

TEORIA DA EVIDÊNCIA, AÇÃO POPULAR E ATOS ADMINISTRATIVOS – PARTE 3

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

THEORY OF EVIDENCE, POPULAR ACTION AND ADMINISTRATIVE ACTS – PART 3

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.

6 – IMPOSSIBILIDADE DA CONVALIDAÇÃO COMO SUBSTITUTO DAS SANÇÕES DECORRENTES DA AÇÃO POPULAR



ão pode o órgão especialmente qualificado para decidir pela anulação, proceder a convalidação sem antes apurar os motivos que conduziram a sua decisão, pois “considera-se a convalidação subordinada à eficácia direta do direito fundamental à boa administração pública”.¹ Pensar e agir diferente poderia configurar por parte do Poder Público uma postura de se imiscuir da responsabilidade de aplicar as sanções decorrentes da Ação Popular alegando que a nulidade foi sanada pela convalidação, vez que, estaria afrontando o direito fundamental da coletividade de ver o sujeito ativo da ilegitimidade praticada ser pelo menos considerado como infringente de suas responsabilidades legais.

A orientação deve ser no seguinte sentido: Proposta a Ação Popular, deve ser aguardada a decisão final sobre a anulação ou não do ato administrativo. Nesse momento, não está a se falar meramente de impugnação administrativa. Estar-se diante de uma possibilidade de além do ato ser anulado, o sujeito que o exarou poderá ser sancionado.

Se houvesse a convalidação, estar-se-ia diante de uma impossibilidade jurídica do pedido, e conseqüentemente, poderia haver extinção do processo sem julgamento do mérito, uma vez configurada carência de ação nos termos do art. 267, VI, do Código de Processo Civil.

A convalidação neste caso corresponderia a uma absolvição sumária do sujeito emissário do ato administrativo. Poderia ainda representar também um privilégio ao destinatário do ato. Hartmut Mauer apresenta essas possibilidades:

(a) quando o beneficiário da situação jurídica a provocou por malícia (= má-fé) e por meio desleal;

¹ FREITAS, Juarez. Direito Fundamental à boa administração pública e o reexame dos institutos da autorização de serviço público, da convalidação e do “poderde polícia administrativa”. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum. 2012, p. 326.

(b) quando conhecia a ilegalidade ou deveria, necessariamente, conhecê-la;

(c) quando ele é o responsável direto pela ilegalidade cometida, notadamente quando pratica algum tipo de falsidade.²

Ressalta-se, entretanto, que no passado, pela invocação nua e crua do princípio da legalidade, promovia-se, invariavelmente a supressão, com efeitos *ex tunc* dos atos irregulares da Administração Pública. Esse quadro atualmente se encontra mitigado, o que fomenta a convalidação como possibilidade de se garantir o respeito à boa-fé e à segurança legítima. Nesse sentido, Juarez Freitas afirma:

Toda via, esse posicionamento doutrinário e jurisprudencial começou, a pouco e pouco, a ceder lugar a uma nova concepção, segundo a qual nem todos os atos inválidos são suscetíveis de anulação. É que a aparência de legalidade, a passagem do tempo, o imperioso dever de preservar a segurança das relações jurídicas e, por fim, o justo respeito à boa-fé e à confiança legítima de que os administrados depositaram na Administração impedem o puro e simples desfazimento dos efeitos favoráveis produzidos pelos atos do Poder Público. (...) Atualmente, faz-se possível constatar que a jurisprudência não diverge da doutrina e que, em salutar sintonia, também a doutrina nacional não dissente da estrangeira. Observa-se que os pontos de vistas parecem confluir para um sólido paradeiro: a convalidação e a irretratabilidade dos atos administrativos dos quais decoram, sedimentados pelo influxo da confiança, efeitos favoráveis. Há, porém, uma ressalva de pronunciada importância: a má-fé, não importa qual a extensão do lapso de tempo, jamais convalida.³

De outro lado, se mediante atuação do Poder Judiciário, o ato é anulado, a sentença que declarou que houve a ilegitimidade e também a lesividade, representando, portanto, uma

² MAUER, Hartmut. *Droit Administratif Allemand* - (Trad. de Michel Fromont). Paris: L. G. D. J. 1994; p. 292.

³ FREITAS, Juarez. 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, p. 324.

decisão constitutiva negativa e seguindo o procedimento norma previsto no art. 11 da Lei de Ação Popular⁴, imporá ao condenado o pagamento de perdas e danos. Pontes de Miranda afirma ser esta a natureza jurídica da Ação Popular. Entretanto, ele mesmo afirma que “ato nulo não se declara nulo: ato nulo é, existe, embora nulamente (= eivado de nulidade): ato nulo ou anulável desconstitui-se.”⁵

Para os que entendem a distinção entre atos nulos e anuláveis aplicáveis à Ação Popular e ao Direito Administrativo, a posição sobre a natureza jurídica da ação acompanhará essa dicotomia. Podemos aqui citar Luís Roberto Barroso, que preconiza: “A sentença que julga procedente o pedido formulado em Ação Popular pode ter natureza declaratória (na hipótese de ato nulo) ou constitutiva (quando o ato for anulável), mas também condenatória.”⁶ Neste último caso, afirma o autor decorrer do próprio art. 11 a necessidade de o Juiz impor a condenação em perdas e danos, mesmo que a parte não requeira, “aqui se abre exceção à regra proibitiva do julgamento extra petitem”⁷, neste caso há consenso geral, embora não possamos dizer que somente por essa imposição legal já se consideraria a Ação Popular como também condenatória. Continuamos empenhando a sua natureza de constitutiva negativa.

⁴ Art. 11. A sentença que, julgando procedente a ação popular, decretar a invalidade do ato impugnado, condenará ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele, ressalvada a ação regressiva contra os funcionários causadores de dano, quando incorrerem em culpa.

⁵ MIRANDA, Pontes de. *Tratado das Ações – Tomo IV – Ações Constitutivas*. São Paulo: RT. 1973; p. 496.

⁶ BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2003; p. 214. Também nesse sentido: 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, p. 120.

⁷ BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2003; p. 214. Também nesse sentido: 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, p. 120.

A nossa preocupação reside nesse ponto, uma vez que pode haver casos onde a sentença ou acórdão resolva julgar improcedente a Ação Popular, por ausência de lesividade patrimonial⁸, mas subtraia outro importante resultado da análise do pedido, qual seja, a de se declarar nulo o ato lesivo por estar configurada uma imoralidade ou ilegitimidade, mesmo que dela não decorra prejuízo patrimonial à Administração Pública. Destarte, além de procurar uma melhor interpretação para o termo *anular* contido no art. 5º, inciso LXXIII⁹, é necessário atribuir o conceito amplo de *ato lesivo*. A amplitude está no fato de que se considera ato lesivo qualquer ato que atente contra à moralidade administrativa, e outros casos específicos, como: patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural.

Desta forma, a Constituição recepciona expressamente o princípio da moralidade como forma de ampliar o grau de aplicação da Ação Popular. Marçal Justen Filho traduz bem o que se pretende com o levantamento do princípio da moralidade em sede constitucional:

o princípio da moralidade pública é por assim dizer, um princípio jurídico “em branco”, o que significa que seu conteúdo não se exaure em comandos concretos e definidos, explícita ou implicitamente previstos no direito legislado. O princípio da moralidade pública contempla a determinação jurídica da observância de preceitos éticos produzidos pela sociedade, variáveis segundo as circunstâncias de cada caso. [...] a moralidade pública se destina a disciplinar uma série indeterminada de situações, o que seria inviabilizado por uma construção fechada e exaustiva. [...] A essência do princípio da moralidade pública consiste na invalidade de todos os atos praticados pelo Estado incompatíveis com a interpretação ética do sistema e das

⁸ Posição que, repetimos, não se adequa mais ao comando constitucional que disciplina a Ação Popular (art. 5º, LXXIII).

⁹ “Qualquer cidadão é parte legítima para propor Ação Popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

normas jurídicas.¹⁰

José Luis Martínez López Muñiz, sustentado a moralidade como limite, afirma que “a moralidade ou moral pública se apresentam, pois, como bens sociais cuja proteção pode fazer justamente necessárias certas restrições ou limitações das liberdades que, em todo caso, só as leis podem estabelecer.”¹¹ Amplia ainda o conceito, dizendo o autor que “a violação dos direitos e liberdades é também uma imoralidade e não só uma injustiça estritamente jurídica.”¹² Na sequência, propõe que “a proteção da moralidade pública vem a coincidir com a devida tutela dos direitos e liberdades e seu legítimo exercício”¹³, apresentando-se como “um bem jurídico protegível precisamente por merecer ou ser suscetível de qualificar-se como *pública*”¹⁴ Portanto, deixa o autor subentendido que sem o adjetivo *pública* (no Brasil usa-se invariavelmente o adjetivo *administrativa*), a moralidade por si só careceria da extensa proteção jurídica que o Estado lhe atribui.

Rodolfo de Camargo Mancuso, numa interpretação adequada à Constituição de 1988, admite a moralidade administrativa como causa autônoma para propositura da Ação Popular. No seu sentir:

Se a causa da Ação Popular for um ato que o autor reputa ofensivo à moralidade administrativa, sem outra conotação de palpável lesão ao erário, cremos que em princípio a ação poderá

¹⁰ FILHO, Marçal Justen. “O Princípio da Moralidade Pública e o Direito Tributário.” In: *Revista Trimestral de Direito Público*, nº 11, 1995; p. 50.

¹¹ 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. Buenos Aires: Depalma, p. 111.

¹² 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. Buenos Aires: Depalma, p. 112.

¹³ 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. Buenos Aires: Depalma, p. 112.

¹⁴ 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. Buenos Aires: Depalma, p. 112-113.

vir a ser a colhida, em restando provada tal pretensão, porque a atual CF erigiu a “moralidade administrativa” em *fundamento autônomo* para a Ação Popular. E bem pode dar-se – posto que *non omne quod licet honestum est* – que o ímprobo administrador, de indústria, procure cercar o ato das chamadas “formalidades legais”, mas sem lograr impedir que, em sua essência, ele seja *imoral*, no senso concebido por Hauriou e assim traduzido por Hely Lopes Meirelles: “O agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também, entre o honesto e o desonesto.”¹⁵

Clóvis Beznos também é taxativo em relação a essa possibilidade, relata o autor:

A ampliação do objeto da Ação Popular, introduzida pelo Texto Constitucional de 1988, sujeitando a contraste judicial a lesão à moralidade administrativa, faculta o ajuizamento da mesma independentemente do tradicional requisito da lesão patrimonial, efetiva ou presumida, que desde a sua previsão primeira no ordenamento, impunha-se como condição de procedência.¹⁶

Rafael Bielsa, nos anos cinquenta, se referindo ainda à Constituição de 1946, já criticava a ausência da previsão da moralidade administrativa como objeto passível de Ação Popular: “Os atos irregulares, imorais de suborno etc., que não lesam o patrimônio público, não estão compreendidos no preceito constitucional, o que é deplorável.”¹⁷ O autor, a colocava também

¹⁵ 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, p. 107.

¹⁶ BEZNOS, 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. São Paulo: PGE, p. 35.

¹⁷ 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, p. 45.

como de caráter educativa e em outro momento crítica :

o móvel, pois, da Ação Popular não era apenas restabelecer a *legalidade*, mas também punir ou reprimir a *imoralidade*. E nesse duplo fim vemos a virtude deste singular meio jurisdicional, de evidente valor educativo e cívico. (...) A Ação Popular é educativa, como temos dito sempre, e o seu exercício faz o cidadão um colaborador da moralidade e legalidade, onde mais falta faz o seu controle.¹⁸

Entretanto, para que a expressão não caia no vazio, e tenha restrições do poder judiciário no ingresso de uma Ação Popular com base na moralidade por si só considerada, deve o intérprete e principalmente o autor popular, visando anular o ato que considere imoral, apontar os fatos que o fizeram chegar a essa conclusão e conjugar a moralidade administrativa com disposições normativas e/ou princípios, partindo do pressuposto, que em regra, tudo que é imoral é ilegal, ou, pelo menos, fere princípios constitucionais.

Florivaldo Dutra de Araújo também afirma seu desagrado com as posições doutrinárias e judicantes a respeito da impossibilidade de utilização da moralidade administrativa, vista isoladamente, como elemento possível para sustentar a Ação Popular. O autor se indigna:

Lamentavelmente, o Judiciário e a Doutrina no Brasil adotaram, majoritariamente, a inconsistente atitude de interpretar as normas relativas à Ação Popular como exigentes de dois requisitos para possibilitar a impugnação, por essa via, dos atos administrativos: a lesividade e a contrariedade a uma lei expressamente referível ao conteúdo do ato questionado. Como se a ordem constitucional, que mais de uma vez se refere à moralidade (probidade) administrativa, que tanto diz sobre a defesa da democracia e da representação popular, pudesse tolerar que um ato lesivo ao patrimônio público subsistisse pelo simples fato de não lhe ser possível contrapor uma lei *específica* referente ao seu objeto!¹⁹

¹⁸ 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, p. 41.

¹⁹ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Motivação e Controle do Ato Administrativo*. Belo

Nesse sentido José Carlos Barbosa Moreira preconiza:

A Ação visa anular o ato. O ato só pode ser anulável quando contenha algum defeito jurídico. Não bastaria o autor afirmar que o ato atenta contra a moralidade administrativa; é preciso que se conjugue isso com a indicação de alguma infração à disposição da lei – lei sem sentido lato, qualquer norma jurídica; do contrário, cairíamos aqui num subjetivismo total, e isso, evidentemente, não é desejável, porque daria margem a aventuras judiciais.²⁰

Rodolfo de Camargo Mancuso completa esse entendimento:

Para que a expressão “moralidade administrativa” não se reduza a um singelo *conceito jurídico indeterminado* – o que viria a restringir sua eficácia prática e até poderia frustrar os elevados propósitos do constituinte ao erigi-la em fundamento autônomo da Ação Popular – é importante que ela seja reforçada por subsídios fáticos e jurídicos que lhe propiciem maior concreção, que contribuam para melhor definir seus contornos nos casos levados à Justiça.²¹

Portanto, a interpretação do termo lesividade atualmente foi amplamente alargada com a inserção do princípio da moralidade.²²

Nos textos anteriores ele não aparecia, por isso a interpretação doutrinária e jurisprudencial exigia uma lesividade ao patrimônio público comprovadamente. A Constituição de 1946, na qual se baseou em termos de constitucionalidade a Lei 4.717/1965, consignou no art. 141, § 38: “*Qualquer cidadão*

Horizonte: Del Rey. 1992, p. 157-158.

²⁰ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Ações Coletivas na Constituição de 1988. *Revista de Processo*, n.º 61. São Paulo: RT, p. 192.

²¹ 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, p. 115.

²² José Afonso da Silva salienta que: “O objeto da Ação Popular foi ampliado, em nível constitucional à proteção da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural. Este último já estava contemplado na lei que regula o processo popular”. (Apud: MANCUSO, R. C. *Ação Popular: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. São Paulo: RT. 2008, p. 68.).

será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista.”. A Constituição de 1967 previa no seu Art. 150, § 31, “Qualquer cidadão será parte legítima para propor Ação Popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas.”. Em 1969, estabeleceu no seu art. 153, §31, norma repetida: “Qualquer cidadão será parte legítima para propor Ação Popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas.”

Somente na Constituição de 1988 é que realmente tivemos a inserção do Princípio da Moralidade como possível fundamento para propositura de uma Ação Popular. Portanto, essa é uma novidade constitucional, e devemos nós cientistas do direito realizar uma interpretação conforme a Constituição de 1988 no que diz respeito ao art. 1º da Lei de Ação Popular²³, sob pena de caso não se proceda dessa forma, apresentar-se como única saída, o entendimento de que se encontra derogado o art. 1º, pois se refere exclusivamente a atos lesivos ao patrimônio público.

O Supremo Tribunal Federal já expressou também o entendimento de que a moralidade administrativa se encontra amplamente aplicável à Ação Popular, perceba a decisão:

Fixando os Vereadores a sua própria remuneração, vale dizer, fixando essa remuneração para vigor na própria legislatura, pratica ato inconstitucional lesivo não só ao patrimônio material do Poder Público, como à moralidade administrativa, que

²³ Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

constitui patrimônio moral da sociedade. CF, art. 5º, LXXIII." (RE 206.889, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 25-3-1997, Segunda Turma, DJ de 13-6-1997.)

O Tribunal de Justiça de São Paulo, considerou não ter havido lesividade patrimonial em um caso específico, entretanto, afirmou que a contratação sem licitação para obra de grandes vultos configura por si só quebra do Princípio da Moralidade e seria passível, portanto, de condenação. Veja essa decisão:

AÇÃO POPULAR – LESIVIDADE PRESUMIDA – MEMORIAL DA AMÉRICA LATINA

- Contratação de Obra Pública sem Concorrência.

- Lesividade Presumida a ser apurada em liquidação por artigos.

- Voto Vencido.

- Ainda se concretizada a lesividade à moralidade administrativa, não se presume a lesividade ao patrimônio público. (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Embargos Infringentes n. 152.433. Embargante: Clara Levin Ant e outros. Embargados: Companhia do Metropolitano de São Paulo e outros. Rel.: Des. José Osório – RDA 203/264 – Jan./Mar. de 1996).

Destarte, apresenta-se mais coerente com o espírito da Ação Popular, admitir, como o Ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Roberto Grau o faz, que um dos efeitos da Ação Popular, é a “anulação ou declaração da nulidade do ato lesivo (lesividade provada ou lesividade presumida)”²⁴, a palavra, *anulação* aqui deve ser entendida como englobadora da nulidade absoluta ou relativa, ou meramente declaração de invalidade do ato administrativo, com seus efeitos decorrentes, e neste caso realmente tornando-se uma ação com natureza jurídica constitutiva negativa.

Entretanto, quando se diz *declaração da nulidade do ato lesivo*, deve se interpretar no sentido de que a decisão nem sempre desconstituirá o ato administrativo, seja pelo fato dele já ter sido convalidado, ou seja, pelo fato dele ter se exaurido no

²⁴ 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, p. 341.

tempo. No primeiro caso, a decisão apontará os itens que levaram o ato a ser considerado anulável. Já no caso dele ter se exaurido no tempo e existirem ilegalidades na sua condução, o resultado será a nulidade. O que importará ao final é que o ato seja declarado lesivo, seja ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, seja à moralidade administrativa, ou ainda, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Essa é a inteligência do comando constitucional, e como direito fundamental que é, dotado de aplicabilidade imediata nos termos do art. 5º, § 1º, não se permite outra interpretação reducionista da fundamentabilidade.

Todavia, admitir-se-á nos casos do art. 4º, a declaração de nulidade independente de comprovação da lesividade do ato. O que não se pode admitir, é que através dessa lesividade presumida, os réus sejam condenados, nos termos do art. 11, ao pagamento de perdas e danos, hipótese que só poderá ocorrer se comprovada a lesividade, uma vez que se parte do princípio que não há responsabilidade civil sem dano comprovado, ainda que haja um ato declarado nulo.

Mas se a sentença declarar que houve a ilegitimidade ou a imoralidade, mas que a lesividade não existiu ou se encontra sanada, por qualquer motivo que seja, inclusive pela convalidação do ato administrativo, estar-se-á diante de uma decisão meramente declaratória.

Essa decisão, entretanto, possui dois efeitos:

1º - Absolve-se o réu de indenização ao erário pela lesividade causada;

2º - Atribui ao réu à prática ilegítima de um ato administrativo por quebra do princípio da moralidade, podendo decorrer dessa decisão, a abertura de uma Ação de Improbidade Administrativa, bem como, a aplicação direta do art. 15 da própria Lei de Ação Popular.²⁵

²⁵ Art. 15. Se, no curso da ação, ficar provada a infringência da lei penal ou a prática de falta disciplinar a que a lei comine a pena de demissão ou a de rescisão de contrato

A questão é que no caso da Ação Popular, que combate o ato administrativo lesivo ao patrimônio público, não interessa se o ato foi convalidado, o que importa é se ele possui vício, e se deste, decorreu uma lesividade ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico, artístico e cultural.

De outro lado, interessa sim ao nosso comando constitucional insculpido no art. 37, a observância dos princípios constitucionais da Administração Pública, restando estabelecido pelo próprio art. 37, § 4º, que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. Essa Lei já existe de há muito, é a Lei n.º 8.429/1992, e deve ser sempre invocada quando se aplica o art. 15 da Lei da Ação Popular, pois são situações que geram conexão.

7 TEORIA DA EVIDÊNCIA E A AÇÃO POPULAR: CONTRAPONTO NECESSÁRIO

Conforme já se constatou, a Teoria da Evidência é invocada no desfazimento de atos administrativos eivados de vícios, os quais mesmo que gerem direitos, não podem ser convalidados. O contraponto se insurge na aplicação da confiança legítima aos atos do Poder Público, visando a manutenção de atos inclusive viciados.

José Alfredo de Oliveira Baracho reafirma a obrigatoriedade de exclusão da confiança legítima em casos onde se deve aplicar a Teoria da Evidência:

A anulação do ato administrativo ilegal e a revogação de atos administrativos legais propiciam a retirada da circulação de atos gravosos, que geram a submissão da Administração ao

de trabalho, o juiz, "ex-officio", determinará a remessa de cópia autenticada das peças necessárias às autoridades ou aos administradores a quem competir aplicar a sanção.

princípio da legalidade, com o objetivo de proteger o que teve seus direitos feridos, sendo que esses predominam, de ordinário, sobre os interesses da Administração, na preponderância da confiança legítima.²⁶

Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que os princípios da boa-fé, da lealdade e o da confiança legítima têm aplicação em todos os ramos do Direito e são invocáveis perante as condutas estatais em quaisquer de suas esferas: legislativa, administrativa ou jurisdicional.²⁷

José Guilherme Giacomuzzi encara a boa-fé como subprincípio da moralidade administrativa, admitindo a sua imposição constitucional pelo princípio da moralidade instituído no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Em termos infraconstitucionais, a Lei de Processo Administrativo incorporou essa afirmativa, segundo o autor.²⁸ Basta lembrar que a Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/1999) dimensionou o princípio da boa-fé em duas circunstâncias: no art. 2º, parágrafo único, IV, quando determina que os processos administrativos observem nos seus critério de atuação, padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé; e no art. 4º, inciso II, ao impor como deveres do administrado, perante a Administração, proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé. No primeiro caso o destinatário da norma é a Administração Pública, e no segundo, o cidadão.

Em sentido similar, Juarez Freitas advoga que o princípio da confiança ou da boa-fé nas relações administrativas é manifesto resultado da junção dos princípios da moralidade e da segurança nas relações jurídicas.²⁹

²⁶ 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. Belo Horizonte: UFMG, p. 32.

²⁷ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Grandes Temas do Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 177.

²⁸ GIACOMUZZI, José Guilherme. *A Moralidade Administrativa e a Boa-fé na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros. 2002, p. 249-250.

²⁹ FREITAS, Juarez. *O controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 73.

Entretanto, conforme afirma Márcio Luís Dutra de Souza, não caberia impor o princípio de boa-fé sobre a Teoria da Evidência, uma vez que seus pressupostos não resistem à ilegalidade ou imoralidade explícita:

Dentre as exigências advindas do princípio da boa-fé incluem-se a de não criar ou acalentar expectativas indevidas, bem como a de obstar o surgimento, ou mesmo a manutenção, de condutas infundadas, falsas ou temerárias. Logo, o princípio da boa-fé resguarda as legítimas expectativas geradas em uma relação jurídica, e o eventual rompimento desta expectativa se constitui em abuso de direito, por ultrapassar os limites impostos pela boa-fé.³⁰

Em posição diametralmente oposta, Ingo Wolfgang Sarlet prefere ser mais cauteloso, e estabelecendo um vínculo entre a boa-fé e o princípio da proteção da confiança propõe uma autovinculação dos atos à Administração Pública:

convém não olvidar (muito embora seja comum a falta de lembrança) que o princípio da proteção da confiança guarda estreita relação com o princípio da boa-fé (no sentido de que a proteção da confiança constitui um dos elementos materiais da boa-fé), que, apesar de estar sendo intensamente versado na esfera do direito privado (pelo menos de algum tempo para cá), ainda se ressentem – pelo menos no direito pátrio – de algum maior desenvolvimento do direito público (especialmente no campo do direito constitucional, administrativo e tributário), em que pese alguns importantes progressos já efetuados. Importante lembrar aqui o fato de que a proteção da confiança constitui um dos elementos materiais do princípio da boa-fé, tendo por corolário – notadamente no âmbito das relações negociais – o dever de não fraudar as legítimas expectativas criadas pelos próprios atos, o que evidencia a conexão direta da boa-fé com a proteção da confiança no sentido de uma certa autovinculação dos atos e, portanto, de uma inequívoca

³⁰ 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.

relação com a noção de proibição de retrocesso.³¹

Márcio Luís Dutra de Souza, em belíssima monografia sobre o tema, realiza o contraponto necessário entre os dois princípios:

Por outro lado, deve-se enfatizar que há dificuldades em precisar a exata dimensão do conceito da boa-fé na Administração Pública em relação ao Princípio da Segurança Jurídica, sendo ambos valores decorrentes do Estado Democrático de Direito. Tal dificuldade se deve em razão dos efeitos da aplicação de ambos os princípios, que podem ser idênticos, consubstanciado na imposição de limitações ao Estado quanto ao poder de modificar atos que tenham produzido vantagens para os destinatários, ainda que evitados de irregularidades, e em virtude da inserção, por alguns autores, da tutela da confiança como subprincípio da segurança jurídica.

(...)

Portanto, pode-se afirmar que o princípio da boa-fé e o da segurança jurídica não são excludentes, pois, na realidade, se conectam intimamente, e ambos têm relevância na consolidação das situações jurídicas. (...)

Com efeito, a boa fé incorpora o valor ético da confiança. Confiança na forma de atuação que cabe esperar das pessoas com que nos relacionamos. É no âmbito das relações jurídico-administrativas que esse modo de atuar é esperado pela Administração Pública, em respeito ao administrado, e do administrado em relação à Administração Pública. De fato, a confiança visa evitar que as pessoas sejam surpreendidas por modificações no direito positivo ou na conduta do Poder Público, que possam ferir direitos devidamente constituídos oriundos a até mesmo de atos administrativos manifestamente ilegais, ou frustrar-lhes expectativas alimentadas pelo próprio Poder Público.³²

³¹ 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 Pertence*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 97/98.

³² 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

Hipóteses há, entretanto, que a doutrina afirma claramente que apesar de não caracterizada a *evidência*, poder-se-ia considerar a nulidade do ato administrativo, pois a presunção de ilegitimidade seria *iuris et de iure*. Nesse sentido, Stelkens, Bonk e Sachs, Harmut Maurer, Wolff, Otto Bachof e Rolf Stober³³ trazem a esse cenário as seguintes situações:

1. Impossibilidade de Identificação da autoridade que emitiu o documento;
2. Inobservância da regra de forma que prevê a emissão de um documento;
3. Violação da competência territorial (p. ex. licença para construir exarada por autoridade de município diverso daquele onde situa o imóvel);
4. Impossibilidade de fato (p. ex. ordem de demolição de imóvel já demolido);
5. Imposição de prática de ato que tipifica ilícito penal (crime ou contravenção);
6. Contrariedade aos bons costumes.

Percebe-se nesse caso, que a doutrina alemã apenas repete o já afirmado pela Lei Alemã de Procedimento Administrativo.

Com efeito, é importante neste momento, trazer à colação o entendimento firmado na doutrina alemã, sobre a “firmeza do ato administrativo”. Essas orientações foram transformadas na Lei Alemã de Procedimento Administrativo de 25 de maio de 1976, e reformada recentemente, em 14 de agosto de 2009. Essa reforma teve por espírito, adequar-se às evoluções doutrinárias e jurisprudenciais naquele país.

No art. 43 que trata da eficácia do ato administrativo, a norma impõe que a sua eficácia se dá em relação a quem ele se destina ou a quem por ele foi afetado no momento da

de 2013.

³³ Apud: 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). *Stydia Ivridica* n.º 92. Coimbra: Coimbra Editora. 2009, p. 573.

notificação, sendo que, a sua eficácia se restringe ao conteúdo por ele notificado. Adverte, entretanto, que se for retirado, revogado, anulado, ou de alguma outra maneira extinto, seja pelo decurso do tempo ou por outra forma, esse ato não continuará tendo eficácia. Por fim, afirma que o ato nulo nunca produz efeitos jurídicos.

Já no art. 44, que disciplina a nulidade do ato administrativo, alguns pontos devem ser destacados. A norma considerou que a autoridade pode em todo momento, de ofício, declarar a nulidade. Considerou ainda como nulos os atos que apresentem vícios graves, e, em seguida, apontou as possibilidades, enumerando-as:

1 – atos escritos ou por via eletrônica que não se identificou qual foi à autoridade administrativa que o exarou;

2 – atos que não se revestem da forma estabelecida em lei;

3 – atos praticados ou emitidos por autoridade com excesso de competência, quando não autorizada para a prática;

4 - atos impossíveis de serem executados por razões fáticas;

5 – atos que se exigem um ato ilícito como meio de serem praticados, ou, que por si só, configurem ilicitudes penais ou administrativas;

6 – atos que violem bons costumes.

A norma ainda estabelece algumas ocorrências que não tornam por si só o ato nulo:

1^a – atos praticados com quebra de competência em razão do território;

2^a – atos praticados por pessoas suspeitas para sua prática (familiares e outros vinculados de alguma forma ao sujeito beneficiário do ato);

3^a – atos praticados que deveriam ser praticados por uma Comissão/Conselho, previsto por lei, mais que não foi adotado as medidas predeterminadas, entretanto, não causam prejuízo a

ninguém;

4^a – atos que deveriam ser praticados em cooperação com outras autoridades administrativas segundo a lei, mas alguma autoridade deixou de participar da sua emissão.

A norma ainda estabelece que caso a nulidade afete apenas uma parte do ato, mas que seja essencial à sua prática, e sem o qual o ato não existiria, deverá o mesmo ser considerado nulo.

Os artigos 45, 46, 47, 48 e 49, da Lei Alemã de Procedimento Administrativo disciplinam respectivamente o saneamento dos vícios do procedimento e de forma, as consequências que geram tais vício, as possibilidades de conversão do ato viciado, a retirada do ato ilícito do sistema, e por fim, a revogação do ato administrativo lícito. Não os analisaremos, por não representar influência neste temário.

Desta forma, o contraponto necessário entre a Teoria da Evidência e a Ação Popular se demonstra muito mais inerente à possibilidade de se arguir a citada Teoria como inafastável na realização dos anseios da *Populis Acciones*.

Vale dizer, a Ação Popular como Direito Fundamental que é, objetiva dar garantia plena ao Direito do Cidadão exigir do Poder Público que esse realize uma *boa administração pública*, amparado sempre por critérios de moralidade e legalidade.

Disto se aduz que a *Teoria da Evidência* foi recepcionada pelo nosso ordenamento jurídico-constitucional, por força do próprio art. 5º, LXXIII, que instituiu a Ação Popular.

8 CONCLUSÃO

A lesão ao patrimônio público e à moralidade administrativa é, nas palavras de autoridade de Rui Barbosa, causa da “falência de nossa nacionalidade”. E, tanto para ser o fim como o começo, lembre-se de Chico Buarque de Holanda alertando-nos que “dormia a nossa Pátria-mãe tão distraída, sem perceber que era subtraída em tenebrosas transações”. Ou melhor, dome

e continua sendo subtraída. Aqui, sim, o gerúndio deve provocar a indignação, não só dos gramáticos puristas, mas de todos.

Pode-se afirmar-se que o objetivo-síntese do Estado contemporâneo é o bem-comum e, quando se passa ao estudo da jurisdição, é lícito dizer que a projeção particularizada do bem comum nessa área é a pacificação com justiça. Assim, tratou-se aqui de como contribuir para atingir esse objetivo-síntese, o bem-comum, e a justiça. Sem ressalvas vãs, não se pretende com esse trabalho contribuir para o enriquecimento acadêmico e sim para o humano, o corpo com fome, a alma sem alento, a vida.

Cármem Lúcia Antunes Rocha, antes de ser empossada Ministra, já alardeava a necessidade de mudanças políticas, preocupada que estava com a democracia brasileira. A Ministra escreveu àquela época que:

Não foram poucas as vezes em que os processos eleitorais brasileiros tiveram como mote o “muda Brasil”. E tudo se passou para que nada mudasse. Até se atingir o esmero do dito viscontiano: façamos a revolução antes que o povo a faça.

A fome do povo – e que não é só de comida, conquanto seja primeiro e antes de tudo de – revela a impaciência da dor de quem já esgotou o tempo de espera. Com as coisas do homem, a esperança não é a última que morre. De fome, ele pode morrer antes.

Cuida-se, portanto, de sobreviver como Estado e como conjunto de homens e mulheres, velhos e crianças, segundo condições mais favoráveis de um país que se dá a ser e que ainda não foi porque o Brasil não quis se fazer, até aqui, senhor do seu destino e autor de sua história.

O momento brasileiro é de mudanças profundas, uma vez que de mudanças todo tempo é. Como na sociedade e pela a sociedade, é tempo em que as mudanças constitucionais têm de acontecer para assegurar o cumprimento do mais importante de todos os princípios do Direito Constitucional Contemporâneo: o da dignidade da pessoa humana, inculcado expressa e taxativamente no inciso III, do art. 1º, da Constituição da República de 1988. Mas a grande transformação haverá de ser feita no Constitucionalismo Social, na Prática Social e na Efetividade Popular da Constituição. Afinal, leis não são milagreiras e até comida, se guardada em prateleira, não mata a fome. Agora

como em 5 de outubro de 1988, “o homem é o problema da sociedade brasileira: sem salário, analfabeto, sem saúde, sem casa, portanto, sem cidadania” (Ulysses Guimarães na Promulgação da Constituição de 1988). E cidadania, sabemos, não se ganha, conquista-se. Mas esta conquista depende do andar solidário de quem não vê a sociedade como mero espectador, mas dela participa como seu co-autor.³⁴

Assim, consta-se que a Ação Popular é forma de manifestação máxima da soberania popular, destinada a pleitear no Poder Judiciário, a nulidade de atos lesivos ao patrimônio público e à moralidade administrativa, destacando-se o fato do cidadão ter legitimidade ativa para propô-la, como partícipe e co-autor da sociedade. Não obstante, a Teoria da Evidência se pronuncia a estar ao lado do cidadão, para evitar ou minimizar eventual prejuízo, se da Ação Popular decorrer anulação do ato administrativo, por vício que subjetivamente o atingir.



REFERÊNCIAS³⁵

- 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.

³⁴ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Mudanças Sociais e Mudanças Constitucionais In: *Constitucionalismo Social* (coordenado por Jane Granzoto Torres da Silva). São Paulo: LTr. 2003; p. 262.

³⁵ Estas “Referências” correspondem às 3 partes do Artigo.

- ARENDDT, 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.
- _____. *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
- BEZNOS, 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*. 28^a ed. São Paulo: Saraiva.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25^a 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*, nº 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. *Discrecionariade 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 Cavalcanti. *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_vmda/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 Direito 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 Suprallegal*. 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 Vocação 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.