

ERRO MANIFESTO NA APRECIÇÃO: REFLEXÕES E PONDERAÇÕES

MANIFEST ERROR OF APPRECIATION: REFLECTIONS AND BALANCING

Felipe Reis Pompeu de Moraes*

Clarissa Maria Beatriz Brandão de Carvalho**

RESUMO: O presente artigo abordará uma reflexão acerca do Erro Manifesto em suas principais concepções. Será evidenciado o conceito e o contexto histórico desta subjetividade administrativa originária da França do séc. XX. Posteriormente, serão aduzidos os pressupostos para que ocorra o Erro Manifesto, seus pré-requisitos e circunstâncias necessárias, além das consequências. Cabe destacar um estudo das questões paradigmáticas encontradas neste tema. A partir desta etapa se realizará um paralelo entre princípio da realidade e o Erro Manifesto, bem como seu vínculo entre razoabilidade e proporcionalidade. Compete ainda salientar a existência de alguns elementos existentes no Erro Manifesto, entre os quais a subjetividade e a fungibilidade. Será abordada, ainda, uma análise dos casos e exemplos práticos ocorridos no Direito Internacional.

ABSTRACT: This article addresses a reflection on the Manifest Error with a focus on its main conceptions. It will be evidenced the concept and the historical context of the administrative subjectivity originating in France in the XX century. The assumptions for the occurrence of the Manifest Error, its prerequisites, necessary circumstances, and its consequences. It is worth highlighting a study of the paradigmatic issues found in this theme. From this stage, a parallel was made between the principle of reality and the Manifest Error, as well as its link between reasonableness and proportionality. It is also worth emphasizing an existence of some elements existing in the Manifest Error, among which are subjectivity and fungibility. This article also analyzed case studies and examples of events inside International Law.

PALAVRAS-CHAVE: Erro Manifesto na Apreciação. Princípios. Subjetividade. Fungibilidade. Casos práticos.

KEYWORDS: Manifest Error of Appreciation. Principles. Subjectivity. Fungibility. Practical Cases.

SUMÁRIO: Introdução. 1 Conceituação do Erro Manifesto na Apreciação. 2 A Evolução do Erro Manifesto na Apreciação. 3 Controle Mínimo, Normal e Máximo. 4 A Ocorrência do Erro Manifesto, seus Pressupostos, Circunstâncias e Consequências. 5 Questões Paradigmáticas no Estudo do Erro Manifesto. 5.1 O Princípio da Realidade no Erro Manifesto. 5.2 Relação Entre Erro Manifesto, Razoabilidade e Proporcionalidade. 5.3 A Repercussão do Erro Manifesto no Brasil. 5.4 Subjetividade e Fungibilidade do Erro Manifesto. 6 Estudo de Casos e Exemplos Práticos. 6.1 Os Casos Gamel e Arrêt Larrange: Exemplos de Controle Normal. 6.2 Outras Decisões do Conselho de Estado Francês sobre Erro Manifesto para Melhor Compreensão. 6.3 O Erro Manifesto no Tribunal da Corte Europeia. 6.3.1 O Caso WWF: A relação Entre a Recusa pela Transparência e o Erro Manifesto de Apreciação. 6.3.2 O Caso KLM – AIR FRANCE: A Falha do Órgão Regulador na Verificação da Concentração de Mercado da Aviação Civil Também Pode Instrumentalizar Erro Manifesto em Apreciação. 6.3.3 Erro Manifesto Instrumentalizando Discricionariedade, Conceito Jurídico Indeterminado, Liberdade de Conformação e Apreciatividade. 7 Críticas ao Erro Manifesto. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo abordar a concepção do Erro Manifesto na Apreciação, enquanto técnica de controle das subjetividades públicas¹. A referida técnica se consubstancia em um ato exteriorizado pelo agente público, com um erro manifestadamente

* Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro.

** Doutora e Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro. Professora Adjunta vinculada ao Instituto de Ciências Humanas e Sociais de Volta Redonda da Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro.

¹ Sobre as formas de subjetividades públicas, vide SADDY, André. *Apreciatividade e discricionariedade administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

grosseiro e passível de verificação por qualquer cidadão. Para tanto será feita a conceituação e a historicidade do Erro Manifesto, demonstrando, concomitantemente, a fronteira, às vezes tênue, entre um ato arbitrário (eivado de Erro Manifesto) e a subjetividade pública propriamente dita, indispensável aos atos administrativos que conferem algum grau de liberdade a agente.

Em seguida, serão expostos os pressupostos que ensejam a ocorrência do erro manifesto, bem como suas circunstâncias e as consequências práticas da aplicação desta técnica de controle às várias subjetividades da Administração.

A relação entre o Erro Manifesto e o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade dos meios aos fins também será explicitada no presente artigo, assim como o princípio da realidade. Conforme será visto, o conceito dos dois últimos princípios, inclusive, em muito se assemelha com a definição de Erro Manifesto propriamente dito.

Adiante será demonstrada a judicialização de casos reais envolvendo o Erro Manifesto². A intervenção judicial acaba revelando algumas fragilidades entre as quais a subjetividade e a fungibilidade do Erro Manifesto, que serão também verificados no presente artigo. Algo considerado grosseiro e evidente para uns não é necessariamente arbitrário para outros, conforme será explicitado em item próprio.

A definição das modalidades de controle sobre o Erro Manifesto (Controle Mínimo, Normal e Máximo) será devidamente retratada para a compreensão dos casos estudados. Será demonstrado, ainda, o funcionamento do Erro Manifesto nas quatro subjetividades administrativas existentes (liberdade em conformação, conceitos jurídicos indeterminados, apreciatividade e discricionariedade). Por último, serão expostas críticas à aplicação do Erro Manifesto na atualidade, especialmente pela análise da doutrina francesa.

A metodologia de trabalho a ser utilizada recairá sobre a realidade documental, por meio da pesquisa em fontes bibliográficas da doutrina nacional e estrangeira, bem como de análise jurisprudencial. Tendo em vista a origem histórica da técnica aqui estudada, será enfatizada a jurisprudência francesa sobre o Erro Manifesto. Também serão analisados casos do Conselho

² Serão trabalhados, especificamente os casos Gâmel e do Arrêt larrange do Conselho de Estado Francês. O primeiro foi um exemplo de arresto em que foi qualificada uma Praça em Paris como um lugar de perspectiva monumental. O segundo trata de uma decisão relativa à questão de igualdade de emprego. Ambos visam demonstrar a possibilidade de um controle sobre a qualificação dos fatos equivocados, ampliando o tradicional controle restrito dos fatos equivocados. Após a exposição destes dois casos contidos pelo Tribunal Administrativo Francês serão expostos outros dois casos de Erro Manifesto contidos, desta vez, pela Corte Europeia. O primeiro pela recusa de determinado órgão administrativo em disponibilizar à WWF uma determinada documentação e o segundo pela arbitrariedade de se permitir a fusão de duas empresas de aviação civil europeias, evidenciando a concentração de mercados.

de Estado Francês e casos envolvendo a União Europeia, que demonstram a ampliação da técnica para além das fronteiras originais, bem como casos nacionais que indiquem a recepção da técnica no ordenamento brasileiro.

1 CONCEITUAÇÃO DO ERRO MANIFESTO NA APRECIACÃO

A técnica do Erro Manifesto é o reconhecimento de um ato administrativo defeituoso, consistente em fatos ou em qualificações de fatos flagrantemente incorretos. Em outras palavras, são erros evidentes e perceptíveis “ao olho nu”. Uma vez verificados, são passíveis de anulação pelo controle jurisdicional. O erro é grave, grosseiro e tão evidente que poderia ser desvendado por qualquer um³.

O clássico exemplo de erro manifesto de apreciação é a convocação do segundo colocado de um processo licitatório, em preterição ao licitante vencedor⁴. O erro manifesto é flagrante para qualquer cidadão. Todos seriam capazes de verificar o desrespeito à regra classificatória inobservada. Uma vez verificada a existência de um Erro Manifesto, a Administração Pública não poderia se valer da clássica resposta: a alegação de “oportunidade” e “conveniência” na convocação, que nesta hipótese é ilegal, daquele que não poderia ser considerado vencedor; qualificações que se enquadrariam na subjetividade administrativa de convocar aquele mais conveniente⁵.

Importante destacar, nesse diapasão, a fronteira entre a arbitrariedade de um ato eivado de Erro Manifesto e a discricionariedade administrativa propriamente dita. Embora o exemplo de Erro Manifesto acima seja inquestionável, caso o desrespeito à ordem de chamada em um processo licitatório não fosse, de fato, uma ilegalidade propriamente dita ou apenas uma prática recriminável, o mesmo ato estaria, agora, na fronteira entre a discricionariedade e a arbitrariedade. Paolo Lazara⁶, no entanto, salienta não haver possibilidade de alegação de discricionariedade administrativa como resposta da convocação de um licitante não vencedor.

³ PEREIRA, Cesar A. Guimarães. Discricionariedade e Apreciações Técnicas da Administração. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 231, p. 217-267, jan./mar. 2003, p. 252.

⁴ PEREIRA, Cesar A. Guimarães. Discricionariedade e Apreciações Técnicas da Administração. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 231, p. 217-267, jan./mar. 2003, p.250

⁵ Cf. PEREIRA, Cesar A. Guimarães. Discricionariedade e Apreciações Técnicas da Administração. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 231, p. 217-267, jan./mar. 2003, p. 250.

⁶ LAZZARA, Paolo. *Autorità indipendente e discrezionalità tecnica*. Padova: Cedam, 2001, p. 301

O autor alega que, embora haja algum grau de autonomia por parte do agente público, não haveria margem de escolha em questões como esta, mas apenas a execução da lei.

Sob esse prisma, o erro manifesto diminui o espaço da subjetividade administrativa. Agora o servidor encontra-se ainda mais vinculado a uma interpretação restritiva da lei. Isso, porém, não significa dizer que é possível um juiz anular um ato administrativo simplesmente inoportuno. O magistrado deve, prudentemente, analisar todas as particularidades do caso concreto antes de intervir, sob pena de invasão da esfera legítima de decisão do Administrador⁷.

2 A EVOLUÇÃO DO ERRO MANIFESTO NA APRECIÇÃO

O Erro Manifesto teve papel fundamental na jurisdição administrativa francesa. Neste sentido, o Conselho de Estado Francês passou, ainda no séc. XX, a identificar e a absorver a competência de reprimir, além de anular, os atos maculados de desvio de poder. Em outras palavras, o Tribunal Administrativo Francês era responsável por dirimir questões relativas ao Erro Manifesto e a Teoria do Balanço (custos e vantagens).

O controle da discricionariedade no Direito Francês é bastante rigoroso e se instrumentaliza através do controle dos motivos de direito e das razões de fato⁸.

Segundo Miguel Sánchez Morón, o controle do Erro Manifesto está relacionado com a motivação do ato administrativo. A ausente ou a insuficiente motivação do ato é considerada um vício de forma que não exime o juiz de indagar os motivos reais do ato. Nestes casos o juiz pode substituir os motivos do ato discricionário, substituindo aqueles motivos por outros

310

⁷ Cf. PEREIRA, Cesar A. Guimarães. Discricionariedade e Apreciações Técnicas da Administração. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 231, p. 217-267, jan./mar. 2003, p. 250-251.

⁸ Segundo Miguel Sánchez Morón, o sistema administrativo contém algumas carências e problemas, entre os quais o atraso do controle jurisdicional em conter as arbitrariedades. No entanto, reconhece-se que o Direito Francês, via regulamentação vem de forma permanente adaptando as demandas sociais existentes. A jurisprudência do Conselho de Estado oscila na busca de um equilíbrio entre os polos de interesse opostos sem potencializar ativismos. Quando a questão é fronteira, estando a decisão no limite da legalidade e da oportunidade, a doutrina reconhece sem grandes embates que o juiz administrativo francês tem a função política e, portanto, a competência para alterar a base do sistema administrativo, demarcando a questão, ainda que seja difícil, às vezes, precisar este limite entre a legalidade e a oportunidade. Cf. SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Discricionariedade Administrativa y control judicial*. Madrid: Ciencias jurídicas, Tecnos, 1994, p. 38-42.

distintos, apreciando e determinando, portanto, sua legalidade⁹. Esse raciocínio ocorreu nos casos *Arret Vally* em 1942 e no caso *Salvest* em 1950¹⁰.

No entanto, ressalta-se que o uso da técnica de contenção das subjetividades administrativas sempre foi restrito, pois os tribunais podiam conter, apenas, os Erros Manifestos e os atos que desrespeitassem a Teoria de Custos e Vantagens. A evolução da noção de que erros não necessariamente manifestos devem, também, se submeter ao controle jurisdicional acabou se tornando uma realidade *a posteriori*.

Em 1973 o Conselho de Estado aumentou o grau de intervenção, embora ainda sob a modalidade restrita, naquilo que se referia às publicações estrangeiras e, portanto, relativas à polícia administrativa, algo impassível de controle judicial, mas que ganhou notoriedade com a decisão de 02 de novembro de 1973 de *Lbrarie François Mespero* (Req 82.590). A referida decisão reverbera uma disseminação do controle restrito pelo Conselho de Estado, tendo como pano de fundo o risco de violação das liberdades fundamentais¹¹.

O ano de 1975 é também emblemático nessa cronologia, pois o Conselho de Estado passou a controlar as apreciações relativas às ameaças da ordem pública, especificadamente dos estrangeiros de origem não comunitária em solo francês, conforme decisão de 03 de fevereiro de 1975 proferida pelo ministro do interior *Pardov*. Intervenção judicial impensável, tendo em vista a matéria em discussão¹².

Em 1978 surge o controle das sanções disciplinares, onde é possível verificar a ascensão da intervenção judicial nas mais abrangentes matérias. Nesta decisão, o comissário *Bruno Genevois* alegou que “a recusa de exercer qualquer controle não estava em harmonia com a evolução geral do controle do Estado”¹³.

A regra geral do Erro Manifesto ainda se materializa com a decisão do *Arrêt Intuit technique de Dunkerrque* de 25 de Abril de 1980. Os fatos nessa decisão eram materialmente

⁹ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Discrecionalidad Administrativa y control judicial*. Madri: Ciencias jurídicas, Tecnos, 1994, p. 43.

¹⁰ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Discrecionalidad Administrativa y control judicial*. Madri: Ciencias jurídicas, Tecnos, 1994, p. 43.

¹¹ JORDÃO, Eduardo. *Controle Judicial de uma Administração Pública Complexa: A Experiência Estrangeira na Adaptação da Intensidade do Controle*. São Paulo: Malheiros, 2016, p.603-604.

¹² JORDÃO, Eduardo. *Controle Judicial de uma Administração Pública Complexa: A Experiência Estrangeira na Adaptação da Intensidade do Controle*. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 604.

¹³ JORDÃO, Eduardo. *Controle Judicial de uma Administração Pública Complexa: A Experiência Estrangeira na Adaptação da Intensidade do Controle*. São Paulo: Malheiros, 2016, p.603-604.

errôneos e, portanto, configurou um Erro de Direito viciado de um desvio de poder¹⁴.

3 CONTROLE MÍNIMO, NORMAL E MÁXIMO

Hoje, o Conselho de Estado Francês e os Tribunais em geral permitem o controle do ato administrativo em três diferentes graus: o controle da materialidade dos fatos, o da qualificação dos fatos e o da adequação da decisão aos fatos, isto é, o Tribunal Administrativo permite o controle mínimo, normal e máximo respectivamente. Exemplos como a apreciação do mérito de um agente público em uma promoção de aptidão profissional e as sanções disciplinares em que o grau de coerção teria sido excessivo corroboram a hipótese de existência de Erro Manifesto em outros graus, além do mínimo.

O último grau de controle do ato administrativo é também conhecido como controle máximo. O mesmo se instrumentaliza em atos que envolvem medidas restritivas da liberdade pública e se fundamenta no poder de polícia.¹⁵ O Erro Manifesto é comumente contido sob a modalidade de Controle Mínimo, ou seja, se instrumentaliza apenas no controle material de fatos notoriamente arbitrários¹⁶. No entanto, ressalta-se que o Erro Manifesto também pode ser reprimido através do Controle Normal e o do Controle Máximo¹⁷.

O tribunal administrativo francês exercia, inicialmente, apenas o controle acerca da materialidade dos fatos manifestadamente equivocados (Controle Mínimo). Posteriormente, o Tribunal passou a adotar a modalidade de controle normal e máximo do Erro Manifesto. O controle Normal qualifica os atos considerados errôneos e no Controle Máximo se faz uma valoração feita pela administração em relação aos fatos e circunstâncias que motivaram a decisão equivocada, utilizando ainda custos de vantagens para verificar proporcionalidade da decisão.

¹⁴ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Discricionalidad Administrativa y control judicial*. Madri: Ciencias jurídicas, Tecnos, 1994, p. 42.

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas: 2012, p. 181

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas: 2012, p. 181.

¹⁷ Di Pietro cita como exemplo do Erro Manifesto na modalidade de controle máximo sua utilização no poder de polícia, que deve ter como base a proporcionalidade em sua aplicação (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas: 2012, p 109).

Embora o Erro Manifesto seja reprimido via Controle Mínimo, é importante demonstrar a existência do Controle Máximo e do Controle Normal. Segundo René Chapus¹⁸, “o controle normal é exercido sobre as decisões que admitam controle da qualificação jurídica dos fatos - outras, que não o admitam, são submetidas ao controle restrito”.

A evolução do Erro Manifesto, como técnica de controle de subjetividade administrativa, portanto, permitiu novos controles e mecanismos de contenção das arbitrariedades administrativas. Nesse raciocínio e segundo Morrand Deviller, a evolução do controle mínimo se mostrou necessária, pois a discricionariedade exige doses de imprecisão administrativa, às vezes arbitrárias¹⁹.

Sob o ponto de vista tradicional do Conselho de Estado Francês, se admitia erros e imprecisões administrativas, desde que não se consubstanciassem em Erros grosseiros ao cidadão comum e desde que enquadrados no Controle Mínimo. Neste raciocínio, e nas palavras de Jacqueline Morand Deviller,

o erro manifesto é grave, grosseiro e tão evidente que poderia ser desvendado por qualquer um. Dispor de poder discricionário não autoriza a administração a fazer qualquer coisa. O erro de apreciação é tolerado pelo juiz, o erro manifesto é censurado²⁰.

É de extrema relevância o estudo do Erro Manifesto de apreciação e de sua origem, pois com o seu surgimento as atuações administrativas passam a ser vinculadas aos pressupostos do ato, aos de direito e aos de fato. O erro manifesto de apreciação passa a se evidenciar como uma técnica, fundamental, de contenção das subjetividades administrativas²¹. A existência destes três graus de controle dos fatos no Erro Manifesto garante uma limitação da discricionariedade administrativa, tornando-a não absoluta, coibindo abusos²².

Conforme já mencionado, o controle máximo é aquele de adequação da decisão aos fatos. Trata-se de um controle excepcional, pois o juiz nesse caso aprecia se o fato justifica aquela medida administrativa, bem como se dentre as medidas possíveis aquela tomada foi a

¹⁸ CHAPUS *apud* PEREIRA, Cesar A. Guimarães. Discricionariedade e Apreciações Técnicas da Administração. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 231, p. 231.

¹⁹ DEVOLVÈ *apud* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas: 2012, p. 190

²⁰ DÉVILLER, Jacqueline Morand. *Droit administrative*. 7. ed., Paris: Montchrestien, 2001, p. 264.

²¹ SADDY, André. *Limites à tomada de Decisão e Controle Judicial da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 244-245.

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas: 2012, p. 183.

mais adequada. É preciso que tal circunstância seja excepcional, pois o princípio da legalidade é afastado pela administração para atender um determinado interesse público. Por esta razão, ocorre a excepcionalidade já que a jurisdição administrativa aprecia se tais medidas foram de fato necessárias para a finalidade almejada. Exemplos relacionados ao poder de polícia restritivo de liberdade pública são os mais utilizados, pois nestes é possível verificar a aplicação da proporcionalidade dos meios aos fins²³.

Embora se tenha relatado a extensão do alcance do controle do Erro Manifesto, a questão não é pacífica na doutrina francesa, ainda que se não se questione que a aplicação do referido controle restrito não ultrapasse os limites do princípio da legalidade e da interdição da arbitrariedade. A mesma unanimidade doutrinária não se diz da proporcionalidade e da teoria do balanço dos custos e benefícios, pois neste caso poderia haver controle sobre a oportunidade administrativa e o juiz sobreporia suas apreciações subjetivas na decisão administrativa ou estaria situada nos limites da oportunidade. Por isso é necessária a cautela do Conselho de Estado em manejar as técnicas de controle da qualificação dos fatos²⁴.

Segundo Eduardo Jordão, embora o controle restrito ou mínimo tenha sido criado para garantir mais intervenção dos tribunais de questões anteriormente inobservadas, a tentativa dos comissários e juízes era demonstrar e convencer de que quanto maior e mais amplo o controle judicial melhor a sociedade estaria resguardada. Neste raciocínio, atualmente quase todas as questões passam pelo controle judicial, exceto hipóteses raras²⁵.

4 A OCORRÊNCIA DO ERRO MANIFESTO, SEUS PRESSUPOSTOS, CIRCUNSTÂNCIAS E CONSEQUÊNCIAS

Nas palavras de André Saddy, a consideração do Erro Manifesto ocorre quando:

(...) não respeita a avaliação dos pressupostos concretos de sua atuação, isto é, o juízo de valor sobre as circunstâncias concretas do caso para o efeito de concluir se estas justificam ou não uma atuação administrativa, ou seja, se a atuação é ou não é

²³ Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariade Administrativa na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas: 2012, p. 183.

²⁴ Cf. SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Discricionalidad Administrativa y control judicial*. Madri: Ciencias jurídicas, Tecnos, 1994, p. 38-39

²⁵ JORDÃO, Eduardo. *Controle Judicial de uma Administração Pública Complexa: A Experiência Estrangeira na Adaptação da Intensidade do Controle*. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 605.



plausível. O que se controla é a apreciação realizada pela Administração, a congruência ou a coerência lógica da decisão adotada com a realidade existente²⁶.

Mostra-se necessário observar a premissa de que o Erro Manifesto decorre, impreterivelmente, de um pressuposto fático, em circunstâncias excepcionais e visa a controlar as mais diversas decisões tomadas pelo agente público dotado de algum poder decisório.

A lembrança é fundamental, pois com a evolução do direito administrativo francês, a decisão Administrativa passa a estar sujeita não apenas a inexistência desse pressuposto fático, mas também ao entendimento do Erro Manifesto como um erro de direito, um desvio de poder sujeito ao controle jurisdicional e a anulação de seus efeitos.

Trata-se, portanto, segundo René Chapus, de uma espécie de controle restrito que a própria Administração Pública, autora do ato administrativo, se submete. O termo controle restrito utilizado pelo jurista francês é bastante claro e oportuno²⁷.

O Erro Manifesto precisa ser grosseiro e evidente para que se extraia condições anulatórias da apreciação ocorrida naqueles casos concretos, violando a lógica e o sentido comum²⁸. Morrand Deviller salienta que o fato incorreto ocorre, apenas, nos casos concretos, utilizando como exemplo a convocação do segundo colocado na classificação de um processo licitatório. A desobediência estatal em não convocar o primeiro colocado configura, incontestavelmente, um Erro Manifesto.

315

5 QUESTÕES PARADIGMÁTICAS NO ESTUDO DO ERRO MANIFESTO

Alguns pontos, devido a sua relevância para a criação de um quadro coeso sobre o Erro Manifesto, merecem ser apreciados separadamente.

²⁶ SADDY, André. *Limites à tomada de Decisão e Controle Judicial da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 245.

²⁷ CHAPUS *apud* PEREIRA, Cesar A. Guimarães. Discricionariedade e Apreciações Técnicas da Administração. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 231, p. 252-253.

²⁸ CHAPUS *apud* PEREIRA, Cesar A. Guimarães. Discricionariedade e Apreciações Técnicas da Administração. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 231, p. 252-253.

5.1 O Princípio da Realidade no Erro Manifesto

A Administração não poderia, jamais, agir de forma ilógica, incoerente, desproporcional. Diogo de Figueiredo Moreira Neto utiliza-se de dois princípios para o controle do atuar administrativo: o princípio da realidade e o princípio da razoabilidade. Descrevê-los é fundamental para um entendimento mais profundo acerca do Erro Manifesto.

O princípio da realidade se relaciona “à disciplina da convivência real entre os homens e todos os seus atos partem do pressuposto de que os fatos que sustentam suas normas e demarcam seus objetivos são verdadeiros”²⁹. Os fatos não necessariamente ocorrem, mas a questão central consiste no fato de que o Direito não comporta fantasias. A irrealidade não é permitida na fundamentação do ato administrativo eivado de Erro Manifesto, bem como não pode ser o objetivo deste mesmo ato discricionário arbitrário. Portanto, o Direito Público, satisfazendo o interesse público e anulando os atos com Erro Manifesto, tem, “na inveracidade e na impossibilidade, rigorosos limites à discricionariedade”³⁰. Uma vez demonstrado no ato administrativo o inexistente, o equívoco e a imprecisão ficam incontestáveis a não satisfação do interesse público. Destaca-se ainda que, a discricionariedade administrativa precisa atender às condições objetivas de cumprimento efetivo, em relação a seu destino e finalidade. Especificadamente, a discricionariedade e o sistema administrativo não podem conter decisões utópicas e inatingíveis, sob pena de arbitrariedade. O atendimento ao princípio da realidade, portanto, se mostra um instrumento eficaz e impeditivo à concretização do Erro Manifesto.

O não cumprimento deste princípio acarreta danos importantes à Administração Pública, entre os quais a desmoralização do sistema e da ordem jurídica. A vulgarização do não cumprimento de ordens administrativas dotadas de poder de polícia pode comprometer, ainda mais, a credibilidade dos atos discricionários. A discricionariedade do ato administrativo não pode considerar algo possível e existente de algo, verdadeiramente, inexistente e, portanto, nulo. O mesmo se manifesta nos atos dotados de erro manifesto³¹.

²⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade*. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 37.

³⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade*. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 37.

³¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade*. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 37.

Vale ressaltar, apenas, que Diogo de Figueiredo ao expor os dois elementos da discricionariedade (oportunidade e conveniência), aplicando-os ao princípio da realidade e da razoabilidade, o mesmo acabou não se atentando ao fato de que o tema abarca um “raciocínio muito mais amplo”³². Embora sejam os principais elementos do ato administrativo e sejam fundamentais por indagarem o objeto e o motivo daquele ato, existiriam, também, outros elementos relacionados à discricionariedade³³

É importante destacar que embora as técnicas de contenção da subjetividade administrativa, entre as quais o Erro Manifesto na Apreciação, restrinjam as subjetividades administrativas, elas não exaurem o tema³⁴.

Não se deve confundir subjetividade administrativa com arbitrariedade de algumas decisões; para estas, segundo André Saddy, deve haver um controle judicial mais intenso possível. Não existe comportamento da Administração imune ao controle judicial³⁵.

5.2 Relação entre Erro Manifesto e Razoabilidade

317

A configuração do Erro Manifesto se assemelha a ausência de razoabilidade³⁶. Há uma relação intrínseca entre a razoabilidade e o Erro Manifesto. Para que não ocorra Erro Manifesto é necessário um prévio questionamento das circunstâncias fáticas anteriores àquela decisão a ser tomada pelo servidor para que a decisão seja plausível, razoável e, assim, imune à restrição jurisdicional. Portanto, quando ocorre Erro Manifesto não se obedeceu à razoabilidade.

Segundo Maria Sylvia de Pietro, a questão merece destaque no Direito Francês, tendo em vista que se aplica de forma peculiar o princípio da proporcionalidade dos meios aos fins, que seria um dos aspectos da razoabilidade³⁷. Partindo do pressuposto de que o conceito de

³²SADDY, André. *Limites à tomada de Decisão e Controle Judicial da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 30.

³³SADDY, André. *Limites à tomada de Decisão e Controle Judicial da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 30.

³⁴SADDY, André. *Limites à tomada de Decisão e Controle Judicial da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 273.

³⁵SADDY, André. *Limites à tomada de Decisão e Controle Judicial da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p.273.

³⁶ “É *razoável* que seja conforme à razão, supondo equilíbrio, moderação e harmonia; que não seja arbitrário ou caprichoso; o que corresponda ao senso comum aos valores vigentes em dado momento ou lugar.” (BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: Fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 215).

³⁷ Vale destacar que a rigor não se deve confundir razoabilidade com proporcionalidade, conforme destaca André Saddy: “A razoabilidade é cumprida caso, satisfatoriamente, sejam atendidos os interesses públicos. Este princípio

razoabilidade e a teoria do erro manifesto de alguma forma se confundem, falar sobre esse subprincípio da proporcionalidade (adequação meios e fins) é bastante relevante. Segue o posicionamento de Maria Sylvania de Pietro que comprova esse raciocínio:

(...) a mudança paradigmática do Conselho de Estado Francês que, tradicionalmente, se declarava impedido para analisar a questão do ato de punição. A partir de certa data passou a apreciar o erro manifesto, utilizando doutrina relativa à questão muito semelhante ao conceito de proporcionalidade dos meios aos fins, uns dos aspectos do princípio da razoabilidade³⁸.

Sendo assim, a proporcionalidade também se associa à teoria do Erro Manifesto, pois “permite a jurisdição administrativa apreciar os atos administrativos eivados de erro que podem ser facilmente constatados sem a necessidade de conhecimento técnico sobre a matéria”³⁹. É possível demonstrar a grande semelhança entre o princípio da proporcionalidade e o erro manifesto no momento em que o magistrado aprecia a graduação de sanções disciplinares aplicadas pela administração⁴⁰.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto entende a razoabilidade e o Erro Manifesto como limites do poder discricionário. Sustenta ainda que,

a razoabilidade, agindo como um limite à discricção na avaliação dos motivos exige que sejam eles adequáveis, compatíveis e proporcionais, de modo que o ato esteja de acordo com sua finalidade pública específica, agindo também como um limite à discricção na escolha do objeto, de acordo com sua finalidade⁴¹.

demanda que a discricionariade e a apreciatividade sejam adequados, compatíveis, necessários e proporcionais, atendendo, assim, a finalidade pública. A razoabilidade exclui aquelas decisões irrazoáveis e admite uma série de opções. No entanto, a razoabilidade se distingue da proporcionalidade em seu aspecto positivo e negativo, visto que a proporcionalidade na discricionariade e na apreciatividade deve respeitar três máximas: adequação, idoneidade ou congruência. Em outras palavras a proporcionalidade exige que as medidas sejam aptas para alcançar os objetivos pretendidos. A proporcionalidade atende a determinados critérios, entre os quais a necessidade, exigibilidade e a interdição de medidas excessivas, impondo a verificação “de meios menos gravosos para se alcançar os fins esperados” (SADDY, André. *Limites à tomada de Decisão e Controle Judicial da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016 pp 164-169)

³⁸ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Discricionariade Administrativa na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012, p. 182.

³⁹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Discricionariade Administrativa na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012, p. 282.

⁴⁰ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Discricionariade Administrativa na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012, p. 182.

⁴¹ MOREIRA NETO *Apud* DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Discricionariade Administrativa na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012, p. 193.

A razoabilidade, portanto, se aproxima do controle máximo do erro manifesto, tendo em vista que a lei outorga poderes discricionários à administração que em um caso concreto encontre a melhor decisão, atendendo o interesse público⁴².

O controle no Erro Manifesto na apreciação se consubstancia na existência material dos fatos que a doutrina denomina controle mínimo ou controle restrito. Há, ainda, uma segunda modalidade de controle denominado controle normal que incide sobre a qualificação dos fatos errôneos. Nesta hipótese se verifica a proporcionalidade da medida administrativa através do balanço (bilan) entre os custos e benefícios da decisão. Nestes casos, se utiliza valoração judicial cujos critérios não são, estritamente, jurídicos.

5.3 A Repercussão do Erro Manifesto no Brasil

Desde a origem do Erro Manifesto, o Direito Francês obrigava o juiz administrativo a conceder prazo razoável para que o ato eivado de erro fosse corrigido pelo respectivo tribunal administrativo antes de sua judicialização.

O clássico exemplo de um primeiro colocado em processo licitatório que teve a sua ordem classificatória desrespeitada inúmeras vezes acaba chegando ao Judiciário. A parte lesada goza de direito líquido e certo de ser convocada, nos termos das previsões expressas na Lei 8666/93 e no próprio edital em que participou⁴³.

O genérico caso concretizou-se na apreciação do Superior Tribunal de Justiça ao Recurso Especial de nº 299.834-RJ. O ministro, relator, Humberto Gomes de Barros, atentamente, e observando a possível efetivação de um Erro Manifesto de Apreciação com a convocação de um licitante não vitorioso, ofendendo os ditames legais, impediu a concretização

⁴² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionabilidade Administrativa na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012, p. 193.

⁴³ Seção IV. Do Procedimento e Julgamento. Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: §2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante: III - a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o **licitante vencedor**; Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei. §1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que **será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço**;

desta arbitrariedade. Nas palavras do ministro, a sentença teria limitado a desconstituir o ato administrativo com vícios de legalidade, conforme se verifica:

Administrativo. Licitação. Ementa - Ato praticado por sociedade de economia mista, em licitação pública expõe-se a Mandado de Segurança. - É que a incidência do Art. 267, VI do CPC, pressupõe o reconhecimento de que o pedido enfrenta impossibilidade. Sem a demonstração de tal pressuposto, não há como declarar-se extinto o processo. **A licitação limita-se em gerar um direito de preferência em favor do concorrente vitorioso (grifo nosso).** A Administração pode deixar de realizar o negócio prometido aos licitantes, indenizando o vitorioso, se for o caso. Ela fica, entretanto, proibida de contratar o negócio com outra pessoa que não seja o vitorioso – titular de impostergável preferência. - Acórdão que, louvando-se na prova dos autos, defere Mandado de Segurança considerando demonstrada a ofensa a direito líquido e certo. Não pode o STJ, em recurso especial, declarar que tal concessão magoou o Art. 1º da Lei 1.533/51. - O Art. 18 da Lei 1.533/51 não é ofendido quando se elege como termo inicial para decadência do direito ao Mandado de Segurança, a data em que o impetrante tomou conhecimento da irregularidade. – Impossível o conhecimento do recurso especial, se a demonstração de supostas ofensas à Lei 8.666/93, requer profundo exame no texto do edital. REsp 299.834-RJ. (RSTJ, vol. 156, p. 83). Acórdão Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, conhecer parcialmente dos recursos e, na parte conhecida, negou-lhes provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros José Delgado, Francisco Falcão e Garcia Vieira votaram com o Sr. Ministro Relator. Brasília (DF), 6 de novembro de 2001 (data do julgamento). Ministro José Delgado, Presidente Ministro Humberto Gomes de Barros, Relator DJ 25.2.2002.

320

É possível perceber, conforme a ementa do Recurso Especial 299.834-RJ, que a ofensa ao direito de preferência em favor do corrente vitorioso configura Erro Manifesto passível de intervenção judicial. Especificadamente, a Administração Pública não pode contratar negócio com um licitante não vencedor, sob o argumento de oportunidade e conveniência.

5.4 Subjetividade e Fungibilidade do Erro Manifesto

Chegada a essa etapa de discussão, é possível perceber que, muito embora sejam inquestionáveis e unânimes alguns erros manifestos, existiria, sempre, alguma margem de discussão daquilo que seria grosseiro para uns e não necessariamente tão evidente para outros. A própria noção de Erro Manifesto consiste em um conceito jurídico indeterminado, suscitando uma questão interpretativa⁴⁴. Nas palavras de GRAU, “também não se pode responder de modo satisfatório onde começa e onde acaba o caráter manifesto do Erro”⁴⁵.

⁴⁴ GRAU, Eros. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 154-155.

⁴⁵ GRAU, Eros. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 160.



Com a subjetividade do Erro Manifesto, surge, portanto, o primeiro questionamento. Onde o erro manifesto começa e onde termina? Qual seria o limite daquilo considerado evidente? O Erro Manifesto gera, inevitavelmente, lacunas e contradições jurisprudenciais. Um dos motivos seria o seu alto teor de imprecisão e indeterminação no caso concreto.

6 ESTUDO DE CASOS E EXEMPLOS PRÁTICOS

Tendo em vista o panorama teórico montado até aqui, parte-se agora para uma perspectiva de análise empírica, considerando que alguns pontos do estudo do Erro Manifesto podem ser melhor abordados e esmiuçados na prática.

6.1 Os Casos Gamel e Arrêt Larrange: Exemplos de Controle Normal

O Conselho de Estado de Frances exerce o controle sobre a existência material dos fatos determinantes da decisão, exemplificada pelo “Arret Gamel” de 1914. Trata-se de um exemplo em que o Conselho de Estado verificou a existência ou a exatidão dos fatos em que a decisão administrativa se fundava, em que se discutia um caso de arresto em que se qualificou uma Praça em Paris como um lugar de perspectiva monumental. Não havia, ainda, a previsão de qualificação ou valoração jurídica sobre o caso concreto até então⁴⁶.

Explicando melhor o caso Gamel, Maria Sylvia Di Pietro elucida que,

(...) tratava-se da aplicação de uma norma urbanística, segundo a qual o construtor de uma casa antes de começar a obra, devia se submeter-se a certas prescrições ditadas, entre outros fins, para a conservação das perspectivas monumentais. A questão colocada consistia, pois, em saber se a Praça Beauvau de Paris constituía ou não uma perspectiva monumental. O conselho de Estado estimou que se cuidasse de uma questão submetida ao seu controle, porque condicionada à aplicação da lei, por isso, tendo constatado que a Praça Beauvau não forma uma perspectiva monumental, anulou a denegação da licença de construir⁴⁷.

Diante desse caso, de forma didática Maria Sylvia Zanella Di Pietro salienta a possibilidade do erro manifesto na modalidade de controle normal e máximo. Diz a autora:

⁴⁶ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Discrecionalidad Administrativa y control judicial*. Madri: Ciencias jurídicas, Tecnos, 1994, p. 44.

⁴⁷ FIGUEIRA JUNIOR, Marcus Vinicius. *Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade Administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p 51-52.

“O terceiro tipo de controle- controle máximo – é o que verifica a adequação da decisão aos fatos. Esse controle se exerce em hipóteses limitadas, em que o juiz aprecia, não apenas se o fato justifica uma medida por parte da Administração, mas também, dentre as medidas possíveis, julga-se foi tomada a mais adequada. Isso ocorre especialmente no caso de medidas de polícia restritiva das liberdades públicas; o juiz verifica se a medida adotada era a mais adequada às circunstâncias de fato. O mesmo ocorre em relação à teoria das circunstâncias excepcionais, que aceita a possibilidade de a administração afastar-se do princípio da legalidade diante de uma situação anormal e exorbitante, na medida em que isto seja necessário para atender ao interesse público. Cabe, nesse caso, a jurisdição administrativa apreciar-se as medidas adotadas eram realmente necessárias para atingir a finalidade pretendida, o que o Conselho de Estado faz é verificar a aplicação do princípio da proporcionalidade dos meios aos fins”⁴⁸.

Embora seja decisão paradigmática, o mesmo não é exercido em todas as hipóteses, pois o juiz pode se recusar a analisar questões com qualificações jurídicas. Tais hipóteses ocorrem, geralmente, em decisões administrativas técnicas. Maria Sylvia utiliza como exemplo a definição da natureza tóxica de um produto ou da qualidade de um vinho por órgão especializado⁴⁹.

A relevância da decisão ora analisada é enorme, pois a partir do caso surgiram inúmeros outros arrestos sob a mesma perspectiva. O mesmo Conselho de Estado, hoje, examina noções imprecisas e qualificação de fatos, entre os quais a de um perigo para saúde pública e a ruptura do equilíbrio biológico. O tribunal se considerou competente para controlar, além da materialidade dos fatos, suas qualificações.

A segunda decisão relevante escolhida aqui é caso Arrêt Larrange de 15 de fevereiro de 1961. Trata-se de uma decisão do Conselho de Estado Francês relativa a litígio sobre igualdade no emprego que abriu precedente para o controle jurisdicional das arbitrariedades administrativas, e, possibilitou o controle sobre o erro manifesto na apreciação pelo servidor.

Sobre o caso Larrange de 1961, ressalta a doutrina que “A decisão permitiu que o conselho de Estado submetesse as decisões administrativas relativa a equivalência de funções exercidas por agentes públicos a algum controle administrativo”⁵⁰. Antes desta intervenção, a

⁴⁸DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012, p. 109.

⁴⁹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012, p. 109

⁵⁰JORDÃO, Eduardo. *Controle Judicial de uma Administração Pública Complexa: A Experiência Estrangeira na Adaptação da Intensidade do Controle*. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 603.

questão era vista como uma discricionariedade administrativa impassível de intervenção judicial, por não se tratarem de um erro manifesto evidente⁵¹.

O tribunal, mais uma vez, submeteu o ato administrativo a uma qualificação material de fatos concretos e necessariamente errôneos. Em outras palavras, o ato passou a depender de uma avaliação dos pressupostos concretos (juízo de valor sobre as circunstâncias concretas do caso) para o efeito de concluir se eles justificam uma atuação da Administração⁵².

6.2 Outras Decisões do Conselho de Estado Francês sobre Erro Manifesto para Melhor Compreensão

Em decisão de 09 de Junho de 1978, o tribunal administrativo francês rejeitou o recurso interposto contra uma determinada sanção disciplinar de demissão de um servidor por falta grave, sob a alegação de que a mesma não se enquadraria em uma questão de Erro Manifesto. No mês seguinte, o tribunal administrativo anulou uma sanção disciplinar de exoneração do servidor, alegando que se suas faltas de fato justificassem uma sanção disciplinar como esta, a mesma não poderia estar legalmente embasada sem a utilização da teoria do Erro Manifesto de Apreciação⁵³.

Em decisão de 1971 o Conselho de Estado Francês entendeu que não pode haver ato desapropriatório sob a alegação de utilidade pública se os custos financeiros forem, demasiadamente, elevados ou se os inconvenientes da ordem social forem expressivos para aquele interesse que motivou a referida desapropriação. O direito francês utilizou a razoabilidade no momento em que se exterioriza o ato administrativo, no sentido de que o referido ato não pode ser essencialmente discricionário, bem como não está totalmente vinculado à lei⁵⁴.

323

⁵¹ JORDÃO, Eduardo. *Controle Judicial de uma Administração Pública Complexa: A Experiência Estrangeira na Adaptação da Intensidade do Controle*. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 603.

⁵² SADDY, André. *Limites à tomada de Decisão e Controle Judicial da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 245.

⁵³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012, p. 182.

⁵⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012, p. 183

Os dois exemplos descritos foram importantes para delimitar a diferença entre a qualificação dos fatos de adequação da decisão aos fatos, controle normal e máximo respectivamente.

O Conselho de Estado Francês considerou que a qualificação jurídica dos fatos deve ser controlada toda vez que constitua condição de legalidade da ação administrativa, em situações em que os direitos dos administrados sejam desrespeitados por uma qualificação jurídica dos fatos arbitrária ou fantasiosa⁵⁵.

Antônio Francisco de Souza utiliza um exemplo de aplicação de uma sanção disciplinar bastante propício ao entendimento da questão.

se os fatos alegados efetivamente foram praticados pelo funcionário, deve-se examinar se caracterizam uma falta disciplinar e se justificam uma sanção. Este seria o controle da qualificação dos fatos. A sindicabilidade da adequação de uma decisão aos fatos, após a verificação da existência da falta disciplinar, consistiria em verificar se a sanção imposta foi a mais adequada⁵⁶

Nesta comprovação de ascensão da intervenção judicial é possível verificar exemplos no direito francês e italiano de perda da força do controle restrito ou mínimo e a ascensão do controle normal. Cabendo inclusive demonstrar que o controle mínimo francês vem sofrendo “um ritual de passagem”⁵⁷ em direção ao controle normal.

O controle mínimo, exemplificado pelo Arrêt Larrange, foi perdendo força para o controle normal, demonstrando a natureza transitória desta modalidade de controle e intervenção judicial. A natureza transitória acima descrita por uma decisão de 1976 do Conselho de Estado Francês que transferiu as decisões dos inspetores do trabalho relativa as demissões dos assalariados protegidos de uma empresa privada, antes adstritas ao contencioso administrativo⁵⁸.

O exemplo das interdições de publicações estrangeiras, até então considerado uma intervenção de modalidade restrita, foi conduzido para o controle normal no caso “Association

⁵⁵ SICCA, Gerson dos Santos. *O Controle jurisdicional da Administração Pública e os conceitos indeterminados: elementos para a redefinição da vinculação administrativa*. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2000, p. 55. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/78181/177934.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 04 jul. 2017.

⁵⁶ SOUZA, Antônio Francisco de. Os "Conceitos Legais Indeterminados" no Direito Administrativo Alemão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 166, out./dez. 1986, p. 276-291.

⁵⁷ JORDÃO, Eduardo. *Controle Judicial de uma Administração Pública Complexa: A Experiência Estrangeira na Adaptação da Intensidade do Controle*. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 612.

⁵⁸ JORDÃO, Eduardo. *Controle Judicial de uma Administração Pública Complexa: A Experiência Estrangeira na Adaptação da Intensidade do Controle*. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 613.



Ekin” de 1997. A decisão garantiu a equivalência das funções públicas. Um segundo exemplo que comprova essa transição é o exemplo do Larrange, hoje submetido ao controle normal⁵⁹.

Os exemplos demonstram, assim, “uma ampliação e intensificação do controle restrito”⁶⁰, bem como a morte do controle restrito⁶¹. Segundo o comissário de Governo Terry Olson, essas alegações teriam um elemento político de natureza disciplinar muito presente na nova realidade francesa, explicando as intervenções judiciais acerca da organização do serviço administrativo, das políticas sancionatórias por exemplo⁶². Segundo Olson o controle restrito estaria como um modelo restrito estaria como um modelo intermediário entre a ausência de controle e o controle deferente⁶³.

6.3 O Erro Manifesto no Tribunal da Corte Europeia

6.3.1 O Caso WWF: A Relação entre a Recusa pela Transparência e o Erro Manifesto de 325 Apreciação

Primeiramente é importante destacar a dificuldade de uma Corte de Justiça que, necessariamente, precisa respeitar limites relativos à soberania nacional de todos os países integrantes da Comunidade Europeia, mas ao mesmo tempo exercer o controle jurisdicional das subjetividades administrativas arbitrárias, entre as quais, o Erro Manifesto de apreciação.

O controle jurisdicional, neste sentido, não visa substituir o julgamento de cada tribunal administrativo, agente do erro. Seu objetivo é limitá-lo e cobrar, através de razões precisas, os motivos que fizeram com que aquele ato administrativo eivado de erro manifesto fosse revisto.

O exemplo de interferência jurisdicional para reprimir um ato eivado de Erro Manifesto de Apreciação se refere ao litígio entre a Organização não Governamental WWF e o Conselho Europeu. A organização, atuante em questões ambientais, solicitou ao Conselho determinados

⁵⁹ JORDÃO, Eduardo. *Controle Judicial de uma Administração Pública Complexa: A Experiência Estrangeira na Adaptação da Intensidade do Controle*. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 613.

⁶⁰ JORDÃO, Eduardo. *Controle Judicial de uma Administração Pública Complexa: A Experiência Estrangeira na Adaptação da Intensidade do Controle*. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 613.

⁶¹ Um ritual de passagem que o controle restrito se submeteu.

⁶² JORDÃO, Eduardo. *Controle Judicial de uma Administração Pública Complexa: A Experiência Estrangeira na Adaptação da Intensidade do Controle*. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 614.

⁶³ JORDÃO, Eduardo. *Controle Judicial de uma Administração Pública Complexa: A Experiência Estrangeira na Adaptação da Intensidade do Controle*. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 615.

documentos relativos ao comércio internacional, especificadamente as negociações da União Europeia com a Organização Mundial do Comércio. Eram documentos de Estado e minutas anteriores aos acordos de livre comércio.

O conselho se recusou a entregá-los, alegando ofensa ao Art. 4 do Regulamento 1.049/2001⁶⁴. Em resumo o mesmo salientou que a entrega destes documentos prejudicaria os interesses comerciais da União Europeia bem como prejudicariam as relações com outros Estados.

A recusa na liberação desses documentos e a decisão da corte pela o adiamento e remissão para o Conselho competente caracteriza Erro Manifesto de Apreciação.

Decisão similar foi a recusa de uma universidade (Kuiker) em entregar a um aluno um relatório de direitos humanos relativos ao CIREIA (Grupo de países que trocam informações sobre asilo político de cidadãos). O conselho chancelou a decisão de que o acesso a essas informações prejudicariam as relações entre Estados. A corte geral reverteu à decisão do Conselho por entender não haver motivos para recusa ao acesso desses relatórios ao leitor. O conteúdo relativo a direitos humanos era geral e não específico a cerca de informações públicas. Conteúdo que não feriria as relações entre Estados⁶⁵.

Neste sentido, é possível aduzir que o servidor que se recusa a entregar ou a liberar parte de documentos que garantem transparência as instituições está cometendo erro manifesto. Ou seja, a ofensa ao princípio da transparência pode configurar Erro manifesto a ser revisto pelo controle jurisdicional. Partes de documentos que podem ser liberadas e se recusadas pelo servidor podem consubstanciar erro manifesto e uma ilegalidade, principalmente se o interesse público fundamenta o acesso.

É possível fazer um paralelo entre o princípio da transparência e o Erro Manifesto. Em palavras mais específicas a falta de transparência e a recusa de um servidor público em disponibilizar documentos que podem ser disponibilizados ao público podem instrumentalizar Erro Manifestos em Apreciação⁶⁶.

⁶⁴ “Article 4 are framed in mandatory terms and it follows that the institutions are obliged to refuse access to documents falling any one of those mandatory exceptions once the relevant circumstances are shown to exist. Those exceptions are therefore different from the exceptions relating to the interest of the institutions in maintaining the confidentiality of their deliberations a laid down in article 4” (FICHER, Elizabeth; LANGE, Betina; SCOTFORD, Eloise. *Environmental Law Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford Press, 2013, p. 166).

⁶⁵ FICHER, Elizabeth; LANGE, Betina; SCOTFORD, Eloise. *Environmental Law Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford Press, 2013, p. 166-167.

⁶⁶ FICHER, Elizabeth; LANGE, Betina; SCOTFORD, Eloise. *Environmental Law Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford Press, 2013, p. 166-167.

6.3.2 O Caso KLM – AIR FRANCE: A Falha do Órgão Regulador na Verificação da Concentração de Mercado da Aviação Civil Também Pode Instrumentalizar Erro Manifesto em Apreciação

O Erro Manifesto de Apreciação ocorreu, reiteradamente, no processo de fusão das companhias aéreas KLM e AIR FRANCE. O órgão competente⁶⁷ acabou compactuando com a concentração de mercado de aviação civil, enfraquecendo o direito da livre concorrência e o Direito do consumidor em optar por empresas diferentes.

A comissão que analisou a fusão das duas empresas teria falhado ao detectar que as rotas das duas empresas não se sobrepunham, aumentando a concentração dos voos existentes nos aeroportos europeus. Em segundo lugar o órgão não teria observado a dominação de mercado de compra de serviços aeroportuários. Em terceiro lugar não se levou em consideração o fato de que os aeroportos Charles de Gaulle e Orly eram substituíveis.

O quarto Erro Manifesto teria ocorrido com a não observância dos efeitos da competitividade, caso a fusão não se concretizasse. Por último, os servidores do órgão administrativo que autoriza a fusão de empresas europeias acabaram acatando alguns compromissos firmados pela empresa aérea que dificultaria a concentração de mercado e garantiria a livre concorrência. Compromissos considerados insuficientes pelos autores para cessar todas as incertezas provocadas com a fusão⁶⁸.

327

6.3.3 Erro Manifesto, Instrumentalizando Discricionariedade, Conceito Jurídico Indeterminado, Liberdade de Conformação e Apreciatividade⁶⁹

Por fim, vale buscar verificar a incidência da técnica do Erro Manifesto nas distintas formas de subjetividades públicas, por meio de uma análise indutiva de casos.

Nos casos antes analisados, a primeira questão é se o Erro Manifesto do órgão regulador que permitiu a fusão das duas empresas (KLM e AIR-FRANCE) e a recusa do órgão

⁶⁷ O órgão executivo competente é denominado Comissão Europeia.

⁶⁸ ZENO-ZENCOVICH, Vincenzo; COLANGELO, Margheita. *Introduction to European Union transport law*. Roma: Università Degli Studi Roma, 2016, p. 274-276.

⁶⁹ No presente artigo será utilizada a classificação proposta por André Saddy, que divide as subjetividades públicas em liberdade de configuração ou conformação, discricionariedade, margem de livre apreciação de conceitos jurídicos indeterminados e a apreciatividade (vide SADDY, André. *Apreciatividade e discricionariedade administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014).

competente em disponibilizar documentação à WWF podem, necessariamente, ser interpretados como um erro grosseiro indiscutivelmente. O segundo ponto é se os dois órgãos em análise cometem Erro Manifesto, uma vez comprovada à inexistência de legislação que estipule em suas normas técnicas, critérios exatos para disponibilização de documentos de Estado ou critérios simplificados que tornem as referidas subjetividades existentes no Erro Manifesto algo incontroverso e objetivo.

No primeiro exemplo, caso WWF, havia alguma autonomia interpretativa para que o referido órgão não disponibilizasse “os documentos de Estado” (conceito jurídico indeterminado). Assim, nesse caso a técnica de controle estaria incidindo sobre a margem de livre apreciação dos conceitos jurídicos indeterminados. No segundo exemplo, havia a discricionariedade para que o órgão competente permitisse ou não a fusão das duas empresas.

Há uma grande dificuldade de responsabilização destes dois órgãos (órgão que não permitiu a fusão e o órgão que não liberou os documentos) e dos agentes públicos que neles trabalham. Em primeiro lugar pela futura alegação culposa, decorrente de uma obrigação de meio (em função da ausência de critérios exatos)⁷⁰ em segundo lugar uma evidente imprevisibilidade das consequências daquela conduta, no caso da fusão das empresas aéreas. É nítida a impossibilidade de se prever um Erro Manifesto em condições pouco claras, inexistindo, portanto, o próprio Erro Manifesto, quando incontroversa a existência de algum nível de liberdade de conformação anterior ao erro manifesto e partindo do pressuposto de que existem erros manifestos não tão evidentes.

A negativa de disponibilização da documentação de interesse da WWF pelo órgão competente se respalda em um regulamento com conceitos jurídicos indeterminados (“questões de Estado”). O termo “questões de Estado” pode ser interpretado como um conceito jurídico indeterminado, demandando uma maior interpretação subjetiva e valorativa em caso de intervenção judicial. No segundo exemplo o Erro Manifesto no caso decorreu da discricionariedade do órgão em optar pela permissão ou não da fusão das duas empresas, demandando uma menor interpretação subjetiva e valorativa em caso de interpretação judicial.

Um exemplo de Erro Manifesto na liberdade em conformação pode ser verificado no caso das ordens executórias do presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, relativas à

⁷⁰ A obrigação é de meio quando o devedor não se responsabiliza por aquele resultado e se obriga apenas a empregar todos os meios ao seu alcance para consegui-lo. Se não alcançar o resultado, mas for diligente nos meios, o devedor não será considerado inadimplente.



permanência de refugiados e imigrantes de sete países muçulmanos, cuja população é considerada “perigosa” e uma “ameaça terrorista” aos cidadãos americanos, segundo o presidente⁷¹.

A ordem executiva pode ser considerada um ato administrativo eivado de Erro Manifesto, tendo em vista que não se demonstrou a relação entre a ameaça terrorista e a generalidade dos e cidadãos do Iraque, Síria, Sudão, Líbia, Somália e Iêmen. Além do mais, há nessas ordens executivas um caráter discriminatório, o que as torna passíveis de intervenção judicial sob a modalidade de controle Normal (qualificação de fatos grosseiros e equivocados)⁷².

No caso de decisões apreciativas, a técnica de controle em estudo pode ser utilizada sempre que a “atividade mental, que conduz o agente a decidir algo materializado em um processo justificatório”⁷³ indicar a existência de um Erro Manifesto de Apreciação.

7 CRÍTICAS AO ERRO MANIFESTO

329

Com o passar do tempo a própria doutrina francesa convalidou novas formas de contenção administrativa, revogando a concepção de controle restrito, especificadamente o controle seletivo via Erro Manifesto e Teoria de Custos e Vantagens. A evolução da noção de que erros não necessariamente manifestos devem, também, se submeter ao controle jurisdicional se tornou uma realidade.

A adoção do entendimento de que outros erros, às vezes pouco evidentes, também merecem intervenção e contenção judicial foi encampada por juristas como Eros Grau⁷⁴. O mesmo defende a adoção de um controle Pleno, utilizando críticas bastante firmes acerca da

⁷¹ AGÊNCIA BRASIL. Justiça barra parte de ordem de Trump que restringe entrada de imigrantes. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-01/justica-barra-parte-de-ordem-de-trump-que-restringe-entrada-de>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

⁷² AGÊNCIA BRASIL. Justiça barra parte de ordem de Trump que restringe entrada de imigrantes. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-01/justica-barra-parte-de-ordem-de-trump-que-restringe-entrada-de>>. Acesso em 15 mar. 2017.

⁷³ SADDY, André. *Limites à tomada de Decisão e Controle Judicial da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 290.

⁷⁴ Segundo Erros Grau, ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, qualquer Erro é ilegal (manifesto ou não). Por isso o entendimento de que o Erro Manifesto não poderia ser o único condicionante fático de anulação do ato administrativo. A jurisprudência brasileira ao adotar o controle de Pleno, convalida outras hipóteses e outros erros passíveis de anulação (GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 160)



subjetividade do Erro Manifesto, conforme será visto adiante. Segundo o Controle Pleno, outros erros, às vezes bastante encobertos, também são passíveis de anulação e de intervenção pelo Poder Judiciário⁷⁵.

Antes de adentrar a finitude do controle mínimo jurisdicional no Brasil, é importante contextualizar, novamente, a origem do Erro Manifesto. A evolução cronológica temporal foi inevitável, bem como o entendimento de que erros menos gravosos também deveriam ser controlados pela atividade jurisdicional.

Segundo Eros Grau, no Brasil não há controle mínimo ou a possibilidade de se anular, exclusivamente, os Erros Manifestos. A jurisprudência do país também invalida casos mais brandos de erro de apreciação, e, portanto, o controle no Brasil é Pleno, embora a adoção do Controle Pleno não anule a existência do Erro Manifesto sob a modalidade de controle mínimo.

Segundo o ex-ministro

(...) ao limitar-se o controle jurisdicional ao 'erro manifesto', coloca-se à margem desse controle o 'erro não manifesto'; é certo, porém, que tanto o 'erro manifesto' quanto o 'erro não manifesto' são ilegais e devem ser controlados e corrigidos. Jurisdicionalmente; a tolerância do erro, manifesto não manifesto, se não concedida pela lei, não pode ser concedida pelo juiz; ademais, também não se pode responder de modo satisfatório onde começa e onde acaba o caráter manifesto do erro⁷⁶.

330

Já segundo Michel Fromont, a inovação jurisprudencial administrativa relativa ao Erro Manifesto não conseguiu resolver as necessidades práticas em casos conceituais, utilizando como exemplo “a crise grave de habitação”. A mesma constitui uma situação de fato, bem como uma situação jurídica⁷⁷.

Tal crítica explica o raciocínio de André Laubadère em defender a ampliação do controle jurisdicional dos atos administrativos, propondo que o controle se desse pelo poder vinculado e não pelo controle da discricionariedade administrativa. O autor aduz que os tribunais não deveriam se limitar a utilizar técnicas de controle dos fatos, via razoabilidade, ou técnicas como a do erro manifesto⁷⁸.

De forma divergente, Roger Bonnard salienta que a discricionariedade é um poder ilimitado e, portanto, é oposto ao poder vinculado. Para o referido autor não haveria a

⁷⁵ GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1996, p.160.

⁷⁶ GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1996, p.160.

⁷⁷ FROMONT *apud* FIGUEIRA JUNIOR, Marcus Vinicius. *Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade Administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p 53.

⁷⁸ LAUBADÈRE *apud* FIGUEIRA JUNIOR, Marcus Vinicius. *Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade Administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 55-56.



possibilidade de limitar, pois limitando-a, a competência discricionária deixa de existir para que surja a competência vinculada⁷⁹.

CONCLUSÃO

Por meio deste artigo foi possível conceituar o Erro Manifesto, com base em jurisprudência administrativa e judicial em casos inquestionáveis, bem como demonstrar sua fronteira com a discricionariedade calcada na oportunidade e na conveniência. Em seguida, procedeu-se às críticas ao Erro Manifesto sob a modalidade de controle mínimo acerca da materialidade dos fatos, destacando-se o controle normal e máximo em que se encontra o Erro Manifesto, excepcionalmente (qualificação dos fatos e adequação dos fatos àquela decisão).

Verificou-se também a semelhança da técnica estudada com o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como se destacou o princípio da realidade como impeditivo à configuração do Erro Manifesto. Em seguida, se buscou exemplos emblemáticos de Erro Manifesto, demonstrando-se a fungibilidade e subjetividade desta técnica de contenção das discricionariedades administrativas.

Ainda com o uso da metodologia indutiva, buscou-se enquadrar o Erro Manifesto nas quatro subjetividades administrativas, sendo feita a reflexão de que a técnica na liberdade de conformação e no conceito jurídico indeterminado se desenvolvia de forma mais abstrata. Enquanto na discricionariedade a mesma se mostrava objetivada e dificilmente instrumentalizaria sob a forma excludente de se desenvolver.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Justiça barra parte de ordem de Trump que restringe entrada de imigrantes. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-01/justica-barra-parte-de-ordem-de-trump-que-restringe-entrada-de>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: Fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

⁷⁹ BONARD *Apud* FIGUEIRA JUNIOR, Marcus Vinicius. *Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade Administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 55-56.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*. Coimbra: Almedina, 2003.

DÉVILLER, Jacqueline Morand. *Droit administrative*. 7. ed. Paris: Montchrestien, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

FICHER, Elizabeth; LANGE, Betina; SCOTFORD, Eloise. *Environmental Law Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford Press, 2013.

FIGUEIRA JUNIOR, Marcus Vinicius. *Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade Administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; RAMÓN FERNANDEZ, Tomás. *Curso de Derecho Administrativo*. 3. ed. Madrid: Civitas, 1981.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1996.

JORDÃO, Eduardo. *Controle Judicial de uma Administração Pública Complexa: A Experiência Estrangeira na Adaptação da Intensidade do Controle*. São Paulo: Malheiros, 2016.

LAZZARA, Paolo. *Autorità indipendenti e discrezionalità tecnica*. Padova: Cedam, 2001.

MENDES, Gilmar. O princípio da proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: novas leituras. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, v. 1, n. 5, agosto, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 06 de out. 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

PEREIRA, Cesar A. Guimarães. Discricionariedade e Apreciações Técnicas da Administração. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 231, p. 217-267, jan./mar. 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/45827/45109>. Acesso em: 20 dez. 2016.

SADDY, André. *Apreciatividade e discricionariedade administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SADDY, André. *Limites à tomada de Decisão e Controle Judicial da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Discricionalidad Administrativa y control judicial*. Madrid: Ciencias jurídicas, Tecnos, 1994.



SICCA, Gerson dos Santos. *O Controle jurisdicional da Administração Pública e os conceitos indeterminados*: elementos para a redefinição da vinculação administrativa. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2000. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/78181/177934.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 20 de dez. 2016.

SOUZA, Antônio Francisco de. Os "Conceitos Legais Indeterminados" no Direito Administrativo Alemão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 166, p. 276-291, out./dez. 1986.

RESENDE, Antonio José Calhau. O princípio da Razoabilidade dos Atos do Poder Público. *Revista do Legislativo*, Brasília, Abril, 2009.

ZENO-ZENCOVICH, Vincenzo; COLANGELO, Margheita. *Introduction to European Union transport law*. 2. ed. Roma: Università Degli Studi Roma, 2016.

Submissão: 28/04/2017

Aceito para Publicação: 06/12/2017

333

