
LINHAS CRÍTICAS DO CONTROLE PRÉVIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM PARALELO ENTRE BRASIL E ITÁLIA

*CRITICAL LINES IN PRIOR CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATION:
A PARALLEL BETWEEN BRAZIL AND ITALY*

Luciano Marinho Filho

Procurador Federal

Mestre em Direito Público e Professor Universitário

SUMÁRIO: Introdução; 1 Linhas Gerais do Controle da Administração Pública no Brasil e na Itália; 2 O Controle Prévio dos Atos Administrativos e a Função Consultiva da Administração Pública no Brasil e na Itália; 3 Conclusões; Referências.

RESUMO: O propósito do presente escrito é comparar as principais normas dos ordenamentos jurídicos italiano e brasileiro, particularmente, quanto ao controle prévio da administração pública e do papel da consultoria administrativa na qualificação e no controle dos atos administrativos produzidos. Busca verificar como e por quem é feito o controle administrativo prévio – modalidade de gestão mais racional e econômica. Do mesmo modo, também procura analisar as instituições e órgãos responsáveis pelo assessoramento da administração pública, através da realização das atividades de consultoria jurídica, buscando, a partir de suas estruturas e características, identificar a relação existente entre as respectivas instituições, as atividades orientadoras promovidas e os níveis de influência e aperfeiçoamento dessas instituições técnicas sobre a própria administração pública e dos subsequentes atos por ela praticados. Em linha de finalização, apresenta-se uma breve crítica, apontando as vantagens e desvantagens de cada sistema, culminando-se por identificar a fragilidade e a incompletude de ambos os ordenamentos, a justificar o alto nível de descrédito, ineficiência e malversação públicos vigentes no Brasil e na Itália.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Comparado (Brasil e Itália). Controle dos Atos Administrativos. Controle da Administração Pública. Consultoria Jurídica.

ABSTRACT: The purpose of this paper is to compare the main rules of the legal system in Italy and Brazil, particularly as to the prior control of government and the role of management consultants in the training and control of administrative acts produced. It tries to ascertain how and by whom it is done prior administrative control - a management mode more rational and economic. Similarly, it also analyzes the institutions responsible for advising the government, through the performance of activities of legal advice, seeking from their structures and characteristics, to identify the relationship between the respective institutions, guiding the activities promoted and levels of influence on the Public Administration and subsequent acts committed. In the end, we present a brief critique, pointing out the advantages and disadvantages of each system, culminating on describing themselves by the fragility and incompleteness of both institutions to justify the high level of distrust in public administration, inefficiency and mismanagement public in Brazil and Italy.

KEYWORDS: Comparative Law (Brazil and Italy). Control of Administrative Acts. Control of Public Administration. Legal Consulting.

INTRODUÇÃO

A proposta do presente artigo é tão somente apresentar um paralelo analítico entre o controle consultivo da administração pública realizado no Brasil e na Itália, buscando, com isso, extrair medidas, em tese, mais acertadas de ambos os ordenamentos e afastar aquelas menos valiosas, de sorte a incrementar sugestões ao aperfeiçoamento do controle público.

O presente trabalho é fruto do Curso Intensivo em Direito Europeu e Harmonização (*Tradizione civilistica e armonizzazione del diritto nelle Corti Europee*), patrocinado pela Escola da Advocacia Geral da União, na Universidade de Roma Tor Vergata, no ano de 2013, que, naturalmente, permitiu-nos um contato mais dirigido com a realidade jurídica italiana, servindo-se, então, de suporte ou contraponto comparativo.

As linhas de desenvolvimento do texto são sobremodo intuitivas e lineares. Abordaremos, em traços gerais, como se efetiva o controle administrativo no Brasil, enfatizando a atuação consultiva. Depois, do mesmo modo, descreveremos como se perfaz o mesmo controle no âmbito do ordenamento italiano. Em síntese conclusiva, apresentaremos as principais vantagens e desvantagens de um sistema e outro, no propósito de induzir ou sugerir mudanças que porventura aprimorem o sistema jurídico brasileiro.

1 LINHAS GERAIS DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E NA ITÁLIA

As Administrações Públicas no cotidiano funcional, ou seja, no âmbito dos seus respectivos Poderes Executivos, submetem-se a controle próprio. Do mesmo modo os demais Poderes constituídos (Legislativo e Judiciário) quando realizam, por si mesmos, a gerência dos atos que praticam. Essa característica engloba todos os órgãos e poderes do Estado ao exercerem funções de natureza administrativa, devendo, portanto, o termo administração pública ser considerado em sentido amplo.

Os objetivos desse controle ou contenção não são outros senão o de zelar pela coisa pública, assegurando atuação da administração em conformidade aos ditames principiológicos e dispositivos dos respectivos ordenamentos jurídicos, seja no que concerne às formalidades essenciais, seja mesmo quanto ao próprio mérito do ato realizado. Perpassa ou circunscreve-se, desta feita, inclusive, pelos limites da discricionariedade do desempenho administrativo.

A despeito do importantíssimo papel, ainda que possua eficácia simbólica, citamos, no Brasil, a existência do controle popular previsto no artigo 37, §3º da Constituição Federal de 1988, garantindo aos cidadãos, pessoalmente, realizarem reclamações acerca dos serviços públicos, podendo, para tanto, até consultar registros e documentos da administração. Nesse viés, em reforço e substitutividade, temos a relevante função do Ministério Público, em consonância ao artigo 129 da já citada Carta Magna.

O controle da administração pública, portanto, corresponde à fiscalização e à correção dos atos ilegais e, ainda, ao afastamento ou à limitação daqueles considerados inconvenientes ou inoportunos. Esse controle é realizado com o propósito de garantir sintonia com os princípios impostos pela ordem jurídica.

Existem várias classificações ou modalidades de controles, sendo as principais: (a) quanto ao órgão que o exerce (Executivo, Legislativo ou Judiciário); (b) quanto ao momento em que se pratica (prévio, concomitante ou posterior); (c) quanto à pertinência ou não do órgão controlador a mesma estrutura do órgão controlado (interno ou externo).

Em termos de controle da administração pública e administração consultiva propriamente dita, propósito central desse trabalho, em nível de sobredireito, temos que a Constituição da República Italiana, em repetição tradicional secular, proclama em seu artigo 100¹:

Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione.

La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato

1 Em tradução livre do autor: "O Conselho de Estado é órgão de consulta jurídico-administrativa e de tutela da Justiça no âmbito da administração. A Corte de contas realiza o controle preventivo de legalidade sobre os atos de governo, e também sobre aqueles sucessivos de gestão e balanço do Estado. Participa, na forma e condições estabelecidas na lei, do controle sobre a gestão financeira dos entes aos quais o Estado contribui em via ordinária. Submete diretamente às Câmeras os resultados das auditorias realizadas. A lei assegura independência das duas instituições e dos seus componentes diante do governo". Também deve ser esclarecido, de acordo com doutrinadores como Guido Corso, que na redação original da Constituição Italiana o controle prévio da administração era traçado num complexo mais perfeito, estabelecendo um controle tanto pela Corte de Contas (dos atos de governo), mas também dos atos administrativos das Regiões por um órgão do Estado (antigo art. 125) e dos atos das Províncias, das Comunas e dos outros entes locais por um órgão regional (antigo art. 130).

contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.

La legge assicura l'indipendenza dei due Istituti e dei loro componenti di fronte al Governo.

Já o Brasil, também em matéria de caráter de controle e administração consultiva, pontua nos seus artigos constitucionais de números 70, 71, 74, 90, 91 e 131 o papel dos Tribunais de Contas sobre a fiscalização dos orçamentos e gastos públicos; dos Conselhos da República e de Defesa Nacional, em questões de instabilidade institucional; da Advocacia Geral da União, representando a União, judicial e extrajudicialmente, e desempenhando ainda atividade de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

2 O CONTROLE PRÉVIO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS E A FUNÇÃO CONSULTIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E NA ITÁLIA

O intuito do corte epistemológico do trabalho estritamente abranger o controle prévio, ou seja, pormenorizar tão somente esse momento do ato da administração, é o manifesto reconhecimento ou premissa de que a prevenção é sempre mais adequada, econômica, rápida e simples que a intervenção posterior, aqui considerada como o controle posterior e judicial. O interesse público, por conseguinte, é sobremodo alcançado com esse ressaltado.

Tanto as normas jurídicas brasileiras quanto as italianas estabelecem e reconhecem a importância do controle administrativo prévio e próprio, ilustrativamente, por meio do Poder da autotutela - prerrogativa conferida à Administração Pública, de sorte a permitir que ela mesma possa rever seus atos quando eivados de ilegalidade, inconveniência ou inoportunidade. Questões como cumprimento e presunção de legalidade e predominância do interesse público justificam a possibilidade de correção *ex officio* dos atos praticados. Naturalmente no próprio nascedouro já se pode e deve corrigir os atos administrativos imperfeitos, evitando-se danos e futuros ressarcimentos aos particulares.

Mas de que maneira e por quem (quais órgãos) pode a Administração Pública confiar os atos de governo em gestação, de modo a garantir sua licitude e aprimoramento?

Na Itália, a despeito da tradição, verificamos o papel de evidente interposição de Poderes (Administração e Judiciário), porquanto, neste

País existe a Justiça Administrativa, cuja independência e finalidade residem justamente em servir de consultivo, além de, também, processar e julgar as ações que os cidadãos interpõem contra o Estado em matéria administrativa hierarquizada².

É de se estranhar a concentração sobre um mesmo órgão tanto do papel consultivo quanto do julgador. Embora não deixe de ser um controle sobre a administração. E, como já se ressaltou acima, a própria Constituição Italiana assim delineou. Esses pareceres aos quais se submete a Administração Pública e que são proferidos pela Justiça Administrativa possuem duas naturezas: as obrigatórias e as opcionais. Os primeiros são verdadeiros requisitos formais de validade do ato administrativo. Isto é, em determinados atos ou situações exige-se, previamente, o parecer do Conselho de Estado (tribunal administrativo de último grau). Não significa, porém, que a administração esteja compelida a segui-lo, embora a negativa exija cabal fundamentação. Já os segundos modelos de pareceres advêm de voluntária consulta, aconselhamento ou interpretação sobre um determinado tema. Naturalmente que futuro questionamento na Justiça sobre análogo assunto já previamente tratado em parecer termina por exigir justificação aprofundada da Administração. Uma espécie de condicionamento. Por isso, esse tipo de consultoria termina por manifestamente estreitar a conduta governamental, em certo aspecto, inibindo-a.

Outra particularidade da Justiça Administrativa italiana é que ela possui prazo decadencial curto de 60 dias para “ações de anulabilidade” e 180 dias para “ações de nulidade”³.

Não possui sua Justiça Administrativa competência para substituir-se à Administração Pública. Entende-se, do mesmo modo que no Brasil, que isso equivaleria à invasão de Poderes. Ainda assim,

2 No direito italiano, apesar de termos um Poder Judiciário dito uno, verificamos que a denominada ‘Giustizia Amministrativa’, é um ramo separado, destacado e independente que cuida com exclusividade das causas que englobam a Administração Pública. Mas não é toda e qualquer causa da qual participe o Estado Administração que sinaliza a competência da Justiça Administrativa, mas, tão somente, daquelas causas decorrentes do Poder de império do Estado. O que acima, então, denominamos de relação hierarquizada ou verticalizada entre Estado e cidadão. São exemplos dessa competência os atos de desapropriação, a concessão de licenças ou a constituição de uma licitação pública. E o cidadão casualmente lesado nessas circunstâncias, no direito italiano, não possui direito subjetivo, mas “interesse legítimo” que é um status posicional diferenciado. É, pois, nesse contexto de prática de “ato administrativo de poder” que reveste a subsequente atuação do Juiz Administrativo. Sua função essencial é atuar sobre os vícios desses atos, seja por incompetência, violação legal ou excesso de poder. É o Juízo natural dos “interesses legítimos”. A violação desses interesses também possibilita consequente ressarcimento, conforme paradigmática decisão da Corte de Cassação através da Sentença nº 500/1999.

3 Essas diferentes ações, do mesmo modo que no direito brasileiro, exprimem o nível de falha do ato que se pretende afastar ou consertar: anulabilidade, nulidade ou inexistência.

entretanto, existe o conhecido “*Giudizio di Ottemperanza*” que permite execução imediata contra a Fazenda Pública nos casos em que já existe pronunciamento (sentença) anterior contrário ao ato ou ao provimento governamental. Outra possibilidade é o denominado efeito conformativo da sentença. Nessa hipótese, além do dispositivo da decisão, a própria fundamentação traz sugestões ou inclinações das opções legislativas possíveis de serem seguidas pelo Executivo.

Acerca desse marcante e controvertido papel da Justiça Administrativa Italiana, ainda podemos arregimentar a importante decisão da Corte Constitucional Italiana nº 204/2004⁴, delineando as competências entre aquela especializada e os Juízos Ordinários.

Poder-se-ia, por fim, indagar a existência e o papel da Advocacia de Estado no direito italiano. Se é verdade que em nível constitucional atual essa instituição não se encontra contemplada, historicamente, possui papel indispensável na formação do Estado italiano. É que nos antigos ducados da Toscana, Sicília ou mesmo no antigo Pontifício do Papado, verificou-se que quando se tinha estruturado um corpo técnico profissional exclusivo (Advocacia de Estado) as causas públicas guardavam maior zelo, ordem, uniformidade e segurança. Foi, portanto, o insucesso do Estado nas causas diante do Judiciário que demandou a necessidade da criação de um corpo próprio de Advocacia Pública de Estado. Ela iniciou atuando perante o Juízo Civil, depois incluiu o Administrativo e, então, assumiu todos os ramos de defesa pública. Hoje cuida da defesa de praticamente todos os entes públicos por competência direta ou convênios com os entes regionais e locais. Esse crescimento de atuação e importância e, ao mesmo tempo, a omissão regulatória constitucional da instituição, a nosso ver, revela certa contradição contida na ordem jurídica italiana.

A *Avvocatura di Stato*⁵ (Advocacia de Estado) na Itália, por fim, é uma instituição independente, respondendo com exclusividade e reserva legal pela defesa do Estado em Juízo. Esse monopólio legislativo encontra-se disciplinado na Lei nº 103/1979. Apenas verificamos se tratar de uma instituição com necessidade de ampliação quantitativa de quadros, conquanto, intrinsecamente, sejam seus membros estruturados em carreira, sempre concursados e possuam direito a honorários, além de remuneração equivalente a de magistrados.

4 Para maiores detalhes e aprofundamento acerca da citada decisão sugerimos consultar: <<http://www.giurcost.org/decisioni/2004/0204s-04.html>>. Acesso em: 19 jul. 2013.

5 Para maiores detalhes e aprofundamento sobre a Advocacia de Estado na Itália sugerimos consultar: <<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1979-04-03;103>>. Acesso em: 19 jul. 2013.

A Lei nº 241 de 1990⁶ traz diversas situações da necessidade ou possibilidade de consulta e proferimento de pareceres em matéria administrativa em suas diversas especificidades: obrigatórios, facultativos, de conformidade e (semi)vinculantes.

A Advocacia de Estado na Itália, embora se trate de uma instituição independente no exercício de suas funções, taxonomicamente, encontra-se atrelada à Presidência do Conselho de Ministros, associando-se mais à Administração Pública que a qualquer outra corte. E essa aproximação possui apenas a limitação de ordem tecnojurídica, permitindo melhor compreensão e alcance da vontade do administrador e da própria finalidade dos atos a serem por ele praticados na gestão governamental. Tudo isso, ao mesmo tempo, sem criar qualquer embaraço ou vinculação no elaboração de pareceres à administração pública, favorecendo, desta forma, o papel consultivo natural da advocacia pública.

Já o Brasil não segue o modelo francês de Justiça Administrativa. Isso quer dizer que o Poder Judiciário só se pronuncia a destempo ou posteriormente. Seu posicionamento, o mais das vezes, implica corolário indenizatório e/ou anulatório, causando impacto aos cofres públicos direta ou indiretamente.

Não possui um ramo específico do Judiciário para tratar das causas administrativas, mas possui, ao menos no nível federal, evolução suficiente para concentrar as causas administrativas na Justiça Federal (competência em função da pessoa) ou em varas específicas no trato das matérias de ordem administrativo-tributária, no âmbito da Justiça Estadual, no caso, dirigidas aos interesses dos Estados-Membros.

O prazo decadencial e o prescricional na ordem jurídica brasileira para interposição de ação administrativa contra o Estado são muito mais elásticos (essencialmente quinquenal) em relação ao exíguo lapso temporal imposto na legislação italiana. Isso permite uma atuação mais acutelada por parte do administrado e mesmo a possibilidade de transitar pela via administrativa sem receio de perder o direito futuro e sucessivo de questionar o mesmo problema perante o Judiciário de modo definitivo.

Afora a similitude dos regramentos orçamentários de índole contábil aos quais se submetem as Administrações perante as Cortes de Contas tanto no Brasil como na Itália, não há papel relevante conferido a nenhum órgão ou instituição no Brasil na emissão de pareceres, sobretudo de caráter vinculante ou (semi)vinculante. A não ser as súmulas

6 Para maiores detalhes e aprofundamento acerca da citada decisão sugerimos consultar: <<http://www.giurcost.org/decisioni/2004/0204s-04.html>>. Acesso em: 19 jul. 2013.

vinculantes do Supremo Tribunal Federal, mas que geralmente não possuem características administrativas e nem adotam controle prévio, não possuem efeito preventivo; ao contrário, delineiam normatização posterior ou subsequente de atos administrativos já praticados. Também as Súmulas da Advocacia Geral da União que, em certas situações, poderiam vincular a própria administração, em função da fragilidade e da interferência aos quais padecem os órgãos consultivos, não se servem para aperfeiçoar o controle da administração, mas representam com maior ou menor intensidade os interesses mediatos do governo. Essas limitações (ou lacunas) provocam uma (sub)utilização, aparelhamento ou condicionamento dos órgãos consultivos na medida em que deixa a administração pública irregrada. Ela, então, tende a se utilizar e a generalizar as orientações porventura recebidas de sua consultoria somente quando correspondem a seus interesses imediatos. E, então, a desprezá-las quando em detrimento de propósitos que nem sempre estão amparados em verdadeira discricionariedade. Esse entrave ou condicionamento atual é fruto da politização centralizadora (concentração de poder) e da ausência de vinculação dos pareceres proferidos, quando, pior, sequer são produzidos por membros que possuem verdadeira autonomia funcional, restando o controle interno, destarte, limitado e defeituoso. Consequência natural subsequente: alta litigiosidade judicial e grande impacto financeiro ao erário público.

Ao contrário da Itália, se por um lado, no Brasil, a Advocacia Geral da União encontra resguardo constitucional direto, de outro, seus membros não possuem igualitário tratamento institucional ao conferido, por exemplo, aos membros do Ministério Público ou aos membros do Judiciário. Além da questão de autonomia funcional e financeira, a Advocacia Geral da União possui integrantes que não são concursados nas suas fileiras. Outra falha grave é que suas carreiras de apoio são reconhecidamente insuficientes. Portanto, seus profissionais não possuem quantitativo, isenção, nem estabilidade necessários à fiel defesa do Estado.

É visivelmente uma instituição que poderia contribuir muito mais para o desenvolvimento nacional, orientando os gestores públicos, antecipando e evitando problemas, diminuindo gastos públicos, estabelecendo pareceres, inclusive vinculantes ou (semi)vinculantes, por integrantes tecnicamente independentes, possibilitando normatizar os atos e procedimentos da Administração, sobretudo quando já se sabe a postura do Judiciário em determinados temas repetitivos. Ou seja, a maior profissionalização da AGU pode representar um melhor mecanismo de controle e mesmo de aperfeiçoamento da própria Administração Pública.

A potencialidade da Advocacia Geral da União é ainda desconhecida. Ela pode servir como órgão de composição de conflitos entre órgãos e entes da Administração Pública. Possui aptidão para operar como órgão consultivo padrão e obrigatório para os gestores públicos. Tem conhecimento e capilaridade jurídica de amparar com significativo sucesso os demais Poderes do Estado. Pode, entre tantas outras possibilidades, servir como elemento de racionalização de demandas judiciais, diminuindo o quantitativo de ações contra o erário nacional e qualificando as demandas que porventura venham a ser propostas ao Judiciário.

3 CONCLUSÕES

Nem o Brasil nem a Itália pautam a gestão pública na sistematização e otimização da produção e do controle dos atos administrativos. Perdem ambos os países em planejar e produzir atos mais aperfeiçoados e em sintonia com o ordenamento jurídico.

Na Itália podemos perceber um viés de interferência do Poder Judiciário sobre os demais Poderes da República em função da participação consultiva (inclusive vinculante), além da jurisdicional, particularmente sobre os atos da Administração Pública. Esse duplo papel encontra-se constitucionalizado.

Pauta-se, a nosso ver, o ordenamento jurídico italiano numa convivência de um contencioso administrativo incompleto, na medida em que as decisões administrativas podem ser revistas pela Justiça Administrativa - que é ramo exclusivo afeto a demandas administrativas hierarquizadas ou verticais.

Sua Advocacia de Estado (*Avvocatura di Stato*) é atualmente incompleta. Possui quantitativo de procuradores e advogados insuficientes ao desempenho legal ampliado e em nenhum aspecto condiciona a administração pública em seus pareceres.

Já no Brasil a Advocacia Geral da União padece de maiores problemas: carece de independência financeira e funcional. Ressente-se de carreira de apoio. A exclusividade funcional, embora aqui constitucionalizada, na prática, não é obedecida pelos governos.

As atribuições consultivas, portanto, não são bem aproveitadas nem cá nem lá. Afinal de contas, em ambos os países, os pareceres perante a administração (governo) são apenas opinativos e não vinculantes. E aqui no Brasil ainda se mostram piores: os controles internos são dependentes e parciais. Ou, em outras palavras, em forte aspecto, são subordinados aos gestores públicos, o que não ocorre com tanta intensidade na Itália.

Se na Itália há o tradicional controle indireto feito pelo Judiciário Administrativo (*Giustizia Amministrativa*) sobre a Administração Pública; no Brasil, a interferência é mais radical, pois parte do Executivo sobre as instituições de consultoria e controle interno, em particular, a Advocacia Geral da União, representando em muitos aspectos, aparelhamento Estatal e produção de atos administrativos imperfeitos. Alta litigiosidade e jurisdicalização de demandas, além da descrença nos órgãos da Administração Pública como um todo são consequências decorrentes.

Em síntese conclusiva, verifica-se que menos pela diversidade das estruturas jurídicas em si e mais em virtude das incompletudes e desrespeitos institucionais, nos dois sistemas, tanto o Brasil quanto a Itália são países com altos níveis de ineficiência da Administração Pública. Possuem intensos desvios no trato da coisa pública; apropriação e locupletação do Estado por parte dos governantes; altos índices de corrupção, sobretudo entre aqueles que contratam com o Estado; além da sonegação generalizada de tributos.

Essa realidade sugere sejam aperfeiçoadas e fortalecidas as estruturas institucionais de fiscalização, auditoria, controle e consultoria sobre os respectivos governos, impedindo-se a subordinação e a interferência hoje existentes destes sobre aqueles, de forma a garantir o exercício técnico e jurídico pleno e imparcial no interesse público do Estado e não do governo, parametrizando, se necessário, as ações da administração pública como um todo, isto é, delimitando ou circunscrevendo o raio de possibilidades dos atos administrativos aos limites e desígnios norteadores do ordenamento jurídico.

REFERÊNCIAS

BARILE, Paolo; CHELI, Enzo; GRASSI, Stefano. *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Padova: Cedam 2005.

CARINGELLA, Francesco. *Compendio di Diritto Amministrativo*. Napoli: Dike Giuridica Editrice, 2010.

CASSETTA, Elio; FRACCHIA Fabrizio. *Manuale di Diritto Amministrativo*. Giuffrè, 2012.

CORSO, Guido. *Manuale di Diritto Amministrativo*. Torino: G. Giappichelli, 2010.

DE VALLES, Arnaldo. *Elementi di Diritto Amministrativo*. Padova: Cedam, 1965.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1995.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013.

RONZANI, Dwight Cerqueira. *Direito Administrativo Concreto*. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

SOUTO, João Carlos. *A União Federal em Juízo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.