

TEORIA DA EVIDÊNCIA, AÇÃO POPULAR E ATOS ADMINISTRATIVOS – PARTE 2

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 2

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.

4 APARATO LEGAL E SUMULAR EXISTENTE PARA A TEORIA DA CONVALIDAÇÃO E DA ANULAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO

4.1 – CONVALIDAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS



Weida Zancaner, conclui em sua monografia sobre o tema em comento que “a convalidação se propõe obrigatória quando o ato comportá-la”¹, obrigação que decorrente do princípio da legalidade e da segurança jurídica. Todavia, adverte que há barreiras à convalidação: “são barreiras à convalidação a impugnação do interessado, quer expressamente, quer por resistência, e o decurso do tempo”². Este último, inclusive, pode gerar uma estabilidade do ato, o que prejudica a convalidação; se já atingiu o prazo prescricional e não se pode anular o ato, com muito mais razão não se poderá convalidá-lo. Já a impugnação do interessado pode ocorrer pela via administrativa ou pela via judicial, neste último caso, ele não pode ser convalidado, devendo aguardar a decisão.

Os meios de convalidação são: a) a ratificação (refazimento do ato); b) a confirmação (concordância com os efeitos já produzidos e aceitação do ato) e c) o saneamento.

Weida Zancaner destaca que o saneamento ocorre nas seguintes hipóteses: “a) a prática, pelo particular afetado, de ato que era condição de validade do procedimento administrativo e que dantes fora omitido, desde que o interessado o faça com a manifesta intenção de fazê-lo retroagir; b) o decurso do tempo”.³

A autora sustenta como prazo prescricional, pelo decurso do tempo, cinco anos, adotando por analogia os prazos previstos no art. 21 da Lei de Ação Popular (Lei n.º 4.717/1965) e no art.

¹ ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros. 1996, p. 101.

² ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros. 1999, p. 101.

³ ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros. 1996, p. 102.

1º do Decreto n.º 20.910/1932.

Em relação à Administração Pública Federal, não é necessário nenhum esforço hermenêutico para constatar que o decurso do tempo ocorre em cinco anos, já que esse prazo está previsto na Lei de Processo Administrativo Federal (Lei n.º 9784/1999): “art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.”

A convalidação pode ocorrer de três formas:

1ª - pela própria autoridade que praticou o ato administrativo;

2ª - por uma autoridade superior a que praticou o ato administrativo;

3ª - realizada por um terceiro.⁴

É necessário observar que, para os autores que entendem existir somente atos nulos⁵, a convalidação nunca irá aparecer para sanar alguma irregularidade, já que, ainda segundo os ensinamentos de Weida Zancaner, a convalidação seria possível sobre atos portadores dos seguintes vícios:

a) competência; b) formalidade; c) procedimento, nas seguintes hipóteses: c.1) quando consistente na falta de ato ou atos da Administração, desde que sua prática posterior não lhe retire a finalidade; c.2) quando consistente na falta de ato do particular, desde que este o pratique com a expressa intenção de fazê-lo retroagir⁶.

Desta forma, para os autores que seguem a corrente propugnada por Hely Lopes Meirelles⁷, esses atos seriam nulos, já que dotados de algum vício.

⁴ Exemplo: funcionário é exonerado “a pedido”, mas ele não tinha pedido, após ser comunicado, fica aborrecido ele diz “agora eu quero a exoneração”.

⁵ Nesse sentido: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 200 e ss..

⁶ ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros. 199,; p. 101.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33ª ed. São Paulo: Malheiros. 2007; p. 200 e ss..

A autora ainda coloca que os atos que não possam ser reproduzidos validamente, dado o grau de seu vício, não podem ser convalidados. Entendendo que os vícios referentes a motivo, conteúdo, causa, finalidade e procedimento – neste caso apenas quando o ato desvirtua da finalidade que não fora razão da sua vinda ao mundo. Todavia, admite a autora que, apesar da não possibilidade de convalidação, eles são prescritíveis e, portanto, sanáveis com o decurso do tempo, considerando o prazo prescricional para eles de vinte anos.

Em relação à convalidação, demonstra-se que o Poder Legislativo Federal seguiu a orientação da doutrina moderna, mormente, Weida Zancaner e Antônio Carlos Cintra do Amaral, que enraizaram em nosso país conceitos e posicionamentos determinantes sobre o instituto, em suas obras clássicas⁸.

Segundo o art. 55 da Lei de Processo Administrativo Federal (Lei n.º 9784/99): “Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.” Essa mesma normativa, impõe ainda o dever de motivar os atos administrativos no seu art. 50, para resguardar uma possível contestação, quando se tratem de atos de anulação, revogação, suspensão e de convalidação, de forma que o Poder Público na sua atuação possa analisar os fatos e os fundamentos jurídicos que fizeram originar estes atos administrativos, e atuar de forma justa e resolutive.

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

Ocorre que em virtude do sistema jurídico positivo brasileiro caminhar no sentido de permitir a convalidação, mas ao mesmo tempo, deixando o critério de análise um pouco

⁸ AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Extinção do Ato Administrativo*. São Paulo: RT. 1978. ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros. 1996.

subjetivo, o ideal é que se reafirme e sejam positivados os critérios para a convalidação.

Nas orientações de Weida Zancaner⁹ e Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁰ não há discricionariedade na convalidação, pois uma vez preenchidos os requisitos legais para os atos serem convalidados, principalmente, quando não acarretem lesão ao interesse público, nem prejuízo a terceiros, nos termos do art. 55 da Lei n° 9.784/1999, em relação ao Governo Federal, e por analogia, em relação às Administrações Públicas Estaduais, Distritais e Municipais, deverão ser convalidados os atos, salvo apenas no caso de ato discricionário praticado por autoridade incompetente.

Entretanto, boa parte dos Estados-Membros e Municípios possuem sua Lei de Processo Administrativo. Estas leis já especificam as possibilidades de convalidação do ato administrativo, algumas de forma mais vinculativa, outras deixando margem para a discricção. Esse contexto causa dificuldades ao sistema, uma vez que não se trata de direitos disponíveis, devendo se aplicar a hermenêutica ponderativa para decidir pela possibilidade de convalidação quando a discricção atribuir conceitos jurídicos indeterminados que apresentem a necessidade de preenchimento conceitual, o que se torna invariavelmente um critério subjetivo.

De forma a contribuir com essa análise, aleatoriamente, selecionamos os artigos que normatizam a convalidação em quatro Estados-membros da Federação, e ainda, para a União, desta análise, objetivar-se-á extrair algumas considerações posteriormente, que poderão servir de influxos para a formação do posicionamento adotado nesse trabalho.

⁹ ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 65-66.

¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas. 2012, p. 253-254.

<i>Ente Federativo</i>	<i>Brasil</i>	<i>Rio de Janeiro</i>	<i>Minas Gerais</i>	<i>Bahia</i>	<i>São Paulo</i>
<i>Número da Lei</i>	Lei n.º 9.784/1999	Lei n.º 5.427/2009	Lei n.º 14.184/2002	Lei n.º 12.209/2011	Lei n.º 10.177/1998
<i>Norma sobre Convalidação e seu conteúdo</i>	Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis <i>poderão ser convalidados</i> pela própria Administração.	Art. 52. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis <i>poderão ser convalidados</i> pela própria Administração. Parágrafo Único. Admite-se convalidação voluntária, em especial, nas seguintes hipóteses: I – Vícios de Competência, mediante ratificação da autoridade competente; II – Vício do Objeto, quando plúrimo, mediante conversão ou reforma; III – quando, independentemente do vício apurado, se constata que a invalidação do ato trará mais prejuízos ao interesse público do que a sua manutenção, conforme decisão plenamente motivada.	Art. 66. Na hipótese de a decisão não acarretar lesão do interesse público nem prejuízo para terceiros, os atos que apresentarem defeito sanável <i>serão convalidados</i> pela Administração.	Art. 41. Os atos que apresentarem defeitos sanáveis <i>deverão ser convalidados</i> pela própria Administração, desde que não acarretarem lesão ao interesse público, à moralidade administrativa ou prejuízo a terceiros. Parágrafo único. É vedada a convalidação de ato cuja legalidade tenha sido objeto de impugnação perante a Administração.	Artigo 10 - A Administração <i>anulará</i> seus atos inválidos, de ofício ou por provocação de pessoa interessada, <i>salvo</i> quando: III - <i>forem passíveis de convalidação</i> . Artigo 11 - A Administração <i>poderá convalidar</i> seus atos inválidos, quando a invalidade decorrer de vício de competência ou de ordem formal, desde que: I - na hipótese de vício de competência, a convalidação seja feita pela autoridade titulada para a prática do ato, e não se trate de competência indelegável; II - na hipótese de vício formal, este possa ser suprido de modo eficaz. § 1º - Não será admitida a convalidação quando dela resultar prejuízo à Administração ou a terceiros ou quando se tratar de ato impugnado. § 2º - A convalidação será sempre formalizada por ato motivado.
<i>Critério Adotado</i>	Discrecionário Objetivo-Subjetivo	Discrecionário Objetivo	Vinculado Subjetivo	Vinculado Subjetivo-Objetivo	Vinculado Objetivo-Subjetivo

Analisando caso a caso, temos o seguinte:

1 – Na Lei de Processo Administrativo Federal, pode-se considerar a existência de uma discricionariedade na decisão convalidatória (poderão ser convalidados). Ao mesmo tempo, estabeleceu-se a necessidade de que os atos não acarretem lesão

ao interesse público nem prejuízo a terceiros para que sejam convalidados, trata-se de um critério objetivo nesse caso. Não obstante, parte de subjetivismo quando deixa a cargo da Administração a interpretação do que seriam *defeitos sanáveis* para que possam ser convalidados.

2 – A Lei Carioca de Processo Administrativo deixa também margem de discricionariedade para a possibilidade ou não da Administração Pública convalidar seus atos. Entretanto, se ela resolver fazê-lo, deverá se orientar por cinco critérios objetivamente predefinidos, que não são cumulativos, mas devem ser observados a depender da característica do ato. São eles: sejam: I - não acarretar lesão ao interesse público; II – não acarretar prejuízo a terceiros; III – ser sanado os vícios de competência, mediante ratificação da autoridade competente; IV – ser sanado o vício do objeto, quando plúrimo¹¹, mediante conversão ou reforma; V – quando, independentemente do vício apurado, se constata que a invalidação do ato trará mais prejuízos ao interesse público do que a sua manutenção, conforme decisão plenamente motivada, o ato deve ser convalidado.

3 – A Lei Mineira de Processo Administrativo é categórica ao vincular a convalidação do ato quando a decisão não acarretar lesão do interesse público nem prejuízo para terceiros, e os atos apresentarem defeito sanável. Entretanto, o critério para análise do *defeito sanável, da lesão do interesse público, e do prejuízo para terceiros* é subjetivo, cabendo o Administrador

¹¹ Os atos administrativos quanto aos seus destinatários são divididos em: a) Gerais, que são os editados sem um destinatário específico, como por exemplo, um edital de concurso. b) Individuais, que são os editados com um destinatário certo. Exemplo: permissão de uso, nomeação de um funcionário ou sua exoneração. Celso Antônio Bandeira de Mello subdivide o ato individual em singular ou plúrimo. No primeiro caso o destinatário é um único sujeito devidamente especificado, como na nomeação para um cargo específico. Seria plúrimo por sua vez, quando os destinatários são diversos sujeitos especificados, como na nomeação, em uma única lista, de diversos funcionários que deverão tomar posse em um determinado dia (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 388).

Público novamente realizar uma ponderação de interesses para chegar a um resultado correto, sem infringir direitos fundamentais.

4 – A Lei de Processo Administrativo Baiana não é diferente, da anterior num primeiro momento, pois opõe o dever ao Administrador Público de convalidar os atos que apresentarem defeitos sanáveis. O critério de análise, entretanto, novamente é não acarretar lesão ao interesse público, à moralidade administrativa ou prejuízo a terceiros, o que mais uma vez apresenta conceitos subjetivos. Com efeito, num segundo momento, a norma radicaliza ao vedar a convalidação de ato cuja legalidade tenha sido objeto de impugnação perante a Administração. Isso acaba por impor um critério objetivo e ao mesmo tempo perigoso para o sistema, pois qualquer particular ou agente público, poderia contestar a legalidade do ato através de mera impugnação, com o viés de inviabilizar o direito de terceiro. O problema, é que mesmo a Administração não decidindo a questão, estaria suspensa a possibilidade de convalidação pela mera impugnação administrativa. Esse parágrafo único, do art. 41, da Lei Estadual de Processo Administrativo da Bahia, acaba por desconsiderar a *Presunção de Legitimidade* do ato administrativo como seu atributo, contrariando a doutrina e a jurisprudência. Esta presunção, é sabidamente *iuris et de iure* em relação à própria Administração que exarou o ato; e *iuris tantum* em relação aos demais órgãos de controle, que deverão demonstrar a inadequação do ato praticado pela Administração.

5 – A Lei de Processo Administrativo Paulista impõe à Administração a obrigação de anular seus atos inválidos, mas ressalva o fato de que quando eles forem sujeitos a convalidação, não será possível a invalidação. Logo, se percebe, que a convalidação é obrigatória no Estado de São Paulo, e que realizando uma interpretação sistemática, mesmo, analisando o art. 11, que afirma que a *Administração poderá convalidar* os atos inválidos, o art. 10, inciso III, já atribuiu as linhas interpretativas e já restou

estabelecido a obrigatoriedade de convalidação, é claro, quando o ato puder ser convalidado. Desta forma, não há discricionariedade por parte da Administração Pública no que diz respeito à convalidação; podendo o ato ser convalidado, ele deve ser convalidado, há uma vinculatividade. Os critérios adotados para a convalidação são objetivamente considerados, pois a norma - art. 11 - considera que para que ela seja possível, é necessário que a invalidade decorra *de vício de competência ou de ordem formal*, somado ao fato de que no primeiro caso - vício de competência -, não poderá se tratar de competência indelegável e a convalidação deverá ser feita pela autoridade titulada para a prática do ato. Já no caso de vício de ordem formal, há a exigência de que a convalidação gere como efeito a possibilidade de supressão eficaz do vício. Por fim, apresenta a norma um critério subjetivo ao empenhar para convalidação do ato a inadmissibilidade do fato dela resultar prejuízo à Administração ou a terceiros, e ainda, se posicionando também pela impossibilidade de convalidação do ato que estiver sendo impugnado. A norma não expressa, como o faz a Lei Baiana, se essa impugnação seria administrativa ou judicial, ou encamparia as duas possibilidades. De todo caso, será salutar inadmitir a convalidação de atos impugnados em qualquer das vias, mesmo pressupondo que a *presunção de legitimidade* inerente ao ato administrativo deveria prevalecer pelo menos no âmbito da própria Administração. Esse excesso de cautela, pode se passar apenas por zelo, alguns ainda poderão dizer que decorre do princípio da precaução, ou ainda, da supremacia do interesse público sobre o privado.

4.2 – ANULAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

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:

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.

Torna-se válido anotar que há o uso indiscriminado pelo Supremo Tribunal Federal dos termos anulação e nulidade, sem esmero algum, leva-nos a crer que para a Corte Constitucional, o que interessa é que a Administração Pública quando esteja diante de um ato administrativo viciado, que ela mesma assuma a responsabilidade de promover a extração do mesmo do mundo jurídico, diminuindo de imediato os impactos que estes atos poderão causar caso a sua continuidade seja persistente, e respeitando é claro o princípio da legalidade.

Na Administração Pública Federal a orientação já se encontra no direito positivo, onde nos termos do art. 53, da Lei de Processo Administrativo Federal (Lei n.º 9784/1999), “*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.*”.

Com efeito, no Brasil, a Lei de Ação Popular (Lei n.º 4.717/65), em seu art. 2º, traz uma presunção *iuris et de iure*¹² de nulidade do ato administrativo para alguns casos, ao estabelecer que “*são nulos os atos lesivos ao patrimônio*” dos legitimados passivos da Ação Popular¹³, pelos seguintes vícios: “a)

¹² A presunção *iuris et de iure* ou também chamada presunção de direito, é aquela que se estabelece por lei e que não admite prova em contrário, é uma presunção absoluta, ou seja, não se admite provar que o fato ou situação que se presume é falso. Diferentemente da presunção *iuris tantum* que permite a sua contestação e instrução probatória para afirmar o equívoco.

¹³ São eles: União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista, 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

incompetência; b) vício de forma; c) ilegalidade do objeto; d) inexistência dos motivos; e) desvio de finalidade”. São essas, na expressão utilizada por José Afonso da Silva, os “*vícios dos atos jurídicos de direito público em geral*”¹⁴.

A afirmação de que se trata de uma presunção de nulidade *iuris et de iure*, vem respaldada também no fato de que a própria norma, no seu parágrafo único, para não suscitar dúvidas, e diminuir o afã da doutrina de conceituar cada uma dessas formas de nulidades, fixa os seus conceitos:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Certo é para o direito positivo, conforme estabelece o art. 2º da Lei de Ação Popular (Lei n. 4717/1965), que para o ato administrativo ser declarado nulo, anulado ou inválido, haverá uma interdependência em relação à demonstração de vícios inerentes à competência, forma, objeto, motivo, finalidade.

Competência é o dever ou poder outorgado aos agentes públicos para que exerçam atividades de execução da lei, na busca da satisfação dos interesses públicos. É uma reunião de autorização para o exercício de uma atividade. Michel Stassinopoulos afirma que a “determinação da competência de cada órgão é obra do legislador. A regra de competência é uma regra de

subvencionadas pelos cofres públicos.

¹⁴ SILVA, José Afonso da. *Ação Popular Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros. 2007, p. 136.

direito, pois o seu efeito jurídico consiste em estabelecer limites às vontades”¹⁵.

Logo, a prática de atos administrativos por sujeito incompetente é inválida. Neste ponto, há três perspectivas (requisitos) para que seja válido o ato:

I - A pessoa jurídica que o pratica deve ser competente. Exemplo: desapropriação para reforma agrária só pode ser feita pela União (184, da CF); se o Município a promove, o ato administrativo é inválido.

II - Se há repartição interna dentro da Administração (desconcentração), o Órgão tem que ser competente para o ato administrativo.

III - O servidor, ou agente, como pessoa física tem que ser competente para o ato administrativo.

Portanto, somando-se pessoa jurídica competente, mais repartição interna competente (órgão), mais agente público competente, o resultado é igual a ato administrativo válido em sua competência.

Objeto ou Conteúdo é o que o ato afirma e/ou declara. Como o ato administrativo é uma declaração de vontade, estar-se-á nesse momento declarando a volição do Poder Público, desta forma, o conteúdo é necessário para existência do ato, não importando neste momento se o ato é válido ou não; ele simplesmente nasceu para o mundo fático e jurídico, adotando-se uma das roupagens previstas para o ato administrativo.

Forma é a roupagem prevista para o ato administrativo; é a maneira pela qual um ato se revela para o mundo jurídico. Os atos administrativos em regra são praticados na forma escrita, em casos de urgência ou transitoriedade, permite-se que sejam praticados por meio de comandos ou sinais. A título de exemplo, a Administração, por intermédio de seu dever de prestar serviço de segurança pública, pode requisitar de imediato um carro de

¹⁵ STASSINOPOULOS, Michel. *Traité des actes administratifs*, Vol. I. Atenas-Paris : Librairie de Droit et Jurisprudence. 1973, p. 99.

um particular para perseguir um latrocida, após o cometimento do delito. Essa permissão está devidamente prevista no art. 5º, inciso XXV, da Constituição Federal: “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”, esse seria uma forma de ato administrativo praticado por meio de um comando. Através de sinais, poderíamos aqui citar o sinal de pare ou siga emitido pelo guarda de trânsito.

Parte da doutrina ainda se refere à formalidade, que é a maneira específica pela qual, de acordo com a lei, um ato deve ser praticado para que seja válido. Quando, por exemplo, a lei exige a motivação por escrito para a prática do ato, e o administrador ao praticar não declina os motivos determinantes, pode-se afirmar que neste ato há vício de forma. Entendemos, portanto, que a formalidade se encontra dentro da forma atribuída para prática do ato, não há distinção.

Motivo ou motivo de fato é o pressuposto do ato administrativo é o fato que determina o ato, devendo ser plenamente justificado por meio da motivação. Portanto, ele é o acontecimento da realidade que autoriza ou determina a prática do ato administrativo; é a situação fática que faz com que o ato administrativo seja praticado. Por exemplo, se um motorista passa no semáforo vermelho e é multado, o motivo da multa é o fato de ele ter passado no sinal vermelho. O mesmo ocorre quando um conselho de patrimônio histórico com capacidade deliberativa resolve tombar uma casa, por entendê-la de extrema importância cultural para a cidade, nesse caso, o motivo do tombamento é o valor histórico.

Saber que motivo ensejou a prática do ato administrativo é relevante principalmente pela adoção da *teoria dos motivos determinantes* no Direito Administrativo brasileiro. Esta, afirma que os motivos alegados para a prática de um ato ficam a eles vinculados, de tal modo que a demonstração de que os motivos alegados são falsos ou inexistentes, qualifica a invalidade

própria do ato. *O motivo é fato que determinou o ato*, ou seja, *o motivo fica vinculado ao ato*. Isso surge mais visivelmente, quando se prova que não foi aquele motivo que determinou o ato. No caso do exemplo do tombamento acima, se prova que o imóvel não tinha valor histórico nenhum, o tombamento cai por terra.

Mesmo que outro fato ocorra, se o motivo apontado é diferente do que aconteceu, é nulo o ato. Como, por exemplo, se a Prefeitura interdita um hospital privado, motivada no fato de que ele oferece risco à saúde por não recolher o lixo hospitalar adequadamente, e os proprietários conseguem comprovar que sempre o recolheram e o deu destinação adequada, esse hospital deve ter seu alvará de funcionamento restabelecido. Mesmo que se alegue que a interdição se deve ao fato do hospital não ter quitado o IPTU nos últimos dez anos, como o motivo determinante para realizar a interdição não foi este, ele deve continuar funcionando até que a Administração Municipal emita um ato de fechamento baseado nos fatos reais que o motivem.

Há diferença entre motivo e motivação. O motivo é o fato, o acontecimento que propiciou o ato; já a motivação é a justificativa escrita em que se apresentam as razões de fato e de Direito que propiciaram a prática do ato. A motivação é obrigatória sempre, pois é princípio constitucional implícito na própria Constituição, decorrente da legalidade – pois o administrador deve dizer que lei está cumprindo para prática do ato; decorre também do controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, uma vez que para esse realizar um controle eficaz, deve ter acesso à motivação apontada para o ato que fora praticado, e como estamos em um Estado de Direito, e a Administração Pública não pode transgredir suas regras, as autoridades têm que explicitar as normas que estão sendo cumpridas¹⁶.

¹⁶ Nesse sentido, José Eduardo Martins Cardozo propugna: “Diante disso, não parece difícil perceber-se que a motivação deve ser vista como um dever implicitamente decorrente de diferentes princípios constitucionais. Decorre do princípio da legalidade, na medida em que, tendo o administrador público o dever de atuar em plena conformidade

Portanto, todo ato é e deve ter motivação. As exceções só aparecem em casos específicos, como, por exemplo, em duas hipóteses: 1ª - quando o ato não precisar ser praticado por escrito (Exemplo: o guarda apita, ele não tem que escrever por que apitou); 2ª - atos que por suas próprias características, pela sua simples prática, revelam indubitavelmente o motivo do ato. O motivo já foi desenhado com o ato (Exemplo: a porta da Prefeitura é fechada diariamente às 18 horas, porque é o horário determinado para o seu fechamento; neste caso, todo dia o porteiro fechará a porta. Para controlá-la, basta olhar no relógio. O administrador não tem que emitir uma ordem escrita todo dia para que ele feche a porta).

Observa-se, contudo, que a motivação não é um pressuposto do ato administrativo, porque embora seja obrigatória é uma formalidade do ato, e a forma já é um pressuposto do ato.

Estabelecer ainda a diferença entre motivo e móvel do ato administrativo é necessário. Móvel do agente quando ele pratica um ato administrativo, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, “é representação subjetiva, psicológica, interna do agente e corresponde àquilo que suscita a vontade do agente (intenção)”¹⁷; portanto, é o que o agente pensa, o que se passa em sua cabeça, quando pratica o ato. Fragmentando uma situação fática: por exemplo, um indivíduo passa com seu automóvel no semáforo vermelho e o guarda o multa por não gostar dele. Tem-se a seguinte situação: o motivo do ato administrativo: passou no sinal vermelho; o móvel: o guarda não gosta dele. Todavia, como o motivo é legítimo, o ato administrativo não está viciado.

Destarte, mesmo que o agente pratique o ato com um móvel hediondo, reprovável, o ato será válido, desde que o motivo

com a lei, possui o ônus de demonstrar formalmente essa correção por meio da justificação escrita de seus atos.” (CARDOZO, José Eduardo Martins. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. In: MORAES, Alexandre de (coord.) *Os 10 anos da Constituição Federal*. São Paulo: Atlas, 1998).

¹⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros. 2004, p. 365.

apontado para a sua prática seja válido. Do que se conclui que o móvel isoladamente considerado não interfere em nada na realidade do ato. O que às vezes acontece é que o agente tem um móvel ilícito e, por isso, pratica o ato. Exemplo: naquela mesma situação, o indivíduo passa no sinal verde e o guarda o multa porque não gosta dele.

Outra diferença que podemos apontar é entre motivo e motivo legal do ato. O motivo legal do ato é o fato que abstratamente está descrito na norma, e que, ao se verificar, na realidade autoriza ou determina a prática do ato administrativo. A norma jurídica descreve (motivo legal) o fato em que deve o agente enquadrar-se. Exemplo: funcionário que faltar mais de 30 dias, sem justificativa, será demitido. Maria falta 33 dias ao trabalho, sem justificar-se (enquadrou-se); logo será demitida.

A dúvida que pode surgir está relacionada à exigência de que todo ato administrativo tenha motivo legal para existir. Seria impossível admitir essa possibilidade, pois existem atos administrativos sem a descrição normativa do mesmo, pelo fato da ordem jurídica ter dado liberdade discricionária para escolher o motivo legal do ato. Exemplo: uma Lei Orgânica Municipal atribui competência ao prefeito para demitir e não estabelece o motivo legal. O que o prefeito tem que ter é um limite. Neste caso, os limites para quando a lei não estabelece o motivo legal para a prática de um ato administrativo são dados pela obrigatória correlação lógica que deve existir entre o motivo e a finalidade do ato. Tem que haver uma adequação lógica entre eles, resultante de uma análise sob a égide da razoabilidade. Com efeito, essa demissão seria sustentada no princípio da eficiência, podendo ser utilizados, analogicamente como critérios, os motivos que ensejam justa causa nas demissões quando há relação laboralceletista.

Portanto, são aspectos para o motivo se concretizar: a observância da teoria dos motivos determinantes e o fato escolhido ter adequação lógica entre o motivo e o ato administrativo. A

ausência de um deles torna o ato administrativo viciado e passível de anulação. E é por isso que se torna tão importante a motivação, porque para o controle do ato administrativo, ela é necessária. A validade do ato administrativo ficará vinculada à motivação.

Finalidade é o último pressuposto, e representa a razão jurídica pela qual um ato foi criado abstratamente pela ordem jurídica normativa. A lei provê um ato para que um fim seja alcançado, e esse fim é a satisfação do interesse público. Significa dizer que o administrador público tem que praticar o ato de acordo com a finalidade para a qual ele foi criado, do contrário o ato estará viciado.

Com isso, temos várias espécies de atos administrativos, que foram criadas para a finalidade específica de cada ato. Exemplos: *demissão* – finalidade: demitir funcionários públicos incapacitados para continuar na Administração; *remoção* – finalidade: serve para permitir a alocação dos recursos humanos na máquina administrativa do Estado.

A finalidade é importante para dar validade ao ato administrativo. Cabe ao administrador praticar o ato com aquela finalidade para qual o ato administrativo foi criado; se isso não ocorrer, há um vício. Aqui é que surge o desvio de finalidade, que merece uma maior atenção.

Desvio de poder ou *desvio de finalidade* é o vício que atinge o ato administrativo sempre que, concretamente, este é praticado desconsiderando a finalidade, estabelecida em lei, para qual o ato foi criado. A título ilustrativo, se um prefeito encaminha à Câmara Municipal um projeto para aumentar o IPTU das regiões comerciais, e a associação comercial, ao tomar conhecimento desse fato e questionar esse projeto, vê logo em seguida uma declaração de desapropriação do imóvel onde ela funciona, mesmo que se justifique, por exemplo, que é para estabelecer uma creche, é evidente que há desvio de finalidade, pois aqui a vingança foi o motivo do ato e não a satisfação do interesse

público.

Pode haver desvio de finalidade com móvel lícito e ter um móvel ilícito, sem desvio de poder, uma vez que se atingiu a sua finalidade. Entretanto, é indiscutível que na maior parte dos casos há móvel ilícito no desvio de poder. Disto se conclui que nos atos administrativos discricionários, o móvel ilícito gera uma presunção de desvio de poder, pois, como o administrador tem várias alternativas para praticar o ato administrativo, presume-se que o caminho seguido só o foi pelo móvel ilícito.

Portanto, para provar o desvio de finalidade, apesar da dificuldade, deve-se procurar captar o móvel do ato administrativo, pois, ao captá-lo, fica mais fácil demonstrar o desvio de finalidade, e, desta forma, se aduz que ele só se prova por um conjunto de situações indiciárias que se somam para se chegar a um resultado, daí a dificuldade de detectar a sua existência.

Partindo do pressuposto que o desvio de poder se comprova por meio de indícios, José Cretella Júnior, estabelece alguns sintomas (indícios) para se identificar a existência de desvio de poder:

- a) a motivação insuficiente;
- b) a motivação contraditória;
- c) a irracionalidade do procedimento, acompanhada da edição do ato;
- d) a contradição do ato com as resultantes dos atos;
- e) a camuflagem dos fatos;
- f) a inadequação entre os motivos e os efeitos;
- g) o excesso de motivação.¹⁸

Dispostos esses conceitos, impõe-se de imediato procurar extrair um pressuposto fundamental para estabelecer qual o nível de abrangência do termo “anular” previsto como consentâneo da Ação Popular.

¹⁸ CRETELLA JÚNIOR, José. *Do ato administrativo*. São Paulo: Bushatsky. 1977, p. 209-210.

5 – ABRANGÊNCIA DO TERMO “ANULAR” PREVISTO NO ART. 5º, LXXIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O art. 5º, inciso LXXIII, que representa uma norma constitucional de eficácia plena, estabelece que: “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”.

Essa norma de eficácia plena, entretanto, já era regulamentada pela Lei de Ação Popular (Lei n.º 4.717/1965), isso fez com que essa norma fosse recepcionada pela nossa Constituição vigente, realizando uma interpretação conformadora quando necessário, principalmente em relação ao fato de que a Constituição de 1988 agregou o combate aos atos lesivos decorrentes de ofensa à *moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural*.

Necessário se faz num primeiro momento, alertar como já o fez Geraldo Ataliba, que ao fazer considerações constitucionais em relação a esse tema, interpreta a palavra anular contida na nossa Lei Fundamental:

O significado da expressão *anular*, no Texto Constitucional (com tantas outras dicções constitucionais) não soa tecnicamente. Não há de ser, essa interpretação, feita à luz de tecnicismos peculiares de cada seara do Direito, mas sim coma visão, aquela grandeza própria, específica do documento político, que é a Constituição, redigida pelo povo, por seus representantes e dirigida ao povo. Não poderíamos comprometer, envolver, enlear a nossa preocupação, inspirando-nos de baixo para cima. A Constituição é a inspiradora e o legislador há de agir na sua conformidade. (...) Para mim, o significado dessa palavra anular, na Constituição – como chave da Ação Popular, que por sua vez, é um instrumento magno de fiscalização do povo sobre o governo – só pode ter o significado mais amplo, mais lato, mais abrangente possível. Jamais terá a conotação de um texto técnico. Para mim, é revogar, fazer desaparecer,

retirar a eficácia, tirar os efeitos, destruir, negar aquele ato errado praticado, aquele abuso cometido, aquela ilegalidade e inconstitucionalidade que se traduziram no ato da autoridade pública. Portanto, significado mais amplo, o mais abrangente, porque o que a Constituição quer é justamente que – por provocação do cidadão, dono da coisa pública, agindo em nome de toda a comunidade – aquele ato desapareça, na medida do possível e da maneira mais perfeita, cabal e irredutível.¹⁹

José Wilson Ferreira Sobrinho, antes da Constituição ser aprovada, ainda na Constituinte, já criticava o termo “anular”, alegando que a sua inadequação consistiria primeiramente de:

a um, porque o conceito de anulação, como entendido hoje, tem por matriz conceptual o Código Civil brasileiro; a dois, porque essa posição civilista, relativamente à anulação, enseja condenável possibilidade de a Constituição ser interpretada a partir de normas infraconstitucionais, o que efetivamente hoje ocorre em sede pretoriana.²⁰

Em seguida o autor alertava que deveria se escoimar a redação desse artigo, para que “não se permita palavras desse matiz”.²¹ Considerou que a proposta de Fábio Konder Comparato era a melhor que se adequava aos objetivos que se propunham. Comparato propôs a substituição do termo “anulação” por “desconstituição”.²²

Odete Medauar equivocadamente sustenta a inadequação especificamente do art. 3º da Lei de Ação Popular à Constituição de 1988. Segundo a autora:

A possibilidade de se cogitar de atos anuláveis no âmbito administrativo encontrava embasamento no art. 3º da Lei 4.717/65 – Lei de Ação Popular, que taxava de atos anuláveis os lesivos ao patrimônio de pessoas de direito público ou privado ou das entidades mencionadas no art. 1º, cujos vícios não

¹⁹ ATALIBA, Geraldo. Ação Popular na Constituição Brasileira. In: *Revista de Direito Público*, n.º 76, out./dez. de 1985. São Paulo: RT, p. 113-114.

²⁰ FERREIRA SOBRINHO, José Wilson. Ação Popular na Constituinte. In: *Revista de Direito Público*, n.º 86, abr./jun. de 1988. São Paulo: RT, p. 127.

²¹ FERREIRA SOBRINHO, José Wilson. Ação Popular na Constituinte. In: *Revista de Direito Público*, n.º 86, abr./jun. de 1988. São Paulo: RT, p. 127.

²² FERREIRA SOBRINHO, José Wilson. Ação Popular na Constituinte. In: *Revista de Direito Público*, n.º 86, abr./jun. de 1988. São Paulo: RT, p. 127.

se compreendam nas especificações do art. 2º. Tal possibilidade hoje não mais subsiste, pois a Constituição de 1988, ao prever a Ação Popular, no inc. LXXIII do art. 5º, utiliza o vocábulo “anular”, nos seguintes termos: *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 (...).*²³

A *mens legis* do art. 3º foi ampliar a aplicação da Ação Popular, tendo como meta sempre a proteção efetiva do Patrimônio Público, e não ficar se discutindo prolixamente se é nulo ou anulável o ato lesivo ao patrimônio, o que importa é que se realmente houver lesividade, que se tenha a penalização correspondente. A anulação neste caso não será um fim em si mesma, mas sim um meio para se atingir o objetivo maior, que é imputar sanção civil, penal e administrativa ao sujeito que recai em desvios de conduta.

Já se considerou que o art. 2º, da retrocitada lei, traz uma presunção absoluta de nulidade do ato administrativo ao estabelecer que “*são nulos os atos lesivos ao patrimônio*” dos legitimados passivos da Ação Popular, quando houver vícios relativos à competência, forma, legalidade do objeto, motivos e finalidade.

Não obstante, outro fato que reforça a afirmação de que nestes casos incidem presunção absoluta, é que o art. 3º disciplina que quando não repousar em nenhuma das cinco formas de nulidade previstas no art. 2º, os atos poderão ser no máximo anulados se necessário. Desta forma, admite a nulidade nesses casos, mas admite também que podem surgir outros casos onde apesar de não poder ser enquadrado nessas hipóteses, poderia a doutrina sustentar a anulação dos atos por outra forma diversa. Essa é a melhor interpretação!

Segundo José Afonso da Silva, a razão de ser deste

²³ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 13ª ed. São Paulo: RT, 2009, p. 158.

dispositivo – art. 3º -, é que o mesmo

objetivou apanhar as invalidades reguladas no direito privado, que não se subordinam às regras contidas no art. 2º. Traz, à incidência, os princípios de anulabilidade e de nulidade dos atos jurídicos privados, previstos na legislação correspondente. Mas, também, visa a não deixar lacunas no assunto, atraindo, para o seu bojo, normas especiais, quer de direito público, quer de direito privado, reguladoras de defeitos e vícios de quaisquer atos lesivos ao patrimônio público.²⁴

J. M. Othon Sidou não concorda que o Código Civil não se aplique aos casos previstos no art. 3º, e que será válida a sua aplicação subsidiariamente para interpretação que conduza a eventual extração de ato administrativo que esteja contaminado, preservando assim a *mens legis*, que é a de “fulminar todos os atos daninhos ao patrimônio público”²⁵, nas palavras de Sidou.

O autor, ainda elabora a sua argumentação, afirmando num primeiro momento que o referido “art. 3º é consagrado aos atos anuláveis e tem sentido complementador, tomando como tais os não enquadrados nas especificações do art. 2º, desde que, concluídos com ofensa a prescrições legais, causem lesão ao patrimônio público.”²⁶

Posteriormente tece uma crítica a Lei de Ação Popular, dizendo que preocupada exclusivamente com a lesão patrimonial, não instituiu de forma clara o tratamento da invalidade do negócio jurídico, já nascendo ultrapassada em relação aos princípios inerentes ao direito moderno, tanto o Civil, quanto o Administrativo.²⁷

²⁴ SILVA, José Afonso da. *Ação Popular Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros. 2007, p. 136.

²⁵ SIDOU, J. M. Othon. *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, p. 354.

²⁶ SIDOU, J. M. Othon. *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, p. 353.

²⁷ SIDOU, J. M. Othon. *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, p. 353.

Aqui se acrescenta, que a comprovação de lesividade como pressuposto para impetração da Ação Popular, realmente afrontaria o princípio da Boa-Fé Objetiva, admitido como Direito Constitucional Fundamental²⁸, aplicando-se atualmente tanto ao Direito Administrativo, quanto ao Direito Civil. Reflexivamente poderia se perceber também eventual mitigação do princípio da Confiança Legítima, caso se crie transtornos a aplicação da Boa-fé Objetiva. Nesse sentido, Niklas Luhmann, admite que a falta de administração do remédio – efetivação do princípio da Boa-Fé Objetiva – poderia sufragar na quebra da Confiança Legítima. Segundo o autor

somente as expectativas preocupadas com o comportamento que comprometem as próprias ações seriam capazes de gerar no outro a confiança. Nesse sentido é que a confiança se relaciona com a boa-fé objetiva, determinando a necessidade de agir segundo este princípio infere²⁹.

Realizando um contraponto para melhor elucidação da inteligência da norma, Othon Sidou invoca os preceitos básicos de Direito Romano, pois na sua linha de raciocínio, ele sempre entendera que o procedimento romano, possuía uma vocação publicística³⁰, e diferentemente de diversos autores, arguia seus preceitos interpretativos como fomento aos deslindes exegéticos ancorados no direito público³¹, exarando suas percepções:

²⁸ Nesse sentido, Gabriela Rios Machado e Gustavo Tavares Cavalcanti Liberato, concluem ser o princípio da boa-fé objetiva um direito fundamental implícito no nosso Texto Fundamental. Arrazoam eles: “Por isso, pode-se afirmar que, apesar da ausência de uma positivação constitucional do princípio da boa-fé objetiva, resta patente sua fundamentalidade material, justamente, pela conotação fundamental que ele carrega.” (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)

²⁹ LUHMANN, Niklas. *Confianza*. Trad. Amada Flores e Darío Rodriguez Mansilla. Barcelona: Anthropos, 1996, p. 41

³⁰ Inclusive essa afirmação foi objeto de sua Tese de Doutorado: SIDOU, J. M. Othon. *A Vocação Publicística do Procedimento Romano* (Tese de Doutorado). Recife: UFPE, 1955.

³¹ “Um dos maiores juristas que a Itália produziu, Pietro Cogliolo, também admitia a

quanto ao direito histórico, a divergência da lei brasileira se evidencia em que entre os romanos a falta de vigor do *negotium nullum* se produzia por si mesma (...); enquanto os negócios anuláveis dependiam da impugnação, à falta do que eram válidos. Noutras palavras: os negócios totalmente nulos não produziam efeitos para as partes nem para ninguém, enquanto os negócios anuláveis tinham existência, embora ameaçada de nulidade, só arguível pela parte no negócio. Não é esse evidentemente o critério dicotômico que a lei sobre Ação Popular imprime ao ato nulo e anulável.³²

Trazendo à luz a doutrina e o direito positivado civilista, Sidou relata haver uma contrastação entre o ato nulo e o ato anulável. O primeiro seria resultante de nulidade absoluta, podendo qualquer interessado arguir sua ilegitimidade, e não decorre saneamento ao seu vício. Já o ato anulável, na visão civilista, poderia ser ratificado pelas partes, e só as partes poderiam alegá-lo.³³ Entretanto, adverte o autor que é inviável a sua aplicação no campo do direito público, mormente em relação à própria Ação Popular: “Também não é esse o critério observado na Ação Popular, porque não emendável o ato, mas sempre invalidado (Lei n.º 4.717, art. 10), além do que independe de interessado por ser a ação conferida a *quisquis populo*.”³⁴ A conclusão do

interseção entre o direito público e privado. Na sua acepção, “o interesse público e privado são correlativos; mas ser uma lei pública ou privada não depende de ter em mira um interesse de preferência ao outro, porque toda norma tem em mira ambos eles. Toda lei útil ao Estado é, por consequência, útil às pessoas; toda lei útil às pessoas é, por consequência útil ao Estado. Faz jus publicum a lei, se teve por fim direto a utilidade pública, e faz jus privatum se teve por fim direto a utilidade privada e por consequência a pública. É por isso que se deve atender à mens legis e não à matéria disciplinada; e é por isso que em toda a instituição de direito civil as bases fundamentais são de direito público.” (COGLIOLO, Pietro. *Filosofia do Direito Privado*. Salvador: Ed. Typ/Bahia. 1898, p. 34.).

³² SIDOU, J. M. Othon. *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, p. 354.

³³ SIDOU, J. M. Othon. *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, p. 354.

³⁴ SIDOU, J. M. Othon. *Habeas Corpus, Mandado de Segurança, Mandado de Injunção, Habeas Data, Ação Popular – As Garantias ativas dos Direitos Coletivos*. 5ª ed.

autor, como não poderia deixar de ser, é de que a gradação das invalidades na Ação Popular é inviável, e aqui se pode sustentar, até para que se preserve o princípio da indisponibilidade do interesse público aplicado neste caso na preservação do próprio patrimônio público. Othon Sidou³⁵ conclui:

Finalmente, a Ação Popular em estudo não se subordina à gradação – invalidez absoluta, invalidez relativa e irregularidade dos atos – observada no direito administrativo, porque só conhece atos nulos e anuláveis de invalidez absoluta.

Esta singularidade, aliás aplausível, evidencia o intuito do legislador em fulminar todos os atos daninhos ao patrimônio público, seja por uma das formas subjetivas contidas no art. 2º, seja por uma das modalidades objetivamente delineadas no art. 4º; seja, em razão de desdobramento, por qualquer dos vícios retratados no art. 147 do Código Civil³⁶: erro, dolo, coação, simulação ou fraude, sempre que por via do erro, do dolo, da coação, da simulação ou da fraude, o ato tiver efeito lesivo ao patrimônio público, que é ao que mira o art. 3º.

Themístocles Brandão Cavalcanti afirma o conceito genérico de anulação embutido no comando constitucional (art. 5º, LXXIII): “quando se diz anulado, entende-se revogado pela

Rio de Janeiro: Forense. 1998, p. 354.

³⁵ SIDOU, J. M. Othon. *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, p. 354.

³⁶ O Código Civil de 1916 possuía essa leitura:

Art. 147. É anulável o ato jurídico:

I – por incapacidade do agente;

II – por vício resultante de erro, dolo, coação, simulação ou fraude.

A norma foi reproduzida na sua essência no Código Civil de 2002, sendo excluída a simulação como ato ou negócio jurídico anulável, mas de outro lado, foram inseridas a lesão e o estado de perigo como causas de anulação. Entretanto, a exclusão da simulação foi ineficaz, pois ela na prática pode ser abarcada pelo conceito abrangente de lesão ou fraude contra credores, a depender do caso. A norma ainda expressa, que a enumeração é exemplificativa, pois a lei poderá incluir outros casos – “além dos casos expressamente declarados na lei”. Veja a norma vigente:

Art. 171. Além dos casos expressamente declarados na lei, é anulável o negócio jurídico:

I - por incapacidade relativa do agente;

II - por vício resultante de erro, dolo, coação, estado de perigo, lesão ou fraude contra credores.

própria Administração, porque o ato não tem condições de validade.”³⁷

O art. 4º da Lei de Ação Popular exemplifica algumas hipóteses onde inexoravelmente configuraria a nulidade quando praticadas:

I - A admissão ao serviço público remunerado, com desobediência, quanto às condições de habilitação, das normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais. II - A operação bancária ou de crédito real, quando: a) for realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, estatutárias, regimentais ou internas; b) o valor real do bem dado em hipoteca ou penhor for inferior ao constante de escritura, contrato ou avaliação. III - A empreitada, a tarefa e a concessão do serviço público, quando: a) o respectivo contrato houver sido celebrado sem prévia concorrência pública ou administrativa, sem que essa condição seja estabelecida em lei, regulamento ou norma geral; b) no edital de concorrência forem incluídas cláusulas ou condições, que comprometam o seu caráter competitivo; c) a concorrência administrativa for processada em condições que impliquem na limitação das possibilidades normais de competição. IV - As modificações ou vantagens, inclusive prorrogações que forem admitidas, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos de empreitada, tarefa e concessão de serviço público, sem que estejam previstas em lei ou nos respectivos instrumentos. V - A compra e venda de bens móveis ou imóveis, nos casos em que não cabível concorrência pública ou administrativa, quando: a) for realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, ou constantes de instruções gerais; b) o preço de compra dos bens for superior ao corrente no mercado, na época da operação; c) o preço de venda dos bens for inferior ao corrente no mercado, na época da operação. VI - A concessão de licença de exportação ou importação, qualquer que seja a sua modalidade, quando: a) houver sido praticada com violação das normas legais e regulamentares ou de instruções e ordens de serviço; b) resultar em exceção ou privilégio, em favor de exportador ou importador. VII - A operação de redesconto quando sob qualquer aspecto, inclusive o limite de valor, desobedecer a normas legais,

³⁷ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Teoria dos Atos Administrativos*. São Paulo: RT. 1973, p. 174.

regulamentares ou constantes de instruções gerais. VIII - O empréstimo concedido pelo Banco Central da República, quando: a) concedido com desobediência de quaisquer normas legais, regulamentares, regimentais ou constantes de instruções gerais; b) o valor dos bens dados em garantia, na época da operação, for inferior ao da avaliação. IX - A emissão, quando efetuada sem observância das normas constitucionais, legais e regulamentadoras que regem a espécie.

A doutrina francesa, também exemplifica, arrolando como juridicamente inexistentes atos:

- a) emanados de órgãos sem existência legal;
- b) manifestamente insuscetíveis de serem referidos a um poder detido pela Administração;
- c) cujo autor não tem poder de decisão;
- d) que impliquem invasão na competência judiciária;
- e) de *nommination pour ordre*, ou seja, atos de nomeação que se destinam, na verdade, não a prover determinado cargo público mas a permitir que o interessado obtenha benefícios pessoais com tal nomeação, por lhe ensejar acesso a outra posição ou a outras vantagens;
- f) que ignoram o limite de idade para a permanência no serviço público e mantêm o funcionário no cargo (aposentação compulsória).³⁸

Necessário se faz empenhar, entretanto, que na França, sobre-existe uma distinção entre atos inexistente e atos inválidos. A questão é meramente pragmática, pois, *os atos inexistentes, podem ter declarados a sua inexistência a qualquer momento. Todavia, os atos inválidos, por decisão do Conselho de Estado, no caso Dame Cachet*³⁹, de 1922, só podem ser

³⁸ CHAPUS, René. Droit Administratif Général – Vol. 1. 15^a ed. Paris: Motechrestien. 2001, p. 1015.

³⁹ CONSEIL D'ETAT 3 novembre 1922 - Dame Cachet - Rec. Lebon p. 790 - Statuant au contentieux N° 74010

(...) Vu la requête présentée par la dame Cachet, demeurant à Lyon 3 rue du Jardin des Plantes, ladite requête enregistrée au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 2 juillet 1921 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision, en date du 25 mai 1921, par laquelle le ministre des Finances a rejeté son recours contre une

décision du directeur de l'enregistrement du département du Rhône qui lui avait accordé une indemnité de 121 fr. 50 pour pertes de loyers, et lui a prescrit de reverser ladite somme;

Vu la loi du 9 mars 1918;

Considérant que, le directeur de l'enregistrement du Rhône ayant accordé à la dame Cachet une indemnité pour pertes de loyers de 121 fr. 50, celle-ci, regardant cette indemnité comme insuffisante, s'est adressée au ministre des finances à l'effet d'obtenir une somme plus élevée ; que sur cette réclamation, le ministre, estimant que la propriété de la dame Cachet avait le caractère d'un bien rural, et ne saurait, dès lors, donner lieu aux indemnités prévues par la loi du 9 mars 1918, a cru pouvoir par ce motif, non seulement rejeter la demande d'augmentation d'indemnité dont il était saisi, mais encore supprimer d'office l'indemnité de 121 fr. 50 allouée par le directeur;

En ce qui concerne la suppression par le ministre des finances de l'indemnité de 121 fr. 50 accordée par le directeur de l'enregistrement : Considérant que, d'une manière générale, s'il appartient aux ministres, lorsqu'une décision administrative ayant créé des droits est entachée d'une illégalité de nature à entraîner l'annulation par la voie contentieuse, de prononcer eux-mêmes d'office cette annulation, ils ne peuvent le faire que tant que les délais du recours contentieux ne sont pas expirés ; que, dans le cas où un recours contentieux a été formé, le ministre peut encore, même après l'expiration de ces délais et tant que le Conseil d'Etat n'a pas statué, annuler lui-même l'acte attaqué dans la mesure où il a fait l'objet dudit recours, et en vue d'y donner satisfaction, mais qu'il ne saurait le faire que dans les limites où l'annulation a été demandée par le requérant et sans pouvoir porter atteinte aux droits définitivement acquis par la partie de la décision qui n'a dans les délais été ni attaquée ni rapportée;

Considérant qu'il y a lieu de faire application de ces principes généraux à la procédure toute spéciale instituée par la loi du 9 mars 1918;

Considérant qu'en vertu de l'article 30, paragraphe 4 de la loi du 9 mars 1918, les demandes en indemnités formées par les propriétaires désignés à cet article doivent être adressées dans chaque département au directeur de l'enregistrement, et qu'aux termes du paragraphe 8 dudit article ce fonctionnaire fixe le montant de l'indemnité "par délégation du ministre" ; que dans la quinzaine de la notification de cette décision au propriétaire intéressé, celui-ci pourra adresser un recours au ministre qui statuera dans le mois, sauf recours au Conseil d'Etat;

Considérant que la décision du directeur de l'enregistrement ayant un caractère de décision exécutoire et ayant créé des droits ne pouvait être, par application des principes généraux rappelés ci-dessus, modifiée d'office par le ministre que pour un motif de droit et seulement dans le délai de quinze jours susmentionné;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que la décision du directeur de l'enregistrement du 30 novembre 1920, accordant à la dame Cachet une indemnité de 121 fr. 50, avait été notifiée à cette propriétaire depuis plus de quinze jours lorsqu'est intervenue, à la date du 25 mai 1921, la décision du ministre des finances; que, par suite, la dame Cachet avait un droit définitivement acquis au bénéfice de l'indemnité de 121 fr. 50 à elle allouée par le directeur de l'enregistrement et que le ministre des finances n'a pu légalement lui prescrire d'en opérer le remboursement;

Sur les conclusions de la dame Cachet tendant à l'obtention d'une indemnité plus

*desconstituídos pela própria Administração no prazo decadencial de 60 dias, e uma vez expirado o prazo, o ato inválido não permite mais desconstituição ou revogação*⁴⁰.

Segundo pode se extrair desta decisão paradigmática para o direito público francês, a Sra. Cachet foi atingida por um ato legislativo decorrente dos problemas econômicos ocasionados pela 1ª Grande Guerra, ela alugou a um jardineiro uma casa que possuía em Lyon, entretanto, o mesmo invocou uma isenção de aluguel com base numa Lei de 1918, que dava esse benefício aos menos favorecidos economicamente e o Estado é que deveria arcar com as despesas. A locatária então aceitou as disposições dessa Lei, e reclamou uma indenização ao Diretor de Registros pelas perdas de rendimentos que sofrera, o qual concedeu uma pensão a título de aluguel. Não obstante, considerando insuficiente a indenização recebida, a Sra. Cachet remeteu a situação ao Ministério da Fazenda para obter uma indenização maior.

Longe de satisfazer a pretensão da Sra. Cachet, o Ministro pronunciou a anulação da decisão que tinha concedido à indenização e lhe ordenou ainda, que devolvesse ao Tesouro a soma que já havia recebido. Alegara o Ministro que o local onde estava predisposta a casa se tratava de área rural, logo, o

élevée: Considérant qu'il résulte de l'instruction que la propriété de la dame Cachet constitue dans son ensemble un bien rural; que, par suite, la convention intervenue entre la dame Cachet et le sieur Bramas, son locataire, avait le caractère non d'un bail à loyer, mais d'un bail à ferme non visé par les dispositions de la loi du 9 mars 1918; qu'ainsi c'est avec raison que le ministre des finances a, par ce motif, refusé de faire droit aux conclusions de la demande dont il était saisi;

DECIDE:

Article 1: La décision du Ministre des Finances en date du 25 mai 1921 est annulée en tant qu'elle a ordonné le reversement de la somme de 121 fr. 50.

Article 2: Le surplus des conclusions de la requête de la dame Cachet est rejeté.

Article 3: Expédition ... Finances.

(Disponível em <http://www.conseil-etat.fr/fr/presentation-des-grands-arrets/3-novembre-1922-dame-cachet.html>)

(Disponível também em: http://www.lexinter.net/JPTXT2/arret_dame_cachet.htm)

⁴⁰ CHAPUS, René. *Droit Administratif Général* – Vol. 1. 15ª ed. Paris: Motchrestien. 2001, p. 1155.

arrendamento seria rural e não se enquadraria no conceito de locação urbana, que era o que a Lei de 1918 disciplinava e ordenava a indenização do Estado, isso a faria, portanto, inaplicável a este caso.

A Sra. Cachet levou a questão ao Conselho de Estado, o qual, em sentença exarada no dia 3 de novembro de 1922, anulou a decisão do Ministro. Ao fazê-la, estabeleceu o princípio segundo o qual uma decisão administrativa irregula a pretexto de criar direitos, não poderia ser removida após o prazo decadencial, que era fixado em 60 dias (já expirados), não sendo possível, portanto, a pronúncia da anulação.

Assim, graças a Sra. Cachet e sua negativa de submeter-se à vontade ministerial, foi definido um elemento fundamental do regime jurídico das decisões administrativas, partindo a partir desta data, a estabelecer-se uma distinção entre atos inexistentes e atos inválidos.

Importante perpassar pelo caso “Dame Cachet”, uma vez que o próprio Supremo Tribunal Federal já proferiu julgamento, onde avocou seus requisitos para fixar a solução adequada. Em trecho do seu voto, o Ministro Gilmar Mendes argumenta no sentido de atribuir o princípio da confiança legítima no Direito Brasileiro, citando expressamente o referido caso “Dame Cachet” como subsídio. Deixou subentendido, ainda, que o prazo decadencial para que a Administração possa rever o ato, seria de 5 anos pela inteligência do art. 54, da Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, contados da data em que foram praticados os atos administrativos, para que a Administração possa anulá-los⁴¹.

⁴¹ Veja-se alguns trechos importantes da decisão, até a sua conclusão final: *MS 22357 / DF - DISTRITO FEDERAL*
MANDADO DE SEGURANÇA, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Julgamento: 27/05/2004 Órgão Julgador: Tribunal Pleno
Publicação: DJ 05-11-2004 – LEX STF n. 312, 2005, p. 135-148 - RTJ 192/620
EMENTA: Mandado de Segurança. 2. Acórdão do Tribunal de Contas da União.

Prestação de Contas da Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária - INFRAERO. Emprego Público. Regularização de admissões. 3. Contratações realizadas em conformidade com a legislação vigente à época. Admissões realizadas por processo seletivo sem concurso público, validadas por decisão administrativa e acórdão anterior do TCU. 4. Transcurso de mais de dez anos desde a concessão da liminar no mandado de segurança. 5. Obrigatoriedade da observância do princípio da segurança jurídica enquanto subprincípio do Estado de Direito. Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente. 6. Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica e sua aplicação nas relações jurídicas de direito público. 7. Concurso de circunstâncias específicas e excepcionais que revelam: a boa fé dos impetrantes; a realização de processo seletivo rigoroso; a observância do regulamento da Infraero, vigente à época da realização do processo seletivo; a existência de controvérsia, à época das contratações, quanto à exigência, nos termos do art. 37 da Constituição, de concurso público no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista. 8. Circunstâncias que, aliadas ao longo período de tempo transcorrido, afastam a alegada nulidade das contratações dos impetrantes. 9. Mandado de Segurança deferido

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, concedeu a segurança, nos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Carlos Velloso. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Nelson Jobim, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Plenário, 27.05.2004.

Voto: A propósito da controvérsia anota a Procuradoria-Geral da República: (...) 7. Por certo, a obrigatoriedade de realização de concurso público para provimento de cargos em empresas públicas e sociedades de economia mista, prevista nos incisos I e II, do art. 37, da Constituição Federal, não é mais objeto de controvérsias, tornando-se pacífico esse entendimento após decisão dessa Suprema Corte, proferida nos autos do Mandado de Segurança no 21.322, Ministro-Relator Paulo Brossard, publicado no Diário Oficial de 23.04.93. 8. Entretanto, antes do acórdão pioneiro do Supremo Tribunal Federal, a matéria inspirou intensa polêmica, em razão de aparente antinomia entre o disposto nos artigos 37, II e 173, § 1º, da Constituição Federal, reconhecida pelo próprio Tribunal de Contas da União, conforme extrai-se dos presentes autos. 9. Observa-se que, ao julgar regulares as contas da INFRAERO referentes ao exercício de 1990, com acórdão publicado em 03.12.92, o Tribunal de Contas da União convalidou a situação das admissões pretéritas, recomendando apenas que não fossem efetuadas admissões futuras sem a realização de concurso público. Esse acórdão foi proferido pelo TCU embora já existisse decisão administrativa desse mesmo órgão, datada de 06.06.90, decidindo pela obrigatoriedade da aplicação dos incisos I e II, do art. 37, da Constituição Federal, a empresas públicas e sociedades de economia mista, sendo facilmente constatado o caráter controverso da matéria. 10. Ademais, verifica-se que as contratações dos impetrantes, além de promovidas em razão da carência de pessoal qualificado, foram procedidas de rigoroso processo seletivo, em conformidade com o Regulamento da empresa, em atenção ao preceito à época inscrito no § 1º, do art. 173, da Carta Federal, não podendo, em face das circunstâncias, serem consideradas irregulares. 11. Faz-se oportuno ressaltar que, com o advento da Emenda

Constitucional no 19/98, o mencionado art. 173, § 1º, da Carta Federal passou a vigorar com nova redação, não mais sujeitando as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias, unicamente, ao regime jurídico próprio das empresas privadas, mas determinando o estabelecimento, por lei, de um estatuto jurídico dispondo sobre vários aspectos a elas inerentes." (fls. 650/651).

Está certo, portanto, que, embora o Tribunal de Contas houvesse, em 06.06.90, firmado o entendimento quanto à indispensabilidade de concurso público para a admissão de servidores nas empresas estatais, considerou aquela Corte que, no caso da INFRAERO, ficava a empresa obrigada a observar a orientação para as novas contratações. Essa orientação foi revista no julgamento das contas do exercício de 1991, assestando o Tribunal que a empresa deveria regularizar as 366 admissões, sob pena de nulidade (fls. 492).

Ao julgar o Recurso de Revisão, o prazo de 30 dias para a adoção das providências referidas foi dilatado para 195 dias contados de 09.05.95, data da publicação no Diário Oficial.

No entanto, tendo o meu antecessor, Néri da Silveira, deferido, em parte, aos 02.10.1995, a liminar (fls. 622), não se executou a decisão do TCU, objeto do presente mandado de segurança.

Na hipótese, a matéria evoca, inevitavelmente, o princípio da segurança jurídica. (...) Embora do confronto entre os princípios da legalidade da Administração Pública e o da segurança jurídica resulte que, fora dos casos de dolo, culpa etc., o anulamento com eficácia ex tunc é sempre inaceitável e o com eficácia ex nunc é admitido quando predominante o interesse público no restabelecimento da ordem jurídica ferida, é absolutamente defeso o anulamento quando se trate de atos administrativos que concedam prestações em dinheiro, que se exauram de uma só vez ou que apresentem caráter duradouro, como os de índole social, subvenções, pensões ou proventos de aposentadoria."

Depois de incursionar pelo direito alemão, refere-se o mestre gaúcho ao direito francês, rememorando o clássico "affaire Dame Cachet": "Bem mais simples apresentase a solução dos conflitos entre os princípios da legalidade da Administração Pública e o da segurança jurídica no Direito francês. Desde o famoso affaire Dame Cachet, de 1923, fixou o Conselho de Estado o entendimento, logo reafirmado pelos affaires Vallois e Gros de Beler, ambos também de 1923 e pelo affaire Dame Inglis, de 1935, de que, *de uma parte, a revogação dos atos administrativos não cabia quando existissem direitos subjetivos deles provenientes e, de outra, de que os atos maculados de nulidade só poderiam ter seu anulamento decretado pela Administração Pública no prazo de dois meses, que era o mesmo prazo concedido aos particulares para postular, em recurso contencioso de anulação, a invalidade dos atos administrativos.* HAURIOU, comentando essas decisões, as aplaude entusiasticamente, indagando: 'Mas será que o poder de desfazimento ou de anulação da Administração poderá exercer-se indefinidamente e em qualquer época? Será que jamais as situações criadas por decisões desse gênero não se tornarão estáveis? Quantos perigos para a segurança das relações sociais encerram essas possibilidades indefinidas de revogação e, de outra parte, que incoerência, numa construção jurídica que abre aos terceiros interessados, para os recursos contenciosos de anulação, um breve prazo de dois meses e que

Por conseguinte, apresentada essas premissas, pode-se vislumbrar que o melhor significado para o termo *anular* insculpido no art. 5º, LXXIII da Constituição, se liga diretamente a possibilidade do Órgão Público especialmente qualificado *declarar inválido* o ato administrativo pelo fato do mesmo não ter

deixaria à Administração a possibilidade de decretar a anulação de ofício da mesma decisão, sem lhe impor nenhum prazo'. E conclui: 'Assim, todas as nulidades jurídicas das decisões administrativas se acharão rapidamente cobertas, seja com relação aos recursos contenciosos, seja com relação às anulações administrativas; uma atmosfera de estabilidade estender-se-á sobre as situações criadas administrativamente.' (La Jurisprudence Administrative de 1892 a 1929, Paris, 1929, vol. II, p. 105-106.)" (SILVA, Almiro do Couto e. Os princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no estado de direito contemporâneo. Revista da Procuradoria-Geral do Estado. Publicação do Instituto de Informática Jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, V. 18, No 46, p. 11-29, 1988).

Considera-se, hodiernamente, que o tema tem, entre nós, assento constitucional (princípio do Estado de Direito) e está disciplinado, parcialmente, no plano federal, na Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (v.g. art. 2º).

Embora não se aplique diretamente à espécie, a Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece em seu art. 54 o prazo decadencial de cinco anos, contados da data em que foram praticados os atos administrativos, para que a Administração possa anulá-los.

Vale lembrar que o próprio Tribunal de Contas da União aceitou a situação de fato existente à época, convalidando as contratações e recomendando a realização de concurso público para admissões futuras. Observa-se que mais de 10 anos já se passaram em relação às contratações ocorridas entre janeiro de 1991 e novembro de 1992, restando constituídas situações merecedoras de amparo.

Dessa forma, *meu voto é no sentido do deferimento da ordem, tendo em vista as específicas e excepcionais circunstâncias do caso em exame*. E aqui considero, sobretudo: a boa fé dos impetrantes; a existência de processo seletivo rigoroso e a contratação conforme o regulamento da Infraero; a existência de controvérsia, à época da contratação, quanto à exigência de concurso público, nos moldes do art. 37, II, da Constituição, no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista; o fato de que houve dúvida quanto à correta interpretação do art. 37, II, em face do art. 173, § 1º, no âmbito do próprio TCU; *o longo período de tempo transcorrido das contratações e a necessidade de garantir segurança jurídica a pessoas que agiram de boa-fé*. Assim, *meu voto é no sentido da concessão da segurança para afastar (1) a ressalva do Acórdão no 110/93, Processo TC no 016.629/92-2, publicado em 03.11.1993, que determinou a regularização das admissões efetivadas sem concurso público após a decisão do TCU de 16.05.1990 (proferida no Processo TC no 006.658/89-0), e, (2) em consequência, a alegada nulidade das referidas contratações dos impetrantes*. (grifos nossos)

se orientado pelas regras estabelecidas no art. 2º da Lei de Ação Popular (Competência, Forma, Legalidade do Objeto, Motivos e Finalidade).

É importante realizar uma ponderação nesse momento. Da mesma forma que a anulação de um ato administrativo não gerará responsabilidade imediata (risco integral) do Estado indenizar, caso o agente que praticou o ato não utilizar de má-fé, atuando com base no ordenamento jurídico, embora com interpretação equivocada da lei, mas sem intenção constatada de causar o dano; não seria justo admitir que se imponha a responsabilização com as sanções previstas na Lei de Ação Popular, de um agente público em virtude da prática de um ato com essas características. O correto é que se invalide o ato, mas que não se condene quem o praticou.

Jesús Gonzáles Pérez admite que para se gerar a possibilidade de indenização decorrente da anulação de um ato administrativo, o erro deve estar escancarado.

para reconhecer o direito a indenização dos danos derivados de um ato administrativo anulado, que a infração do ordenamento jurídico em que houvera incorrido a Administração supõe *uma flagrante desatenção normativa* (...), porque não é aplicado quando a Administração atuou dentro dos limites normais de interpretação da normativa aplicável.⁴²

Em que pese o fato de podermos presenciar no caso acima uma inabilidade do administrador, o que não representa ineficiência – pois nesta, há pelo menos uma consciência da ação inadequada que está a se realizar -, não podemos impor a ele sanções nesse caso. O próprio transtorno de responder como réu em uma Ação Popular, já foi o suficiente para que sirva de advertência para o agente público. A reincidência, entretanto, pode figurar como desídia, e neste caso sim, ocasionar uma condenação.

Pode-se nesse caso, estender por analogia os efeitos

⁴² PÉREZ, Jesús González. *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*. 2ª ed. Madrid: Civitas. 2000, p. 301.

práticos da decisão em sede de Recurso Especial, n° 213.994, proferida pela 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, em 1999, e que teve como Relator o Ministro Garcia Vieira, onde se firmou o seguinte entendimento:

Responsabilidade do Prefeito. Não havendo enriquecimento ilícito e nem prejuízo ao erário municipal, mas inabilidade do administrador, não cabem as punições previstas na Lei 8.429/92. A lei alcança o administrador desonesto, não o inábil. Recurso improvido. (STJ, 1ª T., Resp. n° 213.994, Relator: Ministro Garcia Vieira, julgado em 17.08.99, Diário de Justiça de 27.09.99).

O Poder Judiciário pode anular o ato ou não, entretanto, caso anule, as razões motivadoras devem ser apontadas. Do contrário – caso não anule –, também deve apontar os fundamentos, dentro é caso do que é razoável.

A Convalidação será possível, remediando o ato viciado e tornando-o válido, entretanto somente a Administração Pública é que poderá realizá-la. Mesmo o ato viciado permanecerá válido caso a Administração opte por não convalidar e permaneça inerte, não anulando o ato.

Concluindo, pode-se entender o termo anular como declarar inválido, ou desconstituir conforme sugeriu Fábio Konder Comparato⁴³. Esse posicionamento é mais próximo também ao de Antônio Carlos Cintra do Amaral.⁴⁴



REFERÊNCIAS⁴⁵

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Extinção do Ato*

⁴³ Conforme: SOBRINHO, José Wilson Ferreira. Ação Popular na Constituinte. In: *Revista de Direito Público*, n.º 86, abr./jun. de 1988. São Paulo: RT, p. 127.

⁴⁴ 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. 35 e ss.

⁴⁵ Estas “Referências” correspondem às 3 partes do Artigo.

- 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.
- _____. *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*. 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*, nº 11, 1995.
- FINGER, Julio Cesar. *O Direito Fundamental à boa administração e o princípio da publicidade*. In: *Revista Interesse Público*, nº 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*, nº 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. http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmدا/ponencias/DanielMarquezGomez.pdf
- 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:
- 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 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 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.ambitojuridico.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.