

TEORIA DA EVIDÊNCIA, AÇÃO POPULAR E ATOS ADMINISTRATIVOS – PARTE 1

Márcia Walquiria Batista dos Santos*

João Eduardo Lopes Queiroz**

Resumo: Este estudo analisa a Teoria da Evidência como substrato da invalidade dos atos administrativos, perpassando pelas posições doutrinárias sobre a invalidação, apontando a teoria sobre a extinção e reaproveitamento dos mesmos, e ainda, adentrando na convalidação e anulação. Ao fim, demonstra-se o papel da Ação Popular na fiscalização dos atos administrativos ilegítimos e imorais.

Palavras-Chaves: Teoria da Evidência. Atos Administrativos. Convalidação. Extinção. Reaproveitamento. Ação Popular.

THEORY OF EVIDENCE, POPULAR ACTION AND ADMINISTRATIVE ACTS – Part 1

Abstract: This study analyzes the Theory of Evidence as a

* Pós doutora em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes Ciências e Humanidades da USP. Doutora em Direito do Estado pela USP. Professora do Programa de Mestrado em Soluções Alternativas de Controvérsias Empresariais junto à Escola Paulista de Direito/SP. Professora Titular de Direito Administrativo do Centro de Ensino Superior de São Gotardo/MG. Coordenadora da Orientação Técnico-Jurídica do IBEGESP (SP). Procuradora da Universidade Estadual Paulista (UNESP). Ex-Procuradora Geral da USP.

** Doutorando no IDP. Mestre em Soluções Alternativas de Controvérsias Empresariais junto à Escola Paulista de Direito. Reitor do Centro de Ensino Superior de São Gotardo (CESG). Professor de Direito Constitucional, Administrativo e Ambiental do Centro de Ensino Superior de São Gotardo/MG. Professor de Direito da Fundação Armando Álvares Penteado/SP. Professor de Direito junto ao INSPER/SP. Especialista em Direito Administrativo Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Procurador da Universidade Estadual Paulista (UNESP).

substrate for the invalidity of administrative acts, going through the doctrinal positions on invalidation, pointing out the theory on their extinction and reuse, and also entering into the validation and annulment. In the end, the role of the Popular Action in the inspection of illegal and immoral administrative acts is demonstrated.

Keywords: Theory of Evidence. Administrative Acts. Convalidation. Extinction. Reuse. Popular Action.

Sumário: 1 – Teoria da evidência como substrato da invalidade dos atos administrativos. 2 – Posições doutrinárias relativas à invalidade do ato administrativo. 3 - Breve teoria sobre a extinção e reaproveitamento dos atos administrativos; 3.1 - Extinção decorrente de motivos externos ao ato administrativo. 3.1.1 - Cumprimento de seus efeitos; 3.1.2. Desaparecimento do sujeito ou do objeto do ato; 3.1.3. Retirada; 3.1.4. Revogação; 3.1.5. Cassação; 3.1.6. Caducidade; 3.1.7. Contraposição ou derrubada; 3.1.8. Renúncia; 3.1.9. Recusa; 3.2 - Extinção decorrente de motivos internos do ato administrativo: Anulação, Nulidade e Inexistência; 3.3. Atos reaproveitáveis; 3.3.1. Ato irregular; 3.3.2. Ato convalidável; 3.3.3. Ato conversível. 4 – aparato legal e sumular existente para a teoria da convalidação e da anulação do ato administrativo; 4.1 – Convalidação dos Atos Administrativos; 4.2 – Anulação dos Atos Administrativos. 5 – Abrangência do termo “anular” previsto no art. 5º, LXXIII da Constituição Federal. 6 – Impossibilidade da convalidação como substituto das sanções decorrentes da ação popular. 7 - Teoria da evidência e a ação popular: contraponto necessário. 8 – Conclusão. Referências.

1 TEORIA DA EVIDÊNCIA COMO SUBSTRATO DA INVALIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS



Teoria da Evidência foi idealizada na Alemanha e preconiza que “sendo manifesto e grave o vício que macula o ato administrativo não será invocável o princípio da proteção à confiança”¹, este por sua vez, é reflexo do princípio maior do sistema, que é o da Segurança Jurídica, em razão do qual deveria se manter o ato administrativo, apesar dos seus defeitos, uma vez expirado o prazo para sua invalidação².

A Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, ao abordar o tema, afirma que “a segurança jurídica pode ser considerada como a certeza do indivíduo na correta aplicação dos valores e princípios de Justiça absorvidos pelo sistema de direito adotado em determinada sociedade.”³

Já Gustav Radbruch pondera que

A segurança jurídica não é o valor único nem o decisivo, que o direito há de realizar. Junto a segurança encontramos outros valores: conveniência e justiça. Na ordem de avaliação destes valores teremos que colocar no último lugar à conveniência do direito para o bem comum. De nenhuma maneira é direito todo ‘o que ao aproveita’, senão que ao povo aproveita, em última análise, só o que é direito, o que cria segurança jurídica e o que aspira ser justiça.⁴

Sergio de Andréa Ferreira⁵ aponta duas características

¹ SILVA, Almiro do Couto. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração a Anular seus próprios Atos Administrativos: Prazo Decadencial do art. 54 da Lei de Processo Administrativo da União (Lei n.º 9.784/99). *Stvdia Ivridica* n.º 92. Coimbra: Coimbra Editora. 2009; p. 574.

² Nesse sentido: SILVA, Almiro do Couto. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração a Anular seus próprios Atos Administrativos: Prazo Decadencial do art. 54 da Lei de Processo Administrativo da União (Lei n.º 9.784/99). *Stvdia Ivridica* n.º 92. Coimbra: Coimbra Editora. 2009, p. 574.

³ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais do Processo Administrativo no Direito Brasileiro. *Revista Trimestral de Direito Público* n.º 17. 1997, p. 7.

⁴ RADBRUCH, Gustav. *Arbitrariedad Legal y Derecho Suprallegal*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot. 1962. p. 36.

⁵ FERREIRA, Sergio de Andréa; NASCIMENTO, Carlos Valder; BARROS, Sérgio Resende de. *Reforma da Previdência e Contribuição dos Inativos*: Direito Adquirido

decorrentes do Princípio da Segurança Jurídica, inclusive na segunda expressamente mencionando a sua aplicabilidade à estabilidade administrativa. A saber:

1ª - O "princípio da segurança jurídica" tem sua "eficácia ex post": a estabilidade das decisões estatais e de eficácia dos fatos jurídicos ocorridos. E a "eficácia ex ante" ou "previsibilidade", traduzida na certeza e calculabilidade, por parte dos cidadãos, em relação aos efeitos dos fatos jurídicos.

2ª - A "segurança jurídica" também envolve a "uniformidade" ou "estabilidade da jurisprudência", judicial e administrativa, que, se, sob o aspecto da "previsibilidade", é limitada, não havendo direito à manutenção da jurisprudência - a súmula pode ser revista -, funciona plenamente no sentido da "estabilidade post facto", na medida em se que revelou o direito e se proclamou a interpretação assente, protegendo-se as situações jurídicas em face de modificações ulteriores prejudiciais.

Fernando Sainz Moreno, catedrático da Universidad Complutense de Madrid, propõe como uma das aplicações mais importantes da segurança jurídica o princípio a proteção da confiança nas faculdades revisionais dos atos do poder público. O autor apregoa:

O princípio de segurança jurídica, entendido no sentido de proteção da confiança, se encontra nos limites das faculdades de revisão, as quais não poderão ser exercitadas quando por prescrição de ações, pelo tempo transcorrido e que por outras circunstâncias seu exercício resulte contrário à equidade, à boa fé, ao direito dos particulares ou às leis.⁶

Portanto, e aqui se adota essa posição, a segurança jurídica decorrente da proteção da confiança, não poderá prevalecer sobre situações que envolvam:

- I – prescrição, porque implica em ato jurídico perfeito;
- II - pelo tempo transcorrido, dentro de uma relação lógica ponderável;
- III - circunstâncias onde a revisão contrarie à equidade,

e Segurança Jurídica. Belo Horizonte: Fórum. 2003, p. 59.

⁶ MORENO, Fernando Sainz. Seguridad Jurídica. In: *Revista Trimestral de Derecho Público*, n.º 55. São Paulo: Malheiros. 2010, p. 21.

à boa fé, ao direito dos particulares ou às leis.

Em nosso sistema, a Segurança Jurídica se apresenta como direito fundamental insculpida que está no art. 5º, inciso XXXVI da nossa Constituição (a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada). Se a Constituição estabelece que nem a Lei, que é o ato normativo típico - gozando, portanto, de autonomia, generalidade e abstração - poderá afrontar a segurança jurídica, pode se afirmar que com muito mais razão, qualquer outro ato normativo exarado em forma regulamentar (Decretos, Resoluções, Portarias e outros) não poderá interpelar um ato jurídico perfeito, um direito adquirido e a coisa julgada.

Certo é que para prevalecer o ato administrativo sobre situações onde sua legitimidade foi desaforada, a norma constitucional exige a perfeição do ato jurídico - *ato jurídico perfeito* -, podendo se afirmar categoricamente por indução, que o ato jurídico, e neste caso, o ato administrativo imperfeito, que contenha algum vício, apesar de possuir *o atributo da presunção de legitimidade*, como decorre do sistema, não tem a *proteção da confiança legítima*, pois não é um *ato jurídico perfeito*.

Já se afirmou em outro momento⁷, que “a presunção de legitimidade é implícita em todo ato administrativo, no sentido de se afirmar que o ato é válido até que se prove o contrário – presunção *iuris tantum*.” A prova em contrário da sua validade, sempre recairá sobre um dos requisitos de legitimidade do ato administrativo - competência, motivo, finalidade, vontade e procedimento⁸.

Importante distinção elabora Caio Tácito, ao desdobrar o

⁷ QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. *Direito Administrativo - Ponto a Ponto. Tomo I*. São Paulo: Elsevier. 2008, p. 168.

⁸ “Os Requisitos de Legitimidade são pressupostos necessários ao condicionamento positivo dos atos administrativos no mundo jurídico. São eles: a competência, o motivo, a finalidade, a vontade e os requisitos procedimentais.” (QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. *Direito Administrativo - Ponto a Ponto. Tomo I*. São Paulo: Elsevier. 2008; pp. 161-167).

ato administrativo em duas fases: mérito e legalidade. “A primeira é a indagação política de sua conveniência ou oportunidade e corresponde na síntese exata de Seabra Fagundes, à medida de discricção. A segunda compara a fidelidade do agente aos pressupostos legais.”⁹ Essa distinção é importante para o nosso estudo, uma vez que o que se está a discutir em sede de Ação Popular, é justamente a legalidade do ato administrativo, uma vez que o mérito, sendo razoável, proporcional e ponderado, não perceberá uma avaliação do Poder Judiciário simplesmente pelo respeito à tripartição de poderes, pois se trata de um juízo de conveniência e oportunidade a escolha de uma determinada política pública, respeitando sempre é claro dos direitos fundamentais, ou seja, o mérito não será avaliado pelo Poder Judiciário, o que será avaliado sempre é o demérito.

Nesse sentido, Caio Tácito avaliza nosso entendimento quando percutientemente escreve sobre os motivos do ato administrativo:

Os motivos do ato administrativo não são apenas condições de oportunidade e conveniência. O entendimento de que toda matéria de fato é estranha ao exame da legalidade, já perdeu, há muito, foros de atualidade. Ao Poder Judiciário ou à jurisdição administrativa é lícito examinar os fatos como meio de diagnóstico dos requisitos legais do ato administrativo. É mister não confundir a *ponderação* dos motivos – que é sintoma típico da discricionariedade administrativa – com a sua *existência material* ou a sua *correlação com a lei* – que são aspectos de estrita legalidade.

A distinção desmerece importância quando se cogita de ato vinculado, (...).

Quando, porém, a lei abre margem à discricção administrativa, permitindo ao administrador escolher os critérios de seu alvedrio, o entendimento por ele firmado na apreciação dos motivos é inviolável pela censura jurisdicional. Não se elimina, porém, o controle do juiz sobre a existência material dos motivos alegados ou notórios, bem como a sua conformidade externa com a lei. Se inexistente o motivo, ou se dele o administrador

⁹ TÁCITO, Caio. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva. 1975; p. 6.

extraíu consequências incompatíveis com o princípio de direito aplicado, o ato será nulo por violação da legalidade. Não somente o erro de direito, como o erro de fato, autorizam a anulação jurisdicional do ato administrativo.

Negar ao juiz a verificação objetiva da matéria de fato, quando influente na formação do ato administrativo, será converter o Poder Judiciário em mero endossante da autoridade administrativa, substituir o controle da legalidade por um processo de referenda extrínseco.¹⁰

Com efeito, alguns autores, para analisar a legalidade dos atos administrativos, invocam três Planos: o Plano da Existência, o Plano da Eficácia e o Plano da Validade. Jessé Torres Pereira Júnior, com esse posicionamento, estabelece o significado de cada um deles, concluindo pela inviabilidade do ato inexistente:

Existência significa que os atos devem apresentar-se com estrutura completa, caso contrário, não haverá ato. Deve haver a presença concomitante dos requisitos indispensáveis. Validade, quando tais requisitos apresentam-se íntegros, sem vícios ou defeitos. A ausência ou presença de defeitos comprometem a validade. A eficácia, finalmente, verifica-se atentando para os efeitos do ato existente. Pode existir, ser válido e não gerar efeito, pois está submetido à cláusula temporal, por exemplo. Podem existir as seguintes combinações: 1 - Ato existente, válido e eficaz; 2 - Ato existente, inválido e eficaz; 3 - Ato existente, válido e ineficaz; 4 - Ato existente, inválido e ineficaz. O que não se admite é ato inexistente, pois assim sendo, não se passa ao exame de validade e eficácia.¹¹

Na verdade, é um pleonasma se falar em ato administrativo inexistente, pois se ele não existe, ele não é um ato administrativo. Themístocles Brandão Cavalcanti conceitua o ato administrativo inexistente como “aquele que não pode produzir efeitos porque, faltando algum dos seus elementos essenciais, nunca existiu”.¹²

¹⁰ TÁCITO, Caio. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva. 1975; p. 60.

¹¹ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Atos Administrativos*. Rio de Janeiro – 1996. Palestra proferida na Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Apud: DADAM, Luzia Nunes. *Ação Popular: Controle Jurisdicional e Razoabilidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2000; p. 4.

¹² CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Teoria dos Atos Administrativos*. São

De outro lado, Antônio Carlos Cintra do Amaral, alerta para o fato de que ao se falar em ato administrativo válido, também se recairia no mesmo equívoco, pois quando existe o ato administrativo, ele vale, até que se prove contrário, uma vez que como norma jurídica que é, ele goza de presunção de legitimidade. Afirma categoricamente o autor que:

é pleonástica a expressão ato administrativo (norma jurídica) válido. O ato administrativo que não se ‘aperfeiçoa’, ou seja, cujo processo de produção não se completou, não existe. Logo, não se pode falar em ato administrativo imperfeito, assim como não se pode falar em ato administrativo inexistente. Quando existe o ato administrativo, ele vale. Só deixa de valer quando tem sua validade desconstituída, quer por outro ato administrativo, quer por uma decisão judicial. A desconstituição de sua validade por outro ato administrativo distingue-se da desconstituição de sua validade por uma decisão judicial porque o ato administrativo que desconstitui a validade de um outro ato administrativo pode, por sua vez, ser anulado por uma decisão judicial.¹³

O ato administrativo existente, válido e eficaz, produz um ato jurídico perfeito, e logo, um ato administrativo perfeito. Perfeição e Existência são a mesma coisa.¹⁴

Em decorrência do sistema, portanto, não tem nenhum sentido em se falar em *ato administrativo inexistente*. Um ato administrativo inexistente não é um ato administrativo, e “para declarar essa evidência, não seria necessário construir nenhuma teoria.”¹⁵

Paulo: RT. 1973; p. 191.

¹³ AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. Validade e Invalidade do Ato Administrativo in: *Revista Interesse Público*, n.º 5, jan./mar. de 2000. São Paulo: Notadez; pp. 36-37.

¹⁴ Nesse mesmo sentido sustenta Antônio Carlos Cintra do Amaral: “Perfeição e existência são a mesma coisa. Um ato administrativo imperfeito é um ato administrativo inexistente. E um ato administrativo inexistente não é um ato administrativo. (...)” (AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. Validade e Invalidade do Ato Administrativo in: *Revista Interesse Público*, n.º 5, jan./mar. de 2000. São Paulo: Notadez; p. 36.)

¹⁵ Expressão usada por José Paulo Cavalcanti para minimizar essa discussão. O autor repudia a noção de negócio jurídico inexistente esclarecendo: “Ninguém negará que o negócio que não foi concluído não existe; mas para declarar essa evidência não seria

Os atos administrativos dotados destas características (existência + validade + eficácia) terão sim ampla proteção do princípio da confiança no Direito Administrativo.

O que vem a dizer que o ato administrativo é imperfeito é a sua declaração de inexistência e/ou invalidade. *A inexistência seria diretamente proporcional à declaração de nulidade absoluta do ato praticado, enquanto a invalidade corolária da nulidade relativa.* Os efeitos da inexistência são *ex tunc*, enquanto os efeitos da invalidade são *ex nunc*. Não obstante, as declarações de inexistência e invalidade só existem após controle efetuado diretamente pela própria Administração Pública conforme permissivo sumular¹⁶, ou ainda, através do exame do poder judiciário, anteriormente a isto, falar em atos administrativos inexistentes e/ou inválidos representa mera opinião subjetiva, pois os atributos da presunção de legitimidade, imperatividade e coercibilidade e auto-executoriedade, constantes em todos os atos administrativos, não permitem ilações objetivas, qualquer afirmação nesse sentido não passará de mera opinião.

Recorremos novamente às lições de Antônio Carlos Cintra do Amaral, para cancelar essas afirmações:

Tanto os atos administrativos válidos quanto os inválidos podem produzir efeitos. A distinção entre eles somente se põe quando suscetíveis de apreciação, por um órgão estatal competente, no que respeita a sua legalidade. Se dessa apreciação resulta sua manutenção no mundo jurídico (admitimos aqui a hipótese de decisão judicial com força de coisa julgada), são válidos. Se dela resulta sua eliminação, são inválidos.

Antes da anulação, afirmar-se que há ato administrativo inválido é mera questão de opinião. Isso não quer dizer, porém, que à ciência do direito não caiba indagar sobre a validade de um

necessário construir nenhuma teoria.” (CAVALCANTI, José Paulo. *Tridimensionalidade e outros Erros*. Recife: Ed. do Autor. 1996; p. 17.).

¹⁶ Súmulas 346 e 473 do STF. Súmula nº 346: “A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.” Súmula nº 473: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

ato administrativo. Se o intérprete constata que: a) foi ele produzido por um órgão competente; b) existiu o pressuposto de fato correspondente à hipótese legal e houve correta subsunção daquele a esta; c) foram cumpridas formalidades legais; e d) o conteúdo corresponde à solução de aplicação contida na moldura legal, descreve-o como válido. Caso contrário, descreve-o como inválido. Emite, assim, uma opinião científica. De um ponto de vista jurídico, porém, não há atos inválidos, senão os assim qualificados por decisão judicial passada em julgado.

Há dois momentos distintos: o momento do conhecimento e o da produção normativa. O cientista do direito, conhecendo a realidade jurídica, pode descrever o ato como válido ou inválido, conforme ou desconforme com a ordem legal. Essa é exatamente sua função. Mas o ordenamento jurídico confere a um órgão especialmente qualificado a competência para decidir se um ato é válido ou não. Essa decisão tem força normativa.¹⁷

O autor em comento nega a distinção entre atos nulos e anuláveis. Admitindo que todos os atos administrativos são válidos, podendo, entretanto, serem anulados quando praticados em desconformidade com a ordem legal. Afirma, ainda, a possibilidade da invalidade ser ou não remediável. Sendo remediável ele seria convalidável, do contrário ele seria inconvalidável. Adverte, ademais, que não se propõe a mera classificação entre atos administrativos convalidáveis e não convalidáveis, mais sim, objetiva empenhar que ele não admite a existência de atos administrativos nulos, o que o impede de aceitar a existência da classificação dos atos administrativos em nulos e anuláveis, e em decorrência dessa sustentação, esclarece que a decisão judicial que entenda haver vício (s) no ato administrativo só poderá ser no sentido de anulá-lo. Acentua-se por fim que mesmo o ato administrativo que se apresente flagrantemente desarrazoado e ilegal, valerá enquanto não seja anulado por um órgão especialmente qualificado pelo ordenamento jurídico. E ainda, nessa mesma linha, mesmo uma ato administrativo sendo razoável e legal, caso ele seja invalidado por um órgão competente, ele

¹⁷ AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Extinção do Ato Administrativo*. São Paulo: RT. 1978; p. 61.

deixará de valer.¹⁸

O autor ainda apresenta uma distinção entre discricionariedade administrativa e judicial para corroborar com sua tese. Na sua análise, a discricionariedade administrativa “reside na escolha, pelo agente administrativo, de uma solução de aplicação possível, dentre as contidas na ‘moldura’ legal, que pareça, ao órgão produtor do Direito, a mais razoável diante do caso concreto”. De outro lado, estaria a discricionariedade judicial, consistente no fato de um “juiz ou tribunal considerar desarrazoada a escolha efetuada pelo agente administrativo e, em consequência, decidir pela ilegalidade do ato praticado”. Impõe ainda um limite à discricionariedade judicial, sustentando pela impossibilidade do Poder Judiciário avaliar se a escolha do agente administrativo foi razoável ou não, pois essa análise invadiria a esfera de atribuição da Administração Pública que o ordenamento jurídico lhe confere, ponderando que o Poder Judiciário, “na atividade de controle, estaria exercendo função administrativa, e não jurisdicional.” Conclui por fim que atuação do Poder Judiciário, quando anula um ato administrativo, é sancionatória. E que “enquanto não anulados – e desde que possam ser produzidos validamente - os atos administrativos podem ser convalidados, evitando-se, com isso, atuação da sanção (anulação)”.¹⁹

Importante trazer à baila esse posicionamento de Antônio Carlos Cintra do Amaral uma vez que parece o que mais se amolda aos objetivos traçados pela Lei de Ação Popular, pelas Súmulas do Supremo Tribunal Federal, e ainda, pela Lei de Processo Administrativo Federal, como veremos posteriormente.

Desta forma, diante dos argumentos apresentados, não é cabível reportar à teoria das nulidades civilista como base

¹⁸ AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. Validade e Invalidade do Ato Administrativo in: *Revista Interesse Público*, n.º 5, jan./mar. de 2000. São Paulo: Notadez; pp. 38-40.

¹⁹ AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. Validade e Invalidade do Ato Administrativo in: *Revista Interesse Público*, n.º 5, jan./mar. de 2000. São Paulo: Notadez; pp. 40-41.

interpretativa das nulidades no Direito Público, tendo em vista que, de certa forma, o ato administrativo imperfeito, mesmo que perpassa por uma convalidação, continua não possuindo todos os seus requisitos de legitimidade, já que um deles foi suprimido, a convalidação foi meramente utilizada como método para o seu aperfeiçoamento, mas o seu defeito apenas se aperfeiçoa, mas não se exclui.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em breve exposição, explica articuladamente as incoerências que impedem a transposição desta teoria do direito privado para o público:

1. os vícios dos atos privados atingem apenas interesses individuais, enquanto os vícios dos atos administrativos podem afetar o interesse de terceiros ou até mesmo o interesses público; por exemplo, a adjudicação, na licitação a quem não seja o vencedor prejudica a este, aos demais licitantes e ao próprio interesse da Administração na escolha da melhor proposta; por isso mesmo, não pode o Poder Público ficar dependendo de provocação do interessado para declarar a nulidade do ato, incumbindo-lhe o poder-dever de fazê-lo, com base em seu poder de autotutela; daí decorre conceito diverso de ato anulável, no direito administrativo;
2. por outro lado, diante de determinados casos concretos, pode acontecer que a manutenção do ato ilegal seja menos prejudicial ao interesse público do que a sua anulação; nesse caso, pode a Administração deixar que o ato prevaleça, desde que não haja dolo, dele não resulte prejuízo ao erário, nem a direitos de terceiros; é o que ocorre, por exemplo, com os atos praticados por funcionários “de fato”;
3. finalmente, quanto aos vícios que atingem o ato administrativo, há modalidades peculiares que não existem no direito privado, como o excesso e o abuso de poder, a usurpação de função, o exercício de fato.²⁰

Expressamente, a autora admite que não se possa transpor para o Direito Administrativo as hipóteses de nulidade e de anulabilidade previstas nos artigos 166 e 171 do Código Civil. Enquanto no Direito Civil, a nulidade absoluta, representa a

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas. 2012; pp. 245-246.

incurabilidade do ato, onde o vício não será sanado, podendo ser decretada de ofício pelo juiz ou mediante provocação de terceiros interessados; e a nulidade relativa, a possibilidade do vício ser sanado, entretanto, só sendo decretada se provocada por quem tiver interesse. Segundo a autora,

no Direito Administrativo, essa segunda distinção não existe, porque, dispondo a Administração do poder de autotutela, não pode ficar dependendo de provocação do interessado para decretar a nulidade, seja absoluta seja relativa. Isto porque não pode o interesse individual do administrado prevalecer sobre o interesse público na preservação da legalidade administrativa.

21

Conclui a autora em seguida, pela possibilidade de saneamento do ato administrativo, quando se tratar de nulidade relativa, admitindo, portanto, que a distinção entre nulidade absoluta e relativa do Direito Civil, nesse caso, poderia se aplicar ao Direito Administrativo, apenas, é claro, por critérios de análise da sua validade e perseverança no mundo jurídico.²²

Maria Sylvia Zanela Di Pietro invoca ainda a segurança jurídica tanto em seu aspecto objetivo quanto subjetivo como tributário da preservação ou convalidação do ato:

Para nós, a Administração tem, em regra, o dever de anular os atos ilegais, sob pena de cair por terra o princípio da legalidade. No entanto, poderá deixar de fazê-lo, em circunstâncias determinadas, quando o prejuízo resultante da anulação puder ser maior do que o decorrente da manutenção do ato ilegal; nesse caso, é o interesse público que norteará a decisão. Também têm aplicação os princípios da segurança jurídica nos aspectos objetivos (estabilidade das relações jurídicas) e subjetivo (proteção à confiança e da boa-fé).²³

A autora ainda arrola Miguel Reale, Regis Fernandes de Oliveira e Seabra Fagundes, com posicionamento semelhante ao

²¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas. 2012; p. 253.

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas. 2012; p. 253.

²³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas. 2012; p. 244.

por ela adotado.²⁴

Não é diferente o entendimento de Antônio Carlos Cintra do Amaral:

Não existe, no direito administrativo, a figura da nulidade de pleno direito. Dizer que um ato é nulo de pleno direito não expressa a realidade jurídica. Enquanto o ato não é anulado, por um órgão especialmente qualificado para tal, ele vale. A distinção, efetuado pela doutrina administrativa, entre atos nulos e anuláveis, tomada de empréstimo ao direito privado, não tem sentido no direito administrativo.²⁵

Perpassa-se por toda essa análise com a preocupação de se verificar as consequências resultantes dos vícios do ato administrativo. Isso impõe um dever de posicionar as variações doutrinárias em torno da matéria, e que, de alguma forma, repercutirão em um ou em outro posicionamento. Destarte, adotar uma posição implicaria em excluir outra, não sendo esse o objetivo principal desse estudo.

Preocupa-se apenas em apontar uma solução ou conceito para se adotar em relação à Teoria da Evidência, principalmente no que diz respeito à convalidação ou invalidação dos atos administrativos, onde se pode desde já concluir que a posição a ser adotada, será evidentemente aquela que se apresentar mais adequada à resolução dos casos difíceis em relação ao ato administrativo, pois é no limite que se testa a melhor atuação do direito.

Tendo certo, que a Teoria da Evidência tende a promover a quebra da segurança jurídica de um ato administrativo findado, quando propõe a sua anulação ou declaração de nulidade em decorrência do manifesto e grave o vício que o macula, urge estabelecer um posicionamento sobre qual método utilizar para deflagrar a sua oponibilidade.

Desta forma, é importante adotar medidas para estabelecer os critérios para se apresentar a sua invalidade, serão elas:

²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas. 2012; p. 244.

²⁵ AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. Validade e Invalidade do Ato Administrativo in: *Revista Interesse Público*, n.º 5, jan./mar. de 2000. São Paulo: Notadez; p. 37.

1^a – Apresentar as posições doutrinárias sobre como relevantes autores consideram o ato administrativo na perspectiva da sua Invalidez.

2^a – Propor uma breve Teoria sobre a Extinção e Reaproveitamento dos atos administrativos baseando-se na posição que será adotada.

3^a – Demonstrar o aparato legal e sumular existente e a adequação concreta da Teoria disposta.

4^a - Extrair um pressuposto fundamental para estabelecer qual o nível de abrangência do termo “anular” previsto como consentâneo da Ação Popular.

5^a – Pontuar que a Convalidação deve ser afastada quando se planeja utilizá-la para eliminação de uma condenação decorrente de ato administrativo anulável.

Após esses apontamentos, procurar-se-á estabelecer o contraponto entre a Teoria da Evidência e a Ação Popular.

2 POSIÇÕES DOUTRINÁRIAS RELATIVAS À INVALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO

Elaboramos um quadro abaixo com as distinções, de forma a nos conectar com as orientações inclusive jurisprudenciais – tendo em vista que estas, na grande maioria das vezes, decorrem de orientação doutrinária - que surjam da análise do ato administrativo, mormente em relação ao plano da validade, uma vez que este se amolda ao exigível em sede de Ação Popular quando se estabelece como parâmetro para a tutela jurisdicional a anulação de atos administrativos lesivos.

| <i>Oswaldo Aranha Bandeira de Mello</i> ²⁶ | <i>Seabra Fagundes</i> ²⁷ | <i>Celso Antonio Bandeira de Mello</i> ²⁸ |
|---|---|---|
| Considera que o ato administrativo pode ser Nulo ou Anulável | Considera que os atos são nulos ou absolutamente inválidos, anuláveis ou relativamente inválidos e atos irregulares. | Distingue pelo critério da Possibilidade ou Impossibilidade de se Convalidar o ato administrativo, em Nulos e Anuláveis. Apresenta ainda a categoria dos atos Inexistentes. Cita ainda o autor os atos irregulares, mas não os considera na categoria dos atos viciados. |
| <p>Serão Nulos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - por incompetência: se praticado por pessoa jurídica sem atribuição, ou por órgão absolutamente incompetente ou por agente usurpador de função pública; - por objeto ilícito ou impossível por ofensa à lei, ou quando se verificar abuso de direito. - por vício de forma, quando a lei exigia uma forma externa específica, ou quando se subtrair uma solenidade exigida para o ato. | <p>Serão Nulos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - os que violem regras fundamentais em relação à manifestação da vontade, ao motivo, à finalidade ou à forma, quando indispensáveis para sua validade. | <p>Serão Nulos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Os atos que não se pode convalidar – são eles: - os atos que a lei assim os declare; - atos que é materialmente impossível a convalidação, vez que se o mesmo conteúdo vem a ser produzido, a reprodução da invalidade anterior aconteceria – ocorre com os vícios relativos ao objeto, à finalidade, ao motivo, à causa. |
| <p>Serão Anuláveis:</p> <ul style="list-style-type: none"> - por incompetência: se praticado por agente incompetente, dentro do mesmo órgão, quando o ato caberia ao superior. - por vício de vontade: quando decorrente de | <p>Serão Anuláveis:</p> <ul style="list-style-type: none"> - os que desrespeitem regras atinentes aos cinco elementos do ato administrativo, mas que em face do interesse público, declarar a sua parcial validade é necessário após | <p>Serão Anuláveis:</p> <ul style="list-style-type: none"> - os que a lei assim os declare; - os que podem ser praticados sem vício – é o caso dos atos praticados por sujeito incompetente, com vício de vontade, |

²⁶ BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, v. I. 3ª ed. São Paulo: Malheiros. 2007; p. 655.

²⁷ FAGUNDES, Miguel Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos. 1941; pp. 40 e ss.

²⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros. 2009; pp. 461 e ss..

| | | |
|---------------------------------------|--|---|
| erro, dolo, coação moral ou simulação | análise do caso específico. | com defeito de formalidade. |
| | Atos Irregulares: - são os que apresentam defeitos irrelevantes, quase sempre de forma, não afetando o interesse público, podendo portanto permanecer no sistema. | Atos Inexistentes: - atos que correspondam a condutas criminosas ofensivas a direitos fundamentais da pessoa humana. Atos Irregulares: - “ <i>são aqueles padecentes de vícios materiais irrelevantes, reconhecíveis de plano, ou incursos em formalização defeituosa consistente em transgressão de normas cujo real alcance é meramente o de impor a padronização interna dos instrumentos pelos quais se veiculam os atos administrativos</i> ”. Por exemplo, exarar uma Portaria ao invés de um Aviso, quando a lei impunha essa necessidade, e vice-versa. |

| | | |
|---|--|---|
| <i>Hely Lopes Meirelles</i> ²⁹ | <i>Weida Zancaner</i> ³⁰ | <i>Maria Sylvia Zanella Di Pietro</i> ³¹ |
| Entende não existir o ato anulável, uma vez que não seria possível a preponderância de atos que atentem contra a legalidade administrativa. Destarte, o vício sempre acarretaria a nulidade do ato. | Analisa os atos sob as consequências jurídicas fundamentais que a ordem jurídica positiva imputa aos atos inválidos. Distingue os mesmos em: absolutamente sanáveis e relativamente sanáveis; relativamente insanáveis | Distingue os atos nulos e anuláveis. |

²⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33ª ed. São Paulo: Malheiros; 2007; pp. 200 e ss..

³⁰ ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros. 1996; pp. 84 e ss..

³¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas. 2012; pp. 252-253.

| | | |
|---|---|--|
| | e absolutamente insanáveis. | |
| <p>Serão Nulos ou Anuláveis palavra com significado idêntico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - os atos ilegítimos, decorrentes de abusos por excesso ou desvio de poder, clara infringência a texto legal, ou ainda, relegação dos princípios gerais do direito e do regime jurídico administrativo. | <ul style="list-style-type: none"> - Serão Sanáveis Absolutamente: aqueles atos que apesar de produzidos em desacordo com o Direito, pela irrelevância do seu defeito, serão recebidos como se regulares fossem. - Serão Sanáveis Relativamente: aqueles atos que prescindem de convalidação pela Administração Pública ou sanados por ato do particular. Serão estabilizados em 5 anos, ainda que não haja convalidação ou saneamento dos mesmos. | <p>Serão Nulos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Os atos que não possam ser convalidados. |
| <p>Não faz distinção entre nulos e anuláveis.</p> | <p>Serão Absolutamente Insanáveis: os atos que o <i>“ordenamento jurídico repele com radicalismo total, pois nem o tempo, nem a boa-fé, nem ato algum lhes poderá conferir estabilização em razão da gravidade do vício.”</i></p> <p>Serão Relativamente Insanáveis: <i>“os que não podem ser convalidados, nem sanados por ato do particular afetado. Entretanto, podem ser estabilizados longi temporis ou, quando concessivos de benefícios, brevi temporis, se existir boa-fé do beneficiado e norma ou princípio que lhes serviria de apoio se houvessem sido regularmente expedidos.”</i></p> | <p>Serão Anuláveis:</p> <ul style="list-style-type: none"> - os atos que possam ser convalidados. |

| <i>Miguel Reale</i> ³² | <i>Juarez Freitas</i> ³³ | <i>Antônio Carlos Cintra do Amara</i> ³⁴ |
|---|---|---|
| Aceita os atos Inexistentes, Nulos e Anuláveis | Adverte evitar a categoria dos atos inexistentes, dado ao fato de ser contraditória a própria expressão. Adota o autor a classificação dúplice (nulos e anuláveis), mas insere o conceito afirmativo: atos administrativos válidos. | Não admite os atos inexistentes, nem admite que haja atos nulos, apenas admite os atos anuláveis. Preconiza que a invalidade pode ser remediável, quando se convalida o ato administrativo, e irremediável, quando ele não é passível de convalidação. |
| Serão Nulos: - aqueles atos que embora reúnam todos os requisitos aparentes de uma realidade jurídica, são inidôneos para produzir efeitos válidos desde seu nascimento. | Serão Nulos: - os absolutamente eivados de vícios. | Não admite os atos Nulos: Entende que quem dita as regras são os órgãos estatais especialmente qualificados para suscitar a validade ou invalidade do ato, logo, mesmo que para um cientista do direito o ato pudesse ser considerado nulo, se assim não determinasse o órgão competente, o ato persistirá no sistema, pois a decisão desse órgão é que tem força normativa. |
| Serão Anuláveis: - os atos que reúnam todos requisitos aptos a produzir efeitos até e enquanto alguém lhe conteste legitimamente a validade. | Serão Anuláveis: - os portadores de vícios já não tão graves e, por conseguinte, não-fulminantes, podendo ser convalidados. Requisitos: a) respeito ao princípio da boa-fé; b) inexistência | Serão Anulados: Qualquer ato administrativo que os órgãos estatais especialmente qualificados para promover a invalidade do ato estabelecer a sua anulação. De outro lado, a |

³² REALE, Miguel. *Revogação e Anulamento do Ato Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense. 1968; pp. 61 e ss..

³³ FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros. 1999; pp. 24 e ss..

³⁴ AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. Validade e Invalidade do Ato Administrativo in: *Revista Interesse Público*, n.º 5, jan./mar. de 2000. São Paulo: Notadez; pp. 35 e ss.

| | | |
|---|--|---|
| | de danos ou prejuízos a terceiros; c) conjugação de um longo lapso temporal, quando se tratar de atos constitutivos de direitos; d) não-configuração de qualquer tipo de fraude que contrarie a boa-fé; e) não-violação de outros requisitos substanciais quanto à licitude. | Administração Pública poderia Convalidá-los ou não Convalidá-los, o que no primeiro caso os tornariam válidos e no segundo, os tornariam inválidos. |
| Atos Inexistentes: - são aqueles atos que carecem de algum elemento constitutivo e permanece juridicamente embrionário, sendo desnecessário a sua alegação de invalidade, pois a sua relevância jurídica é negativa. | | Atos Inexistente: Seriam um pleonasma para o autor. |

3 BREVE TEORIA SOBRE A EXTINÇÃO E REAPROVEITAMENTO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Os atos administrativos comportam diversas formas de *extinção*, seja por motivos externos, ou ainda por motivos internos do próprio ato. Os externos são aqueles que não se ligam à inobservância de alguns de seus requisitos, mas sim, a razões que circundam o ato administrativo e que o levam a ter cumprido o seu objetivo. Já os internos são ligados ao não cumprimento de todos os requisitos do ato administrativo, o que pode gerar a sua extinção e o não cumprimento dos seus objetivos.

Há ainda aqueles atos que, apesar de apresentarem alguma irregularidade ou vício, continuam a existir no mundo jurídico pela circunstância negativa que geraria a sua extinção, são os denominamos *atos reaproveitáveis*.

3.1 -EXTINÇÃO DECORRENTE DE MOTIVOS EXTERNOS AO ATO ADMINISTRATIVO

3.1.1 - CUMPRIMENTO DE SEUS EFEITOS

Todo ato administrativo tem certos efeitos que são a sua razão de ser; cumprindo-os ele perde essa razão. Exemplo: a polícia recebe um comando (ordem de prisão) para apreender objetos contrabandeados, após a apreensão esgota-se o ato administrativo.

Celso Antônio Bandeira de Mello³⁵ visualiza três razões pelas quais os atos administrativos têm seus efeitos exauridos:

a) esgotamento do conteúdo jurídico (ex.: gozo de férias de um funcionário);

b) execução material (ex.: a ordem, executada, de demolição de um prédio);

c) implemento de condição resolutiva ou termo final (ex.: expedição de outorga de água para alguns produtores rurais, desde que no mês de setembro/outubro o índice pluviométrico atinja níveis acima do normal).

3.1.2. DESAPARECIMENTO DO SUJEITO OU DO OBJETO DO ATO

Há certos atos administrativos que se dirigem ao sujeito; se ele desaparece, o mesmo ocorre com o ato administrativo. Exemplo: o funcionário que havia sido nomeado morre ou o objeto perece posteriormente.

3.1.3. RETIRADA

É a extinção do ato administrativo em decorrência da edição de outro ato jurídico que o elimina, ou faz com que ele perca a sua razão de existir.

³⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros. 2004; p. 408.

3.1.4. REVOGAÇÃO

É a extração do ato administrativo em decorrência da sua inconveniência ou inoportunidade aos interesses públicos. Só se processa pela via administrativa, já que o Judiciário não pode analisar o mérito do ato, cabendo a ele só a anulação.

Odete Medauar também assenta seu parecer nesse sentido: “Tendo em vista que a revogação se fundamenta em razões de mérito, descabe ao Poder Judiciário editá-la, pois sua apreciação se cinge a aspectos de legalidade do ato administrativo.”³⁶

Nesse sentido, Sérgio Guerra nos traz modernas lições sobre a função jurisdicional e o mérito dos atos administrativos, alertando para os possíveis prejuízos da intervenção exagerada do Poder Judiciário na perscrutação do ato:

A função jurisdicional instituída, dentre outros fins, para evitar ou sustar as escolhas administrativas com erro, abuso e arbitrariedade, é imprescindível para o Estado Democrático de Direito e para a manutenção das garantias e direitos fundamentais dos cidadãos. Entretanto, em alguns casos, o excesso da atuação jurisdicional sobre escolhas administrativas (no caso, as regulatórias) traz consigo a controvérsia acerca da substituição das decisões de agentes públicos, democraticamente eleitos ou não, pelos magistrados. (...)

No passado, o controle judicial das escolhas discricionárias, em vista da fórmula que se sustenta na conveniência e oportunidade de decisão exclusiva do Administrador Público, na maioria das vezes, e em vista da tradição de insindicabilidade do mérito do ato administrativo, alegar impossibilidade de o Poder Judiciário perscrutar o ato.

Diante da “judicialização das relações sociais” e da “judicialização da política”, é cada vez mais comum, ao contrário, que, em determinadas situações submetidas à escolha regulatória, notadamente de grande apelo popular, a invalidação da escolha administrativa pelo Judiciário seja seguida de um comando judicial que a substitui no mérito.

³⁶ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 13ª ed. São Paulo: RT; p. 161.

Conforme já se apurou em algumas situações concretas, que ressaltam a alta complexidade e tecnicidade, que dependem da análise econômica dos custos e benefícios das concessões e ponderação de interesses no caso concreto, o controle judicial sobre escolhas regulatórias não deve seguir as premissas adotadas para o controle das escolhas discricionárias (ora afirmando que não deve perscrutar o ato, ora substituindo-o). (...) Se, de um lado, é sustentável uma maior participação do Poder Judiciário na sindicância das escolhas administrativas para evitar-se o arbítrio do administrador; de outro, também é necessária uma comedida e moderada atuação das funções jurisdicionais na revisão dessas escolhas, notadamente em sede de cognição liminar. (...)

Quando um juiz decide modificar uma escolha administrativa de caráter geral, seja ela vinculada ou discricionária, com o fim de apreciar determinado direito, individual ou coletivo, os efeitos dessa escolha, em regra, afetam apenas os cidadãos envolvidos – ou seus impactos quase sempre são abrandados e diluídos na coletividade.³⁷

Desta forma, a análise do Poder Judiciário deve ser realizada de maneira parcimoniosa e seguindo a orientação da Súmula 473 do STF³⁸, podemos dizer que a revogação dos atos administrativos, em primeiro plano, é atribuição da própria Administração, por motivo de conveniência ou oportunidade, também ocorrerá “quando verificado, posteriormente, o erro, a fraude ou qualquer vício que justifique a invalidação do ato administrativo”.³⁹

Ela tem efeitos *ex nunc* – a partir do momento que se revoga é que produz efeitos; o passado é passado, a revogação pressupõe a produção de efeitos do ato até o momento em que

³⁷ GUERRA, Sérgio. Sociedade de riscos e incertezas: o controle judicial sobre as escolhas regulatórias. In: *Interesse Público – IP*, n. 95, ano 18, jan./fev. de 2016. Belo Horizonte: Fórum; pp. 163-166.

³⁸ Súmula 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

³⁹ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Teoria dos Atos Administrativos*. São Paulo: RT. 1973; p. 191.

ela incidirá.

Alguns atos são irrevogáveis:

- a) os que a lei expressamente declara como tal;
- b) aqueles já extintos, que exauriram seus efeitos, pois a revogação apenas impediria a continuidade de seus efeitos;
- c) atos que geraram direitos adquiridos (art. 5º, XXXVI, da CF) também não podem ser revogados, pois, se nem à lei é dado esse poder, muito menos a outro ato administrativo será possível;
- d) os atos administrativos vinculados⁴⁰, pois se baseiam em um comando legal que exige a sua inserção no mundo jurídico da forma como foi introduzido, e “se a Administração não tem liberdade para apreciar esses aspectos no momento da edição do ato, também não poderá apreciá-los posteriormente”⁴¹ – a extinção do ato administrativo vinculado por meio da retirada pode ser até possível, mas a revogação é impossível.

Maria Sylvia Di Zanella Pietro⁴², ainda coloca mais três situações onde para ela, o ato não pode ser revogado. Segunda a professora da USP, não recairia a revogação sobre os denominados pela doutrina de *meros atos administrativos*⁴³. Também não

⁴⁰ “O poder de revogar encontra limite no tocante aos atos vinculados, editados na conformidade de requisitos e condições, pré-fixados na norma, e atendidos pelo interessado. Em tais atos, como se viu, inexistem margem de escolha com base em conveniência e oportunidade. É o caso das licenças. (MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 13ª ed. São Paulo: RT; p. 162).

⁴¹ São palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro. A autora ainda ressalta, que quando por impropriedade da lei, for indicado a revogação para atos administrativos vinculados, e cita como exemplo a licença para construir, sustenta Di Pietro, que na verdade o que existe é uma desapropriação de direito e que deve ser indenizada na forma da lei. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas. 2012; p. 257.).

⁴² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas. 2012; pp. 257- 258.

⁴³ Para a autora, “no mero ato administrativo, há uma declaração de opinião (parecer), conhecimento (certidão) ou desejo (voto num órgão colegiado). Nem todos os autores consideram os meros atos administrativos como espécie de ato administrativo, para muitos, eles não têm essa natureza, porque não produzem efeitos jurídicos imediatos. Pela nossa definição de ato administrativo, eles estão excluídos; são atos da

podem ser revogados, os atos que fazem parte de um procedimento, visto que, se preclui o ato, a cada novo ato subsequente. Por fim, a autora alega que a “revogação não pode ser feita quando já se exauriu a competência relativa ao objeto do ato”.⁴⁴ Ela cita como exemplo o caso de se ter recorrido de um ato administrativo, entretanto, este ato já está nas mãos da autoridade superior a que expediu o ato e teria, a princípio, competência para revogá-lo. Nesse exemplo, carece de razão a autora, tendo em vista que a autoridade superior poderia avocar a competência e ela própria realizar a revogação. Resta difícil imaginar um exemplo, para o caso de uma competência exaurida, onde a autoridade superior não poderia avocá-la e realizar a revogação, o que nos leva a concluir, que nesse caso a revogação persiste.

Uma questão tem sido recorrente na doutrina: os atos administrativos revogatórios podem ser revogados? Ou seja, pode haver repristinação de atos administrativos? A posição mais adequada nos é dada por Floriano de Azevedo Marques Neto, que neste passo, ter-se-ia que enfrentar a resistência que alguns opõem à revogação de ato revogatório, ou se quisermos, ao instituto da repristinação. Já se sustentou que a repristinação contrariaria a ordem jurídica por introduzir um indesejável elemento de incerteza às relações jurídicas, transferindo ao Administrador a prerrogativa de subtrair e conferir, aleatoriamente, eficácia a atos administrativos indeterminadamente. Não se pode prestigiar este entendimento. (...) o exercício da faculdade revogatória é parametrizado pela efetiva existência de interesse público no desfazimento do ato. Se, supervenientemente, novas

Administração.” Di Pietro ainda entende que os atos enunciativos, que são aqueles utilizados pela Administração para atestar ou reconhecer determinada situação de fato ou de direito, mas que não produzem efeitos jurídicos, não se enquadra na categoria da atos administrativos propriamente dito, mas sim, também representam meros atos administrativo. Segundo a publicista, “eles exigem a prática de um outro ato administrativo, constitutivo ou declaratório, este sim produtor de efeitos jurídicos”. São arrolados pela autora como exemplo de atos enunciativos: certidões, pareceres, atestados, informações, vistos e votos. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas. 2012; p. 228.).

⁴⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas. 2012; p. 257.

circunstâncias fáticas fazem este mesmo interesse indicar que o ato revogatório se tornou inconveniente, inoportuno, contrário aos interesses maiores da coletividade, não há porque tratá-lo diferentemente. Impenderá a revogação do ato revogatório como, em regra, a todo ato administrativo. A possibilidade de revogação do ato anterior revogatório, parece-nos, decorre da própria essência do instituto da revogação. É um imperativo da atividade administrativa, como diz Bartolome Fiorine citado por José Frederico Marques, revogar seus atos “quando estes não correspondem à finalidade para a qual foram editados”. Se o ato revogatório foi editado com vistas a razões de interesse público não mais existente, nada impede, muito ao contrário, que se renove a eficácia do ato, repristinando-o.⁴⁵

3.1.5. CASSAÇÃO

É a retirada do ato administrativo em decorrência do beneficiário ter descumprido condição tida por indispensável para a manutenção do ato. O beneficiário dos atos administrativos desatende os seus requisitos.

Odete Medauar após definir a cassação como um ato administrativo que desfaz outro ato, afirma que “o fundamento da cassação não se encontra na legalidade do ato anterior, nem em razões de mérito: o fundamento reside no descumprimento posterior, por parte do interessado, de exigências legais relativa à situação objeto do ato.”⁴⁶

Exemplos: Um Hotel que se transforma em casa de tolerância, é cassado a sua licença (Alvará) pois o fim utilizado não é o mesmo para o que fora solicitado; a cassação de licença para construir por não cumprimento do projeto estrutural apresentado como requisito da concessão da licença; a cassação da Licença de Operação (Licenciamento Ambiental) de uma indústria por ela

⁴⁵ MAQUES NETO, Floriano Azevedo. Repristinação de ato revogatório de Licitações. Disponível em: http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=329. Acesso em: 13.4.2013.

⁴⁶ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 13ª ed. São Paulo: RT. 2009; p. 163.

não cumprir o Plano de Controle Ambiental dos Resíduos; estabelecimentos alimentícios que não cumprem as normas de higiene também terão cassados as suas licenças após fiscalização da vigilância sanitária.

3.1.6. CADUCIDADE

É a retirada do ato administrativo em decorrência de terem sobrevindo normas superiores que tornam incompatíveis a manutenção de ato administrativo anteriormente praticado, com a nova realidade jurídica. Exemplo: extinção de um alvará de funcionamento de jogos de azar pelo fato de lei nova os considerar fato ilícito e punível com pena.

3.1.7. CONTRAPOSIÇÃO OU DERRUBADA

É a retirada do ato administrativo em decorrência da edição de outro ato jurídico, fundado em competência diversa da do primeiro, mas que acaba projetando efeitos antagônicos aos destes e por isso o elimina do mundo jurídico. Exemplos: exoneração do servidor em relação ao ato de sua nomeação. A exoneração não tem por objetivo rever a nomeação, ela só barra os efeitos da nomeação.

3.1.8. RENÚNCIA

É a extinção do ato administrativo eficaz em decorrência do seu beneficiário não mais desejar a continuidade dos seus efeitos, ou seja, é forma de extinção de um ato administrativo que traz benefícios a alguém, mas este alguém não quer mais os benefícios, a eles renunciando. Exemplo: particular renuncia à permissão de uso.

3.1.9. RECUSA

É a extinção do ato administrativo ineficaz em decorrência do seu futuro beneficiário não manifestar concordância indispensável para a projeção de seus efeitos, ou seja, o beneficiário não deseja a projeção de seus efeitos. O ato administrativo foi praticado, mas ainda não projetou efeitos porque exige a concordância que não é dada; ao contrário, há a recusa. Exemplo: o governador nomeia um funcionário para ocupar o cargo de secretário de agricultura, o qual não quer e recusa a comenda.

3.2 - EXTINÇÃO DECORRENTE DE MOTIVOS INTERNOS DO ATO ADMINISTRATIVO: ANULAÇÃO, NULIDADE E INEXISTÊNCIA

Decorre da sua invalidade. O ato administrativo é inválido e por força disto temos um ato que o extermina. Pode ser por via administrativa ou jurídica.

Na via jurídica ocorre quando alguém ingressar em juízo com a ação para anular o ato administrativo. E na via administrativa, a própria administração reconhecendo a ilegalidade do ato, o anula, utilizando-se do princípio da autotutela dos atos administrativos, ou seja, se a Administração detecta o ato administrativo ilegal, inoportuno, ou inconveniente, ela deve exterminá-lo, anulá-lo. Pode ocorrer de ofício ou por provocação de terceiros.

É pacífica na doutrina e jurisprudência a possibilidade de anulação dos atos administrativos pela própria Administração Pública e pelo Poder Judiciário. As Súmulas n.º 346 e n.º 473 do Supremo Tribunal Federal acolhem essa perspectiva.⁴⁷

Na Administração Pública Federal a orientação é a

⁴⁷ Súmula n.º 346: “A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.”. Súmula n.º 473: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

mesma. Nos termos do art. 53, da Lei de Processo Administrativo Federal (Lei n.º 9784/99), “*a Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.*”.

Os efeitos da anulação são sempre *ex tunc* – retroagem à ilegalidade. Entretanto, os rigores da anulação administrativa devem ser atenuados, ressaltando as situações jurídicas favoráveis a terceiros de boa-fé.

Na Teoria Geral do Direito, existem atos nulos e anuláveis, mas no plano do Direito Administrativo a diferença não persiste, ela se coloca em face da possibilidade de *convalidação* ou não do ato administrativo viciado. Para parte da doutrina, se puder ser convalidado é anulável; se não puder, ele é nulo. Para outra parte, o ato só será anulável, pois se for convalidado, qualquer vício dele resultante restaria sanado.

A diferença entre o ato nulo e o inexistente é que o primeiro existe, mas em desacordo com a lei e traz consequências jurídicas, devendo ser anulado para deixar de existir. Já o inexistente é ignorado, pois ele não existe.

3.3. ATOS REAPROVEITÁVEIS

3.3.1. ATO IRREGULAR

Irregular é o ato que tem vício, mas que não traz prejuízo a ninguém e logo não há por que ser ele anulado – já que não há nulidade respaldada em um ato que não traz prejuízo –; logo, é um ato viciado, que deve ser tratado como se válido fosse. Exemplo: um Ministro baixa uma portaria, sendo que deveria ser baixada naquele momento uma resolução.

3.3.2. ATO CONVALIDÁVEL

Há certos atos que são viciados, mas podem ser corrigidos; a correção é a *Convalidação*.⁴⁸ Weida Zancaner, sustenta que a “convalidação é um ato exarado pela Administração Pública, que se refere expressamente ao ato de convalidar para suprir seus defeitos e resguardar os efeitos por ele produzidos”⁴⁹

Posteriormente será importante analisar detidamente o instituto da convalidação, o que se fará nos tópicos seguintes.

3.3.3. ATO CONVERSÍVEL

A conversão é o ato administrativo que, com efeitos retroativos, transforma um ato viciado em outro de diferente tipologia, de modo que passe a ser considerado válido desde a sua origem. Exemplo: concessão de uso dada sem autorização legislativa; assim, para corrigir o vício, converte-se a concessão em permissão, porque esta não exige autorização legislativa.⁵⁰

⁴⁸ O secretário municipal demite o funcionário, ele não tinha competência para tal, mas o prefeito, achando justa a demissão, convalida a decisão do secretário, este é ato anulável.

⁴⁹ ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros. 1996; p. 100.

⁵⁰ Maria Sylvia Zanella Di Pietro, nesse mesmo sentido afirma: “E com relação ao objeto, o que é possível é a figura da conversão que é muito pouco aplicada na Administração Pública, porque no caso da conversão, aquele mesmo ato que seria ilegal para um determinado fim, pode ser legal de uma outra forma. Por exemplo, a concessão de uso de bem público exige autorização legislativa e a permissão de uso não exige.

A administração fez uma concessão de uso sem autorização legislativa. Aquele ato, como permissão precária, seria válido, porém, como concessão, é inválido. Então, o que a Administração Pública pode fazer é converter a concessão numa permissão, porque como permissão vai ser válida e vai dar efeito retroativo.

A utilidade da convalidação e da conversão é aproveitar os efeitos já produzidos, porque se você for anular, você vai ter que apagar todos os efeitos, se você convalidar ou se você converter o ato, você está dizendo que aqueles efeitos já produzidos são válidos, são legais.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Pressupostos do Ato Administrativo – Vícios, Anulação, Revogação e Convalidação em face das Leis de Processo Administrativo in: I Seminário de Direito Administrativo – TCMSP - “Processo Administrativo”* - De 29 de setembro a 3 de outubro de 2003. Disponível em: http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/29a03_10_03/4Maria_Silvia4.htm)

REFERÊNCIAS⁵¹

- AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Extinção do Ato Administrativo*. São Paulo: RT. 1978.
- _____. *Validade e Invalidade do Ato Administrativo* in: Revista Interesse Público, n.º 5, jan./mar. de 2000.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum. 2012.
- ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Motivação e Controle do Ato Administrativo*. Belo Horizonte: Del Rey. 1992.
- ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Pioneira. 1979.
- ATALIBA, Geraldo. *Ação Popular na Constituição Brasileira*. In: Revista de Direito Público, n.º 76, out./dez. de 1985.
- BAQUER, Lorenzo Martín-Retortillo. *De los Derechos Humanos al Derecho a una Buena Administración* in: *El Derecho a Una Buena Administración y la Ética Pública* (Coordenadores: Carmen María Ávila Rodríguez y Francisco Gutierrez Rodríguez). Valencia: Ed. Tirant lo Blanch. 2011.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira Baracho. *Teoria Geral dos Procedimentos de Exercício da Cidadania Perante a Administração Pública*. In: Revista Brasileira de Estudos Políticos, n.º 85- Julho de 1997.
- BARBOSA, Rui. *Atos Inconstitucionais*. 2ª ed. Campinas: Russel Editores. 2004.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva. 2011.

⁵¹ Estas “Referências” correspondem ao total das 3 partes do Artigo e não apenas da Parte 1 que aqui apresentamos.

- _____. *O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2003.
- _____. *A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo*. In: Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais, n.º 12. Novembro de 2011 – Diretor: Paulo Bonavides. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Dicionário de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva. 1994.
- BERNARDES, Juliano Taveira. *Novas perspectivas de utilização da ação civil pública e da ação popular no controle concreto de constitucionalidade*. In: Revista Jurídica Virtual/Presidência da República, Vol. 5, n.º 52 – Set. de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_52/Artigos/Art_Juliano.htm
- BEZDOS, Clóvis. *A Ação Popular e a Ação Civil Pública em face da Constituição Federal de 1988*. In: Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo - Dez. 1988.
- BIELSA, Rafael. *Ação Popular e o Poder Discricionário da Administração* in: Revista de Direito Administrativo, n.º 38 – Out/Dez de 1954. Rio de Janeiro: FGV.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 24ª ed. São Paulo: Malheiros. 2009.
- CAMPOS FILHO, Paulo Barbosa de. *Ação Popular*. São Paulo: Saraiva. 1968.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. (8ª reimpressão). Coimbra: Almedina. 2003.
- CARDOZO, José Eduardo Martins. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. In: MORAES, Alexandre de (coord.) *Os 10 anos da Constituição Federal*. São Paulo: Atlas. 1998.
- CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS – *Sínteses da Legislação da União Europeia*. Acessado em 20.3.2013.

- Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/133501_pt.ht
- CAVALCANTI, José Paulo. *Tridimensionalidade e outros Erros*. Recife: Ed. do Autor. 1996.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Teoria dos Atos Administrativos*. São Paulo: RT. 1973.
- CHAPUS, René. *Droit Administratif Général – Vol. 1*. 15ª ed. Paris: Motchrestien. 2001.
- COGLIOLO, Pietro. *Filosofia do Direito Privado*. Salvador: Ed. Typ/Bahia. 1898.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: Direito, Moral e Religião no Mundo Moderno*. São Paulo: Companhia das Letras. 2006.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Do ato administrativo*. São Paulo: Bushatsky. 1977.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 28ª ed. São Paulo: Saraiva.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas. 2012.
- ENTERRÍA, Eduardo García de. *La Lengua de los Derechos – La Formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*. Madri: Civitas. 2001.
- FAGUNDES, Miguel Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos. 1941.
- FERNANDES NETO, Guilherme. *A Proteção dos Interesses Metaindividuais no Direito Comparado*. Disponível em: http://www.guilhermefernandes.pro.br/site_media/uploaded/article/A_protecao_dos_interesses_metaindividuais_no_Direito_Comparado.pdf - Acessado em 12.2.2013.
- FERREIRA, Pinto. *Ação Popular na Classificação Geral das Ações* in: Enciclopédia Saraiva de Direito – n.º 3

- (Coordenação do Prof. Rubens Limongi França). São Paulo: Saraiva.
- FERREIRA, Sergio de Andréa; NASCIMENTO, Carlos Valder; BARROS, Sérgio Resende de. *Reforma da Previdência e Contribuição dos Inativos: Direito Adquirido e Segurança Jurídica*. Belo Horizonte: Fórum. 2003.
- FERREYRA, Raúl Gustavo. *La Constitución Vulnerable*. Buenos Aires: Hammurabi. 2003.
- FILHO, Marçal Justen. “O Princípio da Moralidade Pública e o Direito Tributário.” In: *RTDP*, n° 11, 1995.
- FINGER, Julio Cesar. *O Direito Fundamental à boa administração e o princípio da publicidade*. In: *Revista Interesse Público*, n.º 58, nov./dez. de 2009. Belo Horizonte: Fórum.
- FREIRE, Antonio Peña. *La Garantia en el Estado Constitucional de Derecho*. Madri: Trotta. 1997.
- FREITAS, Augusto Teixeira. *Vocabulário Jurídico – Teixeira de Freitas – Edição Comemorativa do Centenário da Morte do Autor*. Tomo I. São Paulo: Saraiva. 1983.
- FREITAS, Juarez. *Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. São Paulo: Malheiros. 2007.
- _____. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.
- _____. *Regulação de Estado, Sustentabilidade e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. In: *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro – Edição Especial em Homenagem à Memória do Procurador Marcos Juruena Villela Souto*. 2012.
- _____. *Direito Fundamental à boa administração pública e o reexame dos institutos da autorização de serviço público, da convalidação e do “poder de polícia administrativa”*. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de;

- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum. 2012.
- _____. *O Direito Fundamental à boa administração e a constitucionalização das relações administrativas*. In: Revista Interesse Público, n.º 60, mar./abr. de 2010. Belo Horizonte: Fórum.
- GIACOMUZZI, José Guilherme. *A Moralidade Administrativa e a Boa-fé na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros. 2002.
- GORDILLO, Agustín A. *Planificación, Participación y Libertad en el Proceso de Cambio*. Buenos Aires: Ediciones Macchi. 1973.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Constitucional. Vol. II. 4ª ed.* Coimbra: Almedina. 2011.
- GRAU, Eros Roberto. *O Requisito da Lesividade na Ação Popular* in: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Organizador). *Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba, vol. 2*. São Paulo: Malheiros. 1997.
- GUERRA, Sérgio. *Sociedade de riscos e incertezas: o controle judicial sobre as escolhas regulatórias*. In: Interesse Público – IP, n. 95, ano 18, jan./fev. de 2016. Belo Horizonte: Fórum.
- LUHMANN, Niklas. *Confianza*. Trad. Amada Flores e Darío Rodríguez Mansilla. Barcelona: Anthropos, 1996.
- MACHADO, Gabriela Rios; LIBERATO, Gustavo Tavares Calvacanti. *O Princípio da Boa-Fé Objetiva como um Direito Fundamental Implícito na Constituição Federal de 1988*. Disponível em: http://www.mp.ce.gov.br/esmp/publicacoes/edi001_2012/artigos/17_Gabriela.Rios.Machado.pdf
- MALLÉN, Beatriz Tomás. *El derecho fundamental a una buena administración pública*. Madrid: Instituto Nacional de

- Administración Pública. 2004.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Popular: Proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. 5ª ed. São Paulo: RT. 2003.
- _____. *Ação Popular: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. São Paulo: RT. 2008.
- MAQUES NETO, Floriano Azevedo. *Repristinação de ato revogatório de Licitações*. Disponível em: http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=329. Acesso em: 13.4.2013.
- MÁRQUEZ, Daniel. *Un Nuevo Paradigma en Administración Pública: El Derecho Humano a la Buena Administración Pública* in: Ponencia Seminario Jorge Fernández Ruiz – 23, 24 y 25 de octubre de 2011 – Mesa: El Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública. Disponível em: http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmnda/ponencias/DanielMarquezGomez.pdf
- MAUER, Hartmut. *Droit Administratif Allemand - (Trad. de Michel Fromont)*. Paris: L. G. D. J.. 1994.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 13ª ed. São Paulo: RT. 2009.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33ª ed. São Paulo: Malheiros. 2007.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Organizador). *Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba, vol. 2*. São Paulo: Malheiros. 1997.
- _____. *Curso de Direito Administrativo*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros. 2009.
- _____. *Curso de Direito Administrativo*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros. 2004.
- _____. *Grandes Temas do Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.
- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais de*

- Direito Administrativo*, v. I. 3ª ed. São Paulo: Malheiros. 2007.
- MIRANDA, Pontes de. *Tratado das Ações – Tomo IV – Ações Constitutivas*. São Paulo: RT. 1973.
- MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas. 2002.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. *A Ação Popular no Direito Brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados “interesses difusos”*. In: *Temas de Direito Processual*. São Paulo: Saraiva. 1977.
- _____. *Ações Coletivas na Constituição de 1988*. Revista de Processo, n.º 61.
- MORENO, Fernando Sainz. *Seguridad Jurídica*. In: Revista Trimestral de Derecho Público, n.º 55. São Paulo: Malheiros. 2010.
- MUÑIZ, José Luis Martínez López. *La Moralidad Pública como Límite de las Libertades Públicas*. In: Revista de Derecho Administrativo, n.º 15/16, Enero-Agosto de 1994.
- MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *El buen gobierno y la buena administración de instituciones pública*. Navarra: Thomson-Aranzadi. 2006.
- OLIVEIRA, Erival da Silva. *Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: RT, 2009.
- PEGORARO, Lúcio. *¿Existe un Derecho a una Buena Administración?* in: *El Derecho a Una Buena Administración y la Ética Pública* (Coordinadores: Carmen María Ávila Rodríguez y Francisco Gutierrez Rodríguez). Valencia: Ed. Tirant lo Blanch. 2011.
- PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Atos Administrativos*. Rio de Janeiro – 1996. Palestra proferida na Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. *Apud*: DADAM, Luzia Nunes. *Ação Popular: Controle Jurisdicional e Razoabilidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2000.
- PÉREZ, Jesús González. *Responsabilidad Patrimonial de las*

- Administraciones Públicas*. 2ª ed. Madri: Civitas. 2000.
- QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. *Direito Administrativo - Ponto a Ponto*. Tomo I. São Paulo: Elsevier. 2008.
- RADBRUCH, Gustav. *Arbitrariedad Legal y Derecho Supralegal*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot. 1962.
- REALE, Miguel. *Revogação e Anulamento do Ato Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense. 1968.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais do Processo Administrativo no Direito Brasileiro*. Revista Trimestral de Direito Público n.º 17. 1997.
- _____. *Mudanças Sociais e Mudanças Constitucionais* In: *Constitucionalismo Social* (coordenado por Jane Granzoto Torres da Silva). São Paulo: LTr. 2003.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: Dignidade da Pessoa Humana, Direitos Fundamentais e Proibição de Retrocesso Social no Direito Constitucional Brasileiro*. In: ANTUNES, Cármen Lúcia (Org.). *Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada*. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Perence. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- _____. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2004.
- SIDOU, J. M. Othon. *A Vocaçào Publicística do Procedimento Romano* (Tese de Doutorado). Recife: UFPE. 1955.
- _____. *Habeas Corpus, Mandado de Segurança, Mandado de Injunção, Habeas Data, Ação Popular – As Garantias ativas dos Direitos Coletivos*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense. 1998.
- SILVA, Almiro do Couto. *O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração a Anular seus próprios Atos Administrativos: Prazo Decadencial do art. 54 da Lei de*

- Processo Administrativo da União (Lei n.º 9.784/99)*. STVDIA IVRIDICA n.º 92. Coimbra: Coimbra Editora. 2009.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32ª ed. São Paulo: Malheiros. 2009.
- _____. *Prefácio* in: MANCUSO, R. C. *Ação Popular: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. São Paulo: RT. 2008.
- SOBRINHO, José Wilson Ferreira. *Ação Popular na Constituinte*. In: *Revista de Direito Público*, n.º 86, abr./jun. de 1988.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Estímulos Positivos*. In: *Direito Administrativo Econômico (Coord. José Eduardo Martins Cardozo, João Eduardo Lopes Queiroz e Márcia Walquíria Batista dos Santos)*. São Paulo: Atlas. 2011.
- SOUZA, Márcio Luís Dutra de. *O princípio da boa-fé na administração pública e sua repercussão na invalidação administrativa*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 101, junho de 2012. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11785>. Acesso em abril de 2013.
- STASSINOPOULOS, Michel. *Traité des actes administratifs, Vol. I*. Atenas-Paris : Librairie de Droit et Jurisprudence. 1973 .
- TÁCITO, Caio. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva. 1975.
- VÁSQUEZ, Julio César Trujillo. *Teoría del Estado en el Ecuador: Estudio de Derecho Constitucional*. 2ª ed. Quito: Corporación Editora Nacional. 2006.
- VELASCO, Recaredo Fernández de. *La “Acción Popular” en el Derecho Administrativo*. Madri: Editorial Reus. 1920.
- WALD, Arnoldo. *Sociedade de Economia Mista – Ação Popular – Lista Telefônica* in: *Revista de Direito*

Administrativo n.º 157 – Jul./Set. de 1984.

ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros. 1996.