioria de votos em 23 de agosto de 1995.

¹⁶ O fenômeno da *deslegifitação* é objeto de controvérsia no âmbito doutrinário, havendo tanto autores que sustentem essa possibilidade, como o faz Alexandre Santos de Aragão (*O poder normativo das agências reguladoras*, p. 22-26), quanto outros que a critiquem fortemente, a exemplo de Marçal Justen Filho (*op. cit.*, p. 151).

¹⁷ *Op. cit.*, p. 90.

geral. Os regulamentos jurídicos não podem ser originários; são sempre derivados, pois dependem de um comando legal ao não estarem amparados pela disposição do art. 84, VI, da CF.. Podem ser derivados de primeiro grau caso concretizem, respectivamente, de forma direta a lei ou mais minudentemente comandos já disciplinados por regulamento editado em um âmbito hierarquicamente superior.

4.13 Dentre os comandos normativos externos deslocam-se os regulamentos editados pelas Agências Reguladoras. Entendemos tratar-se de regulamentos derivados de primeiro grau, pois é a lei que confere a estes entes capacidade normativa. Alguns doutrinadores entendiam ser isso possível apenas para as Agências com previsão constitucional (ANP e ANATEL). Não compartilho deste entendimento. As Agências, com ou sem pressão constitucional, recebem da lei a capacidade para regular um setor específico, podendo, assim, normatizar os setores que lhes forem correspondentes, desde que dentro dos limites desenvolvidos na lei.

4.1.3 Capacidade normativa conforme o veículo adotado

4.14 Embora com variações, a doutrina segue a classificação proposta por Hely Lopes Meirelles,¹⁸ que entende ser a capacidade normativa da Administração exercida por: (i) Decreto; (ii) Resolução; (iii) Portaria; (iv) Deliberação; (v) Regimento; (vi) Instrução. Na prática administrativa não é raro encontrarmos tipos exóticos de manifestação da capacidade normativa, tais como “Despachos Normativos” ou “Circulares Normativas”. Há também a hipótese de Parecer Normativo que, quando aprovado pelo Presidente da República e publicado, torna-se vinculante à toda a Administração Pública, nos termos do art. 40, §1º, da lei complementar nº 73/93 (lei orgânica da Advocacia Geral da União).

4.2 Prerrogativas de discricionariedade

4.15 Volta-se à relação do exercício da atividade administrativa vis a vis à Lei. Em certas ocasiões, a Lei, ao prever uma competência, prescreve margens de liberdade ao agente seu detentor para proceder escolhas diante do caso concreto. Odete Medauar diz que há poder discricionário quando o agente, diante das circunstâncias concretas, é livre para escolher a conduta a adotar, apreciando a oportunidade e a conveniência para atender o interesse público, pois a lei não dita permanentemente a conduta pela qual a Administração deve se guiar.¹⁹

4.16 Discute-se a existência ou não de poder discricionário. Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende não existir ele como poder autônomo.²⁰ De nossa parte entendemos também descaber falar em poder, pois não se está diante de uma capacidade relacional, mas sim de uma prerrogativa condicionada à lei, da qual pode o agente, inclusive, abrir mão, editando norma restritiva de sua própria discricionariedade.

¹⁸ *Op. cit.*, p. 178 et seq.

¹⁹ MEDAUAR. *Poder discricionário da Administração*, p. 39.

²⁰ *Op. cit.*, p. 212.

4.17 Em relação à lei, perfila a doutrina duas posições acerca da origem da discricionariedade. Alguns, como Hely Lopes Meirelles, entendem que a discricionariedade se inicia onde cessa a legalidade.²¹ Para outros, como Marçal Justen Filho, a discricionariedade é a projeção da legalidade para o caso concreto.²²

4.18 Entendemos haver quatro grandes situações em que a lei irá conferir discricionariedade ao agente da Administração Pública: (i) quando a lei expressamente prevê esta autorização para a Administração decidir no caso concreto; (ii) quando a lei determina o dever de agir mas omite os meios, conferindo assim uma espécie de “prerrogativa tácita”; (iii) quando a lei prevê duas ou mais opções de conduta ou uma margem de opção; e (iv) hipóteses decorrentes da lassidão ou ductilidade do comando legal por conta do concurso pelo legislador de (iv.1) conceitos técnico-científicos; (iv.2) conceitos valorativos; e (iv.3) conceitos jurídicos indeterminados.²³ Sobre estes últimos, sem desconhecer as posições doutrinárias em sentido contrário,²⁴ entendemos que tais conceitos conferem, sim, margens de discricionariedade.

4.19 Em um estágio inicial, entendia a doutrina que os atos praticados no exercício dos poderes discricionários eram insindicáveis judicialmente. Por atinarem ao mérito do ato, eles não seriam controláveis pelo Poder Judiciário, sob pena de violação da tripartição de Poderes. Hoje, na medida inclusive em que aumentam as margens de discricionariedade conferidas à Administração, crescem também as hipóteses de controle. Neste sentido, os controles exercidos a partir da motivação do ato, da isonomia, da finalidade e principalmente da proporcionalidade (que a nosso ver absorve a razoabilidade) apontam para a superação da tese da insindicabilidade do ato discricionário.

5 Poderes da Administração em espécie

5.1 Poderes internos

5.1 Conforme vimos quando da análise dos atos normativos consoante a abrangência de seus comandos, entendemos serem poderes internos da Administração aqueles que se estabelecem e são exercidos a partir de uma relação de sujeição interna dos agentes públicos à estrutura da Administração. O traço diferencial é que a submissão a estes poderes decorre de uma relação de subordinação específica, decorrente de uma relação jurídica pessoal. Diferem, assim, dos poderes externos que se afirmam sobre todos os indivíduos a partir de uma relação de sujeição geral.

5.2 Não estamos a dizer que os poderes internos da Administração não trazem relevância para todos os administrados. Não. Muito ao contrário, são relevantíssimos para o controle do exercício do poder, para a eficiência e para evitar o desregramento nas funções administrativas.

²¹ MEIRELLES. *Direito administrativo brasileiro*, p. 119.

²² *Op. cit.*, p. 142.

²³ Já tivemos a oportunidade de discorrer sobre o tema da discricionariedade no âmbito regulatório, adentrando na questão das formas de a lei conferir espaços de discricionariedade à Administração. Cf. MARQUES NETO. *Discricionariedade e regulação setorial: o caso do controle de atos de concentração por regulação setorial*, p. 577.

²⁴ SILVA. *Poder discricionário no direito administrativo brasileiro*, p. 56 et seq.

5.1.1 Poder hierárquico

5.3 Maria Sylvia Zanella Di Pietro dá três sentidos para a hierarquia: (i) como princípio não jurídico, embora correspondendo àquele positivado no Decreto-lei nº 200/67; (ii) hierarquia como ordenamento, caracterizado na diversidade de funções trazida pela distribuição de competência; e, por fim, (iii) o caráter pessoal entre os titulares de órgãos, traduzido na relação de subordinação ou coordenação entre eles.²⁵

5.4 O poder hierárquico implica na prerrogativa de escalonar e ordenar as funções, de emitir comandos, rever os atos dos órgãos e agentes subordinados. Predica uma relação de prevalência e superioridade, mas não um poder absoluto.

5.5 Do poder hierárquico decorrem as prerrogativas de emitir ordens, exercer permanente monitoramento e fiscalização, rever atos de ofício ou por provocação (mediante recurso ou representação). Decorre ainda a prerrogativa de delegar ou avocar competências nos termos e limites legais que veremos adiante. É neste sentido o entendimento de Odete Medauar.²⁶

5.6 A estrutura hierárquica da Administração traduz em certa medida algumas das tradições do Estado Moderno, como a unicidade do poder soberano e a legitimação política do chefe do Estado. A disciplina legal do exercício da hierarquia serve de contrapeso para evitar a concentração do poder. Os mecanismos de desconcentração e descentralização, sem negar a hierarquia, acabam por conferir uma maior funcionalidade para o exercício do poder. Mais recentemente, a partir, entre nós, do Decreto-Lei nº 200/67 e posteriormente, com a reforma administrativa dos anos 90, houve um movimento para abrandar o princípio da hierarquia, conferindo maior autonomia a órgãos e entes da Administração, com forte redução da incidência do poder hierárquico sobre eles.

5.7 Sobre o poder de revisão de atos no âmbito da ascendência hierárquica, há em várias legislações regra vedando tal hipótese, inclusive interditando o recurso hierárquico à entidade supervisora, como se verifica na Lei 8.884/94, art. 41, que afasta expressamente o cabimento de recurso hierárquico impróprio face às decisões do Secretário da SDE. Em sentido inverso, há parecer da AGU (Parecer AGU-C nº 51), aprovado pelo Presidente da República e publicado, portanto, com caráter normativo, afirmando que o princípio da hierarquia impróprio se aplica sobre as Agências, inclusive para fins de recurso hierárquico aos Ministérios, desde que versantes sobre políticas públicas e se voltem ao controle da regularidade de atividade-meio.²⁷

5.8 Outro ponto que merece atenção é a tendência atual de responsabilizar os agentes públicos por atos de improbidade, em virtude de não fiscalização de seus

²⁵ *Op. cit.*, p. 96.

²⁶ *Op. cit.*, p. 56.

²⁷ Segundo o parecer da AGU, "(...) os atos das agências reguladoras referentes às suas atividades de administração ordinária (atividade-meio) estão sujeitos ao controle interno do Poder Executivo, como forma de se garantir a observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da Administração, assim com podem ser anuladas as suas decisões de mérito quando a entidade for incompetente para adotá-las, observada a repartição de competências entre os diversos órgãos e entidades federais definida em leis e regulamentos. (...) a formulação das políticas públicas dos diversos setores regulador permanece, via de regra, BA alçada dos respectivos Ministérios, e a sua violação pelas Agências, da mesma forma, atrai a incidência da revisão ministerial como instrumento de realinhamento de suas decisões às políticas públicas estabelecidas para esses setores, como não poderia ser diferente: (...)".

subordinados que teriam praticado atos ilícitos e ímprobos. A nosso ver, trata-se de evidente exagero, caracterizando um dever de onisciência que exorbita o poder hierárquico. A menos que se comprove prevaricação ou condescendência, não será a posição hierárquica suficiente para erigir uma culpa *in vigilando* abstrata e presumida.

5.9 Por fim, no tocante à delegação e à avocação de competências, embora elas sigam possíveis, a Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/99 – LPA) previu um regime bastante restritivo a essas hipóteses. O artigo 12 admite a delegação, ressalvadas as hipóteses vedadas em lei. O artigo 13 da LPA interdita a delegação de competências (a) normativas; (b) de análise recursal; e (c) que tenham sido atribuídas exclusivamente ao órgão ou autoridade administrativa. Já no que toca à avocação o regime é ainda mais restritivo pois ela só será admitida (a) em caráter excepcional; (b) temporário, e (c) mediante motivos relevantes (art. 15).

A responsabilidade pelo ato objeto de delegação ou avocação será, respectivamente, do delegado ou do avocante.

5.10 No tocante à aplicação de sanções, Maria Sylvia Zanella Di Pietro²⁸ entende tratar-se de prerrogativa inerente ao poder hierárquico. De nossa parte, entendemos que se trata de decorrência do poder disciplinar, com o que parecer concordar Odete Medauar.²⁹

5.11 Reitere-se que, malgrado sua importância, hoje o poder hierárquico sofre vários questionamentos. Defende-se, inclusive, uma Administração matriarcal e pluricêntrica, na qual se contemplam diversos centros de decisão e responsabilidade.³⁰

5.1.2 Poder disciplinar

5.12 Trata-se da capacidade de apurar infrações e aplicar penalidades aos agentes públicos ou àqueles submetidos a uma relação jurídica específica. Pode decorrer de vários tipos de relações: (i) relações de trabalho (emprego ou estatutárias); (ii) relações funcionais ou prestacionais (estudante matriculado em escola pública); e (iii) relações contratuais (cláusula exorbitante no contrato administrativo).

5.13 Não colocamos aqui, dentre as decorrências do poder disciplinar, as sanções de poder de polícia, pois elas advêm de relação de sujeição geral.

5.14 O poder disciplinar não é uma faculdade do agente. É um poder-dever. Não pode a Administração deixar de aplicar a sanção se caracterizada a situação fática correspondente à hipótese da sanção administrativa. Pode, sim, exercer uma margem de discricionariedade, mas esta, como afirma Maria Sylvia Zanella Di Pietro é uma espécie de discricionariedade vinculada.³¹

5.15 Lembra Odete Medauar que o poder disciplinar não se confunde com o poder penal do Estado.³² Acrescentaríamos que o *jus puniendi* penal difere do poder disciplinar na medida em que aquele decorre de uma relação de sujeição geral, enquanto este de uma relação especial.

²⁸ *Op. cit.*, p. 95.

²⁹ *Op. cit.*, p. 117.

³⁰ Cf. ARAGÃO. *Administração Pública pluricêntrica*, p. 134.

³¹ *Op. cit.*, p. 94.

³² *Op. cit.*, p. 117.

5.2 Poderes externos

5.16 O poder externo da Administração em nossa classificação corresponde ao poder de polícia. Melhor conceituando, corresponde a todas as inúmeras manifestações do poder de polícia.

5.17 O poder de polícia reflete aquela que talvez tenha sido a primeira manifestação de sujeição do indivíduo ao poder do Estado nos lindes do Direito. Tratava-se à época da afirmação do Estado Moderno de restringir a liberdade à intervenção estatal com vistas a assegurar uma vida social mais ordenada.

5.2.1 Evolução do conceito

5.18 O poder de polícia sai de uma concepção restrita — entendida como a atividade estatal que limita o exercício de direito da individualidade em benefício da ordem pública — para, com o tempo, ir se conformando às necessidades da vida social. Até que chega a uma concepção doutrinária de atividade estatal que consiste em limitar o exercício de direitos individuais em benefício do interesse público.

5.2.2 O conceito no direito brasileiro

5.19 Entre nós, encontramos o conceito de poder de polícia no art. 78 do Código Tributário Nacional (CTN). O CTN conceitua o instituto por ser ele fato gerador de taxas de polícia.

5.20 O conceito legal define o poder de polícia como “a atividade da Administração Pública que limita e disciplina os direitos dos indivíduos e sua liberdade, regulando a prática de atos ou determinando a abstenção de fato em razão do interesse público concernente” e o atrela a um amplo rol de objetivos, a saber: segurança, higiene, ordem, costumes, disciplina da produção e do mercado, bem como de atividades econômicas dependentes de autorização ou concessão e também preservar certos direitos individuais ou coletivos. O CTN ainda obriga que o exercício do poder de polícia pela Administração observe as regras de competência, evitando o abuso ou desvio de poder (art. 78, parágrafo único).

5.21 Bem se vê que o poder de polícia hoje contempla um plexo amplo de poderes de intervenção estatal sobre os direitos dos indivíduos, indo desde a polícia sanitária e de costumes até a regulação econômica mais contemporânea.

O tema do poder de polícia mereceria um capítulo a parte. Mas vale a pena destacar alguns pontos.³³

5.22 O poder de polícia tem dupla vertente: uma normativa e outra legislativa. No que concerne à primeira vertente, trata-se de concretizar tais comandos ordenadores mediante medidas jurídicas (atos ablatórios ou adjudicatórios) ou coercitivas.

5.23 O poder de polícia se manifesta em três momentos.

5.23.1 No primeiro momento tem lugar a função regulamentar (normativa) que tem base, na lei e normalmente se completa por comandos infra-legais. Nela têm lugar atos como o Regulamento, o Decreto, a Portaria e a Instrução.

³³ Sobre o tema, ver FIGUEIREDO. *Curso de direito administrativo*, p. 310-313.

5.23.2 No segundo momento, temos a *função preventiva*, consistente na fiscalização e no monitoramento das atividades ou condutas sujeitas ao poder de polícia. Aqui temos as ordens, os alvarás, as notificações, as inspeções, licenças e autorizações.

5.23.3 Por fim, temos a *função repressiva*, que colherá as condutas discrepantes dos administrados sujeitos ao poder de polícia. Trata-se, aqui, de atividade administrativa reativa ao desregramento da conduta em face do comando ordenador. Neste momento têm lugar as sanções, as medidas coercitivas em geral, os embargos, as apreensões, entre outros.

5.24 Muito se discute se as medidas concretas, de força, demandam autorização judicial prévia. Entendemos que não, pois o poder de polícia é dotado dos atributos da auto-executoriedade e da coercitividade que autorizam a ação em concreto do agente dotado de competência. Não obstante, conforme o caráter mais ou menos drástico da medida concreta de polícia, não é incomum a Administração se socorrer do Judiciário buscando tutelar cautelas neste mister.

5.25 É célebre a discussão doutrinária acerca da separação entre polícia administrativa e polícia judicial. Autores como Álvaro Lazzarini,³⁴ Odete Medauar,³⁵ Celso Antônio Bandeira de Mello³⁶ e Edmir Netto de Araújo³⁷ se dedicaram ao tema. Basicamente, pode-se traçar as seguintes distinções: a polícia judicial é fortemente repressiva, enquanto a polícia administrativa tem forte caráter preventivo. A polícia administrativa rege-se pelo Direito Administrativo e envolve ilícitos administrativos, enquanto a polícia judicial, além de reger-se pelo processo penal, lida com ilícitos penais. Por fim, quanto ao poder que maneja cada qual, dizem os doutrinadores haver diferença, pois a polícia judicial compete ao Poder Judiciário, enquanto a polícia administrativa compete à Administração, inclusive indireta.

5.26 Tema ainda polêmico diz respeito à possibilidade de delegação de poder de polícia. É comum ouvirmos a formulação “poder de polícia é indelegável”. A questão não parece ser tão simples. Inicialmente deve-se dizer que a jurisprudência tem aceito a descentralização e a delegação de competência de polícia administrativa para entes da Administração Indireta, inclusive aqueles constituídos sob o regime de direito privado (sociedades de economia mista e empresas públicas). A Empresa de Correios e Telégrafos exerce a chamada “polícia postal”. Outrossim, é célere a decisão do TJ-SP que considerou válido o exercício de polícia de trânsito (inclusive com aplicação de multas) por sociedade de economia mista paulistana.³⁸ Mais complicada é a questão da delegação de competências de polícia para entes privados externos à Administração. Isso porque, embora não se cogite do trespasso absoluta destas competências, tem crescido a terceirização de atividades de apoio e suporte que muitas vezes tangenciam o próprio exercício do poder de polícia. Assim é com os radares de trânsito, as entidades que exercem atividade de inspeção veicular ou, ainda, a polícia de uso de faixa de domínio das rodovias por concessionárias privadas.³⁹ De

³⁴ *Estudos de direito administrativo*, p. 54 et seq.

³⁵ *Op. cit.*, p. 335.

³⁶ *Op. cit.*, p. 820-822.

³⁷ ARAÚJO. *Curso de direito administrativo*, p. 1002-1003.

³⁸ Cf. Apelação nº 18.190-5, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

³⁹ Cf. Apelação nº 374.860.560-0, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

nossa parte, entendemos que o que é indelegável são as parcelas do poder de polícia inerentes à autoridade, o que envolve as fases regulamentar e repressiva. Pode, pois, haver delegação de atividades na fase preventiva, desde que com critérios.

5.27 Outro ponto polêmico diz com o exercício de poder de polícia entre entes distintos da federação. Há quem sustente, a partir de uma aplicação analógica do art. 2º, do Decreto-Lei nº 3.365/41 (que disciplina as desapropriações) só ser possível o exercício da polícia administrativa na escala descendente. Não perfilamos este entendimento. Se a Constituição cuidou de dar autonomia aos entes e dela decorrem competências materiais atribuídas a cada ente (dentre as quais as competências de polícia) sentido algum há em interditar o regular e legítimo exercício destas competências. Assim descabe, por exemplo, a Administração federal não se submeter à polícia de edificações do Município onde possua um prédio ou, ainda, descabe a estatal federal querer-se imune à polícia ambiental do Estado.

5.28 Última polêmica que trazemos. É célere a distinção doutrinária entre poder de polícia e serviço público. Entende a doutrina⁴⁰ serem atividades distintas na medida em que o poder de polícia é prestacional, pois implica em uma prestação positiva, ao passo que o poder de polícia envolve vedação, restrições, enfim, dever de não fazer. Entendemos a distinção. Porém ela hoje parece não fazer muito mais sentido. A atividade de regulação acaba por baralhar estas duas dimensões, sendo certo que a introdução de mecanismos de competição nos serviços públicos acaba por envolver as duas funções estatais diante das mesmas competências. Outrossim, dentro da prestação de serviços públicos, muitas vezes subjaz também a capacidade ordenadora.

5.29 A atividade de polícia da Administração se submete plenamente ao controle pelo Judiciário. Este controle, hoje, não se prende apenas à legalidade. Talvez a dimensão mais importante desse controle se dê sob a égide do princípio da proporcionalidade, que permite — e, mais que isso, exige — que se controle se a medida de polícia se mostra: (i) adequada àquele interesse público residente em sua finalidade; (ii) necessária tendo em vista a situação concreta em que a proporcionalidade é aplicada e as outras possíveis formas de disciplinar o caso menos onerosas; e (iii) ponderado em intensidade com os fins buscados.

6 Conclusão

6.1 É chegada a hora de concluir. Muito ainda se poderia falar sobre os Poderes da Administração. Ficamos apenas num ponto: somente chegaremos a um Estado Democrático de Direito quando a Administração tiver os poderes necessários, mas os utilize para bem servir o destinatário e o beneficiário deste poder: o administrado. Até lá há um longo caminho a percorrer.

Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Administração Pública pluricêntrica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 227, jan./mar. 2002.

⁴⁰ BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, p. 817.

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. O poder normativo das agências reguladoras. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 354, mar./abr. 2001.
- ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto pubblico dell'economia*. Bologna: Il Mulino, 1977.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.
- LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 1954.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Discricionariedade e regulação setorial: o caso de controle de atos de concentração por regulação setorial. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de. *O poder normativo das agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- MEDAUAR, Odete. Poder discricionário da administração. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 616, fev. 1987.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Os poderes do administrador público. *Revista de Direito Administrativo*, Seleção Histórica, Rio de Janeiro, 1991.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- REALE, Miguel. *Revogação e anulamento do ato administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- SILVA, Almiro do Couto e. Poder discricionário no direito administrativo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 179/180, jan./jun. 1990.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4. ed. Brasília: Ed. UnB; Imprensa Oficial, 2004. v. 1.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Poderes da Administração Pública. In: FIGUEIREDO, Marcelo (Coord.). *Novos rumos para o direito público: reflexões em homenagem à Professora Lúcia Valle Figueiredo*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 221-236. ISBN 978-85-7700-554-3.