

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

DA INVALIDAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

CURITIBA

2004

ADRIANA VITALIS

DA INVALIDAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito no Curso de Direito da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Angela Cássia Costaldello

CURITIBA

2004

A minha mãe,
por tudo.

SUMÁRIO

RESUMO.....	vi
I. INTRODUÇÃO.....	07
II. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	08
II.1 Regime Jurídico Administrativo	09
II.2 Atos da Administração	11
III. ATO ADMINISTRATIVO.....	14
III.1. Requisitos, Elementos ou Pressupostos do Ato?	18
III.2. Elementos do ato	20
III.2.1. Conteúdo.....	20
III.2.2. Forma.....	21
III.3 Pressupostos do Ato.....	22
III.3.1. Pressupostos de Existência.....	22
III.3.1.1. Objeto.....	22
III.3.1.2. Pertinência do Ato.....	23
III.3.2. Pressupostos de Validade.....	23
III.3.2.1. Sujeito.....	23
III.3.2.2. Motivo e Requisitos Procedimentais.....	24
III.3.2.3. Finalidade.....	25
III.3.2.4. Causa.....	26
III.3.2.5. Formalização.....	27
IV. PLANO DA PERFEIÇÃO, VALIDADE E EFICÁCIA	28
IV.1. Plano da Perfeição.....	28
IV.2. Plano da Validade.....	29
IV.3. Plano da Eficácia.....	31

V. ATO NULO, ATO ANULÁVEL E ATO INEXISTENTE.....	33
VI. EXTINÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO.....	37
VI.1. Revogação.....	38
VI.2. Vícios do Ato Administrativo.....	41
VI.3. Invalidação do Ato Administrativo	42
VI.4. Invalidação e Administração Pública: dever ou poder de invalidar?.....	43
VI.5. Convalidação do Ato Administrativo.....	48
VI.5.1. Atos Convalidáveis e Atos Inconvalidáveis.....	50
VI.5.2. Prazo para o exercício da competência administrativa de invalidar e convalidar.....	52
VII. CONCLUSÕES.....	57
VIII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	59

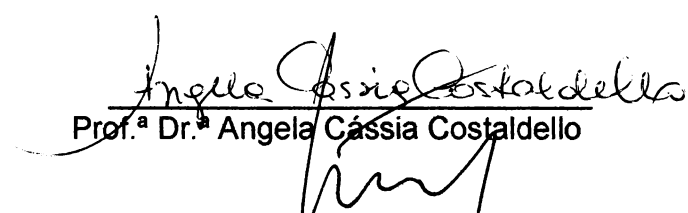
TERMO DE APROVAÇÃO

ADRIANA VITALIS

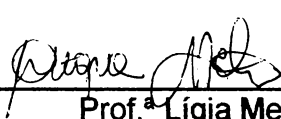
DA INVALIDAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção da graduação de Bacharel em Direito, do curso de Direito, do Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, para a seguinte banca examinadora:

Orientadora:


Prof.^a Dr.^a Angela Cássia Costaldello


Prof. Rogério Distéfano


Prof.^a Lígia Melo

Curitiba, 03 de dezembro de 2004

RESUMO

A Administração Pública por estar completamente subsumida à lei deve realizar todas as suas funções em conformidade com esta, respeitando, ainda, princípios como o da segurança jurídica, da razoabilidade, da impessoalidade, dentre outros. O ato administrativo por ser a principal ferramenta utilizada pela Administração para realização de suas funções, também deve ser lícito, refletindo, assim, a ordem jurídica vigente. Para tanto, devem ser respeitados os pressupostos e elementos que o tornam perfeito, válido e eficaz. Entretanto, quando o administrador se depara com vícios na formação do ato, necessário se faz o retorno ao âmbito da legalidade, o que pode ser realizado através da invalidação ou convalidação do ato eivado de ilegalidade.

I. INTRODUÇÃO

O Direito Administrativo moderno, sem dúvida, está dominado pela noção de ato administrativo, o qual tem por princípios a presunção de sua legitimidade e de sua veracidade.

Ocorre que, nem sempre o ato pode ser considerado em sua completa perfeição, validade e eficácia, apresentando, por vezes, vícios que podem atingir seus elementos e/ou pressupostos, não existindo entendimento doutrinário pacífico no tocante às conseqüências advindas de referidos vícios nos atos administrativos.

Assim, como pela idéia de legalidade subsume-se que toda a atividade jurídica exercida pela Administração Pública deve estar destinada a atingir ou realizar finalidades prescritas pela lei, ao nos depararmos com atos administrativos que já ensejaram efeitos jurídicos, mesmo estando estes eivados de vícios, cabe discutirmos quais alternativas seriam mais adequadas à solução desta questão. É preciso ressaltar, de início, como pressuposto da presente pesquisa, a indiscutível relevância do ato administrativo, uma vez ser este, indubitavelmente, veículo jurídico de manifestação da vontade da Administração Pública, posto em prática pelo administrador público visando ao atendimento de uma finalidade pública.

A partir da idéia de ato administrativo, analisado sob os planos específicos de perfeição, validade e eficácia do ato jurídico, propõe-se tratar de maneira diferenciada os vícios do ato, analisando a possibilidade de sua completa nulidade até a regularização do mesmo através da sua convalidação.

II. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Estado, por ser a “personificação de uma comunidade criada por uma ordem jurídica nacional”¹, desenvolve atividades visando o atendimento de interesses sociais relevantes que acabam sendo incorporados a seus próprios fins.

Para que tais interesses públicos possam ser satisfeitos, necessária a atuação da Administração Pública, que pressupõe a execução e efetivação dos atos que serão emanados pelo Estado, sendo comparada, inclusive, à “ação viva que lhe completa a vida, do mesmo modo que, entre o homem a vida não consiste apenas em vontade e pensamento, mas antes de tudo em ação.”²

Dada a necessária correlação entre o bem comum e a noção objetiva de justiça, que constitui o valor básico da ordem jurídica, o primado do direito representa um instrumento indispensável para assegurar aquela adequação. E, sendo a lei, em regra, a mais perfeita manifestação do direito, tal primado se impõe através do princípio da legalidade, vinculado à idéia de um governo de leis e não de homens. Em virtude desse princípio, todos se subordinam ao direito, inclusive o próprio Estado, gerando a figura do Estado de Direito. “O Estado, assim, deve agir sobre o fundamento do Direito e pela forma do Direito.”³

Enquanto no Direito Privado a autonomia da vontade comanda as relações e os interesses dos particulares, no Direito Público a lei é a principal responsável por todas as atividades e funções exercidas pelo Estado, sendo a este permitido tão somente realizar o que nela está descrito.

Na visão de J. CRETELLA JÚNIOR⁴ a Administração Pública é:

a gestão ou gerenciamento de serviços públicos, não se referindo apenas a governo, poder executivo, pessoal que a movimenta, mas também à atividade desenvolvida por esse indispensável aparelhamento que possibilita ao Estado o preenchimento de seus fins. Desta maneira seria possível distinguir um conceito formal de um conceito material de Administração, pelo que Administração seria a atividade desenvolvida pelo Estado através de atos concretos e executórios, para a consecução direta, ininterrupta e imediata dos interesses públicos.

¹ KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. p. 184

² *Ibid.*, p.04

³ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. *Motivo e Motivação do Ato Administrativo*. Revista dos Tribunais: São Paulo, 1979, p. 03.

⁴ CRETELLA JÚNIOR, José. *Do Ato Administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Editora José Bushatsky. p.17

Nesse sentido, entende referido autor que a “projeção das autoridades administrativas, no mundo do direito, concretiza-se mediante a atuação unilateral da Administração que culmina com a edição do ato administrativo, sendo o ato administrativo preliminar indispensável a toda construção jurídico-administrativa, por ser ele o responsável pela comunicação entre as pessoas públicas e os administrados.”⁵

A Administração Pública, por ter em vista a realização dos interesses coletivos de um todo, ou seja, dos interesses sociais mais relevantes de uma comunidade personificada na concepção de Estado, deve possuir prerrogativas que garantam uma melhor execução de suas funções.

Estas prerrogativas, entretanto, juntamente com os princípios e outras sujeições inerentes ao exercício da Administração, devem compor uma relação lógica de coerência e unidade e, como em todo Direito, um verdadeiro sistema que, em se tratando de Administração Pública é conhecido como regime jurídico administrativo.

A noção de regime jurídico administrativo é essencial para uma melhor compreensão das questões pertinentes ao ato administrativo, uma vez que este, por fazer parte de todo este sistema, também pressupõe todas as regras a ele inerentes.

II.1. REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

A Administração Pública, indubitavelmente, está destinada à realização do bem comum, não podendo, portanto, agir em desconformidade com as normas jurídicas, bem como da moral administrativa, até porque, como vimos, fazemos parte de um Estado de Direito.

A busca da satisfação do interesse público está presente em toda a atividade administrativa. “E somente o interesse público definido na lei é que justifica a atuação do agente administrativo. Não cabe ao administrador defender interesses particulares, ou mesmo, outros interesses públicos que não sejam os buscados pela norma jurídica em aplicação.”⁶

⁵ Ibid., p.02

⁶ TALAMINI, Daniele Coutinho. *Revogação do Ato Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2002, p.23

A existência de uma supremacia do interesse público sobre o interesse privado imprime à Administração Pública uma posição privilegiada em relação ao particular, existindo, inclusive, a presunção de veracidade e legitimidade de seus atos, o que acaba proporcionado uma maior estabilidade na ordem social, uma vez que o Poder Público, por estar em posição vertical em relação ao particular, acaba possuindo melhores condições para atingir seus fins.

A indisponibilidade dos interesses públicos pela Administração também contribui para esta estabilidade da ordem social, pois são inapropriáveis na medida em que refletem interesses próprios da coletividade, devendo apenas, serem utilizados de acordo com a finalidade a que se encontram adstritos.

O regime-jurídico administrativo possui várias outras características importantes que não serão abordadas no presente trabalho por ser mais oportuno e conveniente ao estudo da invalidação do ato administrativo a idéia de legalidade.

O princípio da legalidade é uma restrição ao poder administrativo, sendo “a relação entre as regras limitadoras e as atividades administrativas que aquelas pretendem limitar.”⁷ Desta maneira, por se encontrar submetida às leis, tão somente pode a Administração agir ou deixar de agir de acordo com a permissão dada pelo ordenamento legal.

DIÓGENES GASPARINI resume este princípio na proposição *suporta a lei que fizeste*, que significa estar a Administração Pública, em toda sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor; assim, à Administração somente é permitido fazer o que a lei autoriza e, ainda assim, quando e como autoriza⁸.

Interessante ressaltar que a legalidade atualmente adotada pelos doutrinadores, tem maior pertinência com uma juridicidade⁹ administrativa do que apenas com uma legalidade formal a que está submetido o Poder Público. Assim, o Estado de Direito estaria mais voltado à uma concretização da justiça.

⁷ CRETELLA JÚNIOR, op. cit., p.09

⁸ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 4ª ed. p.06

⁹ Lúcia Valle FIGUEIREDO esclarece que “a juridicidade diz respeito à conformação das estruturas do poder político e da sociedade ao direito posto.” (*Ato Administrativo e devido processo legal*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2001 p.92)

Entretanto, esta visão atual não se distancia da visão de submissão da Administração Pública que não apenas esta vinculada à lei, mas também à norma constitucional e a todas às normas jurídicas expedidas com intuito de concretizá-la.

THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI acredita que a concepção unívoca do Estado, como expressão da vontade geral, como titular dos direitos da coletividade, como executor, administrador, orientador dos serviços públicos é a que mais satisfaz, pois, dentro deste critério, ele age sempre subordinado às normas legais, é ele mesmo o juiz da oportunidade, conveniência ou necessidade das medidas¹⁰.

Ao Estado, portanto, foi conferido o poder de satisfazer interesses alheios através da consecução de atividades que tem por intuito a realização de fins sociais consagrados direta ou indiretamente na Constituição e nas leis, devendo seus atos, obrigatoriamente, estarem adequados à forma jurídica.

De todo o exposto, acreditamos que esta idéia de que o Estado se submete a normas legais, revela a noção de que para que ocorra a efetivação do Estado de Direito, necessário se faz que exista comunhão com a regulamentação e instrumental jurídico pertinente.

Cabe agora, após essa breve análise acerca da legalidade administrativa, analisarmos as maneiras pelas quais o Estado procura concretizar seus fins e se relacionar com seus administrados, que, sucintamente, são funções realizadas através da produção de atos.

II.2. ATOS DA ADMINISTRAÇÃO

Antes de analisarmos o conceito atribuído a ato administrativo propriamente dito, cabe uma breve consideração acerca dos chamados Atos da Administração (até porque seria absurdo converter em administrativos todos os atos em que a Administração se encontrasse envolvida). Estes podem ser considerados como todos os atos praticados no âmbito da Administração Pública, mas que nem sempre podem ser denominados atos administrativos.

¹⁰ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Teoria do Ato Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p.23

É incontestado que, para a “Administração Pública atingir os fins a que se propõe, deve praticar uma série de atos como parte do exercício de suas prerrogativas, decorrentes de lei ou sob seu império.”¹¹

Na lição de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, “a Administração pratica vários atos que não interessa considerar como ato administrativo, dentre estes aponta os atos regidos pelo direito privado; os atos materiais e os atos políticos ou de governo praticados com margem de discricção e diretamente em obediência à Constituição.”¹²

Quando a Administração Pública pratica atos regidos pelo direito privado se encontra em igualdade de condições com o particular e não pode se valer do regime jurídico – administrativo. Isto acontece, na verdade, porque, normalmente, quando pratica estes atos a Administração não está na defesa de um interesse coletivo, mas na defesa de um interesse seu como pessoa, ou seja, na defesa de um interesse secundário¹³.

Ao discorrer sobre os atos da administração, DANIELE COUTINHO TALAMINI aponta que as funções jurídicas estatais não se esgotam na formulação dos atos jurídicos, mas exigem uma operação material de caráter administrativo que serve para a execução do ato, sendo que esta não se confunde com o próprio ato, razão pela qual não se pode incluir os atos materiais da Administração dentro da categoria dos atos administrativos, sendo estes considerados atos da Administração¹⁴.

MARIA SILVYA ZANELLA DI PIETRO distingue os atos da administração dos atos administrativos ao mencionar que os primeiros não produzem efeitos jurídicos, exemplificando como atos da administração: os atos materiais, de simples execução, como a reforma de um prédio; os despachos de encaminhamento de papéis e processos; os atos enunciativos ou de conhecimento, que apenas atestam ou declaram a existência de um direito ou situação e os atos de opinião, como os pareceres e laudos. Os atos da administração seriam puros atos de direito privado¹⁵.

Para JOSÉ CRETELLA JÚNIOR¹⁶:

¹¹ GASPARINI, op. cit., p. 60.

¹² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, 14ª ed. p.338

¹³ *Ibid.*, p. 27

¹⁴ TALAMINI, op. cit., p. 26.

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2003, p.190

¹⁶ CRETELLA JÚNIOR, op. cit., p.188

é tradicional no campo do direito administrativo a expressão atos da administração que, sob certos aspectos, designaria o mesmo que a expressão fatos administrativos, ambas empregadas para indicar operações de natureza material, técnico-administrativas. Sem envolverem declarações de vontade, sem o menor traço de juridicidade, embora, seja evidente que estes são executados por agentes credenciados da Administração ou reconhecidos como competentes para tais práticas, os atos da administração surgem, na prática, como trabalhos ou operações, procedimentos externos dos agentes públicos, visíveis a todo instante e indispensáveis para a concretização dos atos administrativos que os autorizam, sem o que, seriam atos inócuos.

De certa forma, os atos da administração diferenciam-se dos atos administrativos por não gerarem efeitos jurídicos, bem como por não serem necessários todos os requisitos e pressupostos que são inerentes aos atos administrativos. São atos que tem por objeto um conteúdo material, de natureza técnico – administrativa e que podem ser comparados, ainda, aos atos emanados pelos particulares, por refletirem atos de direito privado.

Os atos administrativos, em contraposição aos atos da administração, são muito mais elaborados e almejam a execução de um interesse público, havendo necessidade de apresentarem certos requisitos e pressupostos para que possam gerar os efeitos a que são destinados.

III. ATO ADMINISTRATIVO

Podemos dizer que o Estado, com intuito de realizar seus fins e atingir os objetivos decorrentes de sua estrutura política, pratica atos que, pela sua natureza, devem possuir características peculiares.

O ato administrativo é um ato jurídico, pois se trata de uma declaração que produz efeitos jurídicos. Os atos jurídicos são atos voluntários que o Direito reputa idôneos para gerar efeitos jurídicos. Para ANTÔNIO CARLOS DE ARAÚJO CINTRA¹⁷ ato administrativo seria aquele praticado por agente público, em matéria administrativa, no exercício de sua potestade pública.

Na lição de MIGUEL REALE, o ato administrativo nada mais é do que um conceito uno que expressa o ato típico por excelência da Administração, visando o exercício de sua tarefa específica de execução *in concreto* dos fins da sociedade e do direito, por iniciativa própria, sendo, portanto, uma espécie de ato jurídico¹⁸.

De acordo com a doutrina do direito privado,

“o ato jurídico seria a declaração dispositiva e preceptiva da vontade autônoma do agente, dirigida direta e imediatamente à consecução dos resultados práticos, individuais e sociais, produzidos pelos efeitos que o ordenamento lhe confere, com a ressalva de que na esfera administrativa o agente não atua com autonomia da vontade, mas sim com vistas e de acordo com a vontade previamente disposta em lei.”¹⁹

Neste mesmo sentido DIÓGENES GASPARINI analisa o ato administrativo como sendo “toda prescrição, juízo ou conhecimento, predisposta à produção de efeitos jurídicos²⁰, expedida pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, no exercício de suas prerrogativas e como parte interessada numa relação, estabelecida na conformidade ou

¹⁷ CINTRA, op. cit., p. 59.

¹⁸ Miguel REALE define ato administrativo como sendo “toda forma de realização, em casos concretos, de interesses configurados tipicamente em lei, em virtude de decisão unilateral, espontânea ou requerida, de agente do Poder Público, em virtude e nos limites de sua competência, com relevância jurídica fora da órbita da Administração.” op. cit., p. 35

¹⁹ TALAMINI, op.cit., p.25

²⁰ Quando se fala em produzir efeitos jurídicos, quer-se dizer que o ato visa à criação, extinção, declaração, transferência ou modificação de direitos e obrigações.

na compatibilidade da lei, sob o fundamento de cumprir finalidades assinaladas no sistema normativo, sindicável pelo Judiciário.”²¹

Ao expor toda a problemática existente entre os doutrinadores no tocante à conceituação do ato administrativo, o iminente JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, acredita que a manifestação unilateral de vontade é elemento indispensável ao ato, ressaltando que, através desta o ato jurídico se projeta no mundo. Assim, visando “atingir os fins a que se propõe e em virtude dos quais existe, precisa o Estado desenvolver ininterrupta série de atuações, manifestando, desse modo, sua vontade, traduzida na edição de atos e concretização de fatos, emanados no mundo administrativo”.²²

Então, o ato jurídico emanaria da manifestação da vontade que, no âmbito da Administração Pública, pressupõe a existência de uma “vontade do Estado”²³, como pessoa jurídica, que se manifesta por intermédio de seus agentes enquanto legitimamente investidos como titulares de órgãos administrativos e exercendo as atribuições que as leis lhe conferem.

Não há entendimento pacífico entre os doutrinadores acerca da questão da referida “vontade do Estado”, pois muitos entendem que não haveria como existir uma vontade advinda do Estado por ser este apenas uma personificação aceita pelo ordenamento vigente. Entretanto, a simples presença do Estado, pelos seus funcionários, na realização do ato poderia refletir uma certa vontade, que, na verdade indicaria o interesse público a que estaria adstrito e que estaria sendo buscado.

²¹ GASPARINI, op. cit., p. 62

²² Ibid., p. 190.

²³ Antônio Carlos de Araújo CINTRA acredita que “quando se fala em vontade da pessoa jurídica, manifestada por seus órgãos, está-se fazendo uso de uma metáfora. Assim como se reconhece, na pessoa natural, uma vontade (psicológica) que mobiliza a sua atividade consciente dirigida à consecução de determinados fins a que ela se propõe, assim, também, constatando-se uma atividade das pessoas jurídicas preordenada em vista de seus objetivos próprios, fala-se que tal atividade é movida por sua vontade (que não pode ser real, psicológica, mas produto da construção jurídica)”. Em relação à Administração, repara que “o papel da vontade no negócio jurídico de direito privado difere do seu papel nos atos de direito público. Quanto a estes, como corolário do princípio da legalidade, alguns autores elaboraram, em contraposição à vontade psicológica, a idéia de vontade normativa, segundo a qual são as normas jurídicas que conferem a certos modos de conduta o caráter (que podem não possuir efetivamente) de manifestações de uma certa vontade (...) A verdade contida na idéia de vontade normativa se restringe ao exercício do poder vinculado da Administração.” op. cit., p.63/65.

A vontade seria, não uma manifestação dos interesses da Administração Pública relacionada aos interesses de seus agentes, mas sim, uma vontade de todos, uma vontade coletiva, uma vontade refletora dos interesses sociais pertinentes aos interesses de toda a comunidade.

Neste mesmo sentido é o entendimento de VLADIMIR DA ROCHA FRANÇA, ao discorrer que “os atos administrativos são normas jurídicas concretas postas por declarações unilaterais atribuídas ao Estado, que acabam por viabilizar a realização do interesse público no caso específico.”²⁴

Existe outra visão acerca da concepção de ato administrativo que não entende válida a idéia de vontade. Dentre os doutrinadores que não compreendem o ato administrativo como manifestação da vontade de um ente estatal, podemos citar MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO que prefere falar em declaração, pois esta abrangeria sempre uma exteriorização do pensamento, enquanto a simples manifestação nem sempre pode ser exteriorizada, porquanto o silêncio pode significar manifestação de vontade e produzir efeito jurídico sem que possa ser caracterizado como ato administrativo²⁵. O ato administrativo seria a “declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário.”²⁶

A utilização da expressão declaração pressupõe a existência de uma unilateralidade por parte do Estado, sendo, entretanto, presumível a vontade do Estado na declaração realizada.

Ainda sobre a questão da vontade, ANTÔNIO CARLOS CINTRA DO AMARAL²⁷ esclarece que:

importa ressaltar que a declaração não se confunde com a vontade. Esta, como fenômeno psíquico, existe, normalmente, nas declarações estatais que têm por sentido um ato administrativo. Mas duas observações podem ser feitas desde logo. A primeira é a de que a vontade se exaure no momento em que surge a declaração. Esgota-se com a declaração. Não sobrevive a esta. A segunda é a de que à declaração estatal pode ser ou não conferido pelo ordenamento jurídico um sentido objetivo normativo. Vale dizer: a declaração pode produzir ou não um ato administrativo.

²⁴ FRANÇA, Vladimir da Rocha. Invalidação Administrativa na Lei Federal n.º 9.784/99. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v.1, n.225, p.222, jul/set.2001

²⁵ DI PIETRO, op.cit., p. 188

²⁶ Ibid., p. 189.

²⁷ AMARAL, Antônio Carlos Cintra. *Extinção do Ato Administrativo*, p. 25

Neste sentido, a vontade não pertenceria ao conteúdo do ato administrativo, pois acabaria sendo esgotada na própria declaração estatal, uma vez que esta suprimiria a vontade. Segundo tal entendimento, assim como nos demais conceitos expostos, a vontade seria um elemento intrínseco e anterior à expedição do ato administrativo, podendo ser definida como elemento propulsor da declaração que ensejaria a expedição do ato, não fazendo parte, entretanto, do ato propriamente dito, mas sendo fundamental à emanção do mesmo.

Analisando o ato administrativo sobre outro prisma, não há como não reconhecer os valores inerentes ao Estado de Direito, com as devidas garantias que devem ser dadas aos administrados, tais como abstração, generalidade, imparcialidade, igualdade e certeza.

Segundo WEIDA ZANCANER²⁸:

a expressão “ato administrativo” pode ser usada em sentido amplo e em sentido estrito. Em sentido amplo, serve para abarcar os atos praticados no exercício da função administrativa que possuem regime jurídico semelhante, quais sejam: os atos unilaterais gerais, os atos unilaterais concretos e os chamados contratos administrativos. Por sua vez, a mesma expressão, quando utilizada em sentido estrito, serve para designar apenas os atos unilaterais concretos expedidos no exercício da função administrativa, buscado, pois, uma semelhança ainda maior quanto ao regime jurídico que se lhes aplica. O ato administrativo, em sentido estrito, seria, portanto, uma norma jurídica concreta, ditada unilateralmente pelo Estado ou por quem esteja investido de prerrogativas públicas, ao nível infralegal e sujeito a controle por órgão jurisdicional.

Conceito este que se aproxima da definição dada por CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO quando diz que ato administrativo é a declaração unilateral do Estado no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante comandos concretos complementares de lei expedido a título de lhe dar cumprimento e sujeitos a controle de legitimidade por órgão jurisdicional²⁹.

Na acepção dada por CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, pode-se ressaltar algumas características do ato administrativo: a) trata-se de declaração jurídica; b) provém do Estado; c) é exercido no uso de suas prerrogativas públicas, d) como providência jurídica é completamente vinculado à lei ou à própria Constituição; e) sujeita-se a exame de legitimidade por órgão jurisdicional³⁰.

²⁸ ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. 2ª ed. p.24.

²⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Elementos de Direito Administrativo*, p.38.

³⁰ MELLO, *Curso de Direito...*, p. 10

Importante ressaltar que o ato administrativo deve sempre estar compatível com a lei, uma vez que o mesmo está jungido em um regime jurídico que tem como principal regra a adequação com o Princípio da Legalidade.

Dessa primeira visão pertinente ao ato administrativo, concluímos que, independentemente da discussão acerca da manifestação ou da declaração da vontade, ou mesmo da possível existência de “vontade emanada da Administração Pública”³¹, o ato administrativo pressupõe uma conduta do Estado que acaba por produzir um efeito jurídico, possuindo, entretanto, alguns pressupostos ou requisitos, necessários à sua perfeição, validade e eficácia, o que será devidamente estudado no próximo capítulo.

III.1. REQUISITOS, ELEMENTOS OU PRESSUPOSTOS DO ATO?

Para que um determinado ato possa ser analisado sob o prisma do regime jurídico administrativo, necessário se faz possua elementos que o diferenciem do ato jurídico conhecido pelo direito privado. Importante mencionar que não há um assentimento entre os doutrinadores acerca do número e identificação dos componentes que o ato deve reunir para que possa ser considerado perfeito e válido.

DIÓGENES GASPARINI enumera os requisitos do ato administrativo em: competência, finalidade, forma, motivo, objeto e causa, acreditando que “a divergência assenta-se nos critérios de seleção dos ditos requisitos e em discordâncias terminológicas. Alguns autores reúnem dois em um e diminuem, assim, o número: outros desdobram um em dois e, desse modo, aumentam o total. Ainda, para uns a finalidade é o fim e o motivo é a causa.”³²

Da mesma maneira, HELY LOPES MEIRELLES, também se reporta aos requisitos acima enumerados, fazendo referência, ainda, ao mérito administrativo e ao

³¹ Importante ao presente estudo é o entendimento de Odete MEDAUAR sobre a questão da manifestação da vontade que, segundo a autora, está intimamente ligada à definição de ato e negócio jurídico nas relações entre particulares. Entende que “as decisões administrativas não são tomadas sob um enfoque particularizado, para produzir efeitos sobretudo entre partes; uma das características das decisões administrativas encontra-se na avaliação mais ampla dos interesses em confronto e no sentido de efeitos no todo, mesmo naquelas que, aparentemente, repercutem em âmbito restrito. Hoje deve-se entender a “vontade”, que se exprime no ato administrativo, não como um fato psíquico, de caráter subjetivo, mas como um momento objetivo. É uma das conseqüências do princípio da impessoalidade que norteia as atividades da Administração brasileira”. (*Direito Administrativo Moderno*, p.159)

³² GASPARINI, op cit., p. 63

procedimento administrativo, entendendo que estes concorrem para a formação e validade do ato³³.

JOSÉ CRETELLA JÚNIOR³⁴ se refere a tais requisitos como se estes dispusessem a anatomia do ato, sendo, portanto, o conjunto dos cinco elementos básicos constitutivos da manifestação da vontade da Administração, quais sejam: o agente³⁵, o objeto, a forma, o motivo e o fim. Quanto à discussão entre elementos e requisitos, diz referido autor que os elementos contribuem para a própria existência do ato, mas apenas de modo estático, na parte anatômica, ao passo que os requisitos implicariam preparação e aperfeiçoamento indispensáveis para que o mesmo ato esteja apto para operar, no mundo jurídico, de maneira dinâmica – fisiologia do ato – com validade.

Assim, não haveria como se desprezar a presença de cinco elementos no ato administrativo, segundo JOSÉ CRETELLA JÚNIOR³⁶:

a manifestação da vontade, impulso gerador que emana de órgão da Administração provido de competência legal; *o motivo*, ou razão do ato, que não é livre, como no campo das relações privadas, mas tem de ser estritamente legal, assentando sempre no interesse público; *o objeto*, que reside na modificação que, pelo ato, se traga à ordem jurídica; *a finalidade*, que é o resultado prático que se procura alcançar com aquela modificação da ordem jurídica; *a forma*, meio pelo qual se exterioriza.

WEIDA ZANCANER é perfeita ao esclarecer que o “ato existe quando reúne os elementos necessários à sua formação – razão pela qual os elementos do ato são

³³ Hely Lopes MEIRELLES acredita que a competência é a condição primeira de validade do ato administrativo, pois, segundo ele, nenhum ato pode ser realizado validamente sem que o agente disponha de poder legal para o praticar. (...)” Quanto ao mérito administrativo discorre que este “consubstancia-se na valoração dos motivos e na escolha do objeto do ato, feitas pela Administração incumbida de sua prática, quando autorizada a decidir sobre a conveniência, oportunidade e justiça do ato a realizar (...)” op.cit., p. 148

³⁴ CRETELLA JÚNIOR, José. *Do ato administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Editora José Bushatsky, 1977, p.22

³⁵ “É relevante, pois, não apenas a presença do agente, mas do agente capaz. Causa eficiente do ato, determina-lhe o nascimento, conferindo-lhe o primeiro requisito – a capacidade – para que tenha repercussão por seus efeitos, na órbita administrativa, primeiro, fora do campo administrativo, reflexamente, em segundo lugar. O requisito da capacidade, necessário, mas ainda insuficiente, combina-se com outros elementos a fim de que, juntos, confirmem ao ato administrativo todos os atributos indispensáveis para a vida ativa a que se destina”. (*Curso de Direito...* p. 256.)

³⁶ Ibid. p. 24

separados de seus pressupostos de validade, visto que estes são exteriores ao ato e, portanto, não o integram.”³⁷

Esta distinção entre elementos e pressupostos do ato administrativo foi sustentada, em princípio, por CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, segundo o qual a expressão “elementos do ato administrativo” seria utilizada para indicar os requisitos do ato, de tal maneira que a sua decomposição poderia indicar a existência de eventuais vícios³⁸.

Desta maneira, ao considerar os cinco elementos habitualmente aludidos pelos doutrinadores, dois deles, na verdade, se enquadrariam em realidade intrínseca do ato, sendo, portanto, componentes do próprio ato, quais sejam: 1) conteúdo; e 2) forma.

Já os pressupostos do ato, dividir-se-iam em pressupostos de existência, que vislumbrariam o objeto e a pertinência do ato; e pressupostos de validade, dentre eles: 1) sujeito (pressuposto subjetivo); 2) motivo e requisitos procedimentais (pressupostos objetivos); 3) finalidade; (pressuposto teleológico); 4) causa (pressuposto lógico) e 5) formalização (pressuposto formalístico).³⁹

No presente trabalho adotaremos a teoria do mestre CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, por acreditarmos que esta é a que melhor estrutura o ato administrativo, de maneira a facilitar o posterior estudo da invalidação do ato administrativo.

Antes de adentrarmos, porém, na análise da invalidação, cabe compreendermos a própria estrutura do ato administrativo.

III.2 ELEMENTOS DO ATO

III.2.1. CONTEÚDO

De acordo com os dizeres de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, “o conteúdo é aquilo que o ato dispõe, ou seja, aquilo que o ato decide, enuncia, certifica, opina ou modifica na ordem jurídica.”⁴⁰ É, em suma, a própria medida que produz a alteração na ordem jurídica.

³⁷ ZANCANER, op. cit., p. 31

³⁸ BANDEIRA DE MELLO, op. cit., p.344

³⁹ Ibid., p.346

⁴⁰ BANDEIRA DE MELLO, op.cit., p.347

“O conteúdo é aquilo que o ato dispõe, isto é, a enunciação da modificação pretendida pelo ato na ordem jurídica, e nele encontra-se implícito o objeto do ato, pois, quem dispõe tem que dispor de alguma coisa.”⁴¹ A mesma Autora prefere diferenciar conteúdo e objeto do ato por entender que a subsunção da noção de objeto à noção de conteúdo pode gerar uma certa incompreensão em certas ocasiões, pois o conteúdo necessariamente deve ter pertinência com seu objeto. Concluindo que a referibilidade a um objeto é condição inerente à existência do conteúdo de uma declaração, embora nem todo objeto possa ser referido em um conteúdo em se tratando de uma declaração jurídica.

III.2.2. FORMA

A forma é o revestimento exterior do ato, é seu requisito de existência por fazer referência à aparência que toma quando é proferido. Normalmente, a forma é disposta pelo próprio ordenamento

Para DIÓGENES GASPARINI a forma, como requisito de validade do ato administrativo, não deve ser confundida com a formalidade exigida para o ato, ou formalização, pois, no caso específico de uma declaração de utilidade pública para fins de desapropriação, tem-se como formalidade exigida o decreto⁴². Neste caso, caso não seja observada essa formalidade, a declaração acaba se tornando nula, embora tenha obedecido à forma escrita. Neste sentido também é o entendimento de WEIDA ZANCANER, para a qual não há que se confundir forma e formalidade, vez que a formalidade refere-se ao plano de validade, enquanto a forma ao de perfeição⁴³.

Para JOSÉ CRETELLA JÚNIOR⁴⁴:

Forma é o “sinal tangível por meio do qual se revela fora o sujeito que a exprime, a vontade, constituindo esta o conteúdo do ato, aduzindo que os requisitos formais exigidos para o ato jurídico se correlacionam com os requisitos exigidos para o ato administrativo, esclarecendo que se a lei prescrever determinada forma para o ato, sob o risco de invalidade deve acomodar-se à referida prescrição. Silenciando a lei, nesse particular, pode o ato ser praticado por qualquer das formas em direito permitidas.

⁴¹ ZANCANER, op. cit., p. 31

⁴² GASPARINI, op. cit., p. 65

⁴³ ZANCANER, op. cit., p.34

⁴⁴ CRETELLA JÚNIOR, op. cit., p. 36

ODETE MEDAUAR esclarece que forma, em sentido amplo, significa exteriorização da vontade ou exteriorização da decisão, com intuito de produzir efeitos no âmbito jurídico. Assim, no ato administrativo, a forma reveste-se de grande importância por ter em vista o interesse público, sendo necessário seu conhecimento pelos cidadãos e demais órgãos da Administração e de controle⁴⁵.

A forma, portanto, é o elemento introdutor do ato administrativo, uma vez que é através dela que o ato será reconhecido e juntamente com o conteúdo, que reproduz a própria essência do ato, existirá para o ordenamento jurídico.

É o modo de se exteriorizar do ato. Enquanto a vontade dos particulares pode manifestar-se livremente, a da Administração exige forma legal, normalmente escrita.

III.3. PRESSUPOSTOS DO ATO

III.3.1. PRESSUPOSTOS DE EXISTÊNCIA

III.3.1.1. OBJETO

Alguns doutrinadores entendem que o objeto é apenas parte do conteúdo, definindo-se este como o conjunto dos pontos sobre o qual recai a vontade dos interessados, enquanto outros autores acreditam que o objeto pode ser confundido com o próprio conteúdo do ato.

Não pode haver ato sem que exista algo a que ele esteja reportado. É certo que, se o conteúdo do ato fala sobre algo, é porque este algo se constitui em realidade que com ele não se confunde e, de outro lado, que o objeto não é um elemento do ato, pois não o integra.

Para WEIDA ZANCANER o objeto é condição de existência e não condição de validade do ato, pois sua ausência, ou a existência de um objeto impossível de ser albergado pelo ordenamento jurídico, não torna o ato inválido, mas o faz material ou juridicamente impossível, de acordo com o caso⁴⁶.

JOSÉ CRETELLA JÚNIOR conceitua objeto como sendo “efeito prático que, na órbita administrativa, o sujeito pretende alcançar através de sua ação direta ou indireta: é

⁴⁵ MEDAUAR, op.cit., p.160

⁴⁶ ZANCANER, op.cit., p. 32

a própria substância do ato, seu conteúdo. O objeto deve ser lícito⁴⁷, moral, possível e certo, devendo tais pressupostos presidirem o nascimento e posterior evolução do ato administrativo.”⁴⁸

Existe um limiar muito pequeno entre a noção de objeto e de conteúdo do ato. Entretanto não há como ocorrer confusão entre tais conceitos, pois o conteúdo, como já referido, é elemento do ato, sendo a medida que produz alterações no mundo jurídico enquanto o objeto, sendo pressuposto de existência, é a coisa sobre a qual vai recair o conteúdo do ato.

III.3.1.2. PERTINÊNCIA DO ATO

O ato deve ser emanado pelo Estado, ou seja, deve ser imputável ao Estado no exercício de sua função administrativa, para que, assim, possa ser qualificado como ato administrativo. Claro é que todo ato administrativo possui como fundamento o interesse público, assim como a utilidade social que a lei consagra, sendo necessária a realização de fins que estejam em perfeita harmonia com a concretização de um interesse geral. Desta maneira, o ato deve estar em conformidade com a função administrativa desempenhada pelo Estado, bem como com os fins a serem atingidos.

III.3.2. PRESSUPOSTOS DE VALIDADE

III.3.2.1. SUJEITO

⁴⁷ “Licitude é o traço do objeto que não contraria a norma legal (...) A licitude supõe não apenas que o objeto não venha proibido pela lei, como também que esteja expressamente autorizado por ela, salvo o caso em que o texto legal outorgue faculdade discricionária á autoridade administrativa para escolher e determinar o objeto do ato. Deve o objeto distinguir-se por não contrariar nem perturbar a marcha natural e contínua do serviço público, não infringir as normas jurídicas e não ser incompatível com a função administrativa. Moralidade é o atributo que caracteriza o objeto que não contraria os princípios de ordem ética que regem determinada coletividade (...) Possibilidade é o atributo que decorre de uma necessidade lógica , porque em todo ato jurídico deve existir uma possibilidade de referência às exigências físicas da realidade objetiva (...) Certeza, finalmente, é o quarto atributo que deve reunir o objeto. A vontade manifestada tem de visar efeitos jurídicos precisos (...)”. (*Curso de Direito... p. 258*)

⁴⁸ CRETELLA JÚNIOR, Do ato... p.32.

O sujeito, por ser aquele quem produz o ato, seria exterior ao mesmo, na concepção adotada por CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO⁴⁹.

Válido lembrar que alguns autores analisam a competência do agente como elemento do ato, sendo inerente à sua validade, pois é indiscutível que o ato administrativo resulta do exercício das atribuições de um agente que deve ser competente para tanto, sob pena de invalidação o ato. Para DIÓGENES GASPARINI a competência é intransferível e improrrogável por interesse das partes, sendo o poder outorgado pela lei ao agente público para que o mesmo possa desempenhar suas funções⁵⁰.

“A competência é atributo da personalidade jurídica de cada ente estatal, distribuída pela lei entre os seus órgãos, mediante critérios de descentralização, ou mais exatamente, de desconcentração, por grau hierárquico, matéria, território ou tempo, do que resulta o fracionamento do poder público.”⁵¹

Assim, a competência seria aquele conjunto de atribuições emanadas pelo agente público, com vistas a atender interesses pré-estabelecidos, caracterizando, destarte, a noção objetiva de órgão público. Para que o ato seja válido, necessário que o sujeito que o emanou disponha de poder legal para praticá-lo

III.3.2.2. MOTIVO E REQUISITOS PROCEDIMENTAIS

O motivo, como pressuposto objetivo, “é o fato que autoriza ou exige que se pratique o mesmo. Sendo a situação do mundo empírico que deve ser tomada em conta para a prática do ato, sendo, portanto, externo a ele.”⁵²

ALEXANDRE DE MORAES discorre que “motivo é aquele elemento que se consubstancia nas circunstâncias fáticas que levam a Administração a editar o ato, bem como nos pressupostos de direito, nos quais o ato está baseado.”⁵³

⁴⁹ BANDEIRA DE MELLO, op. cit., p.350

⁵⁰ GASPARINI, op. cit., p.63

⁵¹ DI PIETRO, op. cit., p.52

⁵² Ibid., p.351

⁵³ MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. São Paulo: Editora Atlas, 2002. p. 803

O motivo, como pressuposto de validade, é de extrema importância para a fundamentação do ato, sendo “sua razão de ser, algo que, no mundo administrativo, impele o órgão competente da administração a tomar certa decisão, premissa extraída da realidade, que leve à conclusão, objetivo da atitude tomada. O motivo⁵⁴ é o suporte fático da decisão.”⁵⁵

Mais uma vez nos reportamos à noção de legalidade, pois o administrador público deve receber um estímulo do mundo exterior para que seja necessária a criação de um ato administrativo com intuito de satisfazer uma necessidade, que é denominado motivo.

Muitas vezes os conceitos de motivo e motivação são confundidos, entretanto, não há qualquer semelhança entre eles, pois o motivo, como visto, enseja um estímulo do mundo exterior, enquanto a motivação são as disposições legais pertinentes ao ato, que devem ser dispostas no mesmo.

III.3.2.3. FINALIDADE

Para JOSÉ CRETELLA JÚNIOR “o fim do ato administrativo é assegurar a ordem na Administração, que ficaria anarquizada e comprometida se os funcionários responsáveis por atividades indevidas não fossem punidos de maneira adequada. O fim de todo ato administrativo, discricionário ou não, é o interesse público.”⁵⁶

Necessário ressaltar que o fim almejado deve ter em vista uma finalidade específica que reflita uma competência atribuída ao agente responsável pelo ato, de onde

⁵⁴ Muitos autores entendem que a motivação é um conceito objetivo de motivo, já que o declarado pelo agente público deve corresponder às disposições legais pertinentes. Segundo Fernando Andrade de OLIVEIRA: “Sobre o tema, importante acentuar a teoria dos motivos determinantes, pela qual, os agentes públicos somente estão obrigados a motivar seus atos por exigência do ordenamento jurídico; mesmo quando dispensados da motivação, os motivos declarados pelos agentes serão, em princípio, considerados determinantes do ato, em quaisquer casos, os motivos alegados deverão ser materialmente exatos e lícitos; sendo múltiplos os motivos, cumpre investigar se os lícitos e verdadeiros são suficientes para legitimar o ato; a prova do motivo determinante cumpre a quem alega”. op. cit., p. 114.

⁵⁵ CRETELLA JÚNIOR, *Curso de...* p. 275.

⁵⁶ CRETELLA JÚNIOR, *Curso de ...*, p. 271

se conclui que o “fim do ato reside no resultado final que o objeto do ato deve atingir, ou seja, no resultado que determina o efeito jurídico produzido pelo ato”.⁵⁷

Podemos dizer, desta maneira, que a finalidade, como pressuposto de validade do ato, é aquele resultado que se pretende atingir através de uma previsão legal, sendo o requisito que impõe seja o ato administrativo praticado unicamente no interesse da coletividade.

É o requisito que impõe seja o ato administrativo praticado unicamente para um fim de interesse público. A finalidade é elemento vinculado de todo ato administrativo porque não há admissão pelo Direito Positivo de um ato administrativo sem que exista uma finalidade pública.

III.3.2.4. CAUSA

A causa pode ser definida como o início do ato administrativo no sentido de ser ela a responsável pela relação de adequação entre os pressupostos do ato e seu objeto.

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO aponta que a causa é o vínculo existente entre motivo e conteúdo do ato, sendo, portanto a correlação lógica entre seu pressuposto e conteúdo em função da finalidade do ato⁵⁸.

CRETELLA JÚNIOR⁵⁹ esclarece que:

para alguns autores a causa é o interesse público, considerado como a intenção ulterior da atividade administrativa, ao passo que para outros a causa estaria no escopo último, no fim imediato, que a atividade administrativa tem em mira; outros consideram causa o fato determinante que faz com que o ato ingresse em determinada categoria jurídica, enquanto que autores existem que julgam ser causa o escopo concreto para que tendem

⁵⁷ Ibid., p. 272

⁵⁸ BANDEIRA DE MELLO, op. cit., p.360

⁵⁹ CRETELLA JÚNIOR, *Curso de Direito...* p. 268

os órgãos administrativos no exercício de sua atividade. Alguns consideram a causa do ato jurídico no interesse do sujeito agente.⁶⁰

A causa, portanto, pode ser definida como o vínculo de pertinência entre o motivo e o conteúdo do ato, pois em função da causa é que serão examinados os motivos em que se fundou o agente e, mesmo não previstos em lei, possuem nexos lógicos de pertinência com a decisão tomada, pois, deve-se atender a uma finalidade já estipulada prevista pelo direito.

III.3.2.5. FORMALIZAÇÃO

A formalização possui relação com a forma do ato, sendo, entretanto, a maneira pela qual o ato será externado, devendo, assim, respeitar as exigências legais. A forma é a exteriorização do ato, enquanto a formalização é a aparência que será dada a ele e que se encontra prescrita no ordenamento legal. A formalização é mais específica que a forma pois vincula o ato a uma determinada exteriorização.

A formalização do ato deve, portanto, respeitar completamente todas as características dispostas em lei quanto ao ato a ser emanado.

Após conhecermos os elementos e pressupostos do ato e, antes de adentrarmos na questão da possibilidade de extinção do mesmo através de sua invalidação, imprescindível tecermos algumas considerações a respeito dos planos da perfeição, validade e eficácia.

⁶⁰ CRETELLA JÚNIOR acredita “não ser possível separar de modo absoluto, a causa do motivo quando se trata do ato administrativo. A causa pode ser procurada, no próprio fato gerador do ato ou em razões de alta relevância que inspiram os pronunciamentos da Administração. No primeiro caso, causa equivale a motivo; ao conjunto de circunstâncias de fato ou de direito que condicionam o aparecimento do ato administrativo, suporte fático sobre que se alicerça a vontade da Administração. Causa do ato administrativo é, nessa acepção, o conjunto das circunstâncias que lhe dão origem. No segundo caso, causa equivale a fim, é causa final do ato, ao passo que o motivo é causa de qualquer ato administrativo é sua causa final, é o objeto ulterior do interesse público que o Estado se propõe a alcançar, editando o ato.” (*Curso de...*, p.269)

IV. PLANO DA PERFEIÇÃO, VALIDADE E EFICÁCIA

IV.1 PLANO DA PERFEIÇÃO

Para que um ato exista e assim gere efeitos no âmbito jurídico, é necessário que ele tenha sido formado de acordo com a estrita observância do Direito Administrativo. Reúne, portanto, não apenas os elementos essenciais à sua existência como também tem formação a partir dos requisitos exigidos por lei.

Podemos dizer que o ato administrativo é perfeito quando esgotadas as fases necessárias à sua produção. Portanto, ato perfeito é o que completou o ciclo necessário à sua formação. Perfeição é a situação do ato cujo projeto está concluído.

WEIDA ZANCANER esclarece que “a maneira pela qual um ato ganha existência jurídica encontra-se estabelecida na própria ordem normativa; assim, não é a simples exteriorização fática condição suficiente para que um ato adquira existência jurídica, embora seja condição necessária.”⁶¹

Desta maneira a existência⁶² ou perfeição se verifica mediante a totalidade da composição do ato jurídico, reunindo este todos os elementos estruturais necessários à sua formação.

ANTÔNIO CARLOS CINTRA DO AMARAL expõe a idéia de que não há que se falar em perfeição do ato administrativo, pois a noção de perfeição seria aplicável não ao ato administrativo propriamente dito, mas sim à declaração estatal que o antecede⁶³.

Podemos concluir que o ato administrativo é perfeito quando seu ciclo de formação se encontra completo, ou seja, quando foram devidamente observados e mantidos todos os elementos do procedimento e forma exigidos pela lei, podendo, então, ingressar no mundo jurídico.

⁶¹ ZANCANER, op. cit., p.33

⁶² Angela Cassia COSTALDELLO, ao se referir a identidade entre a perfeição e a validade, esclarece que “o significado do vocábulo perfeição parece apontar, com muito maior propriedade, para o esgotamento do ciclo de formação do ato, inserindo a análise do ato perfeito apenas no plano da existência do ato. Ato perfeito é aquele que já existe para o mundo jurídico (...) a exemplo do que ocorre na teoria Geral do Direito, e em especial no Direito Civil, também no Direito Administrativo há os que partilham, de forma inequívoca, da opinião de que a existência e a validade no ato administrativo ocupam planos diversos”. op.cit., p.68.

⁶³ AMARAL, op.cit., p.29.

IV.2. PLANO DA VALIDADE

A noção de validade é imprescindível para o posterior exame da invalidação e convalidação do ato, pois não há como questioná-lo quando sequer existe o ato que deverá ser apreciado. Assim, o exame da validade do ato pressupõe alguns requisitos para que o mesmo possa ser considerado como existente.

MARCOS BERNARDES DE MELLO ao discorrer sobre o plano da validade, esclarece que “se o fato jurídico existe e é daqueles em que vontade humana constitui elemento nuclear do suporte fático (ato jurídico *stricto sensu* e negócio jurídico) há de passar pelo plano da validade, onde o direito fará a triagem entre o que é perfeito (que não tem vício invalidante) e o que está eivado de defeito invalidante⁶⁴” e ainda acrescenta que a nulidade ou a anulabilidade – que são graus da invalidade – prendem-se à deficiência de elementos complementares do suporte fático relacionados ao sujeito, ao objeto ou à forma do fato jurídico. A invalidade, no entanto, pressupõe como essencial a suficiência do suporte fático, portanto, a existência do fato jurídico.

Ainda o mesmo autor, conclui que “no plano da validade é onde têm atuação as normas jurídicas invalidantes. A incidência delas se dá, na verdade, quando o suporte fático ocorre, mas os seus reflexos, as suas conseqüências, aparecem somente neste plano.”⁶⁵

Ao fazer referência a Kelsen⁶⁶, WEIDA ZANCANER, diz que é através do fundamento de validade que se verifica que o fato de alguém ordenar alguma coisa a

⁶⁴ MELLO, Marcos Bernardes de. *Teoria do Fato Jurídico*. 12ª ed. p.97.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 98.

⁶⁶ Weida ZANCANER sintetiza a idéia de Kelsen da seguinte forma “o fundamento de validade de uma norma não pode ser buscado no mundo do ser, mas, apenas, do dever ser; portanto, o fundamento de validade de uma norma só pode residir em outra norma. A norma que dá fundamento de validade a outra norma pode ser, figurativamente, conforme nos ensina Kelsen, designada por norma superior, por ser o fundamento de validade de uma outra norma, designada por norma inferior. (...) Kelsen denomina norma fundamental a norma pressuposta que dá fundamento de validade a todas as normas pertencentes a uma ordem normativa. Portanto, a norma fundamental constitui o fundamento último de validade de todas as normas pertencentes a um sistema normativo e, por esta razão, atribui unidade à pluralidade de normas pertencentes a um ordenamento jurídico, muito embora encontre-se situada fora do sistema jurídico positivo(...) Para Kelsen, o sistema de normas que constitui o ordenamento jurídico tem um caráter essencialmente dinâmico (...) o que caracteriza o sistema dinâmico, para os adeptos da Teoria Pura do Direito, é que a norma fundamental fixa uma regra de conformidade com a qual devem ser criadas as

alguém não implica, em absoluto, que este comando vincule seu destinatário⁶⁷. Desta maneira, a vinculação residiria, justamente, no fato de a norma emitida provir de uma autoridade, de alguém que tenha competência para editar ou estabelecer normas. Esta competência seria, por sua vez, outorgada por uma norma que serviria de sustentáculo à norma emitida pela autoridade legiferante, e à qual estariam sujeitos tanto a autoridade dotada de poder legislativo, quanto os indivíduos que tem o dever de obediência às normas fixadas.

MARCELLO CAETANO sustenta que o “ato é válido quando se conforma com o padrão traçado pela lei para o tipo a que corresponde. Só então tem valor na Ordem Jurídica. Daí a necessidade de se separar condições de existência de um ato, dos respectivos requisitos de validade.”⁶⁸

Para HELY LOPES MEIRELLES “o ato válido é aquele que provém de autoridade competente para praticá-lo e contém todos os requisitos necessários à sua eficácia. O ato válido pode, porém, ainda não ser exequível, por pendente de condição suspensiva ou termo não verificado.”⁶⁹

VLADIMIR DA ROCHA FRANÇA acredita que o ato administrativo é válido quando se encontra em conformidade com o Direito Positivo, ou seja, quando a declaração que lhe origina é institucionalizada por um instrumento introdutor aceito ou prescrito pelo ordenamento jurídico e a prestação nele prescrita é reconhecida como lícita e possível.”⁷⁰

Novamente nos remeteremos brevemente aos ensinamentos de ANTÔNIO CARLOS CINTRA DO AMARAL⁷¹ segundo o qual:

normas deste sistema. Portanto, a norma fundamental é o sustentáculo do processo de criação do direito positivo, seu ponto inicial, o que implica dizer que as normas pertencentes a esse sistema constituem uma construção escalonada, de normas supra-infra-ordenadas umas às outras, o que possibilita, como consequência, que toda norma jurídica de um sistema, possa ser a ela reconduzida. Assim, a norma fundamental pressuposta não se fundamenta em outra norma, por ser o fundamento último de validade de um sistema jurídico”. op.cit., p. 37/38

⁶⁷ Id.

⁶⁸ CAETANO, Marcelo. *Princípios fundamentais do Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1996. p.465

⁶⁹ MEIRELLES, op.cit., p.156

⁷⁰ FRANÇA, op. cit., p. 226

⁷¹ AMARAL, op. cit., p.28/29

a validade do ato é proporcionada por um sentido objetivo dado pela norma jurídica a uma declaração estatal e, assim, em não havendo possibilidade de ser aplicada à declaração estatal a noção de validade, uma vez que esta se aplica tão somente à norma jurídica posta, não haveria a possibilidade de existir um ato administrativo válido, pois este tem por pressuposto necessário uma declaração estatal socialmente reconhecível como tal.

O ato administrativo, portanto, é válido quando foi expedido em absoluta conformidade com as exigências do sistema normativo. Vale dizer, quando se encontra adequado aos requisitos estabelecidos pela ordem jurídica. Validade, por isto, é a adequação do ato às exigências normativas, bem como aos princípios jurídicos.

IV.3 PLANO DA EFICÁCIA

O ato administrativo é eficaz quando está disponível para a produção de seus efeitos próprios; ou seja, quando o desencadear de seus efeitos típicos não se encontra dependente de qualquer evento posterior, como uma condição suspensiva, termo inicial ou ato controlador a cargo de outra autoridade.

Como ressaltam alguns autores, a eficácia consiste na potencialidade dada aos atos administrativos no sentido de os mesmos produzirem efeitos, os quais resultam na constituição, declaração, manutenção, extinção ou modificação das relações jurídicas anteriores a tais efeitos.

No dizeres de MARCOS BERNARDES MELLO⁷²:

O plano da eficácia é a parte do mundo jurídico onde os fatos jurídicos produzem o seus efeitos, criando as situações jurídicas, as relações jurídicas, com todo o seu conteúdo eficaz representado pelos direitos ↔ deveres, pretensões ↔ obrigações, ações e exceções, ou os extinguindo. O plano da eficácia, como o da validade, pressupõe a passagem do fato jurídico pelo plano da existência, não todavia, essencialmente pelo plano da validade.”

De maneira sucinta, SERGIO FERRAZ reúne as três noções ora tratadas (perfeição, validade e eficácia) quando afirma que os atos perfeitos são aqueles que em

⁷² MELLO, op.cit., p. 98

sua formação (perfeição) observaram os parâmetros jurídicos aplicáveis à espécie (validade), estando aptos à produção dos efeitos que inspiraram sua edição (eficácia)⁷³.

O ato administrativo produz efeitos quando formalmente revelado, podendo ser considerado eficaz quando disponível para produzir efeitos próprios, o que acaba desencadeando eventos típicos não dependentes de eventos posteriores.

Analisando o ato administrativo a partir dos planos da perfeição, validade e eficácia acima expostos, percebemos que o mesmo pode ser perfeito, válido e eficaz ou até mesmo perfeito, inválido e ineficaz. Ao falarmos em invalidação do ato administrativo, presumida é a existência de um ato inválido. A invalidade do ato enseja a sua desconformidade com o ordenamento jurídico vigente sendo necessária, portanto, a restauração da legalidade a que a Administração está adstrita.

Por não existir em nosso Direito uma maneira de indicar o grau de invalidade de um ato, é comum a doutrina mencionar a existência dos chamados atos nulos, anuláveis e inexistentes para tentar explicar quão grave é a invalidade existente no ato que é questionado. Tais atos serão analisados no capítulo seguinte.

⁷³FERRAZ, Sérgio Extinção dos Atos Administrativos: Algumas Reflexões. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 231, p. 49, jan/mar. 2003.

ATO NULO, ATO ANULÁVEL E ATO INEXISTENTE

Ato nulo seria aquele que foi praticado com infração de norma legal de ordem pública ou de normas imperativas, sendo impossível de ser sanado. O Código Civil Brasileiro de 1916, era claro ao estipular em seu artigo 145 que o ato jurídico seria considerado nulo quando: a) praticado por pessoa absolutamente incapaz, b) ilícito ou impossível seu objeto, c) não for revestido de forma prescrita em lei, d) preterir solenidade essencial, ou e) a lei assim o declarar ou lhe negar efeito.

A teoria das nulidades⁷⁴ dos atos administrativos, apesar de aplicada ao Direito Público, tem fundamento no Direito Privado e sua Teoria Geral do Direito, sendo, portanto, impossível falarmos em invalidade do ato, sem antes ressaltarmos que, na esfera civil, são considerados inválidos os atos nulos, anuláveis e inexistentes.

HELY LOPES MEIRELLES considera ato nulo aquele que nasce afetado por vício insanável por ausência ou defeito substancial em seus elementos constitutivos ou no procedimento formativo. Segundo CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, podem ser considerados como nulos: a) os atos que a lei assim os declare, b) o atos em que é racionalmente impossível a convalidação, pois, se o mesmo conteúdo fosse novamente produzido, seria reproduzida a invalidade anterior.

No tocante aos atos anuláveis, é o ensinamento de ODETE MEDAUAR no sentido de que os atos anuláveis expressam o objetivo de proteção a pessoas, sendo decorrente dessa noção a idéia de anulabilidade, que tem por características: ser relativa, suscetível de ser sanada por ratificação das partes⁷⁵.

Nos casos de ato anulável, apesar de este apresentar certos vícios, pode gerar os efeitos pretendidos de acordo com a vontade do interessado, pois cabe a este pleitear a

⁷⁴ Quanto à questão das nulidades Miguel REALE distingue “nulidades de pleno direito” e “nulidades relativas” ressaltando que na primeira é a lei mesma que em sua essência é ferida, por ter-se deixado, intencionalmente ou não, de atender a uma exigência posta pelo legislador como condição *sine qua non* do ato administrativo; no caso das nulidades relativas, o vício se refere a elementos extrínsecos, pertinentes não à estrutura do ato em si, mas às condições em que ele surge e se efetiva. Assim, nulo é o ato administrativo por faltar competência a quem o pratica, ou por ter-se constituído com violação de exigências essenciais expressamente enunciadas na lei para cada caso ocorrente; anulável é o ato, se resultante de vício de vontade, de erro, simulação ou fraude, não se efetivando a finalidade da lei senão de forma aparente, ou pela carência de requisitos de caráter complementar ou acessório.” op.cit., p. 68.

⁷⁵ MEDAUAR, op. cit., p.183.

obtenção de sua ineficácia, vez que os efeitos que o atingem são vencíveis, não sendo, portanto, considerados tão graves e defeituosos quanto àqueles que atingem o ato nulo.

“O ato anulável, considerando que esta categorização se dá em razão de que seu vício atinge interesses de natureza privada, somente são legítimos a suscitá-lo os seus intervenientes originais (ou sucessores) e terceiros que sofram suas conseqüências. O ato anulável, em contraposição ao ato nulo, prescreve transcorrido certo lapso temporal previsto em lei.”⁷⁶

CRETELLA JÚNIOR acredita que a anulabilidade é um nulo eventual, capaz de ser extinto tanto pela atuação do tempo sem o exercício da pretensão de anulação quanto pela ratificação⁷⁷. A constatação da anulabilidade, para ele, relaciona-se à presença de vícios cuja intensidade é transponível, o que possibilita sua imediata convalidação pelo administrador público.

Em posição contrária a até aqui exposta, encontramos a idéia de HELY LOPES MEIRELLES⁷⁸ segundo o qual, não é passível de convalidação o chamado ato administrativo anulável que, para o autor, seria tão somente um ato originariamente nulo. Nessa visão não haveria possibilidade de preponderar o interesse privado sobre o público, sendo inadmissível a manutenção de atos ilegais, ainda que assim o desejem as partes, porque a isto se opõe a exigência da legalidade administrativa.

Quanto ao ato inexistente, este seria “aquele que apenas tem aparência de manifestação regular da Administração, não chegando, porém, a se aperfeiçoar como ato

⁷⁶ Segundo Ângela Cássia COSTALDELLO “a construção da teoria do ato inexistente nasceu por obra da doutrina civilista francesa do século XIX visando explicar a ausência de previsão legal para anular o casamento entre pessoas do mesmo sexo ou pela falta de consentimento dos nubentes para contrair matrimônio. Nestes casos, diante da ausência de elementos essenciais, de cunho fático, para a consumação das relações jurídicas exemplificadas seria possível enquadrá-las apenas como causa de nulidade, o que se apresentava até então impossível, por falta de previsão legal (...) o ato inexistente é um não ato para o Direito, é o ato que não surgiu juridicamente por ausência de um elemento essencial, sem o qual não se pôde formar para criar, extinguir ou modificar situações jurídicas”. op.cit.,p. 61.

⁷⁷ Complementa o autor que “a nulidade deve ser reconhecida e proclamada pela Administração ou pelo Judiciário, não sendo permitido ao particular negar exequibilidade ao ato administrativo, ainda que nulo, enquanto não for regularmente declarada sua invalidade. mas esta operação opera *ex tunc*, isto é, retroage às suas origens e alcança todos os seus efeitos passados, presentes e futuros em relação às partes, só se admitindo exceção para com os terceiros de boa-fé, sujeitos às suas conseqüências reflexas.” (*Curso de ...*, p.293)

⁷⁸MEIRELLES. op. cit., p. 157.

administrativo”⁷⁹, enquanto CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO acredita que é “aquele que pertence ao campo do impossível jurídico, abrangendo os comportamentos que não são admitidos pelo Direito”⁸⁰.

Ao expor as idéias de PONTES DE MIRANDA acerca do assunto, MIGUEL REALE discorre que segundo aquele autor “o suporte fático insuficiente que é do inexistente, não entra no mundo jurídico. Nulo e anulável entram; o que não entra é o que não existe e, por isso mesmo, se diz inexistente. Inexistente, porque ficou fora do mundo jurídico, dele se pode falar, de dentro do direito, como, de dentro d casa, se pode falar do que se passa ou que se passou na rua.”⁸¹ Pela visão de PONTES DE MIRANDA se deduz que o ato inexistente é aquele que é estranho ao direito, que fica aquém do Direito.

Ao distinguir ato inexistente de ato nulo, o autor acima referido expressa que, enquanto o ato inexistente carece de algum elemento constitutivo e permanece juridicamente embrionário, o ato nulo reúne todos os requisitos aparentes de uma realidade jurídica, mas inidôneos, como tais, a produzir efeitos válidos, desde o seu nascimento, reunindo os requisitos aptos a produzir efeitos até e enquanto alguém não lhe conteste legitimamente a validade.

Aplicando-se tais conceitos no âmbito do Direito Administrativo, importante frisar que, segundo CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO⁸²:

não há acordo doutrinário quanto à existência e caracterização destas várias figuras. Para alguns, no direito Administrativo todo ato ilegítimo é nulo. Para outros, a distinção entre nulos e anuláveis, usual no Direito Privado, aplica-se, com as devidas adaptações, ao Direito Administrativo. Outros, ainda, acrescentam aos atos nulos e anuláveis os simplesmente irregulares, e há também quem reconheça a categoria dos atos inexistentes

Adotaremos aqui, o entendimento de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, segundo o qual, no âmbito do Direito Administrativo, são categorizáveis como

⁷⁹ Id.

⁸⁰ BANDEIRA DE MELLO, op.cit., p.421

⁸¹ Segundo Miguel REALE inexistente tem pertinência “àquilo que não chegou a entrar nos domínios do direito, ou que dele foi expulso sumariamente, sem receber qualificação jurídica positiva, enquanto a invalidade se refere àquilo que chegou a existir no mundo jurídico, apesar de eivado de vícios, produzindo conseqüências de ordem fática, que, ou possuem validade temporária, ou nenhuma validade possuem desde a sua origem.” op. cit., p. 63

⁸² MELLO, op.cit., p.407

inválidos os atos inexistentes, os atos nulos e os atos anuláveis. Na visão do autor os atos inexistentes consistiriam em “condutas criminosas ofensivas a direitos fundamentais da pessoa humana, ligados à sua personalidade ou dignidade intrínseca e, como tais, resguardados por princípios gerais de Direito que informam o ordenamento jurídico dos povos civilizados”⁸³. Estes atos encontram-se fora do possível jurídico e radicalmente vedados pelo Direito⁸⁴.

O ato inexistente, portanto, não seria aceito pelo ordenamento jurídico por simplesmente ser ilegal desde a sua origem, não havendo sua previsão legal pelo direito posto.

Finalizada esta primeira visão acerca das nulidades e anulabilidades dos atos administrativos, passaremos à análise da invalidação do ato administrativo, com um breve comentário sobre a extinção do ato administrativo.

⁸³ BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, p.412.

⁸⁴ Weida ZANCANER exemplifica algumas situações que se enquadrariam como atos absolutamente insanáveis: “a ordem de uma autoridade para que seu subordinado torture um preso, autorização para que alguém explore trabalho escravo, licença para que um estabelecimento funcione como casa de lenocínio (...). *op. cit.*, p. 97

VI. EXTINÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO

O ato administrativo é produzido visando a criação de efeitos no mundo jurídico. No entanto, há várias situações concretas nas quais não há mais interesse em que o ato administrativo desencadeie referidos efeitos.

De uma maneira simples, “o ato administrativo pode ser desfeito quando exaure-se a função a que o ato estava adstrito, ou quando o ato administrativo cumpre seus efeitos, seja pelo esgotamento de seu conteúdo jurídico, seja pela execução material, ou pelo implemento de condição resolutiva ou termo final.”⁸⁵ Desta maneira, o ato administrativo é extinto quando eliminado do sistema jurídico ou substituído por outro ato com conteúdo diverso.

A maioria dos autores considera como formas mais importantes de desfazimento do ato administrativo a retirada do ato, que pode ser realizada através da revogação e da anulação. Por não ser objeto de nosso estudo, deixaremos de citar as demais formas de desfazimento do ato administrativo, nos remetendo tão somente à idéia de revogação e anulação (invalidação).

De fundamental importância é distinguir cuidadosamente as duas apontadas figuras jurídicas, que compõem o instituto da revisão dos atos administrativos, partindo-se desta noção fundamental: anula-se um ato por nele se descobrir vício ou defeito suscetível de caracterizar-lhe a invalidade desde a sua emanção (razões de legalidade); revoga-se um ato válido, mesmo quando isento de quaisquer vícios, por motivos de conveniência e oportunidade (razões de mérito)⁸⁶.

Assim, define MIGUEL REALE que o “princípio da revogabilidade dos atos administrativos, visto como pode a Administração prescindir de título especial para legitimar o seu ato revocatório, por ser este inerente às funções de governo, ao passo que para o anulamento, além da competência do órgão, mister é que a autoridade se funde na violação de algum preceito legal”⁸⁷ acrescentando que, “em princípio, todos os atos administrativos são suscetíveis de revogação, podendo esta resultar de mera iniciativa unilateral da Administração por motivo de oportunidade ou interesse público, ao

⁸⁵ BANDEIRA DE MELLO, op. cit., p. 394

⁸⁶ REALE, op. cit., p.71

⁸⁷ Ibid., p. 88

contrário, do que ocorre relativamente ao anulamento que somente é admissível por vício de legalidade.”⁸⁸

É o que se deduz do disposto na Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal:

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

Importante ressaltar, quanto à questão da anulação do ato administrativo que, “a mudança de interpretação da norma ou da orientação administrativa não autoriza a anulação dos atos anteriores praticados, pois tal circunstância não caracteriza ilegalidade, mas simples alteração de critério da Administração, incapaz de invalidar situações jurídicas regularmente constituídas.”⁸⁹

A extinção do ato administrativo costuma levar à extinção de seus efeitos, pois, como vimos, o ato administrativo é introduzido no ordenamento jurídico com uma certa finalidade, ou seja, com intuito de gerar efeitos.

Na lição de SÉRGIO FERRAZ⁹⁰ o ato ou efeito produzido integra uma cadeia histórica que não há revogação ou invalidação que possa apagar. Precisa o autor:

- a) a extinção de um ato administrativo, como nuclear consequência, retira-lhe a força geratriz de continuar a produzir efeitos. Mas, só por si não elimina os efeitos já produzidos até que extinto o ato;
- b) a extinção dos efeitos do ato também só por si não afeta os efeitos já antes produzidos validamente, acarretando, contudo, a extinção do ato, por isso que dele retira o atributo justificativo de sua existência: a produção de efeitos. Dizer-se, como fazem alguns notáveis autores, que, nesses casos, o ato em si continuará existente não nos parece correto: no campo jurídico, ele será um nada, se despido da qualidade de gerar efeitos. Sua relevância resumir-se-á ao viés histórico, seja para registrar as etapas dos desempenhos da Administração Pública, seja para nele espelhar-se a autoridade circunstancialmente incumbida de dizer da validade dos efeitos produzidos preteritamente à operação extintiva.

VI.1. REVOGAÇÃO

“A revogação é ato administrativo cuja finalidade é a de fazer cessar os efeitos de ato precedente, inoportuno ao atual interesse público. De conseguinte, seus efeitos serão

⁸⁸ *Ibid.*, p.93

⁸⁹ MEIRELLES, *Direito Administrativo Brasileiro*. 29ª ed. p. 200.

necessariamente *ex nunc*. Portanto, como ato válido que fora, provocara determinados efeitos não suprimíveis. Tão somente termina sua aptidão de continuar a produzir efeitos.”⁹¹

De maneira bem simples, pode-se definir revogação como sendo a supressão de um ato administrativo legítimo e eficaz, realizada pela própria Administração, por não mais ser a existência deste ato conveniente, vez que não há mais pertinência com o interesse público. Assim, extingue-se o ato administrativo em razão da edição de um outro ato administrativo que se contrapõe ao anterior.

Ao nos referirmos à revogação do ato administrativo, pertinente termos em mente às palavras do ilustre jurista MIGUEL REALE⁹² que, ao discorrer sobre o tema, assim considera:

no processo incessante de concretização direta de valores de convivência, o Estado vê-se na contingência ou na necessidade de rever as suas decisões e procedimentos, reconsiderando providências e medidas regularmente emanadas, quer pela superveniência de novos elementos do fato, quer pela vigência de novos processos normativos, quer pela pressão de novos critérios valorativos, visto ser dever da Administração ajustar continuamente os seus atos à determinação substancial da lei, a qual, mesmo quando formalmente inalterada, sofre o natural impacto de fatores fático-axiológicos que atenuam ou tornam mais vivas certas exigências legais, dão sentido novo a determinação de preceitos, ou infundem no conteúdo das normas valências previstas.

DANIELLE COUTINHO TALAMINI⁹³ esclarece que

a revogação diz respeito à extinção de atos legítimos, praticados em conformidade com a ordem jurídica, mas que, por não mais serem convenientes e oportunos, acabam por se encontrarem em desacordo com o interesse público que cumpre à Administração Pública defender, devendo, portanto serem retirados de circulação. A revogação funda-se, portanto, no poder discricionário de que dispõe a Administração para rever sua atividade interna, acabando por adequá-la à realização de seus fins específicos, conforme se deduz da oportunidade e conveniência naquela ocasião.

Sobre a possibilidade de revogação, ANTÔNIO CARLOS CINTRA DO AMARAL⁹⁴ esclarece que:

⁹⁰ FERRAZ, Sérgio. Extinção dos Atos Administrativos. Algumas reflexões, *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v.1, n.231, jan/mar.2003. p. 49

⁹¹ FIGUEIREDO, op. cit., p. 228.

⁹² REALE, op. cit., p. 44.

⁹³ TALAMINNI, op. cit., p.42.

A revogação esbarra no limite da proteção constitucional aos direitos adquiridos, atos jurídicos perfeitos e coisa julgada (...) esse limite constitucional, porém, não é insuperável. O ato administrativo pode sempre ser revogado, porque do sistema jurídico brasileiro se pode extrair o princípio da supremacia do interesse público sobre o do particular. Como a supremacia de um interesse sobre o outro não exclui a conciliação entre os dois – princípio que também se pode extrair do direito brasileiro – do ato revogatório resulta a responsabilidade do Estado pelo prejuízo causado ao particular, compensável mediante a indenização.

Importante salientar que a reconsideração do ato é hipótese em que se vislumbra a discricionariedade da Administração Pública, não podendo, de maneira alguma, emergir uma forma arbitrária de atuação do Estado. Ao tratar sobre o tema, MIGUEL REALE transcreve a opinião de vários doutrinadores, dentre eles cita ZANOBINI, segundo o qual “a revogação, como meio de autotutela, baseia-se igualmente em uma nova apreciação dos fatos do interesse público, mas tal apreciação só vale para justificá-la quando a diferença, entre o que foi feito e o que teria sido oportuno fazer, é tão relevante a ponto de constituir um vício de provimento. Isto tem a vantagem de excluir que a revogação possa ter uma aplicação indefinida e arbitrária.”⁹⁵

HELY LOPES MEIRELLES aborda tal situação sob outro prisma, discorrendo, que, nos casos em que o ato produziu efeitos ou gerou direito subjetivo para o beneficiário ou, resultou de “coisa julgada administrativa”⁹⁶, ele se torna insuscetível de revogação e, portanto, é considerado um ato irrevogável⁹⁷. Assim, entende que, em princípio, todo o ato administrativo é revogável até que este se torne irretroatável pela Administração.

Segundo tal entendimento, a chamada autotutela administrativa que possibilita à Administração Pública rever seus próprios atos, estaria limitada à existência e incidência de direitos adquiridos, pelos quais se deduz que a “autoridade administrativa fica adstrita ao respeito àqueles direitos legalmente adquiridos”.⁹⁸ Desta maneira, a decisão

⁹⁴ AMARAL, op. cit., p.47

⁹⁵ REALE, op. cit., p.94

⁹⁶ Sobre o tema esclarece o autor que a coisa julgada só o é para a Administração, uma vez que não impede a reapreciação judicial do ato, sendo que a decisão administrativa não produz coisa julgada em sentido próprio, mas acaba por operar a irretroatabilidade do ato pela Administração.

⁹⁷ MEIRELLES, *Curso de ...*, p. 159.

⁹⁸ Sobre o tema Miguel REALE esclarece que “se, no uso de seu poder discricionário, a autoridade emanou ato legítimo, e se à sombra deste se constituíram situações jurídicas lícitas, não pode a

administrativa que produz a chamada coisa julgada administrativa acaba por operar a irretratabilidade do ato pela própria Administração, gerando uma maior estabilidade entre as relações existentes entre a Administração Pública e seus administrados.

VI.2. VÍCIOS DO ATO ADMINISTRATIVO

Para que o exame da invalidade seja devidamente efetuado, necessária a apreciação da estrutura do ato, para que assim possam ser revelados desvios ao ordenamento jurídico, os quais são tratados como vícios ou defeitos do ato.

Ao falar em vícios do ato administrativo, impossível não nos remetermos a alguns princípios do Direito Civil, entretanto, necessário ressaltar que ao ato administrativo são atribuídas certas peculiaridade que o diferem do ato jurídico considerado pelo direito privado. As principais diferenças que podem ser facilmente percebidas entre os atos jurídicos, segundo MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO⁹⁹ são:

a) os vícios dos atos privados atingem apenas interesses individuais, enquanto os vícios dos atos administrativos podem afetar o interesse de terceiros ou até mesmo o interesse público; b) em alguns casos, a manutenção do ato ilegal pode ser menos prejudicial ao interesse público do que a sua anulação; nesse caso, pode a Administração Pública deixar que o ato prevaleça, desde que não haja dolo, dele não resulte prejuízo ao erário, nem a direitos de terceiros; c) existem modalidades específicas de vícios que atingem tão somente o ato administrativo, não existindo no direito privado, tais como: o excesso ou abuso de poder, a usurpação de função, o exercício de fato.

Importante ressaltar que o ato administrativo inválido não se confunde com o ato administrativo ilegal ou viciado, pois os atos administrativos viciados são definidos como aqueles produzidos com defeitos comprovados em sua formação ou substância,

superveniente invocação do interesse público ter força para desfazer interesses legitimamente aperfeiçoados. É evidente, porém, que se o ato originário não se incluía na medida de discricão posta pela lei e – ressalvadas as hipóteses excepcionais, - não caberá falar em direitos adquiridos, pois, em princípio, estes não se originam do nulo. Como bem o observa SEABRA FAGUNDES, o ato administrativo é insuscetível de revogação quando faz nascer direitos subjetivos, pois no sistema de nosso direito se tem, como irretroatável por ato unilateral todo ato gerador de direitos, o ato administrativo inclusive.” op. cit., p.96

⁹⁹ DI PIETRO, op. cit., p.228.

enquanto os atos administrativos inválidos são aqueles que são expulsos do ordenamento jurídico por outra norma em virtude do fato jurídico do vício¹⁰⁰.

O ato administrativo que não apresenta todos os elementos e pressupostos necessários à sua existência, apresenta-se imperfeito e, portanto, defeituoso. “São defeitos dos atos jurídicos as ausências de elementos, ou a presença de fatos que tornam deficientes os suportes fáticos: entram estes no mundo jurídico e se fazem, assim, atos jurídicos, mas defeituosos.”¹⁰¹

CRETELLA JÚNIOR¹⁰², discorre que:

os vícios ou defeitos dos atos administrativos podem distinguir-se sob o ângulo do sujeito ou órgão de qual emanam: da sua vontade, da manifestação dessa vontade, ou do conteúdo do ato. No direito administrativo importa menos a natureza do defeito, em si, do que as repercussões que a invalidez do ato, atenta as circunstâncias eventuais, venha trazer ao interesse público, pelo que um mesmo vício pode, muitas vezes, acarretar conseqüências diversas.

VI.3. INVALIDAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO

A validade no ato administrativo pressupõe o atendimento de todas as exigências legais previstas, impondo seu reconhecimento na ordem jurídica. Importante ressaltar que, mesmo tendo completado todas as fases de sua formação, sendo, portanto, válido, o ato administrativo pode conter ilegalidade que implicará no não reconhecimento de efeitos que tenha produzido.

A quebra da legalidade pelo ato administrativo enseja, para a autoridade administrativa, a potestade de expulsá-lo do ordenamento jurídico, uma vez que ato administrativo produzido em desconformidade com a ordem legal deve ser anulado.

Para ANTÔNIO CARLOS CINTRA DO AMARAL o fato de um ato administrativo estar em conformidade com a ordem legal, é uma conduta que acaba por evitar a imposição de uma sanção que, *in casu*, refere-se à própria invalidação do ato¹⁰³.

¹⁰⁰ FRANÇA, op.cit., p.228

¹⁰¹ CRETELLA JÚNIOR, op. cit., p. 282

¹⁰² *Ibid.*, p. 284.

¹⁰³ AMARAL, op. cit., p. 63

Desta maneira, intuindo a restauração da juridicidade afetada pelo vício do ato, investe-se a autoridade administrativa nas competências de invalidação e de convalidação dos atos administrativos, levando-se em conta o caso concreto.

Assim, os “defeitos encontrados no ato administrativo podem levar à sua retirada do mundo jurídico. Se o ato administrativo deve ingressar no mundo jurídico sob o impulso da lei para produzir efeitos válidos, que vão repercutir sobre os administrados e sobre a própria Administração, é evidente que também sob a égide da lei e de outros preceitos, mesmo não escritos, tal ato pode ser desfeito.”¹⁰⁴

“A invalidação é a eliminação, com eficácia *ex tunc*, de um ato administrativo ou da relação jurídica por ele gerada ou de ambos, por haverem sido produzidos em dissonância com a ordem jurídica.”¹⁰⁵ A invalidação se refere à supressão de atos ilegítimos, praticados em desconformidade com a ordem jurídica. Os efeitos da invalidação consistem em fulminar *ab initio* o ato viciado e seus efeitos, assim, negam-se hoje os efeitos de ontem¹⁰⁶. Uma vez declarada a nulidade do ato, configura-se o desfazimento dos vínculos existentes entre as partes, com a conseqüente reposição ao *status quo ante*.

VI.4. INVALIDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DEVER OU PODER DE INVALIDAR?

Quando se discute a questão da invalidação, impossível não se remeter à questão do dever ou faculdade da Administração em declarar a invalidade do ato, sendo, desta maneira, permitido ou obrigatório à Administração rever seus atos inválidos.

Face à subsunção do Estado ao princípio da legalidade, ou seja, face o dever da Administração de se mostrar fiel quanto à aplicação da lei, não lhe sendo permitido fazer

¹⁰⁴ MEDAUAR, op.cit., p.182.

¹⁰⁵ ZANCANER, op.cit., p. 46.

¹⁰⁶ BANDEIRA DE MELLO, op.cit. ,p. 410. Neste passo, percebe-se uma nítida diferença entre os efeitos da revogação, que apenas fulmina o objeto do ato no tocante ao seu seguimento para o futuro, e da invalidação do ato administrativo, que suprime seu objeto retroativamente, eliminando também as situações passadas.

o que não esteja expressamente previsto¹⁰⁷, impõe-se reconhecer o dever de invalidar os atos exarados com vício?¹⁰⁸. Ao responder tal questão, WEIDA ZANCANER inicialmente esclarece que a “necessidade de completa subsunção da Administração à lei não é um fim em si, mas constitui meio para que ela possa cumprir o fim ao qual se encontra adstrita, isto é, a consecução do interesse público. Óbvio está que o interesse público deve ser conseguido através da fiel subsunção à lei; todavia esta assertiva não implica dizer que cabe à Administração Pública a aplicação de normas jurídicas com o fito de dizer o direito.”¹⁰⁹

De maneira sucinta CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO aponta como fundamento da invalidação o dever de obediência à legalidade, o que implica em obrigação de restaurá-lo quando violada. Assim defende o autor a obrigatoriedade da Administração em invalidar os atos quando estes apresentarem vícios em seus pressupostos de validade¹¹⁰.

Ao se referir aos vícios emanados pelo ato administrativo, J. CRETELLA JÚNIOR¹¹¹ diz que:

No estudo das conseqüências que o ato administrativo pode produzir, quando eivado de vício que atua sobre um ou vários elementos que o constituem, deve-se considerar primordialmente o interesse público afetado, bem como as razões de equilíbrio social dominantes. Neste caso, o interesse público, considerado *in abstracto* pela norma jurídica, entra em conflito e cede mesmo lugar, algumas vezes, ao interesse público *de fato*, concreto, ditado em caráter excepcional por motivos de ordem prática e de eqüidade.

LUCIA VALLE FIGUEIREDO inicialmente esclarece que, em se tratando de revogação do ato administrativo, em regra, não assistiria à Administração Pública o dever de extinguir o ato em decorrência da vinculação direta existente com a discricionariedade do administrador que utiliza o critério de oportunidade e

¹⁰⁷ Ao nos referirmos à proibição de a Administração Pública fazer o que não esteja devidamente previsto, não há qualquer objeção à existência dos atos administrativos vinculados, vez que estes expressam um juízo de conveniência e oportunidade do administrador quando o ato a ser praticado não se encontra devidamente vinculado a norma jurídica existente.

¹⁰⁸ ZANCANER, op. cit., p.23

¹⁰⁹ Ibid., p.24

¹¹⁰ BANDEIRA DE MELLO, op.cit., p. 409

¹¹¹ Ibid., p.284.

conveniência¹¹². Noutro momento, conclui referida autora que, em certas situações a emanação do ato passa a não ser discricionária, vislumbrando-se a necessidade de emissão de novo provimento por parte da Administração. Há que se considerar, entretanto, o exame do caso concreto, a fim de ser verificado o limite do poder discricionário, bem como a possibilidade de existir permissão à emanação de outro ato.

Para MIGUEL REALE, a Administração Pública tem o poder-dever de invalidar seus atos viciados, por entender que, quando a nulidade não decorrer de ato doloso, nem causar dano ao erário público ou afetar direitos ou interesses legítimos dos administrados, não está obrigada a autoridade competente, por falta de disposição legal expressa, a decretar a invalidação do ato viciado¹¹³. Assim, quando a Administração se defrontar com atos eivados de nulidade decorrente de vícios ou defeitos jurídicos, deve, intuindo a defesa da ordem legal constituída, decretar a invalidade do ato.

No sentido de priorizar o atendimento ao interesse público, existiria uma faculdade da Administração, no sentido técnico deste termo, ou seja, um poder emanado pela Administração de cassar ou não atos próprios, na medida do interesse público e não um dever, insuscetível de levar em linha de conta outros fatores, como, os males que, em dada circunstância excepcional, adviriam da cassação do ato para a coisa pública.

No tocante ao caráter revocatório, referido autor acredita que a decisão de revogar ato inconveniente e inoportuno é opcional, por ser insuscetível de ser obtida compulsoriamente por quem se julgue interessado, até porque, confiado à discricção do órgão administrativo, o qual poderá licitamente discordar da opinião dominante quanto à oportunidade e conveniência de determinado ato.

Para melhor discorrer sobre o tema, cita o entendimento de GUIDO ZANOBINI, segundo o qual:

ambas as providências tem um caráter discricionário, sendo que a discricionariedade é mais evidente, e tem maior extensão, no caso da revogação, dados os motivos de conveniência administrativa, em que deve se inspirar; mas não falta tampouco no anulamento, que, apesar de só poder ser pronunciado no tocante a atos ilegítimos, não é ato vinculado e obrigatório. As leis, com efeito, consideram sempre anulamento *ex officio* como uma faculdade da Administração: isto significa que esta, mesmo reconhecendo a ilegitimidade de um ato próprio, pode abster-se de anulá-lo, por motivo

¹¹² FIGUEIREDO, op. cit., p. 227.

¹¹³ REALE, op. cit., p. 61. A expressão “poder-dever”, foi utilizada pelo autor no sentido de competência, isto é, de não ser o comportamento administrativo manifestação de mera autonomia da vontade.

de equidade ou de conveniência e, especialmente para não perturbar as relações complexas porventura constituídas em torno dele¹¹⁴.

Este entendimento é acolhido por SEABRA FAGUNDES, pois a manutenção do ato inválido por vezes, prevaleceria sobre sua eliminação, tendo em vista o interesse público¹¹⁵. Assim, para ele, a infringência legal no ato administrativo, se considerada abstratamente, aparecerá sempre como prejudicial ao interesse público. Mas por outro lado, vista em face de algum caso concreto, pode acontecer que a situação resultante do ato embora nascida irregularmente, torne-se útil àquele interesse. Também as numerosas situações pessoais alcançadas e beneficiadas pelo ato vicioso podem aconselhar a subsistência dos seus efeitos.

Tal entendimento também é desfrutado por PIETRO VIRGA que, segundo WEIDA ZANCANER, entende que, além da necessidade de o ato a ser invalidado portar vício de legitimidade, deve haver a necessidade da existência de um interesse público concreto e específico que justifique a eliminação do ato; para ele, não bastaria apenas o interesse genérico na restauração da legalidade, pois, se bastasse, a invalidação passaria a ser ato decorrente de atividade vinculada¹¹⁶.

Para tais doutrinadores, portanto, não haveria como se reconhecer apenas um dever inerente à Administração de invalidar os atos administrativos eivados de vícios, vez que a faculdade, neste caso, estaria ínsita à idéia de interesse público, o qual deveria ser levado em conta quando da decisão discricionária emanada pelo agente público, tanto em se tratando de invalidação quanto de revogação.

Antes do dever de invalidar, imprescindível seria uma análise do caso concreto, utilizando, para tanto critérios subjetivos do agente público, o que não enseja nenhuma vinculação e, conseqüentemente, não inflige ao Administrador o dever de invalidar. Ressalte-se, entretanto, que este entendimento doutrinário, que não adota como absoluto o dever da Administração de decretar a nulidade, comporta uma certa dispensa da autoridade de se subsumir irrestritamente à lei, o que, para alguns, desrespeitaria o princípio da legalidade.

¹¹⁴ Id.

¹¹⁵ SEABRA FAGUNDES, Miguel. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Forense, 3ª ed. 1957

¹¹⁶ ZANCANER, op.cit, p. 46

Novamente citamos MIGUEL REALE, para o qual é difícil caracterizar como simples faculdade o ato de invalidação mesmo quando se procura conciliar o seu exercício com o dever de fidelidade ao interesse público. A expressão “poder-dever” por ele utilizada, assim, acabaria com a discussão a respeito da faculdade ou dever inerente à Administração, vez que neste conceito estariam englobados, concretamente, ambos os aspectos do problema.

WEIDA ZANCANER¹¹⁷ é incisiva ao repudiar o pensamento daqueles que acreditam existir discricionariedade¹¹⁸ na invalidação, pois, segundo ela, somente haveria possibilidade de opção discricionária se houvesse norma jurídica concedendo à Administração a possibilidade de agir com discricção. Ressalta também que o interesse público não pode ser obtido em razão do critério subjetivo do administrador de valorar, caso a caso, se é melhor obtê-lo através da manutenção de atos inválidos e de relações nascidas sob o signo da ilegalidade, ou se a obtenção do interesse público aconselha a invalidar atos e relações maculadas de vício.

Para a autora, em tese, poder-se-ia supor que o princípio da legalidade imporia sempre à administração o dever de invalidar seus atos eivados de vícios, para restaurar a ordem jurídica por ela mesma ferida. Segundo ela, a suposição, todavia, não procede, pois a restauração da ordem jurídica tanto se faz pela fulminação de um ato viciado quanto pela correção de seu vício. O princípio da legalidade visa a que a ordem jurídica

¹¹⁷ Ibid. p.47.

¹¹⁸ Quanto à discricionariedade, esclarece a autora que “a possibilidade de atuar mediante a utilização de critérios subjetivos é uma forma de atribuição concedida ao administrador pela legalidade, não podendo portanto ser entendida como uma faculdade extralegal, marginal ou anterior ao Direito, livre, sem peias e sem cerceios, visto que será válida e relevante a apreciação subjetiva do administrador, se exercitada estritamente dentro da margem de liberdade concedida pela lei (...) Destarte, se a discricionariedade é um poder e se todo poder, no Estado de Direito, deriva da lei, parece-nos lícito afirmar ser necessário, para configurá-lo, que a lei regule alguns de seus elementos, o que implica dizer que, para a configuração desta forma de atribuição de potestade, a lei tem de vincular o administrador a determinadas condições, sem as quais o próprio poder inexistiria (...) A discricção é conferida ao administrador para que este opte, sempre, pela melhor solução para um caso concreto e não por qualquer solução.(...) Como decorrência do exposto, inexistente no denominado “poder de invalidar” liberdade discricionária que dê à Administração o genérico poder de decidir, por um critério subjetivo, se entende conveniente ou não invalidar, se vai ou não convalidar, se pode optar por convalidar ou invalidar, pois inexistente, em nosso sistema jurídico-positivo, norma que sirva de fundamento jurídico para tanto, isto é, inexistente norma jurídica que confira à Administração Pública genérica liberdade para decidir se pretende invalidar ou não, ou convalidar ou não seus atos maculados com vícios”. op. cit., p.46-55.

seja restaurada, mas não estabelece que a ordem jurídica deva ser restaurada pela extinção do ato inválido. Existem duas maneiras de recompor a ordem jurídica violada em razão dos atos inválidos, quais sejam, a invalidação e a convalidação¹¹⁹. Assim, verifica-se que a invalidação se propõe como obrigatória por força do princípio da legalidade¹²⁰, pois quando o ato não comporta convalidação, inexistente outra forma de a Administração Pública restaurar a ordem vigente.

Neste sentido, MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO defende que, em regra, a Administração tem o dever de anular os atos ilegais, sob pena de cair por terra o princípio da legalidade. No entanto, poderá deixar de fazê-lo, em circunstâncias determinadas, quando o prejuízo resultante da anulação puder ser maior do que o decorrente da manutenção do ato ilegal; nesse caso é o interesse público que norteará a decisão¹²¹.

Pelo exposto, subsume-se que a idéia defendida por alguns autores no tocante à faculdade de invalidar, ou de sujeição subjetiva ao agente público, corresponde à idéia de WEIDA ZANCANER de poder de convalidar. O fato de um administrador analisar um caso concreto e acabar por entender que não seria prudente invalidá-lo, não corresponde a um ato discricionário, mas sim, possui relação direta com a idéia de convalidar. Então, ao invés de possuir o dever de invalidar, o administrador pode se pautar em duas possibilidades com vistas a sanar o vício existente, quais sejam, extingui-lo através da sua invalidação, ou corrigi-lo através de sua convalidação, idéia esta que será devidamente estruturada no próximo capítulo.

VI.5. CONVALIDAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO

A convalidação é a ratificação realizada através da emanção de outro ato administrativo, estando este em conformidade com o ordenamento jurídico, ocorrendo, assim, a validação do ato ilegal anteriormente emitido.

¹¹⁹ Ibid., p. 55-56

¹²⁰ Para a autora, o fato de o “sistema jurídico-positivo brasileiro não conferir possibilidade de opção discricionária no que tange à teoria da invalidação, excetuando-se a hipótese dos atos discricionários exarados com vício de competência implica dizer que ou a Administração pública está obrigada a invalidar ou, quando possível a convalidação do ato, esta será obrigatória.” op. cit., p. 100

Para WEIDA ZANCANER a convalidação é um ato, exarado pela Administração Pública que se refere expressamente ao ato a convalidar para suprir seus defeitos e resguardar os efeitos por ele produzidos, visando não apenas o restabelecimento da ordem jurídica, mas também a estabilidade das relações jurídicas pautadas tanto no princípio da legalidade quanto no princípio da segurança jurídica¹²².

Nesse sentido podemos dizer que a Administração Pública também possui o dever de convalidar o ato que estiver contrariando o ordenamento jurídico, logicamente nos casos em que o mesmo comporte tal procedimento, visando, para tanto, readequá-lo ao princípio da legalidade.

A convalidação seria a readequação do ato que suprime a invalidade existente no mesmo, pois, o novo ato emanado pela Administração Pública será produzido de acordo com o Direito, remetendo-se ao ato inválido para que assim sejam legitimados seus efeitos pretéritos.

CARLOS ARI SUNDFELD¹²³ define a convalidação como sendo:

um novo ato administrativo, que difere dos demais por produzir efeitos *ex tunc*, é dizer, retroativos. Não é mera repetição do ato inválido com a correção do vício; vai além disto. Por tal motivo, a possibilidade de praticá-lo depende, teoricamente, de dois fatores: a) da possibilidade de se repetir, sem vícios, o ato ilegal, porque assim poderia ter sido praticado à época; e b) da possibilidade de este novo ato retroagir.

CELSON ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO afirma que o ato somente será convalidado se ainda não ocorreu qualquer impugnação ao mesmo, pois, nesse caso seria inútil a arguição do vício, vez que a extinção dos efeitos ilegítimos do ato dependeria tão somente da vontade da Administração, e não do dever de obediência à ordem jurídica¹²⁴.

Opondo-se a este ensinamento, encontra-se SERGIO FERRAZ¹²⁵ segundo o qual a impugnação judicial ou administrativa do ato inválido não impede sua convalidação, por ser um dado menor, sem a relevância do interesse público. Para tanto esclarece que:

- a) em primeiro lugar, inútil não seria a arguição, eis que teria ela tido a utilidade fundamental de impelir a Administração a corrigir o vício, restaurando o primado do direito;
- b) a impugnação só pode ter em vista a desconstituição do ato viciado e/ou a recomposição dos danos por ele causado. A convalidação, desde que haja efetivo

¹²² ZANCANER, op.cit., p. 56

¹²³ SUNDFELD, Carlos Ari. *Ato Administrativo inválido*, Tese, 1º Semestre de 1986.

¹²⁴ BANDEIRA DE MELLO, op. cit., p. 417.

¹²⁵ FERRAZ, op.cit., p. 63

interesse público no ato, todavia portador de defeito de origem, realiza o princípio da supremacia do interesse público, contra o qual não prevalece o interesse do particular em que seus direitos ou interesses individuais não seja atingidos (...)

Válido ressaltar que a convalidação é admitida expressamente pela Lei Federal n.º 9.784/99, vez que esta dispõe em seu art. 55 que:

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.

A interpretação de referido artigo pode nos remeter à discussão entre o poder ou dever de convalidar, uma vez que a expressão “poderão ser convalidados” acaba por ensejar a atribuição de natureza discricionária à competência administrativa de convalidar em todas as hipóteses.

SÉRGIO FERRAZ entende que tanto a invalidação quanto a convalidação são atividades vinculadas, sendo imperativa esta em relação àquela retirada do ato, uma vez que a convalidação por expressar a plena realização dos princípios fundamentais da legalidade, da segurança jurídica e da supremacia do interesse público não enseja margem de escolha para o administrador público, o qual apenas se submete ao dever-poder de convalidar¹²⁶.

VI.5. ATOS CONVALIDÁVEIS E ATOS INCONVALIDÁVEIS

Antes de adentrarmos na questão dos atos convalidáveis e dos atos inconvalidáveis, válido apenas mencionarmos que no âmbito do direito privado, as nulidades de pleno direito são insanáveis, sendo, portanto, insuscetíveis de revalidação. Na lição de PONTES DE MIRANDA nos “negócios jurídicos nulos são insanáveis as suas invalidades e irratificáveis, tanto que confirmação deles a rigor não há, há afirmação nova, *ex nunc*, e de modo nenhum confirmação”¹²⁷.

No entanto, em se tratando de direito público e, reconhecendo que o fim da Administração é atender ao interesse público, percebemos que essa questão não é tratada com tanto rigorismo formal, como coloca MIGUEL REALE. Nesse sentido, ressalta o autor ser possível ocorrer a convalidação ou sanatória do ato nulo e anulável ou então a

¹²⁶ Ibid., p. 62

¹²⁷ MIRANDA, Pontes de. *Tratado de Direito Privado*. 1954, t.IV, p.20

perda pela Administração do benefício da declaração unilateral de nulidade¹²⁸. Ao se referir à questão da “prescrição aquisitiva”, entende referido autor que “não se pode recusar à autoridade administrativa o poder de convalidar dada situação de fato, cuja permanência lhe pareça justa, em virtude não só do tempo transcorrido, mas à vista de circunstâncias que excluam a existência de dolo, ou quando se revelem, sem maiores indagações, valores éticos ou econômicos positivos a favor da permanência do ato irregular.”¹²⁹

WEIDA ZANCANER acredita que, por descaber opção discricionária entre o dever de convalidar e o dever de invalidar, todos os atos passíveis de serem produzidos sem vícios devem ser convalidados, pois a convalidação atende não apenas o princípio da legalidade, como, também, o da segurança jurídica. Por sua vez os atos inconvalidáveis devem ser, em regra, invalidados, em obediência ao princípio da legalidade¹³⁰. Discorre a autora:

a convalidação visa evitar a desconstituição dos atos ou relações jurídicas que podem ser albergadas pelo sistema normativo se sanados os vícios que os maculam, já que a reação da ordem normativa com relação a essa espécie de atos ou relações não é de repúdio absoluto. Portanto, é mais consentâneo com o interesse público insuflar vida nos atos e nas relações jurídicas passíveis de convalidação do que desconstituí-los, mesmo porque a invalidação pode levar a responsabilização estatal, no que pertine aos lesados de boa-fé.

E ainda, VLADIMIR DA ROCHA FRANÇA¹³¹:

¹²⁸ Miguel REALE leciona que “No Direito Administrativo europeu, a doutrina e a jurisprudência têm-se mostrado sensíveis em relação a ambos os aspectos do problema, admitindo, de um lado, a possibilidade de haver-se como legítimo um ato nulo ou anulável, em determinadas e especialíssimas circunstâncias, bem como a constituição, em tais casos, de direitos adquiridos, e, de outro, considerando-se exaurido o poder revisional ex officio da Administração, após um prazo razoável” op. cit., p.82. Complementando essa idéia, coloca o autor a opinião de OLIVIER DUPEYROUX em “*La règle de la non-retroactivité des actes administratifs*”, 1954, p.261 quando o mesmo assevera que “A solução do Conselho de Estado consiste, em suma, em admitir, de um lado, que nenhum direito subjetivo pode, em princípio, nascer de uma decisão irregular da Administração, mas, de outro lado, que o decurso de certo tempo cria uma confiança legítima no espírito dos particulares e transforma uma situação de fato em situação jurídica, em direito subjetivo. Haveria, desse modo, uma espécie de prescrição aquisitiva de um direito subjetivo à manutenção do ato”.

¹²⁹ REALE, op.cit., p.84.

¹³⁰ ZANCANER, op.cit., p. 67.

¹³¹ FRANÇA, op.cit., p. 244.

A Administração Pública deve atuar segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé. Isso submete o seu agente ao preceito que tutela a boa-fé do administrado beneficiado por um ato convalidável cujo vício não deu causa, apresentando-se o exercício da competência de invalidar, nesse caso e ainda que tempestivamente, como violação aos princípios da proporcionalidade e da moralidade administrativa. Reitere-se: a invalidação administrativa de ato convalidável que beneficia o administrado de boa-fé, embora adequada para a restauração da legalidade violada, é desnecessária – pois, a convalidação mostra-se possível – e longe de qualquer parâmetro de razoabilidade admitido por um estado Democrático de Direito. Sustentar exegese diversa, ao nosso ver, é consagrar legalidade sem segurança.

WEIDA ZANCANER distingue os atos convalidáveis daqueles inconvalidáveis ante a existência de vícios em seus requisitos, definindo sinteticamente que são convalidáveis aqueles atos que possuem vícios de competência, formalidade ou procedimento; enquanto os atos inconvalidáveis possuiriam vícios de motivo, de conteúdo, de procedimento (quando a produção do ato faltante ou irregular desvirtuar a finalidade em razão da qual foi o procedimento instaurado), de causa, de finalidade.

VLADIMIR DA ROCHA FRANÇA afirma que no regime jurídico administrativo federal, são sanáveis os vícios que não atinjam indelevelmente o conteúdo do ato, permitindo-se a preservação de sua eficácia mediante a expedição do ato administrativo de convalidação. Assim, no caso de existirem falhas que, ao serem corrigidas, possibilitem a repetição do ato viciado, poderá ocorrer a convalidação do ato, pois este apresentou defeitos capazes de serem sanados pela edição de outro ato¹³².

Para tal autor seriam sanáveis: a) a incompetência da autoridade administrativa, desde que a pessoa estatal seja capaz de agir e tenha o agente idoneidade para o caso concreto; b) o requisito procedimental omitido ou defeituosamente não compromete o exercício dos direitos dos administrados; c) a forma do ato difere da formalização.

VI.5.2. PRAZO PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA DE INVALIDAR E CONVALIDAR

A incidência da prescrição e decadência do âmbito administrativo talvez seja um dos temas que mais gere discussões entre os doutrinadores, por envolver não somente princípios inerentes ao Direito Público, mas também por colocar em debate a questão da segurança jurídica que norteia as relações estabelecidas entre a Administração e seus administrados.

¹³² Ibid., p. 242

Iniciaremos a análise da questão fazendo referência à HELY LOPES MEIRELLES¹³³ :

A Administração Pública, em todas as suas manifestações, deve atuar com legitimidade, ou seja, segundo as normas pertinentes a cada ato e de acordo com a finalidade e o interesse coletivo na sua realização. Até mesmo nos atos discricionários a conduta de quem os pratica há de ser legítima, isto é, conforme as opções permitidas em lei e as exigências do bem comum. Infringindo as normas legais, ou relegando os princípios básicos da Administração, ou ultrapassando a competência, ou se desviando da finalidade institucional, o agente público vicia o ato de ilegitimidade e o expõe a anulação pela própria Administração ou pelo Judiciário, em ação adequada.

Das palavras do doutrinador insurgem os fundamentos da legalidade. Como vimos, não há como falar em invalidação e convalidação sem ter em mente que o que se prioriza é o interesse público. Entretanto, nas relações que norteiam a Administração e seus administrados, nem sempre o que está em discussão é o interesse público, pois, mesmo sendo inválidos, os atos administrativos acabam gerando efeitos. Neste ponto os autores entendem que se chocam o princípio da legalidade e o princípio da segurança jurídica.

Assim, seria lícito à Administração a qualquer tempo e em respeito ao princípio da legalidade (no sentido de retirar do ordenamento ato inválido), invalidar ato que já gerou efeitos ao particular e, por consequência, retornar ao *status quo ante*, através da eficácia *ex tunc*? Ou, existiria um prazo que impediria a invalidação de determinado ato após um decurso de tempo, levando-se em conta o princípio da segurança jurídica.

Em princípio, como assevera RÉGIS FERNANDES DE OLIVEIRA, não há prazo para que se reconheça a invalidação de qualquer ato em relação ao Poder Público, não sendo relevante o fato de ser o ato nulo ou anulável. Para o autor, dependendo do interesse encampado pelo ordenamento jurídico, convalida-se ou não o ato administrativo¹³⁴. Descreve o autor um caso interessante:

imagine-se a seguinte hipótese: autorizou-se um loteamento em terras municipais. O interessado, valendo-se de documentos falsos, logrou obter aprovação do loteamento, seu registro e o competente deferimento do loteamento perante a própria Prefeitura Municipal a quem pertenciam as terras. O ato que determinou a expedição do alvará autorizando a realização do loteamento é nulo. E a nulidade advém do conteúdo do ato. O loteamento não poderia ser autorizado, uma vez que dentro do imóvel municipal. Inobstante, famílias adquiriram lotes, construíram casas, introduziram-se

¹³³ MEIRELLES, op.cit., p.638

¹³⁴ OLIVEIRA, op.cit., p. 123

melhoramentos, cobrados foram tributos incidentes sobre eles, bem como tarifas de água etc. Enfim, onde era terreno municipal erigiu-se verdadeira cidade. Anos após, descobriu-se que o terreno não pertencia ao loteador e que se trata de área municipal. Imagina-se, mais, que se tratava de verdadeiro paul, que foi sanado pelos adquirentes e, o que era um terreno totalmente inaproveitável, tornou-se valorizado.

Assim, sendo conveniente ao interesse público que os efeitos do ato subsistam, o mesmo será convalidado. Não sendo conveniente a continuidade de eficácia do ato, deve-se proceder à sua retirada do ordenamento.

Levando-se em consideração tal opinião, concluir-se-ia pela necessidade de análise do caso concreto para que, assim, fosse lícito à Administração melhor decidir pela invalidação (com eficácia *ex tunc*) ou pela convalidação, devolvendo esta a validade do ato anteriormente viciado. Não haveria, assim, prescrição incidindo no dever-poder de invalidação dos atos eivados de vício, nos casos em que inexistia previsão legal específica.

Entretanto, em contraposição à teoria acima exaltada, insurge o entendimento da maioria dos autores, os quais sustentam que o instituto da prescrição também se aplica à possibilidade de invalidação dos atos viciados.

Ao discordar do autor acima referido, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO resume que o estado de pendência eterna é incompatível com o objetivo nuclear da ordenação jurídica, que é a estabilidade, sendo, portanto, inaceitável a inexistência do instituto da prescrição para os atos nulos ou anuláveis¹³⁵. Ainda revela:

(...) a regra geral – isto é, na falta de disposição específica que estabeleça de modo diverso – é que o prazo prescricional ou decadencial para que o Poder Público invista contra atos nulos e anuláveis é o mesmo: cinco anos. Anote-se que a Lei Federal 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, em seu art. 54, §1º, sem estabelecer distinção alguma entre atos nulos e anuláveis, estabelece que o direito da Administração de anular atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos administrados decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

Da análise do disposto no art. 54 da Lei Federal n.º 9.784, deduz-se que, no plano Federal, prescreve-se em cinco anos o prazo para o exercício da competência de invalidar os atos administrativos viciados de efeitos jurídicos favoráveis aos administrados aos quais se destina, salvo se comprovada má-fé.

Assim dispõe referido artigo:

¹³⁵ BANDEIRA DE MELLO, op. cit., p. 426

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.

Pelo artigo supra transcrito, vislumbra-se que no caso de ser comprovada má-fé do destinatário do ato após o prazo decadencial de cinco anos, pode a Administração Pública realizar a invalidação do ato sem que ocorra ilegalidade, uma vez que se estará priorizando a legalidade administrativa.

Entretanto, SERGIO FERRAZ acredita que a cláusula final do artigo transcrito da Lei Federal 9.784/99 é inconstitucional, pois revela à Administração Pública a possibilidade de declarar inválido ato eivado de ilegalidade a qualquer tempo, sem que ocorra o lapso decadencial¹³⁶. Tal entendimento, segundo o mesmo, advém do primado absoluto dado ao princípio da legalidade em detrimento dos demais, principalmente a razoabilidade. Acredita que, a excessiva ênfase conotada ao princípio da legalidade acaba por desfigurar o próprio Estado de Direito, uma vez que enfraquece um dos seus sustentáculos, qual seja, a segurança jurídica.

Analisando-se o caso concreto, vislumbra-se o entendimento jurisprudencial acerca da incidência da prescrição no que tange à invalidação dos atos eivados de vício, conforme o seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CASO DE REVISÃO DE INCORPORAÇÃO DE VANTAGEM PESSOAL, COM SUA SUPRESSÃO, A PRETEXTO DE VERIFICAÇÃO DE ILEGALIDADE NO ATO DE CONCESSÃO. OCORRÊNCIA DE ÓBICE JURÍDICO E TEMPORAL AO EXERCÍCIO DO PODER REVISIONAL. DECADÊNCIA DO DIREITO DE ANULAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO QUE SE OPERA EM 5 ANOS. LEI 9.784/99, ART. 54. 1. os enunciados 346 e 473 da súmula do colendo supremo tribunal federal conferem à administração pública o poder de rever os seus próprios atos e anulá-los, em caso de vício, ou revogá-los, por inoportunos ou inconvenientes, mas essa prerrogativa só pode ser exercida com respeito aos direitos individuais e de forma limitada no tempo, pois a estabilidade das relações jurídicas exige que o instituto da prescrição opere em todas as direções, tranquilizando a vida das pessoas e permitindo que possam fazer os seus projetos existenciais. 2. o enunciado da súmula 473 do colendo supremo tribunal federal alude expressamente ao respeito aos direitos adquiridos, em tema de invalidação de atos administrativos, daí se podendo extrair que a administração pública está subordinada a limites, nessa atividade de expungir os seus atos ilegais ou inconvenientes. 3. deferida há mais de 5 anos a incorporação da vantagem pessoal (quintos), não pode a universidade federal do rio grande do norte, ao realizar a revisão de seus atos, à cata de vícios ou irregularidades, anular a incorporação, em face da presença de direito adquirido ex ope temporis (sumula 473 do stf), bem como da ocorrência da decadência do direito de anulação, que se opera em 5 anos, a teor do art. 54 da lei 9.784/99. 4. não demonstrada,

¹³⁶ FERRAZ, op. cit., p. 65

também, a ocorrência de qualquer das hipóteses autorizadas do efeito suspensivo, elencadas no art. 558 do CPC, é de se indeferir o pedido de tutela recursal imediata em agravo de instrumento. 5. pedido de efeito suspensivo indeferido. (*Origem: Tribunal: 5ª Região Classe: Agravo de Instrumento: 31972. Processo: 200005000439176. UF: RN Órgão Julgador: Quarta Turma Data da decisão: 28/11/2000*)

Retornando aos ensinamentos de HELY LOPES MIRELLES¹³⁷:

a prescrição administrativa e a judicial impedem a anulação do ato no âmbito da Administração ou pelo Poder Judiciário. E justifica-se essa conduta porque o interesse da estabilidade das relações jurídicas entre o administrado e a Administração ou entre esta e seus servidores é também interesse público, tão relevante quanto os demais. Diante disso, impõe-se a estabilização dos atos que superem os prazos admitidos para sua impugnação, qualquer que seja o vício que se lhes atribua. Quando se diz que os atos nulos podem ser invalidados a qualquer tempo, pressupõe-se, obviamente, que tal anulação se opere enquanto não prescritas as vias impugnativas internas e externas, pois, se os atos se tornaram inatacáveis pela Administração e pelo Judiciário, não há como pronunciar-se sua nulidade. Embora a doutrina estrangeira negue essa evidência, os autores pátrios mais atualizados com o Direito Público contemporâneo a reconhecem.

Deve-se ter em mente, portanto, que a restauração da juridicidade administrativa, através da invalidação do ato que esteja eivado de vício, deve respeitar a segurança jurídica, esta como um dos valores máximos de nosso Direito Positivo. Ademais, o princípio da segurança jurídica tem valor fundamental para a própria existência do direito, sendo identificado, inclusive, como o princípio da estabilidade das relações jurídicas.

Em brilhante artigo, VLADIMIR DA ROCHA FRANÇA¹³⁸ ensina que:

Se a justiça é essencial para a sociedade, apesar de contingente e instável, é preciso que o corpo social tenha certeza quanto ao padrão de justo a ser aplicado na regulação da conduta intersubjetiva. Não é qualquer justiça a tutelada e concretizada pelo direito positivo. A segurança jurídica abrange apenas a concepção de justo positivada pelas normas jurídicas e, manifesta-se naquelas que são as mais importantes para o ordenamento jurídico: os princípios jurídicos. Dentre estes, temos a própria legalidade administrativa.”

Não há como negar, destarte, que o instituto da prescrição administrativa é elemento fundamental e indispensável à estabilidade das relações entre o administrado e a Administração e entre estas e seus servidores.

¹³⁷ MIRELLES, op. cit., p. 203

¹³⁸ FRANÇA. op. cit., p. 232

VII. CONCLUSÕES

Dentre as conclusões obtidas no presente trabalho, destacam-se:

- 1) A Administração Pública desenvolve atividades que visam à concretização do interesse de uma coletividade. Por estar submetida ao Princípio da Legalidade, apenas lhe é permitido fazer o que descreve a lei.
- 2) Para que sejam atingidos os fins a que se propõe e em virtude dos quais existe, o Estado precisa editar atos para que estes sejam projetados no âmbito administrativo. São os chamados atos administrativos que realizam a comunicação entre os administrados e as pessoas públicas.
- 3) Para que um ato possa gerar efeitos no âmbito jurídico, ele deve reunir não apenas os elementos essenciais à sua existência como também ter formação a partir dos requisitos exigidos por lei.
- 4) Para que possam produzir efeitos, os atos administrativos devem possuir pressupostos e elementos necessários à sua perfeição, validade e eficácia. Como componentes do ato destacamos: 1) conteúdo; e 2) forma. Como pressupostos do ato destacamos os pressupostos de existência, que vislumbrariam o objeto e a pertinência do ato; e pressupostos de validade, dentre eles: 1) sujeito (pressuposto subjetivo); 2) motivo e requisitos procedimentais (pressupostos objetivos); 3) finalidade; (pressuposto teleológico); 4) causa (pressuposto lógico) e 5) formalização (pressuposto formalístico).
- 5) Quando o ato administrativo cumpre o objetivo para o qual foi criado, exaure-se a função a que estava adstrito, o que enseja a sua extinção. Dentre as várias formas de extinção dos atos administrativos, destacam-se a revogação e a invalidação.

- 6) A revogação é a retirada do ato administrativo do mundo jurídico através da utilização de critérios de oportunidade e conveniência do próprio administrador, o que reflete a discricionariedade do mesmo. Suprime-se, assim, um ato administrativo legítimo e eficaz, por este não mais ser pertinente ao interesse público.
- 7) A invalidação é a eliminação, com eficácia *ex tunc*, de um ato administrativo por haver sido produzido em dissonância com a ordem jurídica. A invalidação se refere à supressão de atos ilegítimos, praticados em desconformidade com a ordem jurídica, diferentemente da revogação, que atinge os atos válidos.
- 8) O Estado tem o poder-dever de invalidar os atos eivados de vício. O fato de um administrador analisar um caso concreto e acabar por entender que não seria prudente invalidá-lo, não corresponde a um ato discricionário, mas sim, possui relação direta com a idéia de convalidar. Ao invés de possuir o dever de invalidar, o administrador pode se pautar em duas possibilidades com vistas a sanar o vício existente, quais sejam, extingui-lo através da sua invalidação, ou corrigi-lo através de sua convalidação.
- 9) A restauração da juridicidade administrativa, através da invalidação do ato que esteja eivado de vício, deve respeitar a segurança jurídica.

VIII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **Extinção do Ato Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1978.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- CAETANO, Marcello. **Manual de Direito Administrativo**. 10ªed. Coimbra: Almedina, 2001.
- CAMPAZ, Walter. **Revogação dos Atos Administrativos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1983.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Teoria dos Atos Administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.
- CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. **Motivo e Motivação do Ato Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Do Ato Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Editora José Bushatsky, 1977.
- _____, **Curso de Direito Administrativo**. 15ª ed. São Paulo: Editora Forense, 1997.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 15ª Ed. São Paulo: Atlas, 2003
- FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Fundamentos de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2001.

FERRAZ, Sérgio. Extinção dos Atos Administrativos: Algumas Reflexões. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.1, n.231, p. 47/66, jan/mar.2003.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. Anotações sobre a revogação em sede licitatória. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.1, n.229, p. 45/55, jul/set.2002.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Ato Administrativo e Devido Processo Legal**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2001.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Invalidação Administrativa na Lei Federal n.º 9.784/99. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.1, n.225, p.221/248, jul/set.2001

_____, Classificação dos Atos Administrativos Inválidos no Direito Administrativo Brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.1, n.226, p.59/80, out/dez.2001

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1995.

MALACHINI, Edson Ribas. **Ato Administrativo**. Curitiba: Juruá, 1990.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 5ª ed. São Paulo: Editora dos Tribunais,2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21ª ed. São Paulo: Editora Malheiros,1996

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do Fato Jurídico. Plano da Existência**.12ª ed. São Paulo: Editora Saraiva,2003.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

OLIVEIRA, Kívia Cunha Pereira Pinto. O Direito Adquirido e o Princípio da Segurança Jurídica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.1, n.233, p.213/227, jul/set.2003

OLIVEIRA, Régis Fernando de. **Ato Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1980.

REALE, Miguel. **Revogação e Anulamento do Ato Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1968.

SEABRA FAGUNDES, Miguel. **O Controle dos Atos Administrativos pelo poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 1957.

TALAMINI, Daniele Coutinho. **Revogação do Ato Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2002.

VITTA, Heraldo Garcia. Atos Administrativos. Invalidações. Classificações. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.1, n.221, p.257/272, jul/set.2000

_____,. **Aspectos da Teoria Geral no Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001.

ZANCANER, Weida. **Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos**. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1993