

GUSTAVO DALLA VALLE BAPTISTA DA SILVA



**UMA REFLEXÃO QUANTO À EXTENSÃO DO PODER
JURISDICIONAL:**

**Estudo do controle judicial da discricionariedade
administrativa, na conceituação de segurança nacional, na
jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no final dos
anos 60.**

**Monografia de conclusão da Escola de Formação de 2003,
da Sociedade Brasileira de Direito Público (Sbdp).**

Gustavo Dalla Valle B. da Silva

São Paulo - 2003

Sumário

Metodologia.....	04
I. Introdução.....	06
II. O que está em pauta.....	08
III. Os conceitos indeterminados e a atuação judicial	10
IV. Segurança Nacional na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e o posicionamento dos ministros frente à discricionariedade do Executivo	15
V. Conclusão.....	26
VI. Bibliografia.....	31

Metodologia

Para melhor compreensão do objeto do trabalho que se segue são necessários alguns esclarecimentos.

Primeiramente, o presente trabalho é a monografia de conclusão da Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público (Sbdp) no ano de 2003. Durante todo o ano esse grupo de estudantes pesquisou, paralelamente às reuniões ordinárias de aprofundamento em temas de Direito Público, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal nos anos “duros” da Ditadura Militar (1967 – 1969).

Fui incumbido de realizar um estudo que abordasse tema de minha escolha, diante dessa jurisprudência colhida, objetivando poder concluir algo sobre a atuação do Tribunal nesse período “obscuro” de nossa história constitucional.

Conjuntamente a esse estudo existe um projeto coletivo que tem por intuito analisar quantitativamente esses julgados, podendo, talvez, extrair conclusões quanto ao posicionamento do Supremo frente ao exacerbado exercício Executivo, ou um possível papel político da Corte Maior.

Em função dessa premissa de utilização de jurisprudência épica deparei-me com tema bastante controvertido e que me causou intensa curiosidade: a extensão da atuação do Poder Judiciário. Para tanto, utilizo dois acórdãos, um de 1966 e outro de 1967, que elucidam bem a discussão sobre o tema, podendo exemplificar a delicadeza no controle dessa extensão com base numa discussão quanto à discricionariedade administrativa e o controle judicial.

O objetivo desses esclarecimentos é resguardar o cerne do trabalho que visa, em virtude de uma jurisprudência prévia, discutir tema de direito administrativo: discricionariedade e conceitos indeterminados (segurança nacional); e tema de Teoria Geral do Estado: quanto ao Poder Judiciário.

Por restrição de espaço não puderam ser feitos, em demasia, alongamentos em determinados pontos, mas o suficiente para suscitar uma reflexão quanto ao que se pretende discutir (o que tende a ser o real intento do trabalho).

Isto posto, tem-se traçado os objetivos e as linhas de estudo dos mesmos, podendo garantir a correta compreensão do que se foi pretendido. Vale ainda ressaltar que integra esse projeto individual uma argüição oral com espaço para maiores explicações.

I. Introdução

O cerne do trabalho que aqui se inicia não visa aprofundar nenhum debate teórico quanto ao tema da discricionariedade. Busca, na verdade, destacar duas interessantes discussões que, ao mesmo tempo, se interligam e são determinadas por essa discricionariedade: os conceitos indeterminados frente ao Executivo e ao Judiciário e, ainda, do prolongamento dessa, a extensão do controle judicial e suas possíveis limitações.

No que tange os conceitos indeterminados, dar-se-á ênfase ao estudo da inserção de 'segurança nacional' no âmbito discricionário, questionando ser esta do administrador ou do julgador. Nesse caso se objetiva defender a existência, *in concreto*, de certa discricionariedade administrativa (fato negado por alguns importantes autores e Ministros nas decisões elencadas no trabalho).

Dada a premissa de análise jurisprudencial, de sua pré-definição temporal, e diante da importância de análises da atuação de nosso Supremo Tribunal Federal, órgão maior do Poder Judiciário e detentor da "palavra final", foi escolhido o exame de alguns acórdãos elucidativos de uma época que, ao menos, desperta curiosidade: os anos "duros" da Ditadura Militar (final da década de 60).

Dentro da jurisprudência do Tribunal pôde ser destacado alguns acórdãos que caracterizam de forma clara a análise sobre o controle do Supremo quanto à edição de decretos-lei, a partir da revisão do uso do conceito de segurança nacional. Nesses julgamentos pôde-se, também, refletir sobre a extensão do poder jurisdicional e os meios como se dá qualquer restrição a essa extensão; notada a dificuldade do próprio Tribunal em definir seus limites.

A doutrina há tempos estuda esse delicado tema com algumas divergências quanto a já citada extensão, visto, porém, que qualquer delas (das diferentes extensões) encontra base e viabilidade, tamanha é a capacidade de auto-limitação do Poder Judiciário. O que se discute, então, é qual seria a legitimidade

desse poder em definir até que ponto pode agir (se auto-regular) e dessa forma pressioná-lo a respeitar um certo "intuito social", conclusão vinda das discussões técnico-sociais do seu papel no Estado. Cabe, dessa forma, elucidar a discussão no âmbito doutrinário que, sobretudo, embasa as demais discussões no decorrer do estudo.

Claro, portanto, que o intento é de provocar reflexões quanto à delicadeza do controle da extensão do poder jurisdicional, dada a tênue diferença entre discricionariedade e arbitrariedade (que nada mais é do que uma discricionariedade por interesse, contrária do que se espera nesse âmbito optativo). Para esse intuito a base da discussão ficará em torno da discricionariedade administrativa e o seu controle judicial, baseado na faculdade Executiva de emitir decretos-lei em determinadas situações.

Pode-se notar, desse modo, que a premissa maior de discutir sobre a extensão do Poder Judiciário está condicionada a uma situação elucidativa (discricionariedade e conceitos indeterminados), cativada por uma jurisprudência épica que suscita, dado o momento conturbado, refletir sobre a atuação do Poder Judiciário.

Assim, o trabalho trará a divergência doutrinária, o posicionamento dos ministros nos julgados selecionados e, ainda, críticas (reflexões) pessoais sobre o assunto.

II. O que está em pauta

Os casos que se quer debater versam sobre a atuação presidencial quando da sua delegação legislativa, no final da década de 60, isto é, sob a égide da Constituição de 1967 e dos Atos Institucionais proferidos por um Executivo reforçado, sendo-lhe possível emitir decretos-leis. Essa emissão, porém, não era irrestrita e isso que fundamenta a discussão.

De acordo com a Constituição Federal de 1967 e com o Ato Institucional nº 2, poderia o Presidente da República, em casos de *urgência ou interesse público relevante*, expedir decretos com força de lei versando sobre *segurança nacional ou finanças públicas*.

Restrito à relevância e urgência, assim como à matéria pertinente à segurança nacional, a discussão se desenrola sob as perspectivas de limitação que poderia ser dado pelo Judiciário, no caso o Supremo Tribunal Federal, a essa discricionariedade executiva.

Trata-se de tema muito polêmico apresentado sob a forma de conflitos doutrinários. Discute-se, primeiramente, a existência de discricionariedade do Presidente, principalmente, diante do caso concreto, em virtude das definições dadas aos conceitos de urgência, interesse público relevante e segurança nacional. Esses conceitos são doutrinariamente chamados de *indeterminados*, por terem certa vacância em sua definição.

O que vale ressaltar é que, mesmo vago, o conceito é válido e existente. Indeterminado não é a palavra, mas com certeza seu significado, senão outras palavras poderiam definir o conceito, não havendo motivo para a dúvida, principalmente tratando-se de uma norma constitucional.

A jurisprudência do STF nos mostra, em diversas ocasiões, a definição de segurança nacional. O que destaca os acórdãos selecionados para análise é a presença dessa definição como possível limite à expedição de decretos-leis, ou ainda, a elucidação do campo de liberdade “legislativa” do Presidente.

O RE nº 62.731, de 23 de agosto de 1967, traz a discussão travada, principalmente, entre os eminentes Ministros Hermes Lima, Evandro Lins e Aliomar Baleeiro, quando o Presidente, sob alegação de segurança nacional, expediu o Decreto-lei nº 322, de 07 de abril de 1967, tratando sobre purgação da mora nas locações comerciais. Muito se discute se esse tema de direito privado estaria realmente inserido no contexto de segurança nacional. O que se pretende mostrar mais adiante é essa discussão, além de argumentos mais fortes, que não se detiveram em analisar o caso da purgação da mora, mas também a atuação do Poder Judiciário.

Outro importante julgamento é a Pet. HC nº 43.071, de 17 de março de 1966, no qual o impetrante alega falta de competência constitucionalmente garantida do Presidente para baixar o Decreto-lei nº 2, de 14 de janeiro de 1966, com base no AI 2, que tratava da defesa da economia popular. A discussão nesse acórdão não se revela tão acalorada como no de 1967, mas trabalha bem o tema e merece algum destaque.

III. Os conceitos indeterminados e a atuação judicial

Quando se trata de conceitos indeterminados no direito algumas divergências doutrinárias persistem. Dentre seus principais expoentes estão: de um lado Celso Antônio Bandeira de Mello, e do outro Eduardo García de Enterría. Falar em divergência pode não ser o melhor termo, posto que os autores acabam por ter idéias no mesmo sentido, diferenciando-se, apenas, na existência ou não de certa discricionariedade no mundo fático; do administrador frente a esses conceitos.

Conseqüentemente podemos notar diferentes extensões ao controle judicial. Eduardo García de Enterría em sua importante obra "Curso de Derecho Administrativo" bem esmiúça o tema da "discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados". Para o autor, a existência de discricionariedade é aparente, só se confirmando em abstrato. Ou seja, diante do caso concreto não haveria duas possibilidades, mas apenas uma que caracterizaria a atuação administrativa de forma vinculante. Em suas palavras, "porque se trata de conceptos que no admiten una cuantificación o determinación rigurosas, pero en todo caso es manifesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación".¹

"Siendo la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados un caso de aplicación e interpretación de la Ley que ha creado el concepto, el juez puede fiscalizar sin esfuerzo alguno tal aplicación, valorando si la solución a que con ella se ha llegado es la única solución justa que la Ley permite".² Ou seja, ao Judiciário cabe analisar o atendimento ou não da finalidade legal, pela sua única solução. Neste ponto entra a crítica de Celso Antônio Bandeira de Mello, quanto à existência de mais de uma solução. Vale notar, também, que estaríamos diante da única solução encontrada pelo juiz, que por vezes não é a mesma encontrada pelo administrador, podendo, inclusive, ser errônea.

¹ Eduardo G. ENTERRÍA, *Curso de Derecho Administrativo*, p. 271.

² *Ibid.*, p.272.

Importante citar essa passagem de Enterría: “El control de la discrecionalidad a través de los principios generales no consiste, por tanto, en que el juez sustituya el criterio de la Administración por su propio y subjetivo criterio. Si así fuese, todo se reduciría a sustituir una discrecionalidad (la administrativa) por outra (la judicial) sin avanzar un solo paso en el problema. De lo que se trata realmente es de penetrar en la decisión enjuiciada hasta encontrar una explicación objetiva en que se exprese um principio general”.³ Volta-se ao mesmo ponto levantado acima, se essa análise judicial é tão clara que não pode ser discricionariedade do mesmo, por óbvio que o crivo do Judiciário ao ato administrativo é necessário; porém se assim fosse, o administrador deveria ser punido, já que apesar de tamanha facilidade na aplicação da única solução, o mesmo agiu de forma diversa.

Entretanto, se ao juiz couber analisar os motivos, as razões que levaram o administrador a agir daquela forma e buscar sua plausibilidade ou razoabilidade invariavelmente, nos defrontaremos com inúmeros casos nos quais mais de uma solução seria possível. Fica claro que acreditar na existência de uma única solução para qualquer caso é entregar na mão do juiz ou Tribunal o papel do executor, ou muitas vezes, como no caso prático em questão, o papel de legislador (fala-se aqui em delegação legislativa ao executivo), mesmo que de forma negativa.⁴

Muito pertinentes são algumas das lições de Enterría, apesar de algumas discordâncias. Sua divisão em zonas de certeza tem muito mérito e é nesse ponto que podemos encontrar limites à atuação, tanto administrativa quanto

³ *Ibid.*, p.286.

⁴ Para Eros Roberto Grau (*Direito Posto e Direito Pressuposto, Malheiros – p. 223*) a discricionariedade judicial só cabe “no âmbito da jurisdição voluntária” (...) “contudo porque a tanto expressamente autorizada pela norma processual. Formulará, então, *juízo de oportunidade*.”. Porém para o mesmo autor (Op. cit. p. 219) “o Judiciário não apenas examina a *proporção* que marca a relação entre meios e fins do ato, mas também aquela que se manifesta na relação entre o ato e seus motivo, tal qual declarado na motivação.” (...) confirmando que “atos motivados por razões de interesse público não são atos discricionários”, que estão sujeitos ao controle judicial (diferente dos meros juízos de oportunidade da administração, que só se sujeitam por desvio ou abuso de poder). Não parece que inexistiria discricionariedade judicial no exame proposto pelo autor. Deve o juiz, com certeza, analisar a razão do ato administrativo, mas não deixa de haver possibilidade de discricionariedade do mesmo, podendo vir a inviabilizar qualquer fim que aquele meio buscava.

judicial. Para o autor, existe uma zona de certeza negativa, em que claramente não se pode aceitar a ação administrativa, além de uma zona positiva que se assemelha à vinculação pela sua clareza. Há porém, uma zona imprecisa e nesta o autor vê sua imprecisão apenas abstratamente.

Para Celso Antônio é nessa imprecisão que reside a discricionariedade do administrador, observado que a própria imprecisão revela a existência de mais de um caminho de ação. Em suas palavras, "em inúmeras situações, mais de uma inteligência seria razoavelmente admissível, não se podendo afirmar, com vezos de senhoria da verdade, que um entendimento divergente do que se tenha será necessariamente errado, isto é, *objetivamente reputável como incorreto*".⁵

Assim conclui o professor que "induidosamente, havendo litígio sobre a correta subsunção do caso concreto a um suposto legal descrito mediante conceito indeterminado, caberá ao Judiciário conferir se a Administração, ao aplicar a regra, *se manteve no campo significativo de sua aplicação ou se o desconheceu*. Verificado, entretanto, que a Administração se firmou em uma inteligência perfeitamente cabível, ou seja, comportada pelo conceito ante o caso concreto – *ainda que outra também pudesse sê-lo* – desassistirá ao Judiciário assumir est´outra, substituindo o juízo administrativo pelo seu próprio".⁶ Pode-se dizer, portanto, que havendo racionalidade no ato administrativo, não cabe ao Judiciário restringi-lo sob esse aspecto.

Para o autor, o específico da função jurisdicional consiste na dicção do direito no caso concreto, não resultando as decisões de conveniência e oportunidade. São pura e simplesmente o que a lei, naquele caso, determina que seja. O mesmo defende, insistentemente, que a lei possui uma finalidade e esta é que deve ser observada para determinar as diversas soluções. Citando Ihering: "o fim é o criador de todo Direito; não há norma jurídica que não deva sua origem a um fim, a um propósito, isto é, a um motivo prático".⁷ O que se deve destacar é a

⁵ Celso A. BANDEIRA de MELLO, *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*, p. 22.

⁶ *Ibid.*, p. 24.

⁷ *Ibid.*, p. 45.

real possibilidade de se identificar mais de uma finalidade na norma. Essa mesma finalidade poderia ser discricionária, não sendo o caso da segurança nacional, pois essa é a própria finalidade expressa na norma. Pode-se concluir pelas lições do ilustre jurista, que há a possibilidade de mais de uma finalidade, dependendo do intuito administrativo, respeitados direitos, cabendo, então, ao judiciário cogitar essas finalidades na avaliação do ato.

Para melhor elucidar os posicionamentos de Bandeira: "Sem dúvida, perante inúmeros casos concretos (a maioria, possivelmente) caberão dúvidas sobre a decisão ideal e opiniões divergentes poderão irromper, apresentando-se como razoáveis e perfeitamente admissíveis. Nestas hipóteses a decisão do administrador haverá de ser tida como inatacável, pois corresponderá a uma opção de *mérito*⁸; ou seja: a uma escolha não só comportada abstratamente pela norma, mas também compatível com a situação empírica, porque sintonizada com a própria razão de ser das alternativas abertas pela regra aplicanda".⁹

Novamente tocando no ponto da finalidade, "o mero fato de a lei, em tese, comportar o comportamento profligado em juízo não seria razão bastante para assegurar-lhe legitimidade e imunizá-lo da censura judicial".¹⁰ Ou seja, caso não atenda à finalidade da norma, a incidência do crivo judicial é possível. Cabe aqui, questionar a legitimidade do Judiciário em definir a finalidade da norma, ressalvado que mais de uma finalidade pode ser encontrada, dependendo da conveniência e oportunidade. A finalidade de uma norma é definida por quem a produz e conseqüentemente por quem a aplica (nesse caso a aplicação diz respeito ao Executivo), sempre que este faz jus da sua existência, oportunamente a aplicando. Ao Judiciário não cabe dar fim à norma, mas garantir direitos quando estes injustamente são negados, por exemplo, pela inobservância da finalidade legal em

⁸ "Mérito é o campo de liberdade suposto na lei e que, efetivamente, venha a remanescer no caso concreto, para que o administrador, segundo critérios de conveniência e oportunidade, se decida entre duas ou mais soluções admissíveis perante ele, tendo em vista o exato atendimento da finalidade legal, dada a impossibilidade de ser objetivamente reconhecida qual delas seria a única adequada."(Celso A. BANDEIRA DE MELLO, *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*, p. 38, e *Curso de Direito Administrativo*, p. 635)

⁹ Celso A. BANDEIRA de MELLO, *Discricionariedade e Controle Jurisdicional.*, p. 40.

¹⁰ IDEM, *Curso de Direito Administrativo*, p. 634.

virtude de algum abuso de poder. Caso contrário, poderíamos nos defrontar com decisões que impossibilitariam a atuação administrativa.

Celso Antônio reconhece três casos que permitem uma esfera de liberdade administrativa: resultante “da hipótese da norma jurídica ser implementada, do *mandamento dela* ou, até mesmo, de sua *finalidade*”.¹¹ O próprio autor, nesse ponto reconhece a possibilidade de discricionariedade quanto à finalidade, chegando até certo ponto a se contradizer, vez que não há restrição ou limite ao juiz para que este alegue haver apenas uma finalidade, diversa da do administrador, pelo exposto do autor, que limitava a atuação administrativa e o crivo judicial na finalidade legal. Aqui, novamente, pode-se notar o tênue impedimento de uma discricionariedade judiciária (maior crítica do presente trabalho).

¹¹ *Ibid.*, p. 637.

IV. Segurança Nacional na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e o posicionamento dos Ministros frente à discricionariedade do Executivo

Determinadas as divergências doutrinárias, tecidos alguns comentários, vale agora introduzir a discussão ao âmbito jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, dando continuidade ao intuito de analisar a atuação dessa Corte, durante parte da Ditadura Militar, destacados alguns julgados que viabilizam discutir a já citada premissa maior (extensão do Poder Judiciário), que ao menos levanta curiosidade nesse período.

Dentro do conceito de segurança nacional já se pronunciou Miguel Reale¹² que “assume a antiga idéia de defesa das instituições políticas vigentes em um país, visando a preservar a continuidade das leis fundamentais que regem a sociedade civil e o Estado”.¹³ O mesmo autor muito bem se posiciona quando revela que “nessa idéia há um núcleo conceitual permanente, que é o da *garantia da independência nacional e da ordem pública*, núcleo poliédrico que assume as mais distintas configurações ao longo do tempo, em função de fatores variáveis de natureza política, econômica, militar, tecnológica ou psicológica (...), os quais conferem tonalidade maior ou menor a este ou àquele outro característico complementar ao mencionado ‘sentido matriz’, de conformidade com as mutações operadas no decurso do processo histórico”.¹⁴ (*sic*).

O Ministro Aliomar Baleeiro é o primeiro a se posicionar a respeito dessa conceituação no RE nº 62.731/67, não sendo contrariado por nenhum de seus colegas, não só no respectivo julgamento, mas também nos seguintes a que se teve acesso. Para o ilustre Ministro, segurança nacional “envolve toda matéria pertinente à defesa da integridade do território, independência, paz e sobrevivência do país, suas instituições e valores materiais ou morais, contra ameaças externas e internas”, e prossegue, “em duas palavras: contra a guerra externa e interna,

¹² “A segurança nacional nas Constituições brasileiras – seu significado atual” In *Política e Estratégia – revista trimestral de política internacional e assuntos militares*, n 30, 1989.

¹³ Miguel REALE, *op. cit.*, p.53.

¹⁴ *Ibid*, p. 53.

esteja ela travada e efetiva ou fermente ainda em estado potencial próximo ou remoto. (...) Daí admitir que o conceito de segurança nacional abranja medidas preventivas contra lêvedos da ação armada ou da desordem (...)."

No mesmo sentido é o posicionamento do eminente Ministro Evandro Lins: "O conceito de segurança nacional é o gênero, que envolve duas espécies: a segurança externa e a segurança interna". Sendo segurança externa, para o Ministro, problemas de guerra externa, defesa do território nacional; e segurança interna: defesa das instituições políticas do país, de modo geral, isto é, o sistema de governo, os poderes da República, a Federação e tudo o mais que forma a estrutura do regime.

Do acima exposto nada se discute ser, realmente, a segurança nacional, como nos ensinamentos de Miguel Reale, resultante de processo histórico, abrangendo a defesa do território, bem como das instituições. Não há acórdão que melhor trate essa definição do que o referido Recurso Extraordinário. Porém, vale apresentar alguns outros pontos identificados na jurisprudência do Pretório Excelso (alguns de forma "negativa", ou seja, descaracterizando certas condutas como agressivas à segurança nacional), para que se possa identificar alguma tendência para o conceito de segurança nacional na jurisprudência do Supremo na época em questão.

No HC 45.604/68, há menção de que inexistem elementos para o recebimento da denúncia, reiterando pronunciamento da Corte de que o fato do indivíduo ser "de esquerda" não constitui crime contra a segurança nacional. No mesmo sentido são os acórdãos que defendem não ser atentatório à segurança nacional a simples convicção comunista¹⁵, necessitando de fatos concretos desse atentado.

A injúria em imprensa, segundo o Supremo, é contrário à segurança nacional, como exposto no CJ 4.627/69, que trata de caso em que era autor o ex-

¹⁵ Referências: HC 46.305/68, RC 1.082/68, RHC 44.521/68 – 45.347/68 – 46.024/68.

presidente Castelo Branco. Já a distribuição de boletins em favor do regime deposto não constitui ofensa à segurança nacional (RHC 45.791/68).

Por diversas vezes pode-se notar recorrência ao necessário ânimo para perturbar a segurança nacional caracterizando um crime contra a mesma, ou seja, atentado contra a segurança do país (exemplo, CJ 4.660/68). É o caso de furto de fio de cobre que não caracteriza crime contra a segurança nacional por não atentar contra as instituições e nem objetivar nenhuma revolução (CJ 5.227/69 e 5.086/69).

Bem esclarece o eminente Ministro Aliomar Baleeiro, no CJ 5.131/69, que um dos pressupostos para haver atentado à segurança nacional é o cunho político.

Outras tantas referências jurisprudenciais poderiam ser levantadas, mas pouco se acrescentaria ao anteriormente exposto. Identifica-se, então, uma certa concordância quanto à abrangência do conceito de segurança nacional. O que se espera do Tribunal é que diante de conceituação firmada exercite suas funções e não se empenhe em determinar esse conceito, que tende a criar um risco ao exercício de Poder "alheio", no caso, impossibilitando o exercício executivo.

O problema surge na inserção do conceito em alguns casos concretos, como o da locação (RE 62.731). Para tanto, vale levantar indícios do posicionamento do Supremo quanto à possibilidade do mesmo restringir essa abrangência conceitual, em detrimento da alegada discricionariedade do Presidente da República, no caso, para expedir decretos-leis; além da observação de como lida o Tribunal com essa sua possibilidade.

No Recurso em questão a restrição tem defesa primeiramente pelo eminente Aliomar Baleeiro: "o conceito de segurança nacional, a meu ver, não constitui algo indefinido, vago e plástico, algo que pode ser ou não ser, entregue ao discricionarismo do Presidente e do Congresso" e quanto ao caso defende: "Se nisso

contém a matéria de segurança nacional, toda ela de ordem pública e de Direito Público, repugna que ali se intrometa assunto miúdo de Direito Civil, que apenas joga com os interesses também miúdos e privados de particulares, como a purgação da mora nas locações em que seja locatário o comerciante.”.

Do voto desse Ministro pode-se excertar outro ponto relevante, que demonstra a extensão da discricionariedade executiva, uma discricionariedade quanto ao momento: “Não me parece duvidoso que a apreciação de `urgência` ou de `interesse público relevante` assume carácter político: - é urgente ou relevante o que o Presidente entender como tal, ressalvado que o Congresso pode chegar a julgamento de valor contrário, para rejeitar o decreto-lei. Destarte, não pode haver revisão judicial desses dois aspectos entregues ao discricionarismo do Executivo, que sofrerá apenas correção pelo discricionarismo do Congresso.”. Trata-se, aqui de outros dois conceitos abstratos, quanto à urgência e o interesse público. Para o Ministro, então, cabe ao Judiciário ditar a extensão do conceito de segurança nacional e permitir ao executivo aplicá-la em seu juízo de oportunidade.

Pretende-se, a princípio, no julgamento, chegar a duas conclusões: qual é a atuação judiciária frente à discricionariedade administrativa e a pertinência de matéria civil (locação) em segurança nacional.

Adauto Cardoso, no mesmo sentido, assegura que o conceito de segurança nacional não é de interpretação exclusiva dos poderes Executivo e Legislativo, indo mais além, dizendo ser dever da Corte Suprema dizê-lo.

Eloy da Rocha, por sua vez, acredita não configurar assunto de segurança nacional relação de direito privado, assim “poder-se-á discutir a extensão do conceito, mas, no caso, é evidente o excesso”. Para o Ministro estaria configurado, então, uma exorbitância da discricionariedade executiva.

Reside, principalmente nessa discussão, quanto à extensão, os argumentos de ambos os lados. Uma passagem do voto do Ministro Hermes de Lima

elucida bem o posicionamento defendido nesse trabalho: “Essa é questão que o STF poderia discutir. Poderia partir do princípio de que não há nada no conceito de propriedade que possa ser anti-social.”, ou seja, nas palavras do Ministro não caberia ao Supremo definir segurança nacional, mas racionalizar sua abrangência, de modo a não permitir que algo claramente afastado do conceito fosse tomado como inserido no mesmo, que se poderia chamar zona de certeza negativa¹⁶ (caso, julgando o mérito chegasse a Corte à conclusão de que a matéria de locação não teria cabimento). O Ministro vai ainda mais adiante quando diz “Além disso, não há, a meu ver, perigo de que o conceito de segurança nacional possa ser usado pelo Presidente para limitar as garantias e direitos do art. 150”¹⁷ (...), “porque esses direitos estão expressos na Constituição Federal. O presidente não poderá em nome da segurança nacional, negar a liberdade de pensamento, negar a liberdade de palavra, ou, então, restringir ou eliminar qualquer dos direitos e qualquer das garantias que estão asseguradas no art. 150.”, como é o caso do direito à propriedade, lembrado por Baleeiro.

Criticas à decisão vêm da escassez de discussão sobre a inserção da locação na segurança nacional, na possibilidade de haver alguma razão na decisão administrativa (que, aqui, se defende ser a seara de atuação do Excelso Tribunal). Pouco se aprofundou na análise desse tema de direito privado, caracterizando-o como claro assunto distante da segurança, independente de uma análise fática daquele momento que poderia vir a revelar urgência e interesse à segurança nacional, agindo de modo arbitrário e de pouca fundamentação. Ou seja, por meras opiniões, pouco fundamentadas, a possibilidade da discricionariedade advir do Supremo e não do Executivo desdobrou-se.

Altamente produtiva e necessária é a discussão quanto à atuação do Tribunal diante de sua inerente função protetora, e da tênue possibilidade de restrição ao Poder Executivo, como também ao Legislativo, em suas áreas específicas (como, por exemplo, a de políticas públicas). No presente acórdão (e em

¹⁶ Já citado das lições de Eduardo García de Enterría

¹⁷ Esse art. 150 corresponde, com as devidas proporções, ao art. 5º da Constituição atual, que consagra os direitos fundamentais.

menor incidência na Pet. HC) a discussão vem à tona, até de forma satisfatória, mas diversas vezes se caminha para o argumento “seco” de que tema de direito privado nada tem a ver com segurança nacional, sem entrar a fundo no mérito (A discussão deveria se tratar em situação preliminar, para que não houvesse a recorrência ao argumento “fácil” de que não teria cabimento). E se realmente o controle da purgação da mora fosse essencial para a proteção interna? Nota-se a delicadeza do tema, mas nada foi levantado para avaliar a questão, na prática.

Essas conclusões podem ser elucidadas na leitura do acórdão, mas algumas transcrições se fazem necessárias.

Um dos principais defensores da restrição por parte do Judiciário é o ministro Evandro Lins. Para ele, “o art. 58 da CF, como toda matéria de ordem constitucional, deve ser interpretado, em última análise, pelo Supremo, a quem compete, por isso, definir o conceito de segurança nacional, nos termos da própria Constituição”. Na ocasião desse argumento o jurista aproveita para fazer menção ao julgamento da Pet. HC 43.071: “Por ocasião daquele voto, mostrei que a ampliação do conceito poderia credenciar o Executivo a legislar sobre problemas de locação, a pretexto de que a segurança nacional estava em jogo. Poder-se-ia dizer que tal matéria afeta a segurança nacional, porque pode, eventualmente, perturbar a paz pública. Toda matéria de legislação seria deslocada, por força de uma interpretação ampliativa para a competência do Poder Executivo”. Na opinião do Ministro, matéria de locação dificilmente faria parte da segurança nacional e ao se permitir a formulação de decreto lei com essa alegação seria conceder espaço exacerbado ao Executivo. Mas não haveria, no caso prático, razão? Talvez.

Na Pet. HC citada, o Ministro enquanto indagando sobre a possibilidade de crimes contra a economia popular estarem inseridos na segurança nacional, e vem concluir que no caso não, argumenta: “Não é possível confundir os dois conceitos” – segurança nacional e economia popular – “O próprio senhor presidente limitou-se, no AI 2, a só baixar decretos-leis em matéria de segurança nacional. Nós estamos alargando o AI, quase que eliminando a ação do Poder Legislativo. – Digo

mais: amanhã, também um problema de locação, que diga respeito à habitação, poderá ser objeto de decreto-lei, como infração à segurança nacional”.

Aproveitando o ensejo, vale trazer a argumentação do Ministro Hermes Lima nesse acórdão de 1966. Porém, antes, algumas indagações quanto ao citado Ministro, que por diversas vezes defendeu arduamente a liberdade “política” do executivo, por curiosidade, fazem-se pertinentes. O que se indaga era qual feição que o mesmo tinha com o regime anti democrático que se encontrava em vigor?¹⁸ Independentemente disso não tira o mérito de seu posicionamento que traz argumentos muito apoiados por este trabalho, porém não utilizando, do mesmo, de forma tão funcional, como no caso da locação, no qual também não averiguou a fundo a “racionalidade administrativa”, mas não descartou a hipótese de a mesma existir.

Quanto à argumentação: “Evidentemente, esse critério de segurança nacional importa ao exercício do Poder Executivo, numa época inteiramente anormal, como estamos vivendo.(...) É claro que, se na interpretação do que é matéria de segurança nacional, o Poder Executivo da República chegasse a extremos de incluir nessa categoria quaisquer atividades da vida nacional, então o país deixaria de ser uma República; não haveria nenhuma semelhança, nenhuma aparência, sequer de vida constitucional.”

18 Hermes Lima, dentre outras funções, exerceu a Chefia da Casa Civil da Presidência da República, no Governo João Goulart, de 12 de setembro de 1961 a 14 de julho de 1962, quando se afastou para ocupar o cargo de Ministro do Trabalho e Previdência Social, do Gabinete presidido pelo Professor Francisco Brochado da Rocha. Em seguida, foi escolhido Presidente do Conselho de Ministros, a 18 de setembro de 1962, acumulando as funções com as de Ministro das Relações Exteriores. Deixou as referidas pastas em 23 de janeiro de 1963 e, restabelecido o sistema presidencialista, permaneceu à frente do Ministério das Relações Exteriores, a partir de 24 de janeiro de 1963. Vindo a integrar o Supremo em junho desse mesmo ano.

Pode-se notar, como já comentado, a grande defesa que este ministro faz ao Poder Executivo, e o que causa estranheza é sua aposentadoria compulsória em 1969, pelo AI nº 5, mesmo sendo partidário de certa sobreposição executiva. O que se pode, de certa forma concluir, é que nada tinha a ver esse posicionamento com uma influência da ditadura, mas na verdade se revelava como seu real posicionamento diante do que se quer discutir nesse estudo. Não é viável um estudo aprofundado de razões para tal aposentadoria no presente trabalho, mas suscita grandes questionamentos.

“Acredito que o Executivo terá mão e medida na interpretação do que ele pode considerar matéria de segurança nacional, para não chegar a extremos incomportáveis com a própria vida do país e então – aí sim – obrigar o Poder Judiciário a tomar conhecimento de uma interpretação que ferirá os pressupostos da própria vida republicana. Mesmo sem estarmos em situação constitucional normal, a verdade é que os pressupostos da vida republicana ainda não foram negados por ninguém.” Ao Judiciário cabe averiguar os excessos.

O que se destaca na Pet. HC 43.071 é uma maior fundamentação, tanto criticada no caso do Recurso Extraordinário. É o que se pode notar nas palavras de Lafayette de Andrada: “ Como se vê, o abastecimento da população é matéria que diz respeito à segurança interna, segundo o critério do legislador, que definiu ‘os crimes contra o Estado e a ordem política e social’ . As infrações contra a economia popular, na parte que se relacionam com a venda, o transporte e os preços das mercadorias essenciais à população, podem ser equiparados aos crimes contra a segurança nacional, por suas implicações com a tranqüilidade geral e com a paz pública”. Percebe-se não ser satisfatório o aprofundamento, mas é algo mais visível que o simples argumento de que tema de direito civil não importa ao direito público (segurança nacional).

Nas palavras de Evandro Lins pode-se notar um certo avanço nessa fundamentação: “Não há preceito algum, na Constituição atual, nem no AI, que faça essa equiparação entre as duas modalidades de crimes: contra a segurança nacional e contra a economia popular. Mas a distinção parece evidente. A própria Constituição Federal de 1937 a fazia, equiparando-os apenas para efeito de julgamento por uma justiça de exceção. São dois tipos de infração, diversos pelo objeto da tutela penal, pelo conteúdo e pela finalidade”. Traz, ainda, alguns casos concretos para elucidar seu posicionamento e prossegue: “Evidentemente, a paralisação de serviços de abastecimento da cidade perturba a paz pública, causa desassossego de tal ordem que pode conduzir a atos capazes de interessar à segurança do Estado, à segurança interna do País. É um gesto coletivo, um ato da

maior gravidade, que se encontra entre os delitos contra a segurança interna do país. Mas não se pode equiparar à mera alteração do preço de mercadorias.”

Por fim, “se se trata de norma de direito excepcional, há de ter interpretação restritiva. Isto me parece tão claro, que a minha dificuldade é demonstrar o óbvio.” Esse óbvio, porém, é aquele que possibilita maiores esclarecimentos para realmente se caracterizar como óbvio, e que não está tão claro.

Nesse mesmo acórdão o Ministro Carlos Medeiros salienta a dificuldade de conceituar segurança nacional, ilustrando o mesmo ao dizer o que anteriormente os crimes contra a economia popular não configuravam crimes contra a segurança nacional, mas no momento teriam passado a configurar; divergindo de Evandro Lins, identificando que não há um conceito estático, mas sim um conceito frente ao caso concreto e sua razoabilidade. Para o eminente ministro Prado Kelly “mais difícil seria a fixação judiciária do conceito de segurança nacional, atribuído aos poderes políticos”. Completa o Ministro Carlos Medeiros: “há um conceito, no caso, do Poder Executivo, que é o principal e direto responsável pela manutenção e preservação da ordem pública”.

Suscitado o ponto dos poderes políticos, vale identificar alguns argumentos nesse sentido, os quais defendem caber, primeiramente ao Presidente a discricionariedade no conceito e depois passar pelo crivo do Legislativo, que deve averiguar a conformidade com a limitação discricionária do Executivo.

O Procurador Geral da República, Haroldo Valadão (RE nº 62.731), destacou que a jurisprudência do Supremo considera a função social da propriedade e matéria de inquilinato matéria de urgência, buscando argumentos favoráveis à racionalidade do decreto. O mesmo defende: “A questão se o decreto preenche ou não preenche os demais requisitos referidos, parece-me que é atribuição privativa da Câmara e do Senado. Podem dizer não aprovamos o decreto porque não há a urgência, não é matéria de segurança nacional, não é matéria de finanças públicas.”

E prossegue: “Se a Câmara e o Senado aprovaram-no, nos precisos termos do parágrafo único do art. 58, tornando-o ato legislativo, não é possível a qualquer outro poder, mesmo o Judiciário, dizer que tal lei é inválida pela sua origem.”. No mesmo sentido, para o ministro Hermes Lima a urgência e o interesse público seriam casos de relevância política, em que uma razão de ordem política, ou o que vale dizer, uma razão de ordem pública estaria incluída. Por isso cabe ao Congresso a apreciação do decreto. Essa opinião causa revolta no ilustre Ministro Victor Nunes, que interpela nesse momento para comentar que assim sendo, seria considerar o decreto como de maior valor que as leis, por não poder o Supremo Tribunal Federal apreciar. Entretanto, vale destacar que, não estaria o Supremo eximido de apreciar a negativa a direitos ou à própria Constituição e seus princípios, da mesma forma quanto às leis, vez que não cabe ao Judiciário legislar, nesse sentido não podendo também apreciar, havendo razão legislativa (a não ser no que concerne a direitos).

Hermes Lima por sua vez rebate, dizendo que “O poder Judiciário tem o poder de examinar todas as leis, mas não tem o poder de substituir ao corpo político no exame de leis que são matéria peculiarmente política. Os nossos pontos de vista são diferentes porque V. Excia. parte da premissa de que a lei é inconstitucional. Eu não: parto da premissa de que a lei é constitucional.”.

Vale uma reflexão ao comentário do voto do ministro Hermes Lima, feito pelo eminente Aliomar Baleeiro: “será aquilo que o discricionarismo do Congresso determinar, aprovando ou rejeitando um ato do Executivo? Se for discricionária, meu nobre colega, o céu é o limite”. E caberia, ao Judiciário determinar o limite, não se estaria prorrogando essa discricionariedade? E quanto a isso se defende Hermes Lima: “Mas eu não digo que seja arbitrário, digo que seja discricionário, porque os limites, como eu já disse, do conceito de segurança nacional, não estão no art. 91, mas no art. 150 da CF”, ou seja, ao Judiciário cabe defender as agressões a direitos, como o desvio de poder.

Por fim, defende o Ministro que “O Supremo não tem o poder de organizar politicamente o país ou de corrigir a Constituição Federal, segundo

ditames da justiça que ele ditaria ou segundo valores éticos que ele considera mais altos e adequados (...) A Constituição não é obra da razão, é obra de corpos políticos. (...) Portanto, a política da Constituição não pode ser corrigida pelo STF. A política da Constituição tem que ser corrigida pelos poderes políticos da Constituição”.

O Ministro Gonçalves de Oliveira, por sua vez, critica: “Se a matéria, evidentemente, pelo seu conteúdo, não diz respeito à segurança nacional nem a finanças públicas, mas há aprovação implícita do Congresso, que não se manifesta no prazo, fica o projeto convalidado? Então, não é apenas sobre segurança nacional e finanças públicas que pode legislar o presidente. É sobre qualquer matéria. E isto é o que o legislador constituinte não quis, deixando ao crivo do Judiciário, STF, apreciar o conteúdo dessa lei”. Caberia, então, ao Supremo a apreciação das zonas de certeza de segurança nacional.

Prescindia, no caso, ao Tribunal a discussão quanto a pertinência de purgação da mora em locações comerciais, diante das situações fáticas daquele momento, podendo fundamentar um eventual excesso no exercício legislativo do Poder Executivo. A reflexão aqui se revela como crítica à pouca fundamentação, que por conseqüência não elimina o medo de uma sobreposição judiciária, que inviabiliza a atuação executiva. Enfim, uma reflexão quanto à extensão do Poder Judiciário.

V. Conclusão

Doutrina exposta, críticas e análises feitas, cabe agora, de modo sucinto, retomar argumentos e definir a conclusão do trabalho quanto ao poder do Judiciário de restringir a atividade administrativa, tendo por base a expedição de decretos-lei em nome de um conceito indeterminado.

Não se limita, porém, a presente reflexão no controle judicial da atividade do administrador, mas, em virtude da discussão travada na jurisprudência um prolongamento do “controle” pode ser alvo de indagações.

Notável a essa altura perceber, que, além do cerne da discussão, quanto aos conceitos indeterminados, mais precisamente ao conceito de segurança nacional, há uma auto-limitação do Poder Judiciário, que define sua própria atuação nesse campo, possibilitando ou não que conceitue a já citada indeterminação.

Em parte, o objetivo desse trabalho e ainda sua própria conclusão, são o resultado de uma preocupação, visando, portanto, criticar a possível extensão do exercício jurisdicional. Cabe, também, suscitar a atuação do Judiciário frente ao controle de constitucionalidade (observe que na jurisprudência mais recente, no início dos anos 90, o Supremo Tribunal, por exemplo, decidiu poder controlar a constitucionalidade de Emenda Constitucional, duvida que pairava no momento e que foi regulamentada pelo mesmo Poder que fará uso do controle), ou em geral frente ao Poder Legislativo. Extensão esta que permite que o próprio Judiciário defina limites e bases para a sua atuação, dando as mais diversas interpretações aos temas jurídicos, independentemente desses temas pertencerem a corpos ditos “políticos”, aos quais cabem viabilizar políticas públicas, exercendo a função pela qual foram “eleitos”.

Essas decisões (RE nº 62.731 e Pet. HC nº 43.071) apresentam algumas peculiaridades, dentre as quais, a importância de seu julgamento diante da época em que se encontravam, indo de encontro aos interesses de um Executivo

fortificado pela imposição. Não se deve, porém, por esse precedente histórico, condicionar a atuação judiciária à defesa das instituições democráticas, sob o argumento de estar restringindo as condições de sobreposição Executiva, afastando a possibilidade de nova "ditadura". Mas deve-se, ao contrário, permitir que as instituições democráticas, notadamente os corpos políticos, tenham espaço para produzirem resultados, independentes de estes serem diversos dos pretendidos pelos magistrados.

Quando, neste estudo, se destacou o que a doutrina chama de zonas de certeza, estabeleceu-se alguns limites ao Judiciário, dentre os quais seria limitar os desvios de poder, os interesses, que não sejam os sociais, visto que, claramente, após detalhada discussão de mérito, não teriam racionalidade alguma. Permite-se, mesmo assim, que o Judiciário defina essa zona negativa, mas essa definição só se legitima por argumentos convincentes. Permitindo essa definição aos magistrados arrisca-se a sobreposição dos mesmos; risco, porém, que deve ser corrido, senão, permitiria-se ao Executivo, sem controle, atuar de forma lesiva ao Estado. Mas, mesmo sob esse risco não se permite que se sobreponham, não sendo a regra, mas a exceção.

Ao Judiciário cabe a defesa aos direitos e à Constituição, ou seja, cabe a esse Poder garantir no caso concreto que alguns direitos sejam respeitados, mas não que estes mesmos sejam absolutos e não possam sofrer algumas restrições, mesmo em virtude de políticas de governo, desde que essa restrição não extrapole o razoável e vise proteger ou garantir outros direitos.

Quanto à defesa constitucional cabe, principalmente ao Supremo Tribunal, dar a última palavra sobre a constitucionalidade de normas, e é nele que o temor reside. Essa "fórmula", aliada a tudo que já se expôs, pode viabilizar um "governo de juízes", visto seu quase ilimitado poder de decisão, e por que não dizer, de restrição.

Não tem o Judiciário essa função perante a sociedade, mas sim a de proteção da mesma. Porém, para que isto se verifique, é necessário que o mesmo Poder se posicione dessa forma. Essa necessidade nada mais demonstra do que a extensão desse poder, que para 'legitimamente' atuar precisa se auto regular.

No caso suscitado como principal, anteriormente levantado, pode-se reconhecer um conceito de segurança nacional largamente firmado, pela doutrina, e inclusive pelo Tribunal. Dessa forma, não parece impossível, diante daquele momento, analisar a pertinência da matéria, sem impossibilitar ou restringir as políticas, o exercício executivo. O mérito, à primeira vista, pode ser analisado sem demasiada extensão jurisdicional, dada a assentada conceituação de segurança nacional, mesmo sendo, no caso, pelo Tribunal (é unânime), cabendo apenas, o que a outro Poder dificilmente se poderia destinar, a análise da 'zona de certeza negativa'. A questão da locação provavelmente estaria enquadrada nessa zona, mas a pobre argumentação não revela segurança quanto a isso.

Nas palavras de Seabra Fagundes, em sua obra "O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário": "ao poder judiciário é vedado apreciar, no exercício do controle jurisdicional, o *mérito* dos atos administrativos. Cabe-lhe examiná-los, tão somente, sob o prisma da *legalidade*. Este é o limite do controle, quanto à extensão".¹⁹ Assim pela necessidade de subtrair a Administração Pública a uma prevalência do Poder Judiciário, capaz de diminuí-la, ou até mesmo anulá-la em sua atividade peculiar, põem-se restrições à apreciação jurisdicional dos atos administrativos, no que respeita à extensão e conseqüências. Para Fagundes, então, "quanto à extensão, restringe-se o pronunciamento jurisdicional à apreciação do ato, no que se refere à conformidade com a lei. Relativamente às conseqüências, limita-se a lhe negar efeito em cada caso especial. Por isso, o pronunciamento do órgão jurisdicional nem analisa o ato do Poder Executivo, em todos os seus aspectos, nem o invalida totalmente".²⁰ Indo mais além, o mérito que deve ser

¹⁹ M. S. FAGUNDES, *op. cit.*, p. 167.

²⁰ *Ibid.*, p. 167.

analisado pelos magistrados não é o próprio do Executivo, mas o da discussão travada em juízo e da possível exorbitação da racionalidade administrativa.²¹

Por fim, o trabalho objetivou mostrar, por meios exemplificativos, que a extensão do controle jurisdicional sofre pouca restrição, e que é dada em parte pelo próprio Judiciário, vindo questionar a legitimidade desse modelo, sob as mais diversas opiniões (doutrinárias e de magistrados), cogitando da viabilidade dessa crítica, diante dos mais diversos aspectos, para servir, principalmente, como reflexão ao que podemos identificar em nossa separação de poderes, ou melhor em nossa “interação de poderes”.

A permissão ao Judiciário de um controle sobre os atos dos corpos políticos é muito delicado e depende de conscientização dos próprios juízes no seu papel social, defendendo direitos, mas não inviabilizando governos. Espera-se, portanto, que a formação, ou a ‘reputação ilibada’, possibilitem a existência de magistrados conscientes, que permitam um sopesamento entre o poder que se pode alcançar e o poder que a sociedade espera que se alcance. Causa indignação ver juízes de primeira instância, que pelos mais diversos motivos, até mesmo para serem notados, concedem decisões absurdas para um caso e reflete em todo o país, atrasando ainda mais algumas políticas públicas. A crítica é para que na mais alta Corte deste país a racionalidade prevaleça.

A época não poderia ser mais propícia para uma análise, pois se estava defronte de um regime centralizado no Poder Executivo, no qual, por hipótese, poder-se-ia imaginar ou uma manipulação desse imenso poder do Judiciário, ou até mesmo encontrar um foco de resistência de grande intensidade. Pelo que se observou, manipulação não houve e afronta também não pode ser afirmada, visto que essas pequenas resistências aceitavam a nova ordem imposta, inclusive aplicando normas de legitimidade, na origem, duvidosa.

²¹ *Ou seja, as zonas de certeza.*

Por fim, o trabalho discutiu e levantou indagações quanto à atuação judiciária, detendo-se a um período que as suscitam, por meio de uma das formas de controle mais claras, a discricionariedade administrativa. Esse é o modelo existente, não cabe julgar se é o melhor, mas permite-se que se levante seus pontos fracos, até mesmo para restringi-los. Nesse trabalho acredita-se terem sido destacados alguns desses pontos fracos.

VI. Bibliografia

BANDEIRA de MELLO, Celso Antonio – *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1999.

Discricionariedade e Controle Jurisdicional. São Paulo: Malheiros, 2000.

ENTERRÍA, Eduardo Gracia – *Curso de Derecho Administrativo*. Madri.

FAGUNDES, M. Seabra – *O controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1957.

GRAU, Eros Roberto – *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2002.

REALE, Miguel – ‘*A segurança nacional nas Constituições Brasileiras – seu significado atual*’ in *Política e Estratégia, revista trimestral de política internacional e assuntos militares*. São Paulo: Centro de Estudos Estratégicos, 1987.